

**Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia
Intercultural de la Ciudad de Madrid**

INFORME N° 6

**EI PROCESO DE REAGRUPACIÓN FAMILIAR
EN LA CIUDAD DE MADRID**

abril 2007



SERIE INFORMES
nº6
mayo 2007

**Observatorio de las Migraciones
y de la Convivencia Intercultural
de la Ciudad de Madrid**

Gestionado por la Universidad Autónoma de Madrid

C/ Santa Engracia, 6 - 28010 Madrid
Tfnos: 91 299 49 52 / 91 299 49 53 - Fax: 91 299 49 60
Correo electrónico: obsconvivencia@munimadrid.es
www.munimadrid.es/observatorio

**ÁREA DE GOBIERNO DE EMPLEO
Y SERVICIOS A LA CIUDADANÍA
DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID**

**Dirección General de Inmigración,
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado**

**PUBLICACIONES DEL OBSERVATORIO DE LAS MIGRACIONES
Y DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE LA CIUDAD DE MADRID**

Dirección: Carlos Giménez Romero.

Programa Migración y Multiculturalidad / Universidad Autónoma de Madrid

Consejo de Redacción: Nuria Lores Sánchez, Helia I. del Rosario, Jesús Migallón Sanz
(Comité de Coordinación del Observatorio).

Informe elaborado por: Helia I. del Rosario y Luis Manzano Sánchez

Área de Administración: Susana Emper Fernández, Noemí Sastre de Diego

Soporte Estadístico y Documental: M^aCarmen García Fernández y Begoña Batres Campo

ISSN: 1988-8554

INDICE

		Pág.
1	RESUMEN EJECUTIVO	3
2	INTRODUCCIÓN	6
3	MARCO JURÍDICO: NORMATIVA SOBRE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN ESPAÑA	12
	3.1 El Marco Normativo General	12
	3.2 Condiciones para la Solicitud de Reagrupación Familiar en España	16
	3.3 Procedimiento y Documentación requerida en el Proceso	22
4	LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN MADRID: LAS DIFICULTADES EL PROCESO	24
	4.1 La reagrupación familiar en España y en Madrid: una aproximación cuantitativa	26
	4.1.1 Datos estadísticos sobre extranjería y reagrupación familiar en España	26
	4.1.2 La reagrupación familiar en Madrid. La inexistencia de datos estadísticos sistematizados:	30
	4.2 La Reagrupación Familiar vista por los agentes involucrados	36
	4.2.1 Sobre los aspectos críticos	36
	4.2.2 La reagrupación familiar vista desde la mediación intercultural	43
	4.2.3 La reagrupación desde la perspectiva de los reagrupantes	45
5	CONCLUSIONES	49
6	RECOMENDACIONES	50
7	BIBLIOGRAFÍA	52
8	ANEXO 1	54

El proceso de Reagrupación Familiar en la Ciudad de Madrid¹

1. RESUMEN EJECUTIVO

Objetivo del Informe:

El objeto del Informe que a continuación se presenta es conocer la situación de las demandas de Reagrupación Familiar de Derecho realizadas en la Ciudad de Madrid por Ciudadanos de Países no miembros de la Unión Europea, incidiendo en los aspectos críticos relacionados con su gestión administrativa y el papel que el Ayuntamiento juega dentro de los procesos de Reagrupación Familiar.

Metodología utilizada:

Para su realización se ha utilizado:

- el sistema de entrevistas en profundidad con personas implicadas en el proceso: solicitantes, agentes sociales que asesoran en uno u otro momento del proceso (ONG, Mediadores Interculturales, Abogados y Notarios). Se han realizado 25 entrevistas en total.
- un análisis y revisión exhaustiva de diferentes textos y documentos sobre esta temática: legislación y estudios específicos.

Principales Conclusiones:

- ha habido un aumento significativo de solicitudes de reagrupación familiar en Madrid, vinculado al aumento de población de origen extranjero con permiso de residencia renovado o en trámites de renovación.
- el ordenamiento jurídico internacional y español recogen en diferentes normas escritas y acuerdos internacionales el derecho a la vida en familia y la reagrupación familiar.
- el proceso de Reagrupación Familiar, presenta algunas dificultades por los requisitos exigidos que la convierten en un mecanismo poco efectivo.

¹ Informe elaborado por Helia Isabel del Rosario y Luís Manzano. Se ha contado con la colaboración de Maria del Carmen García en la elaboración de los cuadros estadísticos y de Dorina Martínez en la transcripción de algunas entrevistas.

- una de las principales dificultades detectadas es la tardanza en la emisión del informe de habitabilidad por parte de la Administración Municipal, lo cual supone optar por la vía notarial que aumenta el coste económico de la tramitación.
- otra de las dificultades que se han encontrado es la falta de información accesible y actualizada sobre el proceso y los trámites.
- no se disponen de datos desagregados sobre el número de solicitudes y concesiones de reagrupación familiar para la ciudad de Madrid.
- el conocimiento de los datos sobre solicitudes y concesiones pueden ayudar a la administración municipal a planificar la integración social de las personas extranjeras reagrupadas.
- las personas que quieren reunificar a sus familiares terminan optando por otras vías para así garantizar la entrada de los miembros de sus familias.
- La Reagrupación Familiar han de ser abordada desde una perspectiva integral que supere la formalidad normativa y económica y que reconozca el conjunto de factores psicosociales involucrados en todo el proceso.

Principales recomendaciones:

- Establecer una mayor coordinación de los entes y actores involucrados en el proceso de reagrupación familiar a fin de poder racionalizar esfuerzos: DGICV, Departamento de Salud Ambiental, Colegio de Notarios, el área de servicios sociales de las diferentes Juntas de Distrito y el Servicio de mediación social intercultural.
- Sistematizar la información estadística sobre el proceso de reagrupación en Madrid.
- Mejorar la información suministrada sobre el proceso de reagrupación familiar, a través de trípticos informativos, página web del Ayuntamiento de Madrid o a través de los dispositivos municipales que ofrecen información a personas de origen extranjero, p ejemplo Oficina de Información y orientación para la Inmigración.

- Evaluar la posibilidad de establecer un acuerdo de colaboración con el Colegio de Notarios sobre la cuestión de tarifas.
- Realizar un plan de actuación integral que involucre a diferentes profesionales (mediadores, trabajadores sociales, ecuatorios, asociaciones) para dar apoyo a las familias que actualmente presentan situaciones críticas y que permita agilizar el proceso aun dentro de los límites establecidos por la normativa.

2. INTRODUCCIÓN

La ciudad de Madrid se ha ido convirtiendo lo largo de los últimos diez años en una de las ciudades españolas con mayor afluencia de personas extranjeras, las cuales, tras un periodo inicial, deciden residir permanentemente o durante un largo periodo en la misma. Es en esta etapa del proceso de integración de las personas extranjeras cuando se opta por la Reagrupación Familiar² para reunirse con la familia que hasta el momento siguen residiendo en el país de origen. Esta etapa viene definida por algunos aspectos claves que indican un alto nivel de integración social y económica. Entre estos aspectos estarían la consecución y renovación de la autorización para trabajar y residir y cierta estabilidad laboral. La reagrupación es, por tanto, la consecuencia de la decisión de alargar la estancia en España y de cierto desvanecimiento del mito retorno, o el desarrollo final de un proyecto migratorio que ya preveía la instalación definitiva en el país de acogida, suponiendo en ambos casos el rencuentro del conjunto de la familia, que tiempo atrás y de manera conjunta ha tomado la decisión de iniciar este proceso migratorio.³

La regulación de este proceso vendría a dar respuesta a las estrategias de reagrupación familiar vinculadas a la realidad de los inmigrantes en nuestro país, estrategias que han sido caracterizadas por Paloma Gómez Crespo (1999) como: la planificada a priori dentro de un proyecto inicial de emigración iniciado por uno de los miembros de la unidad familiar y que tiene por objetivo la reunión final de todo el conjunto familiar; y aquella decidida a posteriori, no planificada inicialmente y que es consecuencia de una reformulación del proyecto migratorio.

La importancia de la reagrupación familiar dentro del conjunto de políticas con las cuales los estados facilitan la inclusión social de los inmigrantes es tal, que ha sido incorporada como una de las variables claves en la construcción del *Índice Europeo*

² La denominación de Reagrupación Familiar de *derecho* hace referencia al proceso por el cual se solicita la Reagrupación atendiendo a la normativa legal y a los trámites que dicha normativa marca. Sin negar la existencia de otras vías de Reagrupación, que podríamos llamar de *hecho*, en el presente Informe haremos referencia básicamente, al proceso formal.

³ “La familia está presente en la decisión de migrar y en la forma en que se acomete el viaje” (Gimenez, 2006)

*de Ciudadanía Cívica e Inclusión*⁴. En este documento se hace explícito que “la reagrupación familiar es un derecho humano básico y es crucial para la vida diaria del inmigrante y su planificación de futuro. También contribuye a la estabilidad familiar y por tanto, a sociedades más cohesionadas (...) Así, los inmigrantes deberían tener derecho a traer a sus familiares lo antes posible y este derecho debería extenderse al conyugue y familiares dependientes, y posiblemente a otros familiares en la línea ascendiente y descendiente”⁵

En España la entrada en vigor del Reglamento de extranjería ha involucrado a los Ayuntamientos en el proceso de reagrupación familiar al establecer que las corporaciones locales tendrán que emitir un Informe de disponibilidad de vivienda para las reagrupaciones familiares. Hasta la entrada en vigor del reglamento de extranjería⁶ el familiar reagrupante debía demostrar la disponibilidad de vivienda mediante acta notarial mixta de presencia y manifestaciones. El cambio introducido por el reglamento ha supuesto por tanto, que las administraciones locales participen en una de las fases decisivas de la regulación de los flujos migratorios. (Sanahuja y Vélez: 2007:3)

El aumento del número de solicitudes de Reagrupación Familiar que se ha registrado en la Ciudad de Madrid guarda obviamente relación con el incremento de la población extranjera residente, aumento que, en algunos momentos, ha estado relacionado con los Procesos Extraordinarios de Regularización. Éstos se han convertido a lo largo de los años en una de las principales vías de entrada a los países de inmigración.⁷

⁴ GEDDES, A.; NIESSEN, J. (2005). Índice europeo de ciudadanía cívica e inclusión. Bruselas: British Council Bruselas.

⁵ Ibid, pág. 12.

⁶ REAL DECRETO 2393/2004 de 30 de diciembre.

⁷ LÁZARO GONZÁLEZ, Isabel, 2002: “La reagrupación familiar de los extranjeros en España. Previsible incidencia de la futura Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar”. En: Revista *Migraciones*. Número 12. Madrid. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones- Universidad de Comillas y el documento del OBSERVATORIO DE LAS MIGRACIONES Y DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE LA CIUDAD DE MADRID (2005). Informe sobre el proceso de normalización de trabajadores extranjeros. Informe Nº 3. Ayuntamiento de Madrid. Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado

Si tomamos en consideración que la población extranjera en la ciudad de Madrid ha pasado de 194.297 personas (a 1 de enero de 2001), a 550.804 personas en el 2007 (a 01-01-2007), y consideramos que, para el año 2005, cuando entra en vigor el Reglamento, la población extranjera en Madrid era de 481.162 personas, podemos inferir la importancia que adquiere para el nivel local involucrarse en el proceso de reagrupación.

Es por este motivo, que el Ayuntamiento de Madrid solicitó al Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la ciudad de Madrid, realizar un estudio exploratorio sobre la situación del proceso de reagrupación con la finalidad de establecer cuáles eran los aspectos críticos relacionados con su gestión administrativa. Por tanto, el objeto del Informe que a continuación se presenta es conocer la situación de las demandas de Reagrupación Familiar de Derecho realizadas en la Ciudad de Madrid por Ciudadanos de Países no miembros de la Unión Europea, analizando:

- El marco jurídico y su procedimiento
- Las dificultades en el proceso
- El estado de las solicitudes

Como una manera de aproximarnos a la situación actual del proceso de reagrupación familiar en la ciudad de Madrid nos planteamos indagar los problemas percibidos por diferentes instancias involucradas en la gestión del mismo, a fin de conocer donde se ubican los aspectos críticos de la gestión y determinar sus posibles efectos sobre la situación personal y familiar de las personas que lo demandan.

Para cumplir con ese objetivo, en una *primera fase*, nos propusimos conocer la percepción que diferentes profesionales, técnicos y mediadores interculturales poseen sobre los nudos críticos del proceso de reagrupación. En una *segunda fase* se trató de establecer cual es la percepción de dicho proceso desde la experiencia

personal y familiar seguida por los extranjeros residentes en la ciudad, y su relación con el proyecto migratorio planteado inicialmente

Para conocer las dificultades relacionadas con la reagrupación familiar se procedió a la realización de entrevistas en profundidad con agentes sociales relacionados con dicha gestión.

