



UNIVERSIDAD
POLITECNICA
DE VALENCIA



La Oficina de Extranjería en Teruel: Elaboración de una Carta de Servicios

PRÁCTICUM

DIPLOMATURA EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

ALUMNO: RUBÉN FERREIRO LÓPEZ
TUTOR: JAVIER COMPANYY CARRETERO

Valencia, 1 de enero 2012

SUMARIO

ÍNDICES	4
RESUMEN	9
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 2.LA OFICINA DE EXTRANJERÍA: SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA	25
CAPÍTULO 3. LA CALIDAD Y LA GESTIÓN POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	63
CAPÍTULO 4. ELABORACIÓN DE UNA CARTA DE SERVICIOS	125
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y PLAN DE CONTINUACIÓN	165
PRESUPUESTO DE LA MEJORA	173
BIBLIOGRAFÍA	179
ANEXOS	183

ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1 Objeto	13
1.2 Objetivos	13
1.3 Delimitación de la Unidad o Servicio	14
1.4 Antecedentes	15
1.4.1 Antecedentes sobre TFC relacionados con Cartas de Servicios previamente presentados para la obtención de la Diplomatura en GAP	15
1.5 Normativa a seguir para la realización del TFC	17
1.6 Metodología y Plan de Trabajo	18
1.6.1 Metodología del Prácticum académico	18
1.6.2 Metodología de estructura documental	19
1.6.3 Metodología técnica	19
1.6.4 Plan de trabajo	19
1.7 Justificación de las asignaturas relacionadas con el TFC	21

CAPÍTULO 2: LA OFICINA DE EXTRANJERÍA: SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

2.1 Introducción	27
2.2 Distribución de la inmigración en España	28
2.2.1 Origen de los inmigrantes	29
2.2.2 Inmigrantes regulares en España	32
2.2.3 Características socio-económicas	34
2.3 Evolución de la normativa española de extranjería	37
2.4 Derechos y libertades	40
2.4.1 Clasificación de los derechos	41
2.4.2 Derechos específicos	42
2.5 Régimen de entrada	44
2.6 Situaciones administrativas de los extranjeros	46
2.6.1 Tránsito	46
2.6.2 Estancia	46
2.6.3 Residencia	47
2.7 Infracciones y régimen sancionador	50
2.7.1 Infracciones leves	50
2.7.2 Infracciones graves	51
2.7.3 Infracciones muy graves	51
2.7.4 Expulsión de extranjeros	52
2.8 Creación de la Oficina de Extranjeros en Teruel	53
2.9 Personal del Servicio y Organigramas	54
2.9.1 Estructura administrativa	54
2.9.2 Relación de puestos de trabajo	58
2.9.3 Régimen retributivo del personal de la Oficina de Extranjeros	60

CAPÍTULO 3: LA CALIDAD Y LA GESTIÓN POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1 Política de calidad en la Administración Pública española	65
3.1.1 Marco político-administrativo	65
3.1.2 La política de calidad en la Administración General del Estado	66
3.1.3 El Plan de Calidad para la Administración General del Estado	69
3.2 La gestión de la Calidad Total	72
3.2.1 La Calidad Total	72
3.2.2 Las metas de la calidad	73
3.2.3 Razones por las que la Administración Pública debe implantar sistemas de Calidad Total	74
3.3 Promoción de la gestión de la calidad en las Administraciones Públicas	79
3.3.1 Evaluar los servicios, sus procesos y sus resultados	79
3.3.1.1 Promover el uso del Modelo Europeo de Gestión de Calidad para la evaluación de las unidades administrativas	80
3.3.1.2 Informar a los ciudadanos de los resultados de la evaluación	81
3.3.2 Implantar la mejora continua	81
3.3.2.1 Diseñar e implantar planes de mejora a partir de los resultados de la evaluación	84
3.3.2.2 Integrar la planificación para la mejora en la vida de las unidades	85
3.3.2.3 Obtener resultados mediante la planificación de la mejora	86
3.3.3 Establecer compromisos de calidad	86
3.3.3.1 Hacer públicos los compromisos de calidad	86
3.3.3.2 Normalizar procesos	87
3.3.4 Mejorar la regulación y simplificar los procedimientos	87
3.3.5 Aprender de los mejores: Benchmarking	89
3.3.5.1 Los principios del Benchmarking	90
3.3.5.2 Categorías del Benchmarking	91
3.3.6 Premiar la Excelencia	94
3.3.6.1 Conceptos fundamentales de la Excelencia	96
3.3.6.2 La estructura del Modelo EFQM	97
3.3.6.3 Los criterios del Modelo EFQM de Excelencia	99
3.3.7 El Marco Común de Evaluación: CAF	101
3.4 La Gestión por Procesos	105
3.4.1 Los procesos	106
3.4.1.1 Definición de proceso	106
3.4.1.2 Gestión por procesos	107
3.4.1.3 Los elementos de un proceso	108
3.4.2 Los modelos de gestión y el enfoque basado en procesos	112

CAPÍTULO 4: ELABORACIÓN DE UNA CARTA DE SERVICIOS

4.1 Introducción	117
4.2 Elementos facilitadores de la propuesta	117
4.3 ¿Qué son las Cartas de Servicios?	119
4.4 Antecedentes de las Cartas de Servicios	120

4.4.1 Modelo americano	121
4.4.2 Modelo inglés	122
4.4.3 Las Cartas de Servicio en España	123
4.5 Contenido de las Cartas de Servicio	124
4.6 Proceso de elaboración de la Carta de Servicios	127
4.6.1 Constitución del equipo de trabajo	128
4.6.2 Identificación de los datos de carácter general y legal	132
4.6.3 Establecimiento de los compromisos de calidad	136
4.6.3.1 Identificación de los principales servicios prestados por la Unidad	137
4.6.3.2 Análisis de las necesidades, expectativas y percepciones del usuario	138
4.6.3.3 Fijación de estándares y establecimiento de indicadores de calidad	140
4.6.3.4 Establecimiento de compromisos de calidad	145
4.6.4 Especificación de las Medidas de Subsanación	147
4.6.5 Identificación de la información de carácter complementario	148
4.6.6 Redacción del documento-matriz de la Carta de Servicios	149
4.6.7 Aprobación de la Carta de Servicios	150
4.6.8 Diseño y presentación gráfica de la Carta de Servicios	153
4.6.9 Seguimiento de las Cartas de Servicios	155
4.6.9.1 Programas de mejora	156
4.6.9.2 Actualización de las Cartas de Servicios	157
4.6.10 Certificación de las Cartas de Servicios	158
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES Y PLAN DE CONTINUACIÓN	
5.1 Conclusiones	167
5.2 Plan de continuación	170
PRESUPUESTO DE LA MEJORA	
1.Introducción	174
2. Presupuesto base de contratación para la elaboración de una Carta de Servicios en la Unidad de Extranjería	175
BIBLIOGRAFÍA	179
ANEXOS	183

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 Inmigración en España por país

Figura 2.2 Pirámide de población de los extranjeros censados en España

Figura 2.3 Organigrama de la Subdelegación de Teruel: Unidad de Extranjería

Figura 2.4 Organigrama de dependencia funcional de la Unidad de Extranjería

Figura 3.1 Ciclo de mejora continua

Figura 3.2 Mejora continua del Sistema de Gestión de la Calidad

Figura 3.3 Conceptos fundamentales de la Excelencia

Figura 3.4 El Modelo EFQM de Excelencia

Figura 3.5 Estructura del CAF

Figura 3.6 El sistema de gestión como herramienta para alcanzar los objetivos

Figura 4.1 Objetivos de las Cartas de Servicios

Figura 4.2 Diagrama de la metodología de elaboración de las Cartas de Servicios

Figura 4.3 Elementos que facilitan la labor del equipo

Figura 4.4 Datos de carácter general y legal de la Carta de Servicios

Figura 4.5 Proceso de establecimiento de compromisos de calidad

Figura 4.6 Fases para la implantación de Calidad en las Cartas de Servicios

Figura 4.7 Redacción y publicación de las Cartas de Servicios

Figura 4.8 Cara externa del tríptico

Figura 4.9 Cara interna del tríptico

Figura 4.10 Diagrama de establecimiento de programas de mejora

Figura 4.11 Diagrama del proceso de certificación de las Cartas de Servicios

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1 TFC previamente presentados y relacionados con las Cartas de Servicios

Tabla 1.2 Distribución de créditos del Plan de estudios de GAP

Tabla 1.3 Plan de contratación

Tabla 2.1 Orígenes geográfico-culturales de la población extranjera en España

Tabla 2.2 Crecimiento de la inmigración en España por países

Tabla 2.3 Inmigrantes regulares en España

Tabla 3.1 Preguntas a realizar a nuestra organización

Tabla 3.2 Etapas del Benchmarking

Tabla 3.3 Diferencias entre gestión por funciones y gestión por procesos

Tabla 3.4 Principales diferencias entre ISO 9001 e ISO 9004

Tabla 4.1 Ficha de constitución del equipo de trabajo

Tabla 4.2 Catálogo de Servicios

Tabla 4.3 Modelo de matriz de determinación de factores de calidad

Tabla 4.4 Tabla de estándares

Tabla 4.5 Cuadro de mando

Tabla 4.6 Modelo de tabla de compromisos

Tabla 4.7 Cuadro de mando para el seguimiento de compromisos

RESUMEN GENERAL DEL PRÁCTICUM

Como parte del tercer curso de la Diplomatura en Gestión y Administración Pública y característica distintiva de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas, los alumnos siguiendo la tradición de las demás titulaciones correspondientes a la Universidad Politécnica de Valencia, una vez que han sido formados durante los tres cursos académicos de la Diplomatura y superando la evaluación de todas las asignaturas troncales, optativas y de libre elección, deben completar su formación mediante la realización de la última asignatura de carácter troncal, que consiste en la elaboración de un Prácticum (TFC), que pueda tener una aplicación práctica en la Administración Pública. Su elaboración deberá seguir los criterios establecidos en la Normativa aprobada por la Comisión Permanente de la Facultad de ADE.