La distribución de las entrevistas se realizó tratando de incorporar a actores claves del proceso, como es por ejemplo, personas que han solicitado la reagrupación de algún miembro de su familia, el Departamento de Salud Ambiental del Ayuntamiento de Madrid, ente responsable de elaborar el Informe de habitabilidad. Se incluyó también a responsables de Asociaciones de inmigrantes y ONG que prestan asesoría jurídica a los demandantes de reagrupación, y a abogados y notarios que en el nivel privado trabajan aspectos vinculados a extranjería. Asimismo se priorizó por conocer la experiencia que poseen los mediadores interculturales relacionados con el proceso. Para ello se contó con la colaboración del Servicio de Mediación Social e Intercultural - SEMSI, el cual nos facilitó el enlace con los mediadores de los distritos de Latina, Ciudad Lineal, Villaverde, Chamberí, Retiro, Vicálvaro y Tetuán, a fin de profundizar el conocimiento de los casos y la variedad de situaciones vinculadas al tema.

El guión seguido durante la entrevista pretendió recoger información que permitiera:

- a) Sistematizar la información sobre el rol que desempeñan las diferentes instancias administrativas y de apoyo durante el proceso. El tipo de gestión que realizan, el tipo de asesoría que brindan a los demandantes.
- b) Establecer cuáles son las dificultades que deben confrontar, cómo las han superado y cuáles son los nudos críticos que ameritan una mejor intervención.
- c) Indagar cuales son los colectivos de inmigrantes que presentan más solicitudes.
- d) Conocer si las diferentes instancias llevan algún registro o sistematización del proceso.
- e) Recoger las recomendaciones derivadas de la propia experiencia.

En este Informe se recoge la sistematización de 25 entrevistas realizadas, en primer lugar, a un grupo de profesionales involucrados en la gestión y asesoría sobre reagrupación familiar hechas en el último trimestre de 2006, y en segundo lugar, a un grupo de personas que representan a los colectivos mayoritariamente involucrados en el proceso, realizadas durante el primer trimestre del 2007. Ello nos permitió conocer la percepción de los propios involucrados sobre el proceso y sus dificultades y profundizar en el conocimiento de las modalidades que adquiere el proyecto migratorio a nivel personal y familiar.

El Informe pretende no sólo conocer cuales son las dificultades que el propio proceso de reagrupación genera sino también ver en que medida eso pueda constituir una vulneración del Derecho a la reagrupación que viene amparado en distintos Acuerdos Internacionales, en la Normativa Europea y en la Legislación de Extranjería Española⁸. Además se pretende también, proponer algunas vías para la superación de algunas de las trabas que presenta el proceso, ofreciendo ejemplos de cómo se están resolviendo algunas de las dificultades en otros municipios estableciendo algunas sugerencias y posibles vías de mejora.

Para conseguir los objetivos planteados en este Informe hemos optado por empezar presentando el Marco Jurídico en el que se regula la Reagrupación Familiar, analizando tanto el nivel Internacional como el europeo y el español, centrándonos, en este último, en la presentación de las condiciones y requisitos para la Reagrupación establecidos en la legislación española, pero siempre situándolo y relacionándolo con el ámbito internacional y europeo y las conexiones que se dan entre los tres niveles en relación al Derecho a la Reagrupación Familiar.

A continuación abordaremos las dificultades que el proceso de Reagrupación Familiar implica, recogiendo las opiniones de los profesionales relacionados con el proceso y la percepción y demandas realizadas por algunas personas solicitantes del Derecho a la Reagrupación Familiar.

⁸ Ley 4/2000 (modificada por la Ley 8/200 y la Ley 14/2003) y Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000

El Informe termina con un apartado en el que, además de plantear las conclusiones, se presentan distintas propuestas para superar algunas de las barreras detectadas durante el proceso.

Durante todo el Informe se plantea una perspectiva general y transversal sobre el papel de los Municipios en los procesos de Reagrupación Familiar: la implicación de los Ayuntamientos en el proceso de reagrupación familiar supone disponer de una importante herramienta de planificación vinculada a las políticas de integración. Ello permitirá, como bien señala Sanahuja y Vélez (2007), desde la perspectiva de la gestión a nivel municipal, tener la posibilidad de planificar el proceso de acogida de los reagrupados familiares con anticipación, disponer de información sobre los procesos de asentamiento de la población en los distritos y barrios de la ciudad, y disponer de información sobre las condiciones de habitabilidad de una parte importante de la población inmigrante.

Esperamos que los resultados de éste informe contribuyan en ese sentido, y permita mejorar la gestión pública de un proceso en el cual está involucrado el Ayuntamiento de la ciudad de Madrid. Hacer más eficiente el proceso de reagrupación familiar no sólo contribuye a mejorar las políticas de integración social sino, fundamentalmente, el respeto a los derechos básicos de la familia y el menor, como garantía de la ciudadanía y la convivencia intercultural.

3.-MARCO JURÍDICO: NORMATIVA SOBRE REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN ESPAÑA: De la Declaración Universal de los Derechos Humanos a la Ley Orgánica 4/2000⁹, modificada por la Ley Orgánica 8/2000¹⁰ y la Ley Orgánica 14/2003¹¹

3.1 El Marco Normativo General

Como hemos apuntado anteriormente, por Reagrupación Familiar entendemos el proceso por el cual las personas de origen extranjero reunifican a los diferentes miembros de su familia, de manera que se pueda garantizar su entrada autorizada en territorio español. Dicho proceso está sujeto a una legislación específica que regula los requisitos, los trámites y la fórmula para solicitar este Derecho¹². Además esta legislación también establece quiénes serán los familiares que pueden ser reagrupados, así como los plazos y tiempos para la tramitación y presentación de documentos.

CUADRO 1: Definición de la OIM¹³ de Reagrupación Familiar

La reunificación de la familia de los migrantes es el proceso social y legal de la reunión de un trabajador migrante con los miembros de su familia en el País. Existen dos requisitos indispensables básicos para la reunificación de los trabajadores migrantes y su familia:

-la residencia legal del reagrupante

-la entrada posterior de los reagrupados a la concesión de la reagrupación

⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social .BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

¹⁰ BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000.

¹¹ BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003.

¹² Si bien el informe se plantea la Reagrupación familiar en toda su gama, queremos aclarar que no se ha tenido en cuenta el desarrollo particular que la aplicación de este Derecho hace para el caso de personas refugiadas y/o solicitantes de asilo, ni para el caso de nacionales de Estados de la UE. En ambos casos la legislación establece menos requisitos y exigencias para gozar del Derecho a la Reagrupación. En este informe nos limitamos a analizar la aplicación de este derecho en el caso de Nacionales miembros de Terceros Países.

¹³ Organización Internacional de las Migraciones

A la hora de definir el marco legal en el que se inscribe la regulación de la Reagrupación Familiar de los familiares de los extranjeros residentes en España, hemos de tener en cuenta y manejar tres niveles distintos de Derechos:

1. *Nivel Internacional* que hace referencia a aquellos derechos reconocidos por normas Internacionales ratificadas por el Estado Español: Declaración Universal de los Derechos Humanos, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, distintas Resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Convención de los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
2. *Nivel de la Comunidad Europea* que incluye las distintas Directivas elaboradas por la Unión Europea (UE) y Tratados propios o suscritos por la UE: Tratado de Ámsterdam, Consejo Europeo de Maastricht y de Tampere, La Carta Social Europea, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, finalmente, la Directiva 2003/86 del Consejo de Europa sobre Reagrupación Familiar.
3. *Nivel Nacional* que incluye la legislación propia en la materia, legislación que une los aspectos del ordenamiento jurídico interno con la transposición de las directivas europeas y la garantía de los derechos reconocidos por aquellos tratados que el Estado Español suscribe o firma. Desde la Constitución Española, (Artículo 18), a la legislación española sobre extranjería, regulada en la actualidad es la Ley Orgánica 4/2000 (modificada por la Ley Orgánica 8/2000 y la 14/2003) y el Reglamento de la Ley 4/2003.

Del primer nivel cabe mencionar como desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta los otros Tratados Internacionales mencionados en el párrafo anterior, se recoge la idea de la necesidad de proteger a la familia como “elemento natural y fundamental de la sociedad”, protección que correspondería tanto a la propia sociedad como al Estado.¹⁴ Si a ambos textos le añadimos la

¹⁴ Artículo 13, párrafo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, 18 de diciembre de 1990¹⁵ y de 1 de Marzo de 2001, en las que señalan la importancia vital de la reagrupación familiar y de facilitar la reunificación de las familias y los artículos 9 y 10 de La Convención de Derechos del Niño¹⁶, tenemos el escenario internacional que garantiza la protección del derecho a la familia.

Cuando llegamos al nivel Europeo la consideración sobre el derecho a la familia como un derecho relevante se mantiene. Esta idea se puede extraer tanto de la Carta Social Europea como del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de cuya lectura se extrae rápidamente que es responsabilidad de los Estados facilitar la reagrupación familiar de los trabajadores extranjeros residentes dentro de sus fronteras.

No obstante, resulta preciso hacer una apreciación de lo planteado hasta ahora sobre estas líneas: si bien se garantiza la protección de la familia, en ningún caso podemos considerarlo como un derecho inderogable e incuestionable, si no que se trata de un derecho reconocido y protegido internacionalmente, pero no un derecho absoluto y en cualquier caso un derecho que ha de ser regulado por los Estados y, por tanto, está totalmente vinculado al desarrollo de la Política Migratoria que articule cada Estado.

Es por eso que tanto a nivel comunitario como nacional existe una larga trayectoria de regulación de la Reagrupación Familiar. En el caso de Europa desde 1997 la Unión Europea comienza a definir la regulación de la Reagrupación Familiar, como una parte de la Política Comunitaria sobre inmigración. Es en el Tratado de Ámsterdam en el que se recoge la necesidad de regular las condiciones de entrada

¹⁵ Dicha resolución dio lugar a La Convención Internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

¹⁶ Artículo 9: “Los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando (...) tal separación es necesaria en el interés superior del niño.”
Artículo 10:” (...) toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.

y residencia de nacionales de terceros países, incluyendo la reagrupación familiar como una de las vías de entrada y por tanto susceptible de ser regulada.¹⁷

Dos años después El Consejo Europeo de Tampere¹⁸ reconoce la importancia de regular la Reagrupación Familiar como base para una política común migratoria, en dicho reconocimiento se plantea también que esta política surja de la base de la equiparación de derechos entre ciudadanos de la Unión europea y los Nacionales de terceros países.

A partir de este momento la Comisión comienza a elaborar la Directiva Europea sobre el derecho a la Reagrupación familiar, que tras varias modificaciones fue aprobada por el Consejo de Europa el 22 de septiembre de 2003.¹⁹ Esta debía de ser transpuesta a los ordenamientos jurídicos nacionales antes del 3 de octubre de 2005.

A continuación abordaremos el nivel nacional y veremos en que medida la transposición de esta Directiva se ha realizado a nuestras normas jurídicas en plazo y forma.

Ya en 1994 el Consejo de Ministros dicto una Resolución sobre condiciones generales de la Reagrupación Familiar. Desde ese momento hasta la actualidad muchas han sido las reformas en materia de extranjería que se han llevado a cabo, dando como resultado final la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000 y la Ley Orgánica 14/2003, que en su artículo 16 establece el derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar, y el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica 4/2000.²⁰

¹⁷ Artículo 63 del Tratado de Ámsterdam; en este se da un plazo de cinco años al Consejo de Ministros para adoptar la medidas que permitan la regulación de la política migratoria.

¹⁸ 16 de octubre de 1999

¹⁹ Directiva 2003/86 del Consejo de Europa, de 22 de septiembre de 2003.

²⁰ BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005

A juicio de Aurelia Álvarez Rodríguez²¹ España con su legislación y con el Reglamento de Aplicación de la misma, ha cumplido con la transposición de la Directiva Europea, si bien ella insiste en que la legislación española incluye algunos aspectos restrictivos que no aparecen mencionados en la Directiva y que sería conveniente ser revisados para un total cumplimiento de la norma.

En cualquier caso el objeto que nos interesa ahora es ver cuales son las condiciones y los requisitos que la legislación española exige para las solicitudes de Reagrupación Familiar y analizar en que medida estos facilitan u obstaculizan el proceso.

3.2 Condiciones para la solicitud de Reagrupación Familiar en España:

Para poder ejercer el derecho a la reagrupación familiar se exige el cumplimiento de varios requisitos:

- *El extranjero titular del derecho, debe **haber residido legalmente** durante el período de un año en España y debe contar con una autorización para residir al menos por otro año.*

En caso de haber solicitado la renovación del permiso de residencia y haber pasado más de tres meses sin recibir respuesta, se entenderá que dicha renovación ha sido concedida mediante `silencio administrativo positivo. En ese caso, habrá que solicitar certificado acreditativo de ello y en base al mismo solicitar que sea entregada la nueva tarjeta de trabajo y residencia.

- ***Acreditación de empleo y/o recursos económicos** para atender las necesidades de la familia, incluyendo asistencia sanitaria si esta no está cubierta por la Seguridad Social.*

²¹ Álvarez Rodríguez, I. (2006). No entramos en este Informe a comparar y valorar en que medida se ha realizado la transposición de la Normativa Europea a la legislación española, pero invitamos al lector a consultar dicha cuestión el en libro referido, en el que se hace un análisis exhaustivo e interesante del modo en que se ha llevado a cabo esa transposición.

Este requisito mantiene lo dispuesto por la normativa comunitaria 2003/86/CE la cual establece que los Estados miembros deberán evaluar dichos recursos en función de su naturaleza y de su regularidad y podrán tener en cuenta la cuantía de los salarios y las pensiones mínimas, así como el número de miembros de la familia.

Hasta el momento no se ha producido la publicación de ninguna disposición que establezca la cuantía exacta de los medios de vida y en la ponderación de éstos medios se deberán considerar no tan sólo los recursos económicos disponibles por el reagrupante sino también otros factores que tendrán que recibir una valoración individualizada. (Solé Alamarja, .E.: 2006:96).

- ***Acreditar la disponibilidad de vivienda adecuada.*** Al respecto el Decreto 2393/2004 establece que las Corporaciones Locales del lugar de residencia del solicitante, en un plazo máximo de 15 días desde la solicitud, deberán emitir un informe y notificarlo al interesado y, simultáneamente, a la autoridad competente para resolver la petición de autorización por reagrupación. En este sentido, los entes locales, darán cumplimiento a lo establecido en la norma de extranjería haciendo constar, en el referido informe lo siguiente:

- Documento nacional de identidad (DNI) o tarjeta de identificación de residentes (TIR), en vigor.
- Título que acredita la ocupación de la vivienda: escritura de compraventa, contrato de arrendamiento, etc.
- Indicación del número total de habitantes de habitaciones de la misma e indicación del uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda
- Personas que habitan la vivienda actualmente según información del propio padrón de habitantes.
- Cuantas personas se pretende reagrupar y qué parentesco tienen con el solicitante
- Condiciones de habitabilidad y equipamiento de la vivienda (cédula de habitabilidad)

El solicitante deberá acompañar la documentación que acredite los datos que constan en la solicitud.

La normativa también establece que “una vez que hayan transcurrido quince días desde la solicitud del informe, y siempre y cuando la corporación no haya emitido el mismo, cabe presentar acta notarial mixta de presencia y manifestaciones para acreditar el requisito de la vivienda justificando el transcurso del plazo mencionado mediante el documento acreditativo de la solicitud”

- **Familiares sujetos de reagrupación:** se podrá reagrupar a los siguientes familiares, previa demostración del vínculo familiar.

1) a su cónyuge, siempre que no se encuentre separado de hecho o de derecho o que el matrimonio se haya celebrado en fraude de ley. No se podrá reagrupar a más de un cónyuge.

2) los hijos del residente y de su cónyuge²², incluidos los adoptados (cuya adopción tenga vigencia legal en España), menores de dieciocho años o incapacitados y que no estén casados ni sean independientes

3) los menores de dieciocho años o incapaces cuando el residente extranjero sea su representante legal.

4) los ascendientes del residente y de su cónyuge, cuando estén a cargo del reagrupante y existan razones que justifiquen la necesidad de que residan en España.

En síntesis:

CUADRO 2: Familiares reagrupables y requisitos según legislación española²³

²² Siempre que se tenga la patria potestad de los mismos o este autorizado por el otro progenitor de los menores.

1. La Solicitud la realiza el reagrupante (residente con autorización)	
2. Familiares reagrupables <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cónyuge no separado de hecho ni de derecho ▪ Hijos menores de edad, solteros del residente y de su cónyuge ▪ Hijos adoptados del residente y de su cónyuge ▪ Incapacitados y menores cuyo representante legal sea el reagrupante ▪ Ascendientes del reagrupante o su cónyuge a cargo 	3. Requisitos <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ser titular de una autorización de residencia renovada ▪ Disponer de medios de vida desmotrables ▪ Garantías de asistencia sanitaria para si mismo y su familia ▪ Garantías de vivienda digna para si mismo y su familia

El Cuadro 3 recoge una comparativa de algunos países de la Unión Europea en materia de reagrupación familiar que nos permitirá a su vez, comparar con el caso español. Partiendo de la información contenida en el mismo, cabría destacar:

Respecto a los familiares reagrupables:

- Italia y Portugal son los menos restrictivos en cuanto a qué familiares pueden acogerse a la Reagrupación, ya que incluyen a padres y hermanos dependientes.
- Bélgica regula de manera específica este aspecto y amplía, hasta los 20 años máximo la posibilidad de reagrupación, teniendo en cuenta el límite para la mayoría de edad que esos países establecen.
- Alemania en este sentido sería el Estado que más restricciones pone al reducir la edad de los hijos menores reagrupables a 16 años en vez de 18. Si bien, Alemania incluye la Pareja de Hecho, (indistintamente de su orientación sexual) como familiar reagrupable, aspecto que no recoge ninguno de los otros Estados.

Respecto a los requisitos

²³ Según lo establecido en la citada Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000 y la Ley Orgánica 14/2003) y el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica 4/2000

- todos coinciden en la obligatoriedad de una vivienda digna y medios de vida para mantener a la familia.
- el tiempo mínimo de Residencia legal en el país exigido para poder iniciar el trámite de la Reagrupación varía en cada uno de los casos: desde los tres meses en el caso de Bélgica hasta los cinco años en el caso de Alemania.
- el caso más particular es el de Bélgica que entre sus requisitos introduce la obligación de que la reagrupación de todos los miembros sea hecha en el plazo del año siguiente al que se ha comenzado con la primera Reagrupación.

CUADRO 3 Comparativa del caso de cinco países de la UE con España²⁴

PAIS	FAMILIARES REAGRUPABLES	REQUISITOS
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cónyuge y/o pareja de hecho,(también las del mismo sexo) ▪ Hijos menores hasta los 16 años y entre 16 y 18 años si hablan alemán ▪ Ascendientes e hijos mayores de 18 años en situaciones de especial necesidad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tener un permiso de “establecimiento” (cinco años de residencia) ▪ Que el matrimonio se haya realizado con fecha anterior a su entrada en Alemania ▪ Capacidad de mantener económicamente a los miembros reagrupados y disponer de vivienda adecuada
Bélgica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cónyuge ▪ Hijos menores a su cargo hasta 18 años²⁵ y de su cónyuge ▪ Mayores de 18 incapacitados a su cargo ▪ Padres a cargo si el reagrupante es de nacionalidad turca 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tener un permiso de residencia de al menos tres meses ▪ No haber sido a su vez reagrupado ▪ Capacidad de mantener económicamente a los miembros reagrupados y disponer de vivienda adecuada ▪ La reagrupación del conjunto familiar se ha de realizar como mucho antes de la finalización del año siguiente en que se ha comenzado el proceso de reagrupación
Francia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cónyuge ▪ Hijos menores de 18 años y de su cónyuge (por fallecimiento del anterior cónyuge o por tener la patria potestad exclusiva sobre el menor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poseer un permiso de residencia legal de más de 18 meses ▪ Capacidad de mantener económicamente a los miembros reagrupados y disponer de vivienda adecuada
Italia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cónyuge ▪ Hijos menores de 18, incluidos los nacidos fuera del matrimonio (con consentimiento del otro progenitor) ▪ Ascendientes a cargo ▪ Familiares de primer grado, incapacitados para el trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permiso de residencia superior a un año ▪ Capacidad de mantener económicamente a los miembros reagrupados y disponer de vivienda adecuada
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cónyuge ▪ Hijos menores o incapacitados (incluidos los adoptados), de la pareja o de uno de sus cónyuges ▪ Padres del residente y su cónyuge a cargo ▪ Hermanos menores a cargo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permiso de residencia de un año mínimo ▪ Capacidad de mantener económicamente a los miembros reagrupados y disponer de una vivienda adecuada

²⁴ Elaboración propia a partir de las legislaciones vigentes en los países analizados.

²⁵ Excepciones; podrán reagruparse mayores de 18 años en los siguientes casos: si sus legislaciones nacionales establecen la mayoría de edad en más de 18 años (máximo 20 años) como es el caso de Marruecos, Argelia, Túnez y Turquía.

3.3 Procedimiento y documentación requerida en el proceso

El expediente de reagrupación familiar consta de dos fases: una, que tiene lugar en territorio nacional, concretamente en la provincia de residencia del reagrupante y, la segunda, correspondiente a la tramitación del visado, que tiene lugar en el país de residencia de los familiares que pretende reagrupar.

Para tramitar la solicitud de reagrupación, el extranjero residente legal con permiso renovado, deberá presentar la siguiente documentación:

- Solicitud en modelo oficial, original y tres copias
- Fotocopia del pasaporte del reagrupante en vigor
- Fotocopia de su permiso de residencia renovado
- Fotocopia de su permiso de residencia renovado, o bien fotocopia del primer permiso de residencia junto con el resguardo de la solicitud de renovación
- Documentación acreditativa de los vínculos familiares y, en su caso, la edad y la dependencia legal y económica.
- En el caso de que vaya a reagrupar al cónyuge, declaración firmada por el reagrupante en la que indique que no convive con otro cónyuge en España.
- Acreditar disponibilidad de vivienda adecuada para sí mismo y para los familiares que quiere reagrupar.
- Acreditación de empleo y/o recursos económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, incluyendo la asistencia sanitaria en el caso de no estar cubierta por la Seguridad Social.

Para cumplir éste último requisito, deberá presentar:

- Tres últimas nóminas
- En el caso de que no trabaje, justificación de ingresos
- Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del año anterior

- Justificar la afiliación y alta en la Seguridad Social o seguro de asistencia sanitaria y beneficiarios
- Acreditar la disponibilidad de vivienda adecuada por lo que deberá que presentar el contrato de alquiler o de propiedad, así como un informe expedido por la corporación local en el que conste que el reagrupante dispone de un alojamiento adecuado para sí mismo y su familia; o bien un acta notarial en el que conste dichos extremos.

Reunidos todos los requisitos anteriores, el órgano competente resolverá la concesión del permiso de residencia temporal por reagrupación la cual deberá ser notificada al reagrupante. El pariente o reagrupado dispondrá partir de ese momento de dos meses desde la notificación para acudir a la misión diplomática u oficina consular española en su país y presentar personalmente la solicitud del visado que le permita entrar en territorio español. Para ello deberá consignar la siguiente documentación:

- Solicitud de visado según modelo oficial
- Pasaporte en vigor del familiar reagrupado con una vigencia mínima de cuatro meses.
- Certificado de antecedentes penales del país o países en los que haya residido los últimos cinco años, traducido y legalizado.
- Certificado médico en el que conste que no padece de enfermedades infecto contagiosas susceptible de cuarentena conforme al reglamento sanitario internacional.
- Fotocopia del permiso de residencia que previamente le habrán notificado al reagrupante.
- Acreditación de los vínculos familiares y,
- Abonar las tasas consulares correspondientes

Durante este proceso, la misión diplomática puede solicitar la comparecencia del solicitante del visado a fin de realizar una entrevista. Si el interesado no comparece

en los 15 días siguientes a ese requerimiento se entenderá que desiste de la solicitud.

Se estima que el plazo de tramitación dure aproximadamente dos meses, pero ello dependerá del volumen de trabajo existente en el consulado o embajada. Una vez resuelto favorablemente, y de recoger personalmente el visado o a través de representante legal, los familiares reagrupados tendrán que viajar a España dentro del período de validez del visado, que nunca será superior a tres meses. Una vez en España debe solicitar la tarjeta de residente como reagrupado en el plazo máximo de un mes.

En conclusión, “la primera solicitud, la que conforme a la antigua normativa se conocía como informe gubernativo, quedará en suspenso a la espera de la solicitud y resolución del trámite del visado. La eficacia pues de la primera, se produce únicamente cuando se resuelve el visado favorablemente y el extranjero reagrupado entra en territorio nacional” (Solé Alamarja, E., 2006:101).

Descrito el procedimiento formal vinculado a la reagrupación familiar, a continuación expondremos cómo se ha ido desarrollando éste en la ciudad de Madrid, tratando de ubicar el mismo en el contexto general del proceso de reagrupación en España, a fin de precisar cuáles son algunos de los aspectos críticos vinculados a su tramitación, y establecer algunas recomendaciones relacionadas con la intervención que corresponde al ámbito local en esta materia.

4. LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN MADRID: LAS DIFICULTADES DEL PROCESO

La reagrupación familiar es un proceso complejo que relaciona diferentes instancias de gestión burocrática con una diversidad de situaciones personales y familiares que se van modificando permanentemente. Varios autores coinciden en esta afirmación, unos incidiendo en lo restrictivo de la norma y el nivel excesivo de exigencia que suponen los requisitos y trámites para la reagrupación familiar (Fernández Sánchez, P. A., 2002: 394); y otros señalando como la transposición de la Directiva

Comunitaria en España hace que el ordenamiento Jurídico Español sea más restrictivo y contradiga a la propia Directiva Europea en algunos aspectos (Álvarez Rodríguez, A., 2006). No hay que olvidar, al respecto, que el espíritu del Consejo de Tampere planteaba la equiparación de Derechos entre Ciudadanos de la Unión europea y Nacionales de terceros países, tal y como planteábamos en página anteriores.