Así pues, para dar cumplimiento a la mencionada Normativa, el proyecto que a continuación se presenta, tiene por objeto el estudio de la situación que actualmente vive nuestro país en cuanto al crecimiento de la inmigración, la forma en que se ha legislado esta situación y las medidas tomadas a cabo referidas a la creación de Oficinas de Extranjería en cada Subdelegación provincial, en nuestro caso en Teruel, y la propuesta de mejora de la elaboración de una Carta de Servicios que atienda a los compromisos de Calidad que ofrece la Administración Pública.

El trabajo que se presenta consta de cinco capítulos diferenciados que, a continuación, vamos a desarrollar:

1. Capítulo 1: Introducción. Se establece el objeto y los objetivos de este trabajo, así como la estructura documental y el plan de trabajo que se sigue para su elaboración. Se indica, además, la normativa aplicable a nuestro caso y, finalmente, se justifican las asignaturas que tienen una relación directa con el trabajo finalizando con la relación que este TFC tiene con otros que se han presentado anteriormente.
2. Capítulo 2: La Oficina de Extranjería en Teruel. En esta unidad hacemos un breve estudio de la situación actual de inmigración en nuestro país y las medidas que se han tomado legislativamente para combatir la inmigración ilegal en nuestras fronteras y, entre otras, la creación de Oficinas de Extranjería en cada Subdelegación provincial para garantizar la eficacia y la coordinación en la

actuación administrativa de éstas, analizando su estructura orgánica y administrativa.

3. Capítulo 3: La Calidad y la Gestión por procesos en la Administración Pública. Lo que se pretende es introducir los elementos que contiene la implantación de la calidad en las administraciones públicas, definiendo a su vez, las políticas que se han adoptado en España al respecto. Con estos conocimientos podremos entender el por qué de implantar una Carta de Servicios en cualquier unidad u organismo dentro de la Administración.
4. Capítulo 4: Elaboración de una Carta de Servicios. Describimos lo que son las cartas de servicios, su evolución, diseño y su contenido de carácter general siguiendo la normativa del Estado. Se finaliza con la elaboración propia de la Carta de Servicios de la Oficina de Extranjería en Teruel.
5. Capítulo 5: Conclusiones y Plan de continuación. Se indica, en primer lugar, la realización correcta de los objetivos marcados para la confección del TFC. Se enumeran las conclusiones a las que se ha llegado y, finalmente, se establecen unas pautas que deberían cumplirse una vez implantada la Carta de Servicios y que constituiría el plan de continuación.

A continuación, se elabora un presupuesto de estimación del coste que supondría contratar un equipo de auditoría externa, incluyendo los gastos directos o de personal y los gastos indirectos.

Seguidamente, se expone un apartado dedicado a la Bibliografía en la que me he apoyado para realizar este trabajo,

Finalmente, se exponen una serie de anexos dedicados, en primer lugar a Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y, por último, a la Orden PRE/1833/2011, de 29 de junio, por la que se crean las Oficinas de Extranjeros de Álava, Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Granada, Guipúzcoa, León, Madrid, Navarra, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Vizcaya y Zamora,

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1 Objeto	13
1.2 Objetivos	13
1.3 Delimitación de la Unidad o Servicio	14
1.4 Antecedentes	15
1.4.1 Antecedentes sobre TFC relacionados con Cartas de Servicios previamente presentados para la obtención de la Diplomatura en GAP	15
1.5 Normativa a seguir para la realización del TFC	17
1.6 Metodología y Plan de Trabajo	18
1.6.1 Metodología del Prácticum académico	18
1.6.2 Metodología de estructura documental	19
1.6.3 Metodología técnica	19
1.6.4 Plan de trabajo	19
1.7 Justificación de las asignaturas relacionadas con el TFC	21

1.1 Objeto

El objeto del presente Trabajo de Final de Carrera (TFC) es dar cumplimiento a lo que establece la normativa de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas (FADE) que exige que al final de la adquisición los conocimientos teóricos y prácticos a lo largo de la carrera de Gestión y Administración Pública (GAP) de la Universidad Politécnica de Valencia, se exige la presentación de un TFC cuya realización ha estado regulada por la normativa establecida por la FADE, en el sentido de desarrollar un trabajo que ponga fin a los referidos estudios.

En el TFC que a continuación se expone, analiza la gestión actual de la Unidad de Extranjería en Teruel y la elaboración de una propuesta de Carta de Servicios de la misma. Se trata de que este trabajo práctico pueda ser perfectamente aplicado pudiendo tender un puente, si es el caso, entre los estudios y el ejercicio profesional.

1.2 Objetivos

Al realizar este Trabajo de Final de Carrera se ha perseguido un doble objetivo:

- En primer lugar, superar el último tramo de la Diplomatura de Gestión y Administración Pública, mediante la presentación del correspondiente TFC.
- En segundo lugar, intentar que este trabajo, de carácter teórico-práctico, pueda tener una aplicación real, para la mejora de la calidad en los servicios prestados por parte de la Unidad de Extranjería, suponiendo un paso adelante en la implementación de la calidad en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno para poder alcanzar lo que sería el reto de todas las Administraciones Públicas, conseguir ofrecer un servicio de calidad excelente, con eficiencia y eficacia.

Estos principios de buena gestión que rigen las Organizaciones Públicas, podemos analizarlos de manera más extensa, siguiendo a Ramió (2002, págs. 223-224):

- **Legalidad:** referida a que todas las Organizaciones Públicas han de seguir en sus actuaciones las normas legalmente establecidas.
- **Eficacia:** referida al proceso desarrollado, la cual nos sirve para saber en qué medida se alcanzan los objetivos deseados.

- **Eficiencia:** referida al resultado obtenido, saber si se ha hecho un uso óptimo de los recursos disponibles.
- **Desconcentración y descentralización:** elementos complementarios que acercan la Administración a los administrados, facilitando la participación de éstos descentralizando y agilizando los procesos de toma de decisiones a todos los niveles.
- **Jerarquía:** sometimiento de los órganos inferiores a los superiores. Principio polémico, aunque garantiza la subordinación del aparato administrativo a las instancias políticas.
- **Economía:** referida principalmente a la relación entre recursos disponibles y los utilizados finalmente, así como la contratación en condiciones adecuadas.
- **Coordinación:** elemento indispensable para agilizar la comunicación entre los diversos componentes administrativos cada vez más complejos y fragmentados.
- **Objetividad:** garantiza la defensa de los intereses generales frente a los particulares y como protección frente a orientaciones corporativas.
- **Equidad:** pretende asegurar la igualdad en el acceso, proceso y resultado de las actuaciones públicas.
- **Participación:** concepto básico que el estado social y democrático de Derecho intenta potenciar al máximo en todos los ámbitos, incluido el administrativo, que diversas disposiciones normativas tienden a garantizar e impulsar la participación de los ciudadanos en los asuntos de la Administración.

1.3. Delimitación de la Unidad o Servicio

La unidad o servicio objeto de estudio que nos ocupa es la Unidad de Extranjería ubicada en la Subdelegación del Gobierno de cada provincia, en nuestro caso esta Unidad se encuentra en la Subdelegación del Gobierno, la cual tiene su sede en la Plaza de San Juan 4, en Teruel. Este servicio está caracterizado por su propia personalidad, su funcionamiento está totalmente orientado a la coordinación de toda la información y recursos existentes destinados a ayudar a los extranjeros que viven en nuestro país.

1.4 Antecedentes

En el pasado no se ha realizado ninguna gestión para la implantación de una Carta de Servicios en las Unidades de Extranjería. Por ello, han sido los conocimientos adquiridos en la titulación de GAP, la normativa disponible y aplicable sobre la que nos hemos basado para la elaboración del trabajo, la bibliografía y documentación a la que hemos accedido, y por último la experiencia profesional durante los años que lleva esta Unidad en vigor, los que forman parte de los antecedentes de este TFC. No sin olvidarnos también, de la gran ayuda que ha sido poder estudiar y analizar otras Cartas existentes de otras unidades de la Delegación y Subdelegación del Gobierno y de los TFC presentados previamente que están relacionados con las Cartas de Servicios

1.4.1. Antecedentes sobre TFC relacionados con Cartas de Servicios previamente presentados para la obtención del título de Diplomado en GAP

La aprobación del TFC es un ejercicio de carácter obligatorio para obtener la titulación de GAP, que consta de 9 créditos de los 180 que componen nuestra carrera. Se trata de un trabajo original e individual. Como base de iniciación de nuestro Prácticum, hemos realizado una búsqueda en la base de datos de la Facultad de ADE- GAP, donde figuran todos los trabajos de final de carrera, en ellos buscamos los relacionados con Cartas de Servicios, y encontramos seis proyectos, de los cuales nos hemos valido de dos especialmente:

Trabajos de Final de Carrera		
Título	“Propuesta de Carta de Servicios de la Casa del Alumno de la Universidad Politécnica de Valencia”	“Plan de mejora de gestión en el servicio de asesoramiento a Municipios de la Diputación de Valencia”
Lectura	Viernes, 31 de octubre de 2008	Viernes, 29 de febrero de 2008
Curso	2007/2008	2007/2008

Centro	Fac. de Administración y Dirección de Empresas	Fac. de Administración y Dirección de Empresas
Titulación	D. Gestión y Administración Pública	D. Gestión y Administración Pública
Autor	López Vera, José Luís	Castillo Cerveró, Francisco José
Responsable del Proyecto	Torralba Martínez, José María	Torralba Martínez, José María
Especialidad	Genérica Créditos	Genérica Créditos

Tabla 1.1: TFC previamente presentados y relacionados con las Cartas de Servicios

Los objetivos generales de cualquier carta de servicios y de manera resumida deben ser: promover la mejora continua dentro de la Administración Pública, y que, en el proceso de elaboración de la carta, es necesario saber los estándares con los que se trabaja y trazar objetivos alcanzables que fomenten la mejora interna e incrementan el compromiso personal, hacer explícita la responsabilidad, a la que se comprometen los gestores públicos, ante los usuarios, y por último, informar a los usuarios de las prestaciones y los servicios que ofrece la Administración.