En el caso de España el tema ha sido abordado fundamentalmente desde la perspectiva del análisis jurídico. Los aspectos vinculados a la gestación y cambio en la normativa que rigen dicho proceso en el marco comunitario europeo y a nivel nacional, y las modificaciones que las mismas han tenido a fin de adaptarse al control de los flujos migratorios han sido reseñados en diferentes artículos y documentos. (Ezquerro J. 1997, Lázaro G., 2002, Godoy y Triguero, 2005). Pero así como existe una exhaustiva información acerca de los aspectos jurídicos y normativos vinculados al tema de la reagrupación, la sistematización estadística, fiable y actualizada es de difícil acceso y casi inexistente, de manera desagregada, a nivel territorial. Lo mismo ocurre cuando se desea indagar acerca de las dificultades operativas y de carácter administrativo vinculadas a las gestiones pautadas por la normativa vigente, sobre todo cuando se desea correlacionar el número de solicitudes tramitadas, su aprobación (o derogación) y la consecución definitiva del trámite de visado.

Se podría justificar la poca sistematización de esa experiencia, desde la perspectiva de las administraciones locales involucradas, por ser éste, ciertamente, un proceso de creciente complejidad, que implica diferentes niveles intergubernamentales y en el cual se yuxtaponen permanentemente cambios en la regulación de los flujos migratorios, además de ser un proceso que abarca las distintas particularidades vinculadas a un proyecto migratorio inicialmente individual, que con el tiempo se convierte en un proyecto familiar. Sin embargo, y a pesar de las dificultades apuntadas, a continuación trataremos de presentar una aproximación cuantitativa del proceso.

4.1 La reagrupación familiar en España y en Madrid: una aproximación cuantitativa:

4.1.1 Datos estadísticos sobre extranjería y reagrupación familiar en España:

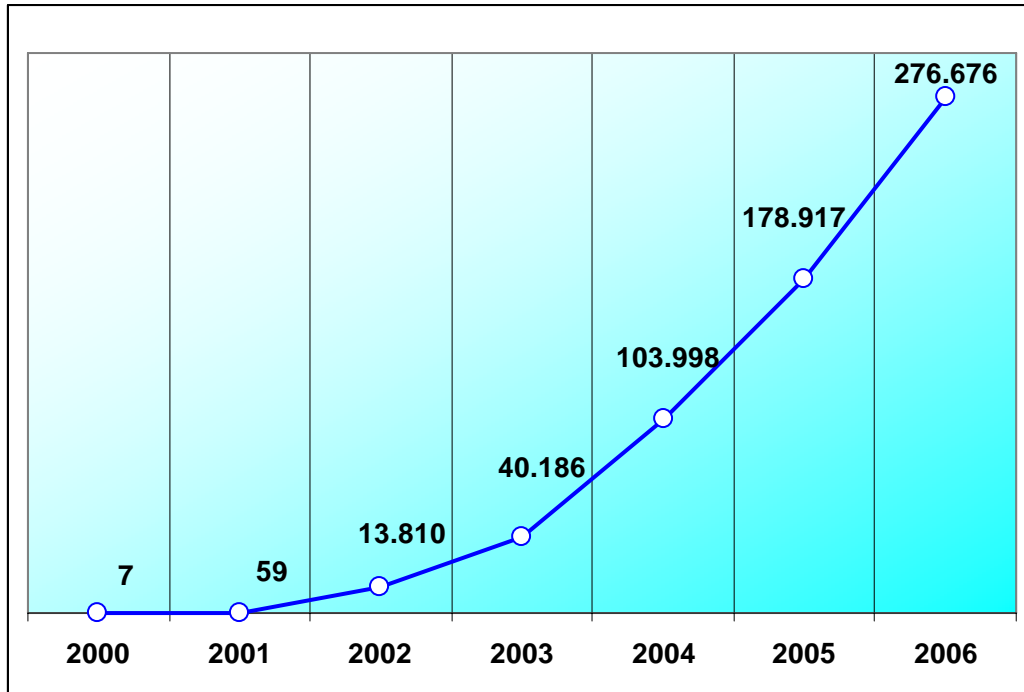
Cuando se desea obtener series estadísticas sobre el proceso de reagrupación familiar en España, se podría afirmar que la información disponible es casi inexistente. Ha sido muy difícil acceder a ella a partir de las fuentes secundarias tradicionales como el INE o el *Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración* del Observatorio Permanente de la Inmigración, adscrito a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.²⁶

El pasado 15 de marzo de 2007, un titular de prensa reseñaba *“La reagrupación familiar abre la puerta a 245.000 inmigrantes en sólo tres años”* y destacaba lo siguiente: *“En el año 2000, la Administración sólo concedió siete autorizaciones de residencia por la vía de reagrupación familiar. El año pasado fueron 97.759. Y, si sumamos las concedidas a lo largo de los últimos siete años, el resultado asciende a 276.676. Estamos pues, ante un fenómeno que crece en progresión geométrica”*. (Cuadro 1).

²⁶ En entrevista realizada a funcionarios de esa dependencia se nos informó que ha sido difícil sistematizar la información estadística sobre reagrupación familiar de manera desagregada por Comunidad Autónoma y mucho menos a nivel municipal. Se nos informó que está por publicarse un Boletín con información sobre reagrupación, el cual no ha sido editado al momento de redactar este Informe. Por tanto, los datos aquí recogidos, según nos indicaron, y que fueron publicados en el Diario El País del 15 de marzo de 2007, pág. .34, son extraídos de un informe elaborado por la Secretaría de Estado a raíz de una solicitud de intervención parlamentaria.

Gráfico 1

Número de permisos concedidos (acumulado)



FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

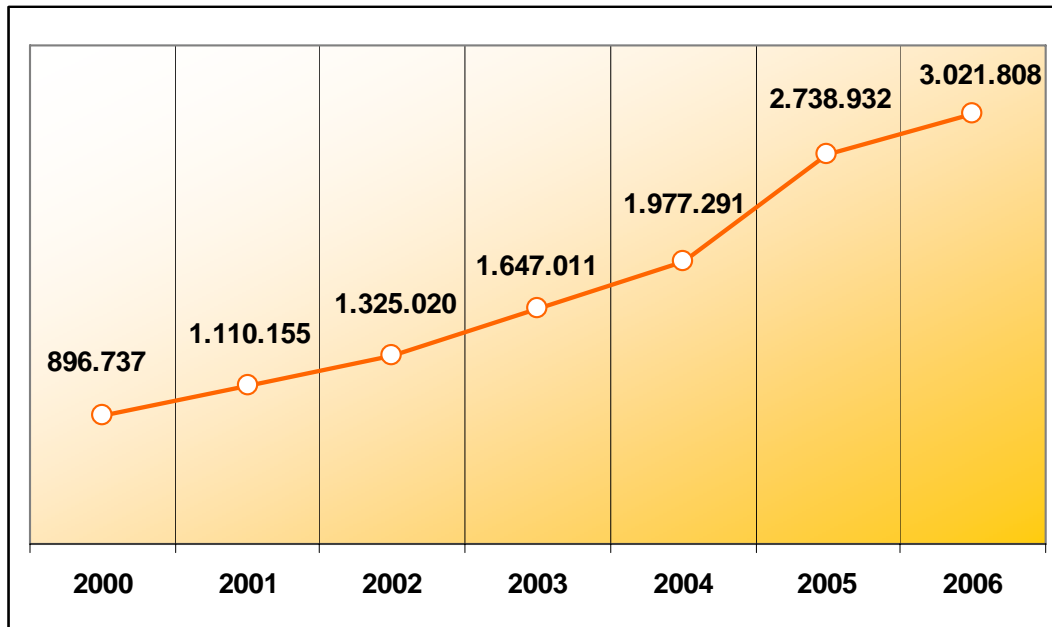
Tomado de: Diario El País 15 de marzo 2007, pág. 34.

Según apuntaba el artículo citado, el desequilibrio entre el número de solicitudes realizadas y el número de reagrupaciones concedidas se ha ido reduciendo paulatinamente y se señala: "(...) en 2000 fueron solicitadas 7.197 pero sólo se concedieron siete. En 2001 fueron solicitadas 10.028, pero sólo se concedieron 52. En 2002 la diferencia comenzó a reducirse: fueron solicitadas 18.541 y se concedieron 13.751. En el año 2003 fueron solicitadas 32.561 y se concedieron 26.435.

Si se relaciona esa información con la que suministra el Cuadro 2 se puede observar que las solicitudes de reagrupación familiar están aun muy por debajo del número de extranjeros con permiso de residencia. Ello puede responder inicialmente a dos cuestiones: la primera que muchos de los residentes extranjeros están por renovar su permiso de residencia, o que un alto porcentaje de estos residentes no se

plantean aún un proyecto migratorio que involucre a la familia ó aun se mantienen expectativas de retorno.

Gráfico 2
Extranjeros con permiso de residencia



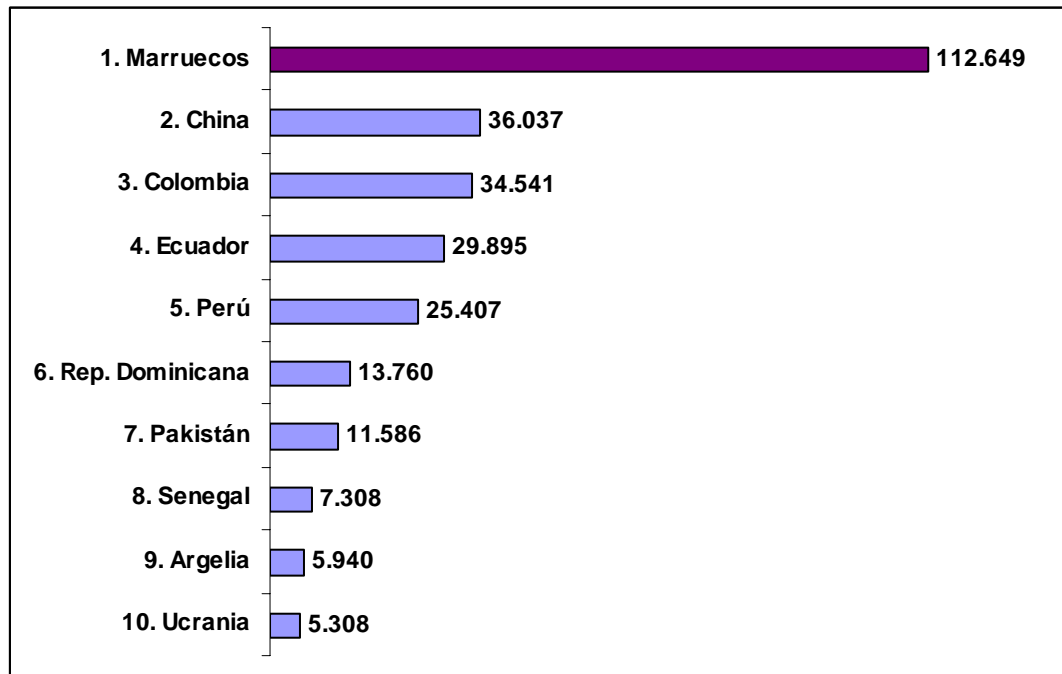
FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Tomado de: Diario El País 15 de marzo de 2007.

En el Cuadro 3 se aprecia que los países de procedencia de los familiares reagrupados durante el período 2000 – 2006 fueron fundamentalmente Marruecos, China, Colombia y Ecuador. Llama la atención el caso de Ecuador que siendo el segundo colectivo con tarjeta de residencia 363.245 (a 1 de enero de 2007), aparezca por debajo de China en el cuadro referente a procedencia de familiares durante 200-2006: 29.895 personas, cuando el colectivo chino aparece con 97.581 permisos de residencia y 36.037 ‘reagrupados’ durante ese período. Como puede observarse son datos que sugieren varias hipótesis de trabajo y la necesidad de investigar y seguir profundizando en el tema.

Gráfico 3

Países de procedencia de los familiares (en 2000-2006)



FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Tomado de: Diario El País 15 de marzo 2007

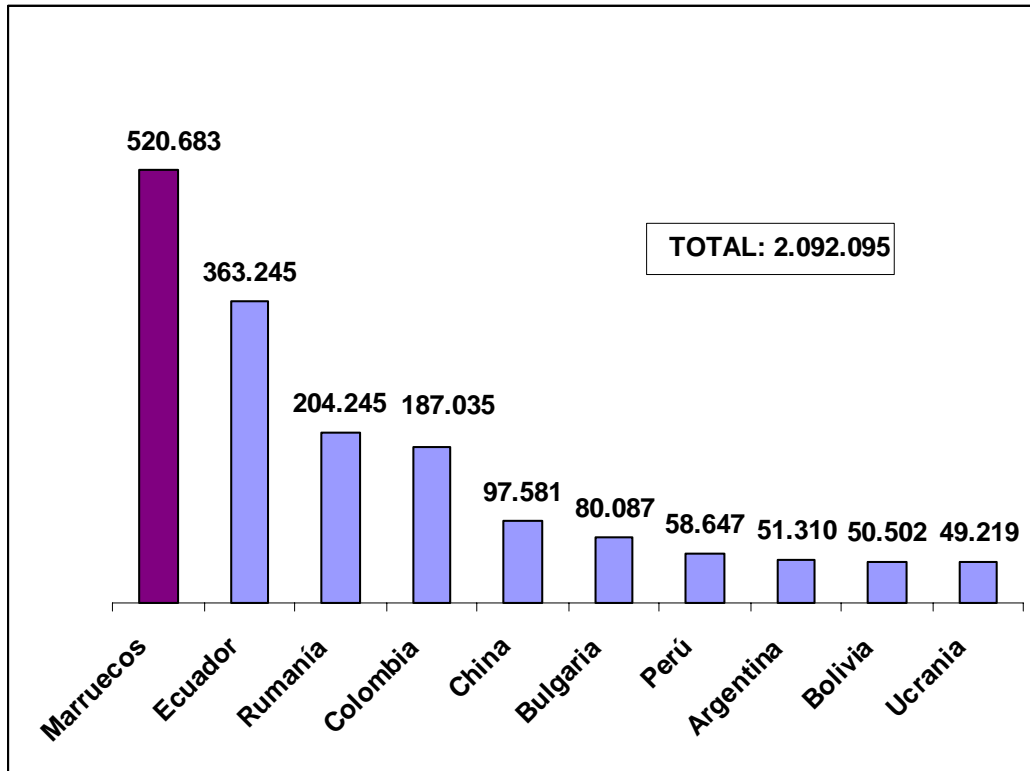
Así por ejemplo, cabría preguntarse si existe o no correlación entre los permisos de residencia y el número de solicitudes de reagrupación, o si estas varían según las nacionalidades y países de procedencia de los trabajadores extranjeros., según el tipo de proyecto migratorio o si varían según las posibilidades económicas del reagrupante, su familia y las redes de apoyo que tengan.

Ahora bien, los datos permiten inicialmente considerar que las solicitudes de reagrupación familiar continuarán incrementándose en los próximos años pues aun hay muchas personas consolidando su proyecto migratorio. *"Han alcanzado una estabilidad económica y una integración social. Se han "establecido"*²⁷

²⁷ Véase: Diario *El País*, 15 de marzo de 2007, pág. 34

Gráfico 4

Inmigrantes no comunitarios con tarjeta de residencia*



* Principales países de residencia, a 1 de enero de 2007

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Tomado de: Diario El País

A continuación trataremos de aproximarnos cuantitativamente al tema de la reagrupación en el caso de Madrid.

4.1.2 La reagrupación familiar en Madrid. La inexistencia de datos estadísticos sistematizados:

Como habíamos indicado anteriormente, no podemos contar con información estadística sobre reagrupación familiar desagregada por Comunidad Autónoma a fin de poder establecer algún marco comparativo a nivel regional, mucho más difícil es obtener datos sistematizados en los últimos años a nivel municipal.

Existen algunos datos para el caso de Cataluña, específicamente de Barcelona. Las cifras estadísticas publicadas en la Memoria del año 2005 del Gabinete Técnico de Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona, (ente encargado desde febrero del 2005 de gestionar el informe de habitabilidad -IDV), indicaban que a lo largo del 2005 habían recibido 4.459 solicitudes de IDV de las cuales 3.576 (El 80,2%) fueron informes positivos, 576 (12,9%) fueron notificaciones de notario, 152 (3,4%) expedientes de resolución negativa y 156 (3,5%) expedientes en proceso de visita o pendientes de resolución.²⁸

Siguiendo la síntesis realizada por Sanahuja y Vélez (2007:5), para el caso de Barcelona *“el 59 % de las solicitudes es para reagrupar a un familiar, mientras que un 24,8% quiere reagrupar a dos familiares, un 10% a tres y un 5,6% de los casos más de 3 familiares. (...) Las principales nacionalidades que solicitan reagrupar a familiares son la ecuatoriana, la peruana, la colombiana, la china y la dominicana. Resaltando que “algunas nacionalidades tienden a reagrupar más que otras respecto a su representatividad sobre el conjunto de empadronados de origen extranjero en Barcelona. Los inmigrantes de nacionalidad ecuatoriana, por ejemplo, representan el 14,6% de la población extranjera empadronada en Barcelona al 1 de enero de 2006, pero son el 28 % de los solicitantes de reagrupación familiar.”*

Como una manera de aproximarnos cuantitativamente al tema de la reagrupación familiar en la ciudad de Madrid quisiéramos hacer referencia a algunos de los resultados que arrojó la *Encuesta 2005 sobre Convivencia* realizada por el Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid y publicada en el *Anuario 2006*.²⁹

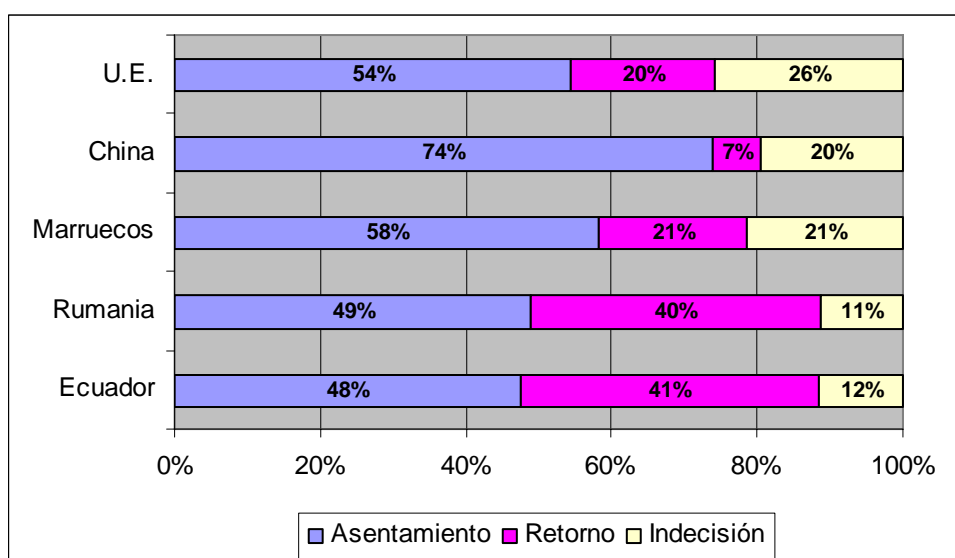
Cuando se preguntaba sobre las *perspectivas de asentamiento y retorno*: rumanos y ecuatorianos son los que menos dudas expresaban a la hora de situarse en un futuro próximo (dentro de cinco años) en la ciudad de Madrid; en cambio, los

²⁸ Esta referencia y los datos han sido tomados del trabajo sobre la reagrupación familiar en Barcelona elaborado por Sanahuja y Vélez (2007).

²⁹ La encuesta fue realizada un total de 3.200 personas de las cuales 1.800 eran personas de origen extranjero. Véase. OMCI: *Anuario 2006*, pp 251-346.

comunitarios son los más indecisos. Los chinos destacan entre quienes tienen decidido permanecer en Madrid en ese plazo; y paradójicamente, rumanos y ecuatorianos los que más proyectan marcharse (precisamente los que han llegado más recientemente).

Gráfico 5
Perspectivas de asentamiento o retorno
según origen nacional

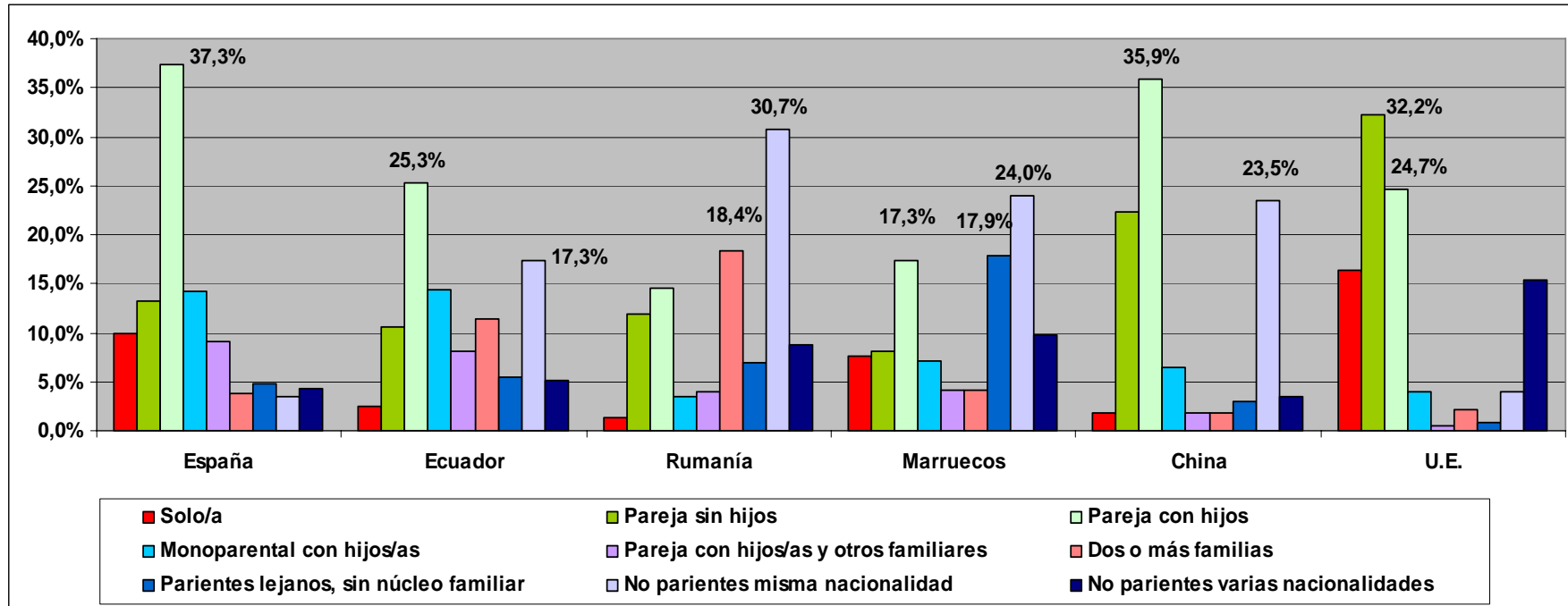


Fuente: Encuesta Convivencia 2005.

Respecto a las *redes familiares* en la ciudad de Madrid –en la misma o diferentes viviendas- se ponían de manifiesto situaciones diferenciadas. Los que no tienen ningún familiar en esta ciudad son mayoría entre los originarios de la Unión Europea, alrededor del 40% de los chinos y rumanos y casi el 30% de los marroquíes. Se trata de personas que no cuentan con el apoyo de personas de parentesco cercano en el lugar de residencia. Esta situación afecta muy poco –como era de esperar- a los autóctonos y –sorprendentemente- a los ecuatorianos. Los parentescos dominantes son hermanos y primos (autóctonos, ecuatorianos y marroquíes), hermanos y cuñados (rumanos y comunitarios) o primos y hermanos (chinos). Los tíos destacan entre autóctonos, chinos y ecuatorianos y los suegros entre autóctonos y comunitarios (Gráfico 7).