Como característica diferenciadora del TFC que se presenta en relación con los dos previamente presentados es que va dirigida a un tipo de organización y servicio diferente Universidades y alumnos universitarios por una parte frente a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y todos los ciudadanos, especialmente los inmigrantes. Y sin analizar aspectos como: la legislación utilizada, la metodología, los autores y bibliografía consultados, la estructura, basándonos únicamente en el título de los trabajos. Las diferencias se encuentran por un lado, en las peculiaridades de las Organizaciones Públicas y los usuarios a los que van dirigidos las cartas de servicios.

A continuación se procede a realizar la verdadera comparación con otros TFC que he consultado en mayor o menor medida que me han servido para el trabajo que se expone:

- ✓ “Propuesta de Carta de Servicios de la Casa del Alumno de la Universidad Politécnica de Valencia”, realizado por José Luís López Vera.

Se puede decir que es el TFC que más se aproxima al nuestro, ya que hemos coincidido en la propuesta de una elaboración de una Carta de Servicios, además del capítulo anterior e introductorio que trata de la Calidad, la Gestión por procesos y la Información tan presentes hoy en día en las Administraciones Públicas. En cuanto a la normativa, hemos coincidido en trabajar con la misma legislación sobre la elaboración de las Cartas de Servicios, haciendo uso del R.D 951/2005 por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado que estructura el contenido de las Cartas de Servicio.

- ✓ “Plan de mejora de gestión en el Servicio de Asesoramiento a municipios de la Diputación de Valencia”, realizado por Francisco José Castillo Cerveró.

De nuevo, con este TFC hemos vuelto a coincidir en la normativa aplicable a las Cartas de Servicio, sin embargo, este trabajo no dedica punto alguno a la Calidad, mientras que en mi TFC es un punto esencial e introductorio para la mejora que quiero elaborar. Este TFC se centra en el análisis de la organización de la Diputación de Valencia y del Servicio de Asesoramiento a Municipios, dejando como último punto la propuesta de mejora de la elaboración de una Carta de Servicios.

- ✓ “Propuesta de estudio de viabilidad de implantación de unidades administrativas en los distintos partidos judiciales de la Comunidad Valenciana”, realizado por Jesús García Gambín.

En este caso, es un TFC en el cual se analiza la situación actual de la Oficina Judicial en la Comunidad de Valencia y se propone una mejora en la gestión de recursos humanos y materiales.

Se trata de otro tipo de análisis, ya que es totalmente diferente a los que constituye la confección de una carta de servicios, ya que sigue otra normativa y otros procesos buscando un fin distinto, sin embargo, persiguen un fin común: la mejora de la calidad de los servicios.

1.5 Normativa a seguir para la realización del TFC

Para obtener el título de Diplomado en Gestión y Administración Pública se debe realizar un Prácticum, característica diferenciadora de la Facultad de ADE, siguiendo la tradición de las demás titulaciones de la UPV, al que se le han asignado 9 créditos, de acuerdo con la distribución establecida en el Plan de estudios de GAP, que figura en la siguiente tabla:

Curso	Materias troncales	Materias optativas	Créditos Libre Configuración	Prácticum	Totales
1	53	-	7	-	60
2	43	9	8	-	60
3	21	27	3	9	60
TOTAL	117	36	18	9	180

Tabla 1.2: Distribución de créditos del Plan de estudios de GAP. Fuente: Resolución de 13 de marzo de 2003 de la UPV, publicada en el BOE de 02-04-03.

Dada la amplia gama de materias que se estudian en la titulación, el diplomado en GAP logra un perfil multidisciplinar con un conocimiento profundo del entorno legal, económico y social siendo personas adecuadas para trabajar en cualquier sector de la Administración Pública.

Referente al Prácticum, se realizará preferentemente en el último semestre de los estudios y su evaluación será posterior a la calificación positiva del resto de materias troncales, obligatorias, optativas y de libre elección y su elaboración podrá consistir en una de las siguientes modalidades:

- Elaboración de un Trabajo de Final de Carrera (TFC).
- Realización de prácticas en la Administración Pública.

1.6 Metodología y plan de trabajo

1.6.1 Metodología del Prácticum académico

Para el desarrollo de este TFC se ha seguido la normativa que al efecto expone en su web la Facultad de Administración y Dirección de Empresas (FADE), y por tanto:

- El TFC es original.
- Es un trabajo basado en problemas reales.

- Es fundamentalmente práctico y aplicable.
- Se basa en las asignaturas cursadas por el que se suscribe en la Diplomatura en Gestión y Administración Pública.
- Contiene los apartados exigidos en la normativa.
- Tiende un puente hacia el ejercicio profesional habitual.
- Se han seguido los aspectos formales dictados, entre otros: es redactado en castellano, uno de los idiomas oficiales de la Comunidad Valenciana, todas las páginas van numeradas, las tablas, las figuras, y existe un índice de las mismas, existe además un apartado de bibliografía siguiendo la norma ISO 690/1987 de referencias bibliográficas e ISO 690-2/1997 de referencias bibliográficas sobre los documentos electrónicos.

1.6.2. Metodología de estructura documental

En relación con la estructura documental se ha seguido la norma UNE 157001/2002. Por lo tanto la estructura de este trabajo está compuesta por los siguientes documentos:

- Memoria
- Presupuesto del coste del trabajo
- Anexos

1.6.3 Metodología Técnica

Para la realización de este Trabajo de Final de Carrera se ha realizado el análisis de la situación actual de la Unidad de Extranjería en Teruel y la propuesta de la elaboración de una Carta de Servicios, basándonos en la legislación actual, la recogida de información y la bibliografía utilizada en la Carrera.

1.6.4 Plan de Trabajo

Para poder desarrollar un buen plan de trabajo, éste debe elaborarse teniendo en cuenta los siguientes aspectos

- Ha de conocerse la normativa general y específica que pueda ser de aplicación para la realización de los trabajos.
- Han de tenerse en cuenta todas las funciones que realiza la Unidad de Extranjería.
- La gestión sólo se puede medir si se tienen en cuenta los propósitos y los objetivos, y para que éstos se puedan cumplir se hace imprescindible una planificación de la misma.

Por tanto el plan de trabajo se ha estructurado en cinco etapas diferenciadas:

1ª etapa: Información de contexto: el entorno o contexto es un conjunto de circunstancias que rodean, influyen y condicionan una actuación de una organización y no puede obviarse su análisis para tener una visión certera de la misma.

En la descripción del contexto, es conveniente hacer referencia al área territorial en la que se inserta la organización objeto de estudio.

2ª etapa: Análisis y diagnóstico de la situación actual: se trata de conocer la actividad de la Unidad de , analizar distintas funciones, estructura y trabajo que se desarrolla en la misma.

En consecuencia, en esta fase se ha realizado una labor de aproximación mediante la observación y toma de datos, identificando tanto el modelo organizativo vigente como los recursos humanos y materiales asignados a la Unidad.

3ª etapa: Propuesta de mejora: establecemos como mejora concreta la elaboración de una Carta de Servicios, que sirva para introducir una herramienta de calidad en la gestión de la Unidad y como cambio de imagen de la Unidad tanto en el entorno interno como en el externo.

4ª etapa: Conclusiones y Plan de continuación: en esta etapa se establecen una serie de conclusiones sobre el conjunto del TFC y se pone de manifiesto establecer un plan de continuación mediante la elaboración de encuestas de satisfacción, así como planes de actualización y/o programas de mejora.

5ª etapa: Plan de Contratación: en esta etapa se trataría de gestionar la puesta en marcha del Plan, pero esta etapa no va a formar

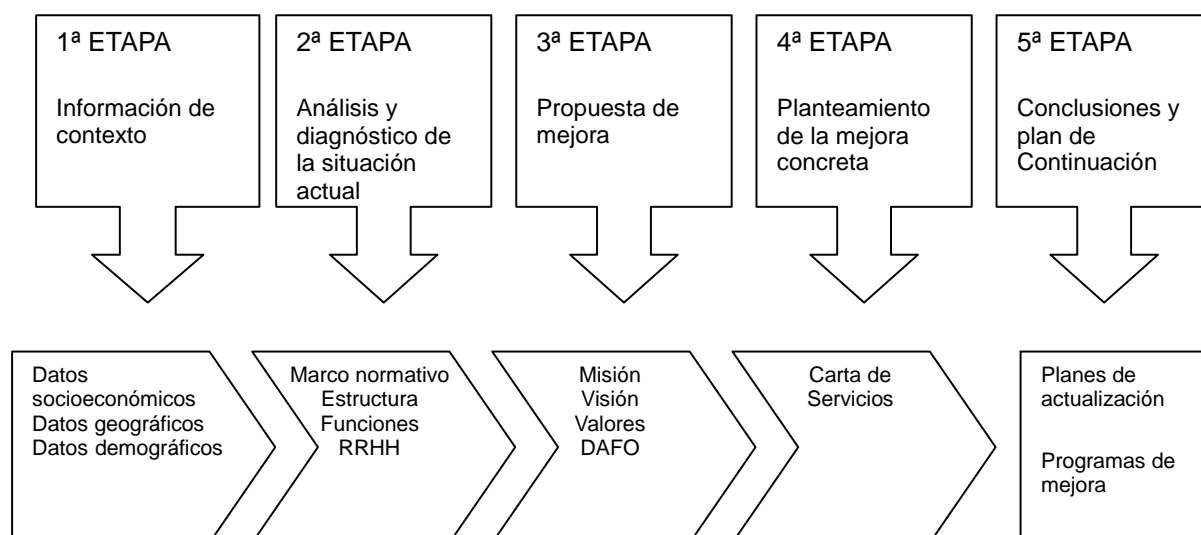


Tabla 1.3. Plan de Contratación Fuente: Elaboración propia basada en el TFC de Fco. José Castillo Cerveró (2008, pág.45).