Gráfico 6

Personas con las que convive, según origen nacional*

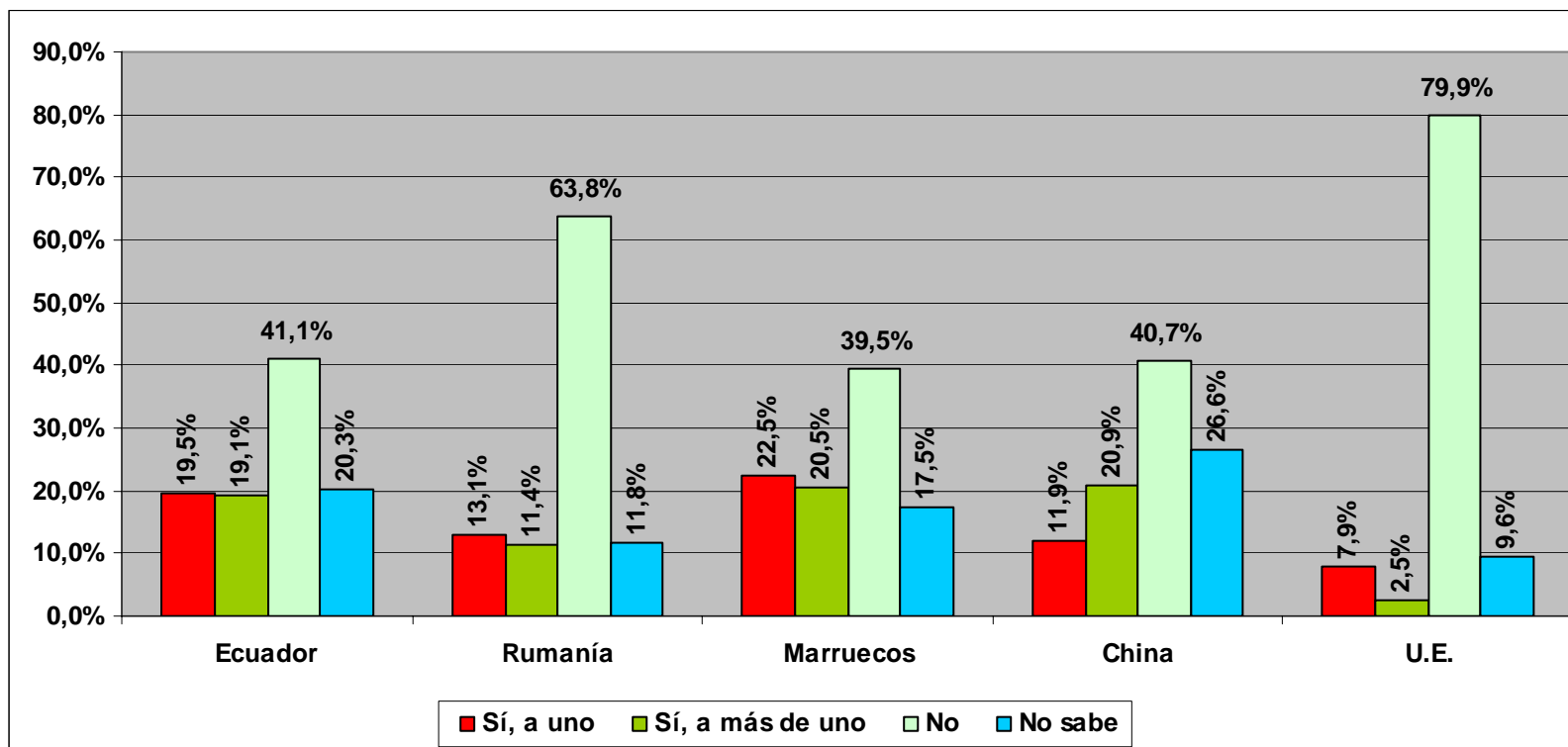


* En cada caso, se presenta el valor de la opción preferente, así como la segunda opción preferida si supone un porcentaje considerable

FUENTE: Encuesta de la Convivencia 2005

Gráfico 7

Intención de reagrupar a algún familiar, según origen nacional



FUENTE: Encuesta de la Convivencia 2005

Respecto a la *intención de reagrupar a algún familiar*, destaca cómo la mayoría de los encuestados indicaba preferentemente no tener intención de reagrupar a algún familiar, situación que en el caso de los extranjeros comunitarios alcanzaba casi el 80% y un 63% para los rumanos. En el caso del colectivo ecuatoriano, (el más representativo en la ciudad de Madrid), de un total de 206 personas encuestadas, el 41,1% respondió que no esperaba traer a algún familiar, un 19,5 % indicó que al menos un familiar y el 19,1% a más de uno, mientras que un 20,3% se mostró indeciso. Un porcentaje que se acerca al de los colectivos chino (20,9%) y marroquíes (20,5%) con intención de reagrupar a más de un familiar. (Gráfico 7).

A partir de la información suministrada podríamos destacar algunos indicadores o datos relevantes a la hora de plantearse la reagrupación familiar:

- cual es por colectivos la relación de personas solteras y casadas
- la proporción por grupos de nacionalidad de personas que tienen a su pareja en el país de origen (como un indicador que porcentualmente implicaría una posible reagrupación del conyugue o pareja)
- el número de hijos, edades, lugar de residencia y personas del núcleo familiar bajo la cual están a cargo.
- la existencia de redes familiares de apoyo en la ciudad de Madrid.

Pues volviendo la gráfico 6 se puede apreciar cómo varía según las diferentes modalidades de convivencia familiar, bien sea de parejas con hijos, parejas con hijos y otros familiares, personas solteras y personas que conviven con gente de su misma nacionalidad pero no son parientes o grupos donde conviven dos más familias.

Algunos datos generales sobre reagrupación en Madrid:

En el caso de la ciudad de Madrid, según información suministrada en la entrevista realizada en noviembre del 2006, en el Departamento de Salud Ambiental del Ayuntamiento de Madrid, ente encargado de otorgar el certificado de habitabilidad, *“el año pasado (2005) hubo cerca de 16.000 solicitudes tramitadas y este año (finales de noviembre 2006), pasamos de momento de las 13.000”*.

Lamentablemente el dato sobre solicitudes recibidas no es un dato definitivo y es tan sólo indicativo; sirve como referencia general. Los datos no están desglosados y no

se conoce cuantos han sido los informes positivos tramitados, los expedientes archivados por informe negativo de habitabilidad o por falta de información. Tampoco se tienen datos que correlacione las solicitudes introducidas ante ese departamento y las que finalmente son tramitadas ante notario y recibidas por esa instancia.

Según se nos indicó las demandas *“han ido creciendo en relación a la dinámica que tienen los flujos migratorios en la ciudad de Madrid”*, y la relación de casos atendidos está estrechamente vinculada a los procesos de “normalización” y al tiempo y características del proyecto migratorio de algunos de los colectivos de inmigrantes. De allí que destaque *“la población latinoamericana como la mayor demandante, en particular la del colectivo ecuatoriano”* y que *“los distritos de mayor incidencia son: Puente de Vallecas, Villaverde, Latina, Tetuán y Arganzuela”*, distritos donde la población extranjera es significativa. Lamentablemente esta información es solamente aproximada y las solicitudes no han sido incorporadas a una base de datos que permita su **procesamiento estadístico**. (De hecho este **es uno de los aspectos críticos que amerita ser mejorado por la gestión municipal**).

4.2 La Reagrupación Familiar vista por los agentes involucrados:

4.2.1. Sobre los aspectos críticos:

Por la información recogida en las entrevistas, una gran parte de los problemas vinculados a la reagrupación familiar están relacionados con los requisitos establecidos por el procedimiento formal. Se señala como un aspecto crítico inicial que, la obtención de información y el cumplimiento de la documentación requerida, demanda recursos y un tiempo del cual no pueden disponer un porcentaje elevado de los demandantes, pues la mayoría de los involucrados cumplen horarios que impiden dedicar muchas horas a la realización de trámites ante diferentes instancias.

Pero entre todas las dificultades destacan principalmente las relacionadas con la acreditación de recursos económicos y la adecuación de la vivienda.

Los entrevistados coincidieron en señalar que **el *nudo crítico* más importante del proceso de reagrupación actualmente está relacionado fundamentalmente con la obtención del informe de habitabilidad, ya sea por el retraso en la emisión del mismo si se recurre a la vía pública a través del Ayuntamiento o por su coste si se opta por la vía notarial.**

Como habíamos señalado, el Informe o certificado de habitabilidad en el caso de la ciudad de Madrid es otorgado por el Departamento de Salud Ambiental del Ayuntamiento de Madrid, ente público que cumple esta función de manera gratuita. Este departamento está vinculado al proceso de reagrupación desde hace aproximadamente tres años. Según información suministrada por este organismo en el año 2005 se tramitaron cerca de 16.000 solicitudes y para fines del 2006 el número estaba cerca de las 13.000. Como indicaba la coordinadora del área, *“es un volumen ingente y tenemos medio departamento trabajando para esto, por eso pensamos que esto requiere una reforma....tenemos ahora mismo una demora de diez meses”*

Ese proceso se complica muchas veces por **la falta de información** que poseen los solicitantes y la no incorporación en la solicitud de los recaudos y documentos exigidos. Algunos de los abogados consultados sitúan la desinformación como un aspecto crítico en el proceso y coinciden al señalar **la necesidad previa de ofrecer una información clara y precisa, como un aspecto central**, ya que todas las personas que acuden a sus despachos carecen de dicha información.

La falta de información clara implica que *“a veces la misma persona introduzca la solicitud hasta cuatro veces”*. Lo cual *“ralentiza el proceso, de por sí burocrático, pues implica que al abrir una nueva solicitud se revise si hay abierto un expediente y revisar, por ejemplo, si se produjo o no la visita de los inspectores al domicilio”*.

El Departamento que gestiona el permiso de habitabilidad cuenta con cuatro auxiliares administrativos, seis inspectores y dos profesionales responsables del área. Desde su actuación, una de las áreas críticas es la de atención telefónica *“el*

teléfono no para de sonar” y les ha sido muy difícil por problemas técnicos poner un servicio automatizado de información telefónica. Otro aspecto crítico para la gestión realizada por ese Departamento es la pérdida de tiempo relacionada con las visitas a domicilio: *“los inspectores se encuentran que luego de fijar la cita la persona no está, o no los dejan entrar”*. Como una manera de agilizar parte del trabajo se ha abierto una oficina de información y atención en la planta baja del edificio atendida por los auxiliares y ya no se exige que el permiso de residencia este “vigente”, revisión que se ha transferido a la policía.

Según esta instancia **las demandas han ido creciendo en relación a la dinámica que tienen los flujos migratorios en la ciudad de Madrid y se espera que el número de solicitudes se incremente como consecuencia del proceso de normalización** y en relación al tiempo y al proyecto migratorio de algunos de los colectivos de inmigrantes. Así mismo, y como apuntamos anteriormente, **se percibe a la población latinoamericana como la mayor demandante, en particular la del colectivo ecuatoriano y que los distritos de mayor incidencia son: Puente de Vallecas, Villaverde, Latina, Tetuán y Arganzuela.**

En el caso de que el otorgamiento del certificado de habitabilidad sea negativo se les motiva por escrito. Los motivos pueden ser varios y *“se han agrupado en siete conceptos: A grandes rasgos :*

- *muchos en padrón, muchas personas empadronadas,*
- *personas ajenas al grupo familiar: “porque la filosofía de la ley era reagrupar como una familia española. Teóricamente una familia española pues está la familia, a lo mejor puntualmente puede haber un amigo, o puede ser una prima o una hermana pero claro no hay cinco más, que todos “son primos”,*
- *personas ajenas al grupo familiar,*
- *dos o más familias en la misma vivienda,*
- *ser realquilado o realquilar: “nosotros aquí tratamos de proteger mucho al menor, el menor debe tener su espacio”,*
- *cuando la vivienda no reúne las condiciones,*
- *por problemas de documentación.*

En síntesis, *un no motivado para la entrega del certificado de habitabilidad*, es el de que vivan personas ajenas al núcleo familiar, (realquiler) o dos o más familias viviendo en el mismo sitio, (aun cuando tengan algún lazo de parentesco), que en la documentación de arrendamiento o de propiedad no aparezca el nombre(s) del (los) solicitante(s) y las condiciones del espacio. Es decir, situaciones que según los funcionarios *“puedan ser un potencial peligro para el menor”*

Al no dar respuesta a los plazos establecidos por ley (15 días) la mayoría de las solicitudes vinculadas al informe de habitabilidad pasan a ser gestionadas través de notarios. Ello implica un costo adicional y el someterse a criterios referidos al cobro de tasas que aun no están reglamentados: se establece un solo pago por la tramitación, *“pero se están dando casos de notarias que aplican esas tasas multiplicándola por el número de solicitantes incluidos y no por la gestión global”*. Para la mayoría de las personas entrevistadas no existe una tasa establecida para dicha gestión: *“llame al Colegio de Notarios para preguntar sobre si existía una tasa establecida para la solicitud del informe y me comunicaron que no existía dicha tasa”*³⁰ De manera contradictoria, a ello se añade que a algunas notarias no les interesa la realización de dicho informe ya que no les compensa el desplazamiento por el beneficio obtenido, aspecto que se agrava en distritos donde no existen notarias y el desplazamiento desde otros distritos resulta aún más costoso.³¹ Y a todo esto hay que añadir que en ciertos casos se ha llegado a pedir una previsión de fondos a la persona extranjera antes de realizar la visita para la elaboración del Acta Notarial, como nos señalaba uno de los abogados entrevistados a partir de la información que el ha recogido de las personas atendidas por Reagrupación Familiar.

No obstante, en varias de las entrevistas realizadas, se nos indicaba que **a muchos extranjeros le resulta más cómodo recurrir al Acta Notarial**, ya que *“además de*

³⁰ Transcripción de la información ofrecida por una persona perteneciente al SEMSI durante el desarrollo del trabajo de campo.

³¹ Un claro ejemplo es el del Distrito de Vicálvaro.

la rapidez tiene la sensación de que los notarios preguntan menos que el Ayuntamiento y su entrevista es menos rígida”. “A algún usuario le han llegado incluso a preguntar por qué hay tantos pares de zapato en su domicilio, insinuando que viven más personas en el domicilio de las que constan en el padrón.”

La diversidad de situaciones y casuísticas que se han dado en el proceso y que han sido confrontadas por el Departamento de Salud Ambiental son muy variadas y no es éste el espacio para considerarlas. Ciertamente se reconoce que en muchos casos las decisiones respecto al no otorgamiento de la condición de habitabilidad pueden ser reconsideradas y establecer cierta flexibilidad. Pero se apunta que “los casos críticos son decididos en grupo”, y que en líneas generales “el criterio que priva y fundamenta la decisión es el de respetar la “filosofía de la ley”, esto es **“reagrupar como una familia española”**”.