1.7 Justificación de las Asignaturas relacionadas con el TFC:

A continuación de forma detallada, se procede a indicar cuál es el uso aplicable a este TFC de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que forman parte del plan de estudios de la Diplomatura de Gestión y Administración Pública y cursadas por la que suscribe:

- **Derecho Constitucional I (6577):** los conocimientos adquiridos mediante esta asignatura facultan a la que suscribe para conocer la estructura de la Constitución Española de 1978 (CE), y la configuración constitucional del Poder Judicial; así como el conocimiento del funcionamiento de las Cortes Generales y de la elaboración de los distintos tipos de leyes.
- **Derecho Constitucional II (6578):** necesario para el conocimiento del modelo de Estado Español tras la CE, el denominado Estado Comunitario Autónomo, los principios inspiradores de éste, los estatutos de autonomía, las instituciones políticas autonómicas y el sistema general de distribución de competencia.

- Estructuras Políticas/ Formas Políticas (6581): mediante su estudio se adquieren conocimientos en cuanto a los caracteres de la CE, principios fundamentales del régimen político español, y la estructura territorial del Estado.
- Estructuras Políticas/ Administraciones Públicas (6582): introduce la forma en que está estructurado el Estado, qué es la descentralización y la desconcentración y los principios constitucionales de las Administraciones Públicas.
- Información y Documentación Administrativa/Informática Básica (6586): manejo de diversas herramientas ofimáticas, documentos electrónicos y nuevas tecnologías de la información como la e-administración.
- Derecho Administrativo I y II (6575 y 6576): se adquieren conocimientos sobre el ordenamiento jurídico administrativo, la organización de la Administración General del Estado (AGE) y de la Comunidad Autónoma Valenciana. Además, se estudia el régimen jurídico de los contratos de las Administraciones Públicas (AAPP).
- Gestión Administrativa I (6862): se analizan las formas de gestión en la AP, la cultura de las organizaciones, el cambio de las organizaciones en general y en la AP en particular, la Nueva Gestión Pública, y la irrupción del “Management” en la AP.
- Gestión Administrativa II y III (6863 y 6864): núcleo esencial de los conocimientos necesarios para realizar el TFC siendo aplicables la totalidad de los mismos, tales como los sistemas de información, su organización, unidades y procedimientos.
- Información y Documentación Administrativa I y II (6587 y 6588): en estas asignaturas se estudia qué es la documentación administrativa y su tratamiento en las AAPP, sistemas de información, formas de acceso telemático a la información jurídico-administrativa desarrollada por la Administración, técnicas de análisis documental entre otros. Además, trata de la gestión de los archivos administrativos, de los documentos electrónicos, fondos archivísticos. Estos conocimientos son del todo aplicables para la obtención de información a fin de desarrollar este TFC.

- Estadística I (6579): aporta conocimientos básicos para poder interpretar y confeccionar los diversos cuadros estadísticos y gráficos
- Control de la Eficiencia en las Administraciones Públicas (6597): desarrollo de instrumentos de gestión DEA, conceptos microeconómicos, de eficiencia y productividad.
- Gestión de Calidad (6596): aporta conocimientos para la propuesta de aplicación de los círculos de calidad como sistema motivador y de aumento de la productividad, y cómo estos son utilizados para encaminarnos hacia la dirección de la calidad total.

Concluida la introducción de este TFC, donde se han descrito aspectos destacables del trabajo: objeto, objetivos, antecedentes, estructura documental, metodología y plan de trabajo, justificación de asignaturas y la relación con otros TFC ya realizados, es procedente introducirnos en el siguiente capítulo donde se analizan los elementos que nos servirán como fundamento para la posterior confección de la Carta de Servicios.

CAPITULO 2: LA OFICINA DE EXTRANJERÍA: SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

CAPÍTULO 2: LA OFICINA DE EXTRANJERÍA: SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

2.1 Introducción	27
2.2 Distribución de la inmigración en España	28
2.2.1 Origen de los inmigrantes	29
2.2.2 Inmigrantes regulares en España	32
2.2.3 Características socio-económicas	34
2.3 Evolución de la normativa española de extranjería	37
2.4 Derechos y libertades	40
2.4.1 Clasificación de los derechos	41
2.4.2 Derechos específicos	42
2.5 Régimen de entrada	44
2.6 Situaciones administrativas de los extranjeros	46
2.6.1 Tránsito	46
2.6.2 Estancia	46
2.6.3 Residencia	47
2.7 Infracciones y régimen sancionador	50
2.7.1 Infracciones leves	50
2.7.2 Infracciones graves	51
2.7.3 Infracciones muy graves	51
2.7.4 Expulsión de extranjeros	52
2.8 Creación de la Oficina de Extranjeros en Teruel	53
2.9 Personal del Servicio y Organigramas	54
2.9.1 Estructura administrativa	54
2.9.2 Relación de puestos de trabajo	58
2.9.3 Régimen retributivo del personal de la Oficina de Extranjeros	60

2.1 INTRODUCCIÓN

En unas pocas décadas, España ha pasado de ser un país emisor de emigrantes a ser un receptor de flujo migratorio. A partir de 1973, con la crisis del petróleo, la emigración de españoles al extranjero empezó a dejar de ser significativa y se produjo el retorno de muchos emigrantes españoles que se mantiene hoy en día; hecho que se cree que ha sido forzado por el descenso del atractivo laboral de los países de acogida y otras relacionadas con asuntos de pensión de vejez.

El restablecimiento de la democracia coincidió con una fase de relativo equilibrio en los saldos migratorios netos, que se prolongó hasta mediados de los años 1990. En la actualidad se piensa también que las nuevas generaciones de españoles nacidos en el extranjero retornan debido principalmente a un sentido más favorable de la relación trabajo-valor que resulta más atractiva por el Euro.

Junto con el dinamismo que ha mostrado la economía española desde entonces, se cuenta el fuerte crecimiento de la inmigración no española. Desde el año 2000, España ha presentado una de las mayores tasas de inmigración del mundo (de tres a cuatro veces mayor que la tasa media de Estados Unidos, ocho veces más que la francesa. En el año 2005 sólo era superada en términos relativos en el continente europeo por Chipre y Andorra. En la actualidad, sin embargo, su tasa de inmigración neta llega sólo al 0,99%, ocupando el puesto número 15 dentro de la Unión Europea. Es además, el noveno país con mayor porcentaje de inmigrantes dentro de la misma, por debajo de países como Luxemburgo, Irlanda, Austria o Alemania.

España es, además, el décimo país del planeta que más inmigrantes posee en números absolutos, por detrás de países como Estados Unidos, Rusia, Alemania, Ucrania, Francia, Canadá o el Reino Unido. En los cinco años posteriores, la población extranjera se había multiplicado por cuatro, asentándose en el país casi tres millones de nuevos habitantes. Según el censo de 2009, el 12% de los residentes en España era de nacionalidad

extranjera. A causa de la crisis económica que atraviesa España, del 2010 al 2011, se ha producido un descenso por primera vez en la historia de 37.056 personas en cifras absolutas.

2.2 Distribución de la inmigración en España

La población extranjera se suele concentrar en las zonas de mayor dinamismo económico del país, y por tanto con mayor necesidad de mano de obra. Así, las zonas de España con mayor proporción de inmigrantes son Madrid y su área de influencia, el arco mediterráneo y las islas. En el caso de los inmigrantes comunitarios, muchos buscan el poder disfrutar de un clima más suave que el de sus países de origen; de esta manera, los residentes de la Unión Europea se suelen concentrar en las costas de Levante, Andalucía, Baleares y Canarias. Por el contrario, las regiones con menor proporción de inmigrantes en el 2005 son Extremadura (2,3% frente al 8,46% nacional), Asturias (2,5%), Galicia (2,5%), País Vasco (3,4%), Castilla y León (3,6%) y Cantabria (3,7%). Hay que señalar que el 44,81% de todos los inmigrantes censados en España se reparten entre tan sólo tres provincias (Madrid, Barcelona y Alicante).

Según el censo de 2009, la localidad española con mayor proporción de extranjeros es San Fulgencio (Alicante), donde el 77,58% de sus 12.030 habitantes son no españoles. Los únicos municipios de más de 10.000 habitantes donde los extranjeros superan a los nacionales son Rojales (65,25% de extranjeros), Teulada (60,37%), Calpe (58,61%), Jávea (51,22%) y Alfaz del Pi (50,89%), todos ellos en la provincia de Alicante, que es la provincia con mayor porcentaje de inmigrantes del país. La ciudad de más de 50.000 habitantes con mayor proporción de extranjeros es Torrevieja (con un 47,65% de foráneos sobre 84.348 habitantes), también en Alicante, y la capital de provincia con mayor porcentaje es Castellón de la Plana (15,23% sobre 167.455 habitantes).