Desde las perspectivas de algunos de los abogados entrevistados estaríamos ante una situación de discriminación de los residentes extranjeros respecto a los españoles y comunitarios, ya que dichos requisitos no se le impone a ninguna familia española o comunitaria. De alguna manera se está planteando en que medida la Ley en su aplicación está vulnerando el derecho a la vida en familia y la reagrupación familiar, derecho que la propia Ley sí que reconoce en su texto.³²

En este sentido resulta interesante la apreciación que hace una de las personas entrevistadas cuando dice: “**se está primando un tema jurídico por encima del bien del menor, cuando se supone que la reagrupación tiene como objetivo garantizar el bien del menor**” o como apuntaba un mediador “es curioso que se considere casi más importante que el niño tenga una habitación propia que el hecho de estar con sus padres”

Los criterios que se plantean para establecer la suficiencia de los ingresos y la adecuación de la vivienda hacen referencia de una manera indeterminada a lo que se considera normal para la población española, de modo que, en última instancia,

³² Ley 4/200 y Ley del Menor

su valoración depende del criterio personal de las autoridades que la realizan. Lo relativo de esa valoración ha sido destacada por estudiosos del tema (Ezquerro, J., (1997), Gómez Crespo, P. (1999), Zehraoui (1994)), quienes han destacado de qué manera los inmigrantes de países donde tíos, primos, hermanos etc., desempeñan un papel central en la familia, *nunca podrán ser reagrupados por la vía de “reagrupación familiar” oficial.*

Esta afirmación nos lleva directamente al tema de los requisitos y la dureza que a veces se plantea en la exigencia de los mismos: **en todas las entrevista realizadas a abogados o entidades que ofrecen asesoramiento se coincide en que existe una rigidez excesiva de los requisitos, mezclado además con cierta ambigüedad jurídica sobre aspectos como los ingresos y la habitabilidad de la vivienda**, de modo que muchas veces la concesión o no obedece a una arbitrariedad en la aplicación práctica de la Ley.

Se recoge la misma observación por parte de aquellos mediadores interculturales que han realizado seguimiento de algunos casos, y por parte de los abogados de las ONG y Asociaciones de inmigrantes que llevan casos de reposición o han introducido recursos ante otras instancias. Así por ejemplo una mediadora ponía el ejemplo de una familia de ecuatorianos a quienes les habían denegado inicialmente la solicitud con el informe negativo de habitabilidad y luego que realizaron gestiones y compraron un piso en Puente de Vallecas para reagrupar a los hijos, se lo negaron por “insuficiencia de recursos económicos”, (trabajando ambos) al quedarles la hipoteca en 1.100 euros mensuales. La pregunta que se hacen abogados y mediadores es “¿Quién (o quienes) establece (n) los criterios para saber cual es el ingreso adecuado? ¿existe algún baremo o rango de ingreso “adecuado” o establecido por familia, según el número de hijos?”

Otro elemento crítico vinculado de alguna manera con la situación anterior, es la de **no comprender el fenómeno migratorio como un proceso de “transición”, de maduración de un “proyecto individual y/o familiar” que requiere tiempo**, que involucra **situaciones cambiantes**, que se modifica sustantivamente en sus etapas

iniciales, por estar **sujetas a mucha incertidumbre** y situaciones **que van decantando con el tiempo.**

Por otra parte, el volumen de solicitudes y **la creciente demanda no permiten que se establezcan relaciones con otras instancias vinculadas al proceso**, a excepción de la derivación natural que hace el Departamento de Salud Ambiental a la policía para la certificación de vigencia del permiso de residencia. Con excepciones, en el Departamento de Salud Ambiental se ven situaciones derivadas por mediadores y/o asociaciones u ONG, pues se reconoce la situación de retraso y que los certificados terminan siendo gestionados a través de las notarias. **Por lo tanto existe una demanda de mayor coordinación interinstitucional y de seguimiento** a fin de poder establecer criterios de actuación entre las diferentes instancias involucradas durante el trámite de reagrupación.

En general y para terminar con este apartado, señalaremos que **muchos de los profesionales entrevistados indican que de alguna manera** la reagrupación Familiar, si bien se garantiza por Ley tanto a nivel europeo como nacional, se percibe como una vía de entrada de personas que no vienen a trabajar y que van a suponer un coste para el Estado. y que desde una visión más mercantilista de la inmigración se trata de impedir esa entrada. Por tanto, **la Unión Europea en su Política de Control de Flujos convierte la Reagrupación Familiar en una “carrera de obstáculos, difícil de superar.”**

4.2.2 La reagrupación familiar vista desde la mediación intercultural:

Obviamente el rol que desempeñan las diferentes entidades e instancias administrativas está estrechamente relacionado con el tipo de gestión y su “ubicación” dentro de la “cadena” de trámites administrativos relacionados con el proceso de reagrupación. De esta manera el rol de las Juntas de distrito, de las áreas de servicios sociales etc. está más relacionada con facilitar la información y la documentación inicialmente requerida: entrega de planillas, certificado de empadronamiento, renovación del permiso de residencia, certificación laboral y fiscal, etc., por lo que no tienen ninguna vinculación con las decisiones y/o resolución final de los casos contemplados.

Por un lado destaca el **papel que desempeñan los mediadores interculturales**, no solo por apoyar el trabajo de información y ofrecer asesoramiento personalizado a los demandantes, sino por ser de hecho, los que **por su conocimiento de la situación personal y familiar de los reagrupantes terminan adquiriendo una visión integral de las diferentes situaciones que les facilita un mejor seguimiento de los casos**. Su actuación, por tanto, supera el asesoramiento inicial, ya que el conocimiento de toda la situación social-familiar implica una intervención más amplia:

1. informar sobre los trámites y requisitos para la Reagrupación Familiar
2. planificar junto al residente extranjero la llegada, asentamiento e integración de los familiares reagrupados: gestión del permiso de residencia, gestión de la escolarización de menores y de la asistencia sanitaria, búsqueda de empleo
Prever todas aquellas situaciones de índole social que este proceso puede implicar. La intervención se centra en este caso en el papel de puente que la Mediación intercultural cumple entre el extranjero y la sociedad de acogida.
3. intervención mediadora en sentido estricto en situaciones de conflicto entre padres e hijos: mediación intergeneracional. Muchas de las entrevistas realizadas a mediadores ponen de manifiesto como, entre las consecuencias de la reagrupación familiar nos encontramos con problemas de los residentes extranjeros y sus hijos reagrupados. Estos problemas vienen derivados de los

largos periodos de separación y lo costoso del trámite de la reagrupación, situaciones que, a veces, generan un desentendimiento importante entre padres e hijos. Algunos mediadores han señalado como la reagrupación familiar supone un aumento claro de las mediaciones interculturales por conflictos intergeneracionales.

De esta situación **han surgido varias propuestas en diversos distritos para la puesta en marcha de un proyecto integral que permita la intervención desde el asesoramiento para la reagrupación de familiares hasta una intervención post-reagrupación que facilite la llegada e integración de los familiares reagrupados.** Este proyecto implica a distintos agentes sociales: Mediadores Sociales Interculturales, Educadores, CAI, Trabajadores Sociales y otros que de manera puntual pueden apoyar en el proceso de integración de la persona recién llegada: abogados de ONG, CASI, técnicos de búsqueda de empleo, entre otros. Aunque la intervención va dirigida a todo el núcleo familiar, indistintamente de que el familiar sea reagrupado, se pretende una incidencia especial en el caso de hijos menores³³ y aumentar la intervención psicosocial ante una situación generadora de crisis, angustias, y desencuentros en el seno de la familia.

Desde la experiencia de la mediación intercultural se demanda vincular el proceso de reagrupación familiar con una visión más integral, que supere la formalidad normativa y económica y que reconozca, con toda su complejidad, el conjunto de factores psicosociales involucrados en todo el proceso. La reagrupación familiar no debe seguir siendo gestionado bajo la óptica del control de los flujos migratorios.

Por otra parte, destaca también el **papel de diferentes asociaciones de inmigrantes y ONG en materia de asesoramiento jurídico**, en particular, aquellas que además del asesoramiento logran interponer algún recurso de reposición ante el organismo que los ha dictado o algún recurso contencioso administrativo. Hemos

³³ Los Servicios Sociales en General sitúan esta línea de trabajo con familias con menores en un nivel prioritario

encontrado durante la realización de las entrevistas que muchas de las personas atendidas por estas ONG han sido derivadas directamente desde Servicios Sociales y SEMSI, lo que pone de relieve el papel que dichas entidades juegan en el asesoramiento jurídico en la Reagrupación Familiar. **Sus intervenciones van desde la información inicial y la interposición de recursos en los casos que así lo requieran hasta la denuncia de casos evidentes de discriminación.** Uno de los aspectos críticos señalados por algunas ONG que prestan asesoría legal es el referido a las dificultades encontradas en las tramitaciones que se realizan en el país de origen, denunciando situaciones hasta de corrupción que acrecientan el coste del proceso y alargan su resolución definitiva aun cuando se han cumplido con todos los requisitos establecidos por ley y por reglamento en el país de acogida. Ello pone de manifiesto como el proceso de reagrupación familiar implica una cadena de situaciones que vulnera garantías jurídicas que traspasan el contexto de la “*lentitud burocrática*” para someter al reagrupante a situaciones de discriminación penalizadas por ley.

4.2.3 La reagrupación desde la perspectiva de los reagrupantes:

Ante muchas de las dificultades y aspectos críticos vinculados al trámite formal y legalmente establecido de reagrupación familiar, las familias extranjeras buscan otras vías para conseguir el objetivo implícito en el Proyecto Migratorio: la reunificación de todos los miembros de la Unidad familiar. Por tanto termina produciéndose la llamada “reagrupación de hecho”; bien sea a través de la entrada como turistas de los hijos menores para después conseguir su regularización, la entrada con contrato de trabajo por la vía del Régimen General de los/las cónyuges o la entrada por motivos excepcionales de los ascendentes cuando están enfermos o requieren tratamiento e intervenciones quirúrgicas, hasta los contados casos de matrimonio con un español/a o comunitario/a o cualquier otra vía, terminan siendo las opciones a las que recurren las personas extranjeras. Como sentenciaba una de las personas entrevistadas: “*la Reagrupación Familiar es la última vía a la que se recurre*”

De esta manera, es **la reagrupación de hecho la que aparece como la opción que está siendo considerada por la mayoría de las personas entrevistadas ante la frustración creciente de ver que el cumplimiento del proceso formal no es garantía de reunificación familiar**. La reagrupación termina convirtiéndose en una situación que acrecienta la ansiedad y la angustia, llegando a producir en algunos casos situaciones que deben ser atendidas de manera perentoria por el alto coste emocional, personal y familiar que involucran:

Es por ejemplo el caso de:

María, colombiana casada con M. de Kosovo hace 6 años y padres de dos niños gemelos. Trabajan como autónomos y tienen un bar- restaurante, con tres empleadas fijas. María tenía un hijo en Colombia a quien dejó bajo el cuidado de su madre. Hace dos años, la madre de María quien cuidaba de su hijo tuvo que ser hospitalizada por un problema cardíaco. Debido a la enfermedad de su madre, el hijo pasó a vivir en diferentes casas de otros familiares y comenzó a tener problemas de conducta. Ella decide solicitar la reagrupación familiar y en la delegación de gobierno le dicen que no procede sin indicarle las razones de esa negativa. Ante esa situación decide pagar a “un gestor” que “les robó 4.000 euros”. Luego decide viajar a Colombia para traerse a su hijo y allí le niegan el visado. Denuncia diferentes situaciones de corrupción administrativa a la que la sometieron algunos funcionarios y cuenta que aun cumpliendo con los nuevos “tramites solicitados” (obtención de otro seguro “que se tramita justo frente al Consulado en una hora previo pago”) y le negaron el visado. Ante esa situación y frente al cuadro familiar y la angustia por la situación de su hijo le paga a otra persona 8.000 euros y esta logra traerlo en noviembre del año pasado. Ahora le preocupa saber que su hijo está aquí en situación irregular y no sabe cómo resolverlo, argumenta que sabe que cometieron una “irregularidad” pero “¿cómo hacía si me negaron la posibilidad de traer a mi hijo cuando la solicité, junto a mi esposo, teniendo casa y trabajo estable y con 8 años ya en Madrid?” Manifiesta su frustración, su desilusión y dice estar dispuesta a poner la denuncia de aquellos funcionarios que la utilizaron y denuncia que en Colombia se están aprovechando de la situación y de la vulnerabilidad de personas que están en situaciones parecidas.

O el caso de:

Sobeida, de origen ecuatoriano quien lleva cinco años viviendo en España y tiene cuatro hijos; la mayor 18 años, el segundo 15 y la tercera 13, estos viven en Ecuador, aquí en Madrid tiene un niño de 3 años que ya asiste al colegio. Sus hijos mayores no han venido a Madrid, el año pasado fue un mes a Ecuador tras una llamada de su madre porque su hija mayor estaba pasando un mal momento. Tenía 4 años separados de ellos, sin poder ir por las dificultades del parto y por problemas económicos. Tiene una vivienda adecuada de tres habitaciones por la que pagan 700 euros. Su pareja de hecho desde hace 5 años y padre del menor, apoya la reagrupación de los menores, pues saben que no puede solicitar la reagrupación de la mayor. Le preocupa que su hijo se “pierda” por las condiciones del barrio donde viven. El problema es que no tienen los recursos económicos suficientes para traer a los menores pues ella se ha quedado ahora sin empleo. Situación que le ha generado mucha angustia: “me viene la depresión (...) porque a veces quisiera marcharme yo..pero mi marido me dice que si me voy el no se va pues no va a perder su trabajo y que no me dejaría llevarme al niño...además que puedo hacer allá sin un trabajo...”

O la situación planteada por:

Eduard, camerunés, con 7 años en España, y habla fluidamente 4 idiomas y trabaja como traductor en una Embajada. Se caso hace un año y ya ha realizado todos los trámites requeridos por el procedimiento formal de reagrupación de su conyugue y aun no le dan una respuesta afirmativa y el trámite no llega aun a su país de origen para la consecución del visado. Ante esta situación se pregunta ¿Y nos piden que nos sintamos integrados?

Podríamos reseñar múltiples situaciones a raíz de las historias descritas en las diferentes entrevistas realizadas, pero si sintetizamos los aspectos comunes podríamos resumirlas indicando que:

Desde la perspectiva de los reagrupantes el proceso de reagrupación es vivido como:

- **algo casi inviable** por lo costoso del proceso pues demanda poseer unos recursos económicos que difícilmente obtienen los inmigrantes vinculados a trabajos temporales o de baja remuneración.
- **exige unas condiciones de estabilidad laboral y económica que en muchos casos no se logran** si no se ha consolidado el proyecto migratorio y se cuenta con el apoyo de redes de amigos y familiares, así que lo más importante es lograr mantener el vínculo familiar, la unión, algo que para algunos de los entrevistados implica tener apoyo de familiares o de amigos cercanos viviendo con ellos. Es por ello que no se ven reflejados muchos de ellos “como una familia española.”
- **el proceso se vive con mucha ansiedad y angustia**, primero por la falta de información, segundo por el tiempo que implica reunir el cumplimiento de los trámites y el costo del proceso. Esa ansiedad se convierte en frustración si adicionalmente el tiempo de espera es largo y está lleno de incertidumbre.
- en algunos casos la reagrupación es vivida con ilusión si alcanzan a cumplir adecuadamente los requisitos, pero en otros casos, la mayoría, el no lograr cumplirlos se transforma en expresiones que denotan culpabilidad al no poder

alcanzar una reagrupación exitosa del grupo familiar. Habría que recordar que en la mayoría de las situaciones son personas que tienen una doble “carga económica”, la de seguir enviando recursos a sus países para la manutención de su familia mientras en paralelo reúnen el dinero necesario para traerse al familiar sujeto de la reagrupación. Ello implica que **el tiempo de separación sea largo para la familia por lo que el “costo inicialmente económico se convierte en un costo emocional muy alto”** como bien señalaba una de las personas entrevistadas

5. CONCLUSIONES

Del análisis realizado en el presente informe se desprenden algunas conclusiones que merece la pena resaltar:

1. que el ordenamiento jurídico internacional y español recogen en diferentes normas escritas el derecho a la vida en familia y la reagrupación familiar.
2. que la Reagrupación Familiar, si bien es una vía de entrada que se va afianzando en España, presenta algunas dificultades por los requisitos exigidos que la convierten en un mecanismo no del todo efectivo para conseguir el objetivo de la reunificación que persiguen las familias migrantes que residen en nuestro país.
3. que la reagrupación es un trámite complejo y con requisitos y exigencias demasiado duros, que limitan las posibilidades de reunión con la familia que reside en el país de Origen
4. que existe un alto nivel de desinformación sobre el proceso
5. que la parte de ese proceso que implica a la administración Local (la emisión del informe de habitabilidad) está suponiendo, en el caso de Madrid, un obstáculo por la tardanza en la emisión de dicho informe. Tardanza que a su vez supone optar por la vía notarial que aumenta el coste económico de la tramitación³⁴

³⁴ En este sentido es necesario tener en cuenta que un servicio público y gratuito que está recogido en la Legislación de extranjería, termina siendo un servicio privado y con carga económica para el

6. que las personas que quieren reunificar a sus familiares terminan optando por otras vías para así garantizar la entrada de esos miembros de sus familias.
7. que la reagrupación no puede convertirse en un instrumento vinculado a las políticas de control de los flujos migratorios sino un proceso que refleja situaciones personales y familiares que deben ser abordadas desde una perspectiva integral que supere la formalidad normativa y económica y que reconozca el conjunto de factores psicosociales involucrados en todo el proceso.

Ante los aspectos críticos reseñados algunas de las personas entrevistadas aportaron, a partir de su experiencia, recomendaciones que señalaremos a continuación.

6. RECOMENDACIONES derivadas de las experiencias:

- Se requiere establecer una mayor coordinación de los entes y actores involucrados en el proceso de reagrupación familiar a fin de poder racionalizar esfuerzos, intercambiar experiencias y definir criterios de intervención que mejoren la gestión relacionada con la tramitación. En relación a esto sería conveniente establecer algunas reuniones conjuntas entre las dependencias involucradas, DGICV, Departamento de Salud Ambiental, Colegio de Notarios, el área de servicios sociales de las diferentes Juntas de Distrito y el Servicio de mediación social intercultural para revisar el protocolo de actuación y establecer criterios para adecuar algunos procedimientos.
- Es necesario sistematizar la información estadística sobre el proceso de reagrupación en Madrid reforzando, en función de este objetivo, el trabajo realizado desde el Departamento de Salud Ambiental. Contar con una base de datos e información estadística fiable permitirá planificar mejor y

ciudadano extranjero que lo necesita para proceder a la reagrupación de uno o varios miembros de su familia

establecer cuáles son los distritos que requieren una mayor y mejor intervención social.

- Se debe mejorar la información suministrada sobre el proceso de reagrupación familiar, para ello se sugiere distribuir un tríptico informativo e incorporar información detallada del proceso a través de la página web de la DGICV, así como revisar y actualizar la información que aparece sobre Reagrupación Familiar en el Manual de Integración que se difunde en las Oficinas Municipales de Información y Orientación para la Inmigración.
- Se debería revisar, conjuntamente con el Colegio de Notarios, su implicación en el proceso a fin de aclarar el tema de las tarifas y la prestación de servicios a nivel distrital, considerando algún acuerdo de colaboración específico.
- Considerar si es factible descentralizar el trámite referido al otorgamiento del certificado de habitabilidad. Ello implicaría establecer otras instancias que puedan dar apoyo a esta gestión dentro de la estructura organizativa del Ayuntamiento. Se recomienda considerar otras experiencias como ejemplo. (Ver anexo 1).
- Realizar un plan de actuación integral que involucre a diferentes profesionales (mediadores, trabajadores sociales, ecuatorios, asociaciones) para dar apoyo a las familias que actualmente presentan situaciones críticas y que permita agilizar el proceso aun dentro de los límites establecidos por la normativa.
- Se requiere apoyar y reforzar el trabajo realizado por los mediadores sociales interculturales en el proceso de reagrupación familiar, conjuntamente con los trabajadores sociales y educadores sociales en el seguimiento de las familias involucradas en la reagrupación.
- Diseñar un mecanismo de evaluación y seguimiento del proceso que permita ir conociendo y acercando la gestión al ciudadano, y darle cierta flexibilidad en función de criterios que consideren la trayectoria migratoria y sus cambios hasta que se consolide el objetivo de la reagrupación familiar.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A, (2006). *La transposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración*. Fundación CIDOB, nº 8, Barcelona.

EZQUERRA Ubero, J.J.: “El derecho a vivir en familia de los extranjeros en España: ensayo de valoración de la normativa aplicable”. En: Revista *Migraciones*. Numero 1. Madrid. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones- Universidad de Comillas.

GIMÉNEZ ROMERO, Carlos (2006): *Qué es la inmigración*, Barcelona, RBA Libros.

GIMÉNEZ ROMERO, C. (2003): *Familias en la inmigración: su integración con la sociedad receptora*. Borobio, D. (Coord.): Colección reestudios familiares Nº 13. Salamanca. Universidad Pontificia de Salamanca

GÓMEZ CRESPO, Paloma 1999: “*Gestación y puesta en práctica de la reagrupación familiar como estrategia*”. En: Revista *Migraciones*. Numero 5. Madrid. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones- Universidad de Comillas.

LA ESPINA, Encarnación (2007): “La reagrupación familiar en el régimen general de extranjería italiano y español: algunas consideraciones.” Comunicación presentada al V Congreso Nacional de Migraciones, 21-24 de marzo, Valencia.

LÁZARO GONZÁLEZ, Isabel, 2002: “La reagrupación familiar de los extranjeros en España. Previsible incidencia de la futura Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar”. En: Revista *Migraciones*. Número 12. Madrid. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones- Universidad de Comillas.

GABINET TÉCNIC D'IMMIGRACIÓ (2006) Memoria 2005 del Gabinete Técnico de Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona. Ajuntament de Barcelona. Comissió Política d'Immigració.

OBSERVATORIO DE LAS MIGRACIONES Y DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE LA CIUDAD DE MADRID (2005). Informe sobre el proceso de normalización de trabajadores extranjeros. Informe Nº 3. Ayuntamiento de Madrid. Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado.

QUIRÓS FONS, A. (2006): La reagrupación familiar de extranjeros en España: régimen aplicable y propuestas. Murcia. Universidad de Murcia.

SANAHUJA y VÉLEZ, Ramón (2007): "La Administración Local y la gestión de flujos migratorios: el caso de Barcelona y la reagrupación familiar." Comunicación presentada al V Congreso Nacional de Migraciones, 21-24 de marzo, Valencia.

SOLÉ ALAMARJA, Eduard, (2006): *Extranjeros en España: ¿y después de la regularización, qué?: Análisis de las situaciones administrativas derivadas del proceso de normalización de trabajadores extranjeros*. Ed. Grupo difusión. Madrid.

ZEHRAOUI, A., (1994) : *L'immigration : de l'home seul à la famille*, Editions L'Harmattan, CIEMI. París.

A N E X O 1

GESTION DEL INFORME DE HABITABILIDAD REALIZADO POR OTROS MUNICIPIOS. ZARAGOZA Y BARCELONA

Zaragoza	Barcelona
<p>La gestión recae directamente sobre los servicios sociales especializados y en concreto en el Servicio de Atención a los inmigrantes.</p> <p>El residente extranjero que cumpla los requisitos para la Reagrupación puede solicitar el informe de habitabilidad en cualquier Registro del Ayuntamiento de Zaragoza. Posteriormente esta solicitud es derivada a la Casa de las Culturas, donde se ubica el servicio especializado en inmigración.</p> <p>La vista domiciliaria se realiza por técnicos de la empresa Municipal de la Vivienda, una vez elaborado el informe éste, es remitido a los trabajadores sociales que son quienes lo firman.</p> <p>Así mismo el Servicio cuenta con un grupo de Técnicos Auxiliares Socioculturales que realizan tareas de información, recogen la documentación necesaria y redactan el informe.</p> <p>Este modelo de Gestión de elaboración del Informe de habitabilidad está suponiendo que se cumpla en los plazos que establece la Ley la elaboración del mismo.</p> <p>Cuenta además con un servicio de información on-line, a través de su página web que ofrece información sobre requisitos, tramitación, plazos y lugares para la solicitud del informe de habitabilidad.</p>	<p>La gestión recae en un Servicio específico que se Denomina Gabinete Técnico de Inmigración que ha puesto en marcha un dispositivo sobre el que recae la elaboración de dicho informe.</p> <p>El usuario puede hacer su solicitud en cualquier Oficina de Atención al Ciudadano desde donde se dirige al Gabinete Técnico de Inmigración. Posteriormente técnicos municipales realizan la visita (suelen ser Policías Municipales)</p> <p>Posteriormente se emite el informe y se remite a la persona en el plazo de 15 días establecido por la Ley.</p> <p>Desde este servicio además se realiza una sistematización de los datos obtenidos, desagregados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nacionalidad, • sexo • barrio de residencia, • número de personas empadronadas en el domicilio, ´ • la relación de parentesco con la persona a la que se quiere reagrupar, • el régimen de tenencia de la vivencia (alquiler o propiedad) y a su vez éste cruzado con nacionalidades y distritos • <p>Cuenta además con un servicio de información on-line, a través de su página web que ofrece información sobre requisitos, tramitación, plazos y lugares para la solicitud del informe de habitabilidad.</p>



Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia
Intercultural de la Ciudad de Madrid

C/ Santa Engracia, 6 - 28010 Madrid.
Tels.: 91 299 49 52 / 91 299 49 53 - Fax: 91 299 49 60
obserconvivencia@munimadrid.es
www.munimadrid.es/observatorio