Por otro lado, la distribución geográfica de los inmigrantes depende también en gran medida de su nacionalidad. En Madrid y Cataluña, la suma de iberoamericanos y africanos (contando magrebíes) representa en ambas comunidades dos tercios de los inmigrantes, si bien en Cataluña hay el doble de africanos que de iberoamericanos y en Madrid sucede lo contrario. Los marroquíes son la colonia más numerosa en Cataluña y Andalucía, y el 75,51% de todos los paquistaníes del país se encuentran en Cataluña. La mayor parte de los ecuatorianos se encuentran entre Madrid (un 34% de ellos en 2005),

Barcelona y Murcia. Los británicos son mayoritarios en Alicante y Málaga; los alemanes, en Baleares y Canarias. Por su parte, casi la mitad de los rumanos de España residen entre Madrid y Castellón.

2.2.1 Origen de los inmigrantes

La inmigración en España es muy variada y está dominada por la procedente de áreas culturalmente cercanas. En España, la mayoría de los inmigrantes provienen de Iberoamérica (el 36,21% del total de extranjeros afincados en España, según el censo INE 2006); les siguen después los procedentes de la UE-27 (34,45%) y del norte de África (14,83%). A gran distancia se encuentran los extranjeros provenientes de la Europa no comunitaria (4,40%), el África subsahariana (4,12%), el Extremo Oriente (2,72%), el Subcontinente indio (1,67%), América del Norte (0,66%) y Filipinas (0,48%). Del resto de Asia y de Oceanía sólo son originarios el 0,50% restante, mientras que están registrados un 0,02% de apátridas.

Orígenes geográfico-culturales de la población extranjera en España (2006)⁸

Área de origen	Población	% total extranjeros	Principales nacionalidades
1 Iberoamérica	1.500.785	36,21%	Ecuador (11,13%), Colombia (6,40%), Argentina (3,63%), Bolivia (3,37%), Perú (2,31%), Brasil (1,75%)
2 Europa Occidental	872.694	21,06%	Reino Unido (6,63%), Alemania (3,63%), Italia (2,79%), Francia (2,17%), Portugal (1,95%), Países Bajos (0,95%)
3 Europa del Este	735.506	17,75%	Rumanía (9,82%), Bulgaria (2,45%), Ucrania (1,69%), Polonia (1,11%), Rusia (0,96%), Lituania (0,38%)
4 África del Norte	614.436	14,83%	Marruecos (13,59%), Argelia (1,14%)
5 África subsahariana	170.843	4,12%	Senegal (0,85%), Nigeria (0,76%), Gambia (0,42%)
6 Extremo Oriente	132.474	2,72%	China (2,53%), Filipinas (0,48%), Japón (0,13%)
7 Subcontinente indio	69.006	1,46%	Pakistán (1,02%), India (0,50%), Bangladesh (0,15%)
8 América del Norte	27.292	0,66%	EE. UU. (0,59%)
9 Medio Oriente	18.094	0,44%	Irán (0,06%), Siria (0,06%), Israel (0,04%)
10 Oceanía	2.363	0,06%	Australia (0,04%)

Tabla 2.1 Orígenes geográfico.culturales de la población extranjera en España. Fuente: Wikipedia



Figura 2.1 Inmigración en España por país (2008).

Por nacionalidades, las más presentes son la marroquí, la rumana, la ecuatoriana, la británica y la colombiana. En la tabla siguiente se describe el crecimiento registrado por las comunidades de inmigrantes más grandes de España en 2007, y entre los censos de 2001 y 2006. Las que más crecieron en este periodo fueron la paraguaya (+2980%, aunque partiendo desde niveles muy bajos), la boliviana (+2012%) y la rumana (+1187%).

Puesto	País	2011	2001	2006	% crec. 2001-2011
	Total	5.730.667	1.370.657	4.144.166	+318%
1	 Rumania	864.278	31.641	407.159	+2.632%
2	 Marruecos	769.920	233.415	563.012	+230%
3	 Reino Unido	390.880	107.326	274.722	+264%

4	 Ecuador	359.076	139.022	461.310	+158%
5	 Colombia	271.773	87.209	265.141	+212%
6	 Bolivia	197.895	6.619	139.802	+2.890%
7	 Alemania	195.842	99.217	150.490	+97%
8	 Italia	187.847	34.689	115.791	+442%
9	 Bulgaria	172.634	12.035	101.617	+1.334%
10	 China	166.223	27.574	104.681	+503%
11	 Portugal	140.706	47.064	80.635	+199%
12	 Perú	131.886	30.574	124.681	+331%
13	 Francia	122.385	51.582	90.021	+137%
14	 Argentina	120.012	32.429	150.252	+270%
15	 Brasil	106.908	17.078	72.441	+526%
16	 República Dominicana	90.612	31.153	61.071	+191%
17	 Paraguay	87.406	928	28.587	+9.319%
18	 Ucrania	85.913	10.318	69.893	+733%
19	 Polonia	85.862	13.469	45.797	+537%








20	 Pakistán	69.841	8.274	42.138	+744%
21	 Senegal	63.248	10.627	35.079	+333%
22	 Argelia	60.538	18.265	47.079	+231%
23	 Venezuela	59.453	16.549	51.261	+259%
24	 Países Bajos	54.424	23.146	39.484	+135%
25	 Cuba	54.406	24.534	44.739	+122%
26	 Rusia	52.832	10.047	39.904	+426%
29	 Nigeria	44.870	7.598	31.588	+491%
27	 Uruguay	42.581	6.828	45.508	+524%
28	 Chile	41.712	11.674	39.704	+257%
30	 Bélgica	35.876	19.869	29.526	+81%

Tabla 2.2 Crecimiento de la inmigración en España por países.

2.2.2 Inmigrantes regulares en España

Se trata de los extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Ambas estadísticas proceden de ficheros cedidos por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y explotados por el Observatorio Permanente de la Inmigración. Estas cifras no tienen en cuenta los trabajadores transfronterizos, los solicitantes de asilo, los apátridas, los que se encuentran en España en situación de estancia, y los que tenían caducada su documentación y estaban en trámites de renovarla.

A 31 de diciembre de 2009, y teniendo en cuenta estas consideraciones, la cifra de

inmigrantes regulares en España era de 4,8 millones.

Puesto	País	31 de diciembre de 2009
1	 Marruecos	767.784
2	 Rumania	751.688
3	 Ecuador	440.304
4	 Colombia	287.205
5	 Reino Unido	222.039
6	 China	151.547
7	 Italia	150.667
8	 Bulgaria	147.080
9	 Portugal	126.928
10	 Bolivia	117.106
11	 Alemania	109.438
12	 Argentina	103.171



13	 República Dominicana	87.201
14	 Polonia	86.314
	TOTAL	4.791.232

Tabla 2.3 inmigrantes regulares en España

Según régimen de residencia, 2.562.032 extranjeros (el 53,47% del total) están incluidos en el Régimen General y 2.229.200 (el 46,53%) al Régimen Comunitario, del que forman parte los nacionales de países de la Unión Europea, así como sus familiares y los familiares de españoles carentes de nacionalidad española.

Del total de certificados de registro o tarjetas de residencia en vigor a 31 de marzo de 2008, el 21,6% corresponde a autorizaciones de trabajo por cuenta ajena, el 0,3% a autorizaciones de trabajo por cuenta propia, el 10,8% es de residencia no lucrativa (no da derecho a trabajar), el 20,4% es de tipo permanente, permitiendo residir y trabajar en las mismas condiciones que los españoles, y el 46,8% restante es un certificado de registro o tarjeta de residencia perteneciente a un ciudadano comunitario o familiar (Régimen Comunitario).

Dentro de los países que tienen los mayores porcentajes de Inmigrantes regulares en España, destacan Portugal (97,6%) y Reino Unido (96,9%).

2.2.3 Características socio-económicas

La gran variedad de la inmigración en España hace difícil realizar una caracterización común.

Sexo

El 53,40% de los extranjeros censados en 2005 eran varones, frente a un 46,60% de mujeres. Sin embargo, se encuentran diferencias importantes dependiendo del origen de los inmigrantes:

- Hay mayor porcentaje de mujeres que de hombres entre los inmigrantes procedentes de Sudamérica (un 53,42% de mujeres) y de Centroamérica (59,42% de mujeres).
- La proporción entre mujeres y hombres del continente europeo es ligeramente favorable a los varones (un 52,41% de hombres).
- Los hombres son claramente mayoritarios en la inmigración de origen africano (tanto subsahariano como magrebí): la proporción de mujeres en este colectivo es de tan sólo 31,81%.
- Los colectivos con el ratio más aplastante varón-mujer son los de Malí (tan sólo un 6,68% de mujeres), Pakistán (9,70% de mujeres), Ghana (12,91%) y Bangladesh (16,93%). En el lado opuesto, las nacionalidades con mayores porcentajes de mujeres son la rusa (64,26% de mujeres), la nicaragüense (61,11%) y la brasileña (64,04%).

Edad

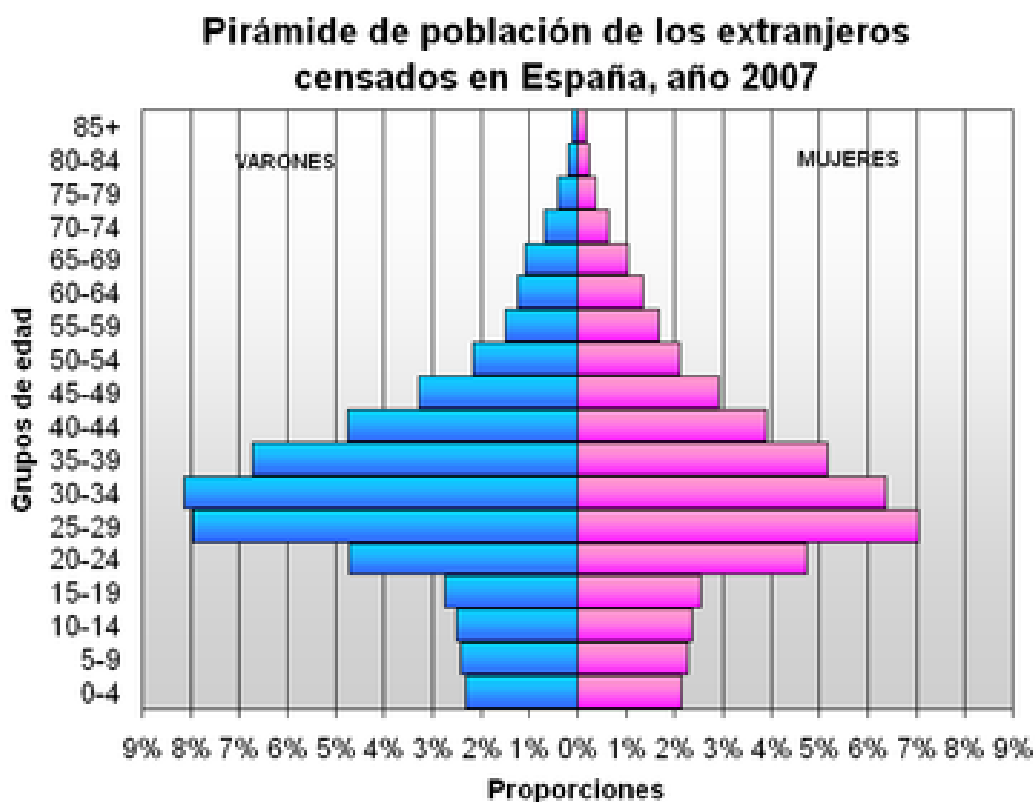


Figura 2.2 Pirámide de población de los extranjeros censados en España, año 2007. Fuente:

Instituto Nacional de Estadística, Población extranjera residente en España según el censo a 1 de enero de 2007.

La pirámide de población de los extranjeros censados en España en el 2007, presenta una hipertrofia en la población de entre 25 y 40 años, y una proporción mayor de varones que de mujeres. Compárese con la pirámide de población del conjunto de la población.

La edad media de la población residente en España según el censo de 2004 era de 40,22 años; 40,99 para los españoles y 32,83 para los extranjeros residentes.

La mayoría de la población inmigrante viene a España buscando un puesto de trabajo, de ahí que el 51,91% de los extranjeros residentes en España (frente a un 32,66% del conjunto de la población) tengan entre 20 y 39 años y que el 30,19% de los extranjeros tengan entre 25 y 34 años (frente a un 17,44% del conjunto de la población).

Puesto que la mayoría de los extranjeros vienen a España en búsqueda de empleo, la proporción de mayores de 65 años es escasa, e incluso anecdótica en algunos países, mientras que el bloque más importante corresponde a la población en edad de trabajar (entre 16 y 65 años). El 17,71% de los ciudadanos de nacionalidad española tenía más de 65 años según el censo INE 2005; esta cifra era de tan sólo 4,81% para el total de extranjeros. Sin embargo, esto no es uniforme para todos los países:

- Dentro de los inmigrantes comunitarios, hay una proporción importante de jubilados (un 15,85% de los comunitarios tiene más de 65 años), por lo que la distribución por edad de este colectivo es muy parecida a la española, aunque con un índice un poco inferior de menores de 15 años.
- La proporción de mayores de 65 años era de 1,94% para los iberoamericanos, del 0,62% para la Europa no comunitaria (excluyendo a los naturales de Noruega y Suiza), del 1,35% para los procedentes del Norte de África, un 0,83% para los subsaharianos y de un 1,70% para los chinos.
- Las nacionalidades donde hay mayor porcentaje de mayores de 65 años son la suiza (33,19%), la finlandesa (29,86%), la noruega (28,71%) y la sueca (25,82%). Donde menos, entre los naturales de Malí (0,07%), Ghana (0,07%) y Gambia (0,08%).

La pirámide de edad de la población extranjera residente en España presenta pues una base un poco más estrecha, un centro mucho más amplio y un pico despreciable en comparación con los del conjunto de la población española.

Ocupación laboral

El sector profesional que empleaba más inmigrantes era, en 2005, el de los servicios (59%) (empleadas de hogar y hostelería), seguido de la construcción (21%). En la industria y la agricultura, la proporción era mucho menor (12% y 8%, respectivamente). De todas maneras, la ocupación laboral en el que trabajan los inmigrantes en España varía de manera importante en función de la nacionalidad:

- Entre los inmigrantes de la Unión Europea, suele predominar la ocupación en el sector financiero, comercial o el desempeño de profesiones liberales.
- Los procedentes de América Latina se emplean, preferentemente, en la hotelería, hostelería y como servicio doméstico.
- La población del Este de Europa es la que, en proporción, más se emplea en la construcción (el doble que los españoles y casi tres veces más que los procedentes de la Unión Europea).
- Los marroquíes trabajan en una proporción mucho mayor en el sector primario que los españoles

2.3 EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA DE EXTRANJERÍA

Tradicionalmente, España ha sido un país de emigración, por lo que la producción legislativa se ha centrado en este ámbito, mientras que la legislación relativa a la extranjería era fragmentaria. El primer intento de paliar esto se dio con la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros, que fue fuertemente criticada por su tratamiento policial del fenómeno migratorio, su regulación restrictiva en materia de derechos de los extranjeros y la deficiente técnica legal que mostraba. España, que iba a ingresar pronto en la entonces Comunidad Europea, trataba de evitar convertirse en puerta de entrada al continente: algunas organizaciones sociales

denunciaron que se trataba de la norma más dura de Europa.

La Ley fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 115/1987, de 7 de julio, que anuló varios preceptos de la norma y marcó un cambio de la doctrina constitucional en materia de extranjería hacia una línea más progresista. Las deficiencias de la Ley y la transformación del fenómeno migratorio en España a finales de los años 1980 y en los años 1990 mostró la necesidad de una nueva ley adaptada a las circunstancias.

La reforma se produjo finalmente por la Ley Orgánica 4/2000, que es la que, tras experimentar diversas modificaciones, está en vigor en la actualidad. Esta Ley supuso un cambio importante, al introducir políticas de integración, ampliar los derechos de los inmigrantes y establecer un principio general de igualdad con los españoles.

La ley fue aprobada por todos los grupos parlamentarios salvo el Partido Popular, de centro-derecha, que gobernaba en minoría y retiró su apoyo durante el trámite legislativo: alegaba que no se adecuaba a los acuerdos de Schengen y Tampere, que podría producir un "efecto llamada" y la entrada masiva de inmigrantes y que no estaba prevista una partida presupuestaria suficiente.

Posteriormente, tras las elecciones generales que dieron mayoría absoluta al Partido Popular, se realizó una reforma sustancial de la norma, apoyada por el PP, Coalición Canaria y Convergència i Unió, que volvió en muchos supuestos a las soluciones de la ley de 1985, por lo que se habla de "contrarreforma". En un informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el anteproyecto de la norma, catorce de sus veinte miembros lo consideraron un "retroceso". Jaime Mayor Oreja, Ministro del Interior, defendió la reforma afirmando que garantizaba los derechos y libertades de los inmigrantes y se adecuaba a la normativa y la práctica en el seno de la Unión Europea.

*“La **Ley 8/2000** de 22 de diciembre no hacía otra cosa que cambiar radicalmente el signo de la política inmigratoria seguida por la anterior Ley, estableciendo claras diferencias entre los inmigrantes regulares o irregulares, y el régimen de derechos que a cada grupo se reconocen (reunión, asociación, huelga, sindicación...), y rompiendo la plena equiparación de derechos entre españoles e inmigrantes que reconocía la anterior Ley,*

que lo hacía sin distinción alguna entre inmigrantes “con” o “sin papeles”. Es una Ley que únicamente se centra en el control de los flujos de inmigrantes, y en el establecimiento de vías de expulsión de los que se encuentran residiendo ilegalmente en España, cerrando así las posibilidades que la anterior Ley les concedía para regularizar su situación. Esto no ha hecho otra cosa que propiciar el desarrollo de numerosas mafias que trafican con estas personas, y que son el único medio de entrada y regularización que tienen muchos inmigrantes, debido a las pocas soluciones que aporta esta Ley al respecto.

En la exposición de motivos de esta Ley, además de la gestión de los flujos de inmigrantes, se encuentra el de la adecuación a las directrices europeas en materia migratoria, adoptadas por los jefes de Estado y de Gobierno de los estados miembros de la UE los días 16 y 17 de Octubre de 1999 en la cumbre de Tampere en 1999 para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Pero aún no se ha dictado normativa comunitaria alguna que seguir (aunque será poco el tiempo que previsiblemente habrá que esperar para ello, ya que en el Tratado de Amsterdam, se acordó que en un periodo máximo de cinco años se adoptarían medidas de política de inmigración a nivel europeo), y en cambio sí hay tratados internacionales de derechos humanos que cualquier Ley de extranjería elaborada en España debe respetar.

Otro objetivo que persigue esta reforma es la lucha contra las mafias y el tráfico ilegal de personas, aunque no se observan cambios significativos respecto a lo establecido en la anterior Ley en este ámbito, ya que las únicas políticas de control que se perciben en esta Ley son las dirigidas exclusivamente al propio inmigrante.

Esta Ley, siguiendo el mandato constitucional que dice que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I, en los términos que establezcan los tratados y la Ley, así como la jurisprudencia al respecto del Tribunal Constitucional”, ha reconocido los compromisos internacionales adquiridos por España como país de la UE, pero ha añadido, que garantiza un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los estados miembros de la UE.

De este modo, establece una clara distinción entre los que residen de forma legal en España y los que no, reconociendo una serie de derechos fundamentales a los primeros, y sólo reconociendo la titularidad, pero no el ejercicio de los mismos, como ocurre con los derechos de reunión, asociación, huelga y sindicación, para los que se encuentran ilegalmente en España (esto puede provocar dudas sobre su constitucionalidad, al tener que respetar el ejercicio del contenido esencial de cualquier derecho con independencia de la condición legal en que se encuentre el sujeto).

También hay que decir, que incluso entre los residentes legales en España, el ejercicio de algunos derechos, a veces pasa por la consecución de algunas condiciones, como ocurre por ejemplo con el derecho a la reagrupación familiar, en que el inmigrante, no sólo tiene que demostrar que cuenta con una vivienda y medios económicos suficientes para atender al reagrupado, sino que además se le obliga a demostrar que ha residido legalmente en España durante un periodo mínimo de un año, de manera que incluso al inmigrante residente legal, se le priva durante el primer año de algo tan importante como es la convivencia con su familia, cuando hubiera bastado con haber exigido la demostración de los medios económicos suficientes, si lo que se pretendía realmente es una reagrupación familiar viable económicamente.” (Massó, 2003).

La última gran reforma realizada en la Ley de extranjería, es la llevada a cabo en 2003, **Ley 14/2003** de 20 de noviembre a la que se le añade, por tratar fundamentalmente sobre la expulsión de los inmigrantes ilegales, la Ley Orgánica sobre medidas de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración de los extranjeros, de marzo de 2003. Esta reforma se realiza con los propósitos de control de los flujos de inmigrantes y la integración de los mismos. Destaca en ella, el reforzamiento de los medios sancionadores para luchar contra la inmigración ilegal, y el tráfico de personas, la habilitación del acceso a la información de las Administraciones públicas por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y la habilitación de acceso a la información ofrecida por el Padrón Municipal a favor de la Dirección General de la Policía, una modificación en las condiciones del derecho a la reagrupación familiar y en las posibilidades de regularización individual por la vía de arraigo.

2.4 DERECHOS Y LIBERTADES

La regla general en relación con los derechos de los extranjeros se establece en el artículo 3 de la Ley, que establece que ejercerán los derechos reconocidos en la Constitución española en los términos establecidos en la Ley de Extranjería y los tratados internacionales, interpretados de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados vigentes sobre derechos humanos. Si no existiera norma específica, se entenderá que los extranjeros ejercen sus derechos en condiciones de igualdad con los españoles.

2.4.1 Clasificación de los derechos

La doctrina del Tribunal Constitucional ha delimitado progresivamente tres grupos de derechos en cuanto al alcance de su reconocimiento a los extranjeros.

- Existen derechos que corresponden a extranjeros y españoles en idénticos términos, porque su respeto es esencial para la dignidad humana. Es el caso de el derecho a la vida y a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar, a la libertad ideológica, religiosa y de culto o la tutela judicial efectiva, entre otros. En este sentido, la Ley reconoce una serie de derechos a todos los extranjeros independientemente de su situación administrativa, como el derecho a la documentación, que es también un deber; el derecho de asistencia sanitaria de urgencia, plena a inscritos en el padrón municipal, los menores y las embarazadas durante el embarazo, parto y posparto; también reconoce los derechos de acceso a la enseñanza obligatoria, a los servicios sociales básicos, la tutela judicial efectiva y la asistencia jurídica gratuita.
- En relación con un segundo grupo de derechos, el legislador puede, dentro del respeto a un contenido mínimo garantizado por la Constitución, establecer condicionamientos adicionales al ejercicio por parte de extranjeros. Este condicionamiento se plasma en la exigencia de estar en situación administrativa regular para poder ejercer los derechos. Los derechos de libre circulación, reunión y manifestación, asociación, al trabajo y la Seguridad Social, de sindicación y de huelga se reconocen a los extranjeros que estén en situación legal de estancia o residencia. Los derechos a la educación no obligatoria, ayudas en materia e vivienda e intimidad y reagrupación familiar se reconocen sólo a los extranjeros

residentes.

- La titularidad y ejercicio del tercer grupo de derechos está exclusivamente reservado a los españoles: se trata de los derechos políticos. Se exceptúa el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, donde podrá concederse el derecho por tratado o por ley atendiendo a criterios de reciprocidad.

En razón de su materia, por otra parte, y según María de los Ángeles Sánchez Jiménez, cabe ordenar los derechos reconocidos por el régimen general de la Ley de Extranjería en cuatro grandes grupos:

- ✓ Derechos de la esfera personal, como el derecho y deber de documentación, el derecho de libre circulación, a la educación y a la reagrupación familiar.
- ✓ Derechos políticos, fundamentalmente el derecho de participación en los asuntos públicos.
- ✓ Derechos del ámbito económico y social, como las libertades de reunión, manifestación y asociación o el derecho de ayudas en materia de vivienda y el de transferencia de fondos.
- ✓ Derechos del ámbito laboral: derecho al trabajo, a la protección social y los derechos colectivos laborales, como los derechos de sindicación y huelga.

2.4.2 Derechos específicos

Existen determinados derechos que tienen como único sujeto a los inmigrantes o que tienen una regulación específica o una relevancia especial en derecho de extranjería. Entre ellos, cabe destacar el derecho/deber a la documentación, el derecho a la reagrupación familiar y el derecho a la transferencia de fondos.

Algunos derechos específicos más importantes son

→ Ser tratado con justicia, respeto y dignidad; → Ser informado de todos los cargos presentados y obtener garantía de una resolución rápida y justas del caso; → Ser notificado, bajo demanda, de cambios ocurridos en la condición del acusado; → Ser escuchado en las decisiones a tomar en lo referente a audiencias de pedidos de clemencia, libertad condicional y sentencias; → Restitución u otra solución de compensación monetaria; → Devolución de efectos personales ya no necesarios como evidencia; → Ser informado de los pasos a seguir en caso de hostigamiento o

intimidación; → Que un abogado lo ayude informar a su empleador de la situación y a sus acreedores si esta lo impide en el cumplimiento de sus deudas, y permitirle participar en el proceso de justicia criminal; → Ser notificado de los acciones finales de un caso, durante procedimientos de apelación inclusive; → Ser notificado con tiempo de fechas apuntadas en la Corte; → A un lugar de espera seguro, en la medida de lo posible, para evitar contacto con el acusado; → Indicaciones y ayuda en la procuración de recursos dentro de la comunidad que lo ayuden recuperar de los resultados del acto criminal.

Derecho y deber a la documentación

El artículo 4 de la Ley recoge el deber del extranjero a preservar su documentación en vigor y el derecho a no ser privado de la misma. La documentación a que se hace referencia es la necesaria para acreditar la propia identidad, la empleada para entrar en España o la que acredite su situación administrativa. Los documentos exigibles, por lo tanto, pueden ser variados: fundamentalmente, pasaporte o documento de viaje, visado o Tarjeta de Identidad de Extranjero. En relación con la identificación de los extranjeros debe hacerse también referencia al Número de Identidad de Extranjero, un número personal que se otorga a efectos de identificación.

La documentación puede ser objeto de control policial. El reglamento establece que los extranjeros deben mostrar los documentos que acreditan su identidad y situación en España si así es solicitado por la autoridad que esté legitimada para hacerlo o por sus agentes. Este deber se fundamenta en la protección de la seguridad ciudadana. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional otorga total libertad a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para considerar la necesidad de la medida.

Con carácter excepcional, un extranjero puede ser desprovisto de su documentación en determinadas circunstancias, sólo por los poderes públicos autorizados y nunca por un particular.

- A instancias del Juez, si es condenado a una pena que suspenda o limite su libertad de residencia o circulación, o si se prohíbe la salida de España del imputado en un proceso penal.
- A instancias del Ministerio del Interior si se le limita el derecho al pasaporte, en el contexto de un estado de alarma, excepción o sitio.
- A instancias de la autoridad gubernativa, durante la tramitación del expediente sancionador en el que se haya formulado propuesta de expulsión, entregándose un

resguardo que acredite la medida adoptada.

Derecho a la reagrupación familiar

La reagrupación familiar es un derecho subjetivo que se vincula al derecho a la vida privada familiar. En virtud del mismo, su titular puede solicitar la concesión de un permiso de residencia para determinados familiares que la Ley configura como beneficiarios del derecho. Es titular del derecho el extranjero que haya residido legamente en territorio español durante al menos un año y tenga autorización para residir al menos otro año. Por su parte, son familiares re-agrupables, fundamentalmente, el cónyuge, los hijos menores de edad o incapacitados y los ascendientes que dependan económicamente del re-agrupante. Estos familiares deben residir fuera de España.

La reagrupación tiene carácter estable, ya que no se extingue porque se rompa el vínculo familiar en el que se basara; pero sí se vincula la duración del permiso de residencia de los familiares reagrupados al del re-agrupante. La modificación de la Ley de Extranjería por Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, estableció que un familiar reagrupado sólo podría reagrupar a otro cuando obtuviera un permiso de residencia independiente del de su titular, prohibiendo así la reagrupación "en cadena". Esta prohibición ya había sido previamente agregada por vía reglamentaria, pero declarada nula por el Tribunal Supremo, ya que era en ese momento una limitación sin soporte legal.[13]

2.5 RÉGIMEN DE ENTRADA

El régimen de entrada de extranjeros en territorio nacional se regula en los artículos 25 a 27 de la Ley, que se desarrolla en los artículos 1 a 16 del Reglamento. La normativa española ha tenido que adoptarse, por la pertenencia a la Unión Europea, a la regulación comunitaria. El Tratado de Ámsterdam comunitarizó estas materias e incluyó en el Tratado de la Comunidad Europea un Título IV relativo a "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas". Se han aprobado al respecto determinados Reglamentos Comunitarios, especialmente en relación con los visados, y varias Directivas.

El Tribunal Constitucional ha afirmado, en su Sentencia 72/2005, de 4 de abril, que la Constitución española no reconoce como derecho fundamental de los extranjeros el derecho de acceder al territorio español, y que será el legislador quien podrá reconocerlo y condicionarlo al cumplimiento de determinados requisitos. La entrada legal es un presupuesto necesario para que la situación del extranjero sea conforme a la norma y

pueda ejercer plenamente todos los derechos que la Ley le reconoce.

El extranjero que desee entrar en España deberá hacerlo por los pasos fronterizos habilitados y durante las horas de apertura establecidas. Si se accede al país desde un Estado del Espacio Schengen, al haberse suprimido los controles fronterizos, será el extranjero quien deberá declarar la entrada en el plazo de tres días hábiles en cualquier comisaría del Cuerpo Nacional de Policía u Oficina de Extranjeros.

Se solicita, además, que se cumplan los siguientes requisitos:

- Titularidad del pasaporte o título de viaje, o del documento de identidad u otro documento cuando se haya admitido como válido en virtud de acuerdos internacionales.
- Titularidad del correspondiente visado, si es exigible.
- Justificación del objeto y las condiciones de la estancia y de la tenencia de medios económicos suficientes para la estancia, o la forma de adquirirlos. El Reglamento recoge qué documentos se entenderán suficientes. La acreditación se realizará si así se requiere por los funcionarios responsables del control de la entrada. En la práctica se exige de manera sistemática, pero el Tribunal Supremo ha afirmado que sólo cabe solicitarlo si existen dudas sobre la verosimilitud de los motivos de entrada. En todo caso, los funcionarios poseen cierto margen de apreciación que, para parte de la doctrina, puede llevar a arbitrariedad. El Tribunal Constitucional ha establecido límites a dicho margen de apreciación al afirmar que ninguna circunstancia debe ser valorada sino en función de un juicio de probabilidad basado en la experiencia.
- Presentación, en su caso, de determinados certificados médicos, o sometimiento a un examen médico.
- No estar sujeto a una prohibición de entrada, que puede derivarse, entre otros, de una previa expulsión o devolución.
- No suponer un peligro para la salud pública, el orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales de España o de otros Estados con los que España tenga un convenio en tal sentido.

Si se cumplen estos requisitos, se estampará en el pasaporte o similar el sello de control de entrada, salvo que exista una ley o convenio internacional que exima de dicho requisito, y se permitirá el acceso. La denegación de entrada, de producirse, deberá ser

motivada. Se informará al extranjero sobre los recursos que pueda interponer, el plazo y la autoridad competente, así como los derechos que le asisten a la asistencia de abogado y, si es necesario, de intérprete.

2.6 SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS EXTRANJEROS

De acuerdo con el artículo 29, los extranjeros pueden encontrarse en situación de estancia o residencia. La estancia, con carácter general, tiene una duración máxima de tres meses, salvo supuestos excepcionales de prórroga y el régimen especial aplicable a los estudiantes. La residencia puede ser temporal o, pasados cinco años ininterrumpidos bajo dicha situación, devenir permanente. A estas dos situaciones administrativas debe añadirse la de tránsito.

2.6.1 Tránsito

El tránsito no conlleva la voluntad de permanecer en el territorio español. Se distingue entre tránsito territorial, situación en la que se encuentran los extranjeros autorizados para desplazarse por el espacio Schengen desde un tercer Estado hasta otro que los admita, y tránsito aeroportuario, en el que se permite permanecer en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto, durante escalas o enlaces de vuelos, sin acceder al territorio español.

Con carácter general, salvo que esté prevista la no exigencia, es necesario el visado para ambas clases de tránsito.

2.6.2 Estancia

Se halla en situación de estancia el extranjero que, sin ser titular de un permiso de residencia, está autorizado para permanecer en España durante un máximo de tres meses en un período de seis. La estancia se corresponde con una breve permanencia por motivos turísticos, de negocios o visita a familiares, entre otros. La estancia se autoriza a través del correspondiente visado de estancia, salvo que el extranjero sea nacional de uno de los Estados a los que no se le exige.

Los supuestos de estancia que requieren visado tienen una duración máxima de tres

meses en un plazo de seis. Puede prorrogarse a solicitud del interesado si el visado tenía una duración menor de tres meses y hasta ese límite, siempre que se acrediten razones que justifiquen la prórroga. La estancia de los extranjeros que no requieren visado es también de tres meses en un plazo de seis, y pueden prorrogarse hasta los seis meses pero sólo por circunstancias excepcionales.

La ley denomina también como de estancia el régimen especial de los estudiantes, cuya permanencia puede ser mucho más prolongada.

2.6.3 Residencia

La residencia es la permanencia en territorio español por un tiempo superior a noventa días. Puede ser temporal (hasta cinco años) o permanente.

Residencia temporal

La residencia temporal tiene una duración mínima de noventa días y máxima de cinco años. La autorización se concede a través de una autorización administrativa otorgada en el marco de un procedimiento administrativo complejo, que concluye con la concesión del visado, salvo en los supuestos de residencia por circunstancias excepcionales. El acto de autorización puede tener un contenido diverso, en función de la clase de residencia de que se trate. Existen diferentes supuestos de residencia temporal, cada uno de los cuales tiene diferentes presupuestos y condiciones, y que se regulan en el artículo 31 de la Ley y 35 a 70 del Reglamento.

- Sin realizar actividades lucrativas (arts. 35 a 37): se solicita personalmente por el extranjero ante la administración española en el exterior, siendo necesario acreditar que se dispone de medios de vida suficientes.
- En virtud de reagrupación familiar (arts. 38 a 44): se solicita personalmente por el extranjero reagrupante ante la administración española. Deberá aportar la documentación que demuestre los vínculos familiares con los extranjeros reagrupados, así como una vivienda adecuada y medios suficientes para mantenerlos. Concedida la autorización, el reagrupado debe solicitar el visado ante la administración española en el país del que sea nacional, que vuelve a examinar el cumplimiento de los requisitos.
- En supuestos excepcionales (arts. 45 a 47), que comprenden razones de protección internacional, razones humanitarias, de colaboración con la justicia o los diferentes supuestos de arraigo. La autorización de residencia por razones de

arraigo podrá concederse a quien demuestre la permanencia en situación irregular de manera continuada durante tres años junto con su integración en España (arraigo social) o la existencia de vínculos familiares con otros extranjeros residentes (arraigo familiar), o la permanencia durante dos años unido a la existencia de relaciones laborales durante al menos un año (arraigo laboral).

- Para el desarrollo de un trabajo por cuenta ajena de duración ilimitada (arts. 48 a 54): la solicitud inicial se realizará por el empresario interesado, ante la administración española. La oferta deberá ser compatible con la situación nacional de empleo, lo que significa que los nacionales españoles o comunitarios tienen preferencia para ocupar el puesto ofertado. No están sujetos a esta obligación los extranjeros que cumplan uno de los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley, ni los nacionales de Perú o Chile, en virtud de determinados convenios internacionales.
- Para el desarrollo de un trabajo por cuenta ajena de duración limitada temporalmente (arts. 55 a 57)
- Para el desarrollo de un trabajo por cuenta propia (arts. 58 a 62): la solicitud se presenta por el extranjero ante la oficina consular correspondiente. Debe acreditar el cumplimiento de los requisitos que la legislación española exige a los nacionales para desempeñar la actividad que se planea realizar, así como la suficiencia de la inversión y la previsión de que el ejercicio de la actividad producirá recursos económicos suficientes para el mantenimiento de la actividad y el sustento del interesado, desde el primer año.
- Para el desarrollo de un trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios (arts. 63 a 67)
- Para el desarrollo de un trabajo por aquellas personas exentas de la autorización de trabajo (arts. 68 a 70)

Residencia permanente

La autorización de residencia permanente faculta al extranjero para residir en España indefinidamente. Lleva también aparejado el permiso para trabajar en igualdad de condiciones con los españoles. La categoría está promovida desde el ámbito comunitario europeo, a través de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre.

Con carácter general, están habilitados para solicitar la residencia permanente los

extranjeros que hayan residido legal y continuadamente durante cinco años. Existen además una serie de supuestos específicos en los que puede concederse la autorización de residencia permanente:

- Los extranjeros residentes que tengan derecho a la prestación de una pensión contributiva de jubilación por parte de la Seguridad Social española, o de una pensión por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez.
- Los nacidos en España que acrediten haber residido legalmente en España durante los tres años inmediatamente anteriores a la mayoría de edad.
- Los extranjeros que hayan estado bajo la tutela de una entidad pública española durante los cinco años anteriores a la mayoría de edad.
- Los españoles de origen que hayan perdido la nacionalidad española.
- Los apátridas o refugiados reconocidos por España y que se encuentren en territorio español.
- Los extranjeros que hayan contribuido de forma notoria al progreso económico, científico o cultural de España, o a la proyección de España en el exterior. La autorización en este caso se concederá por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, previo informe del Ministro del Interior.

Régimen especial de estudiantes

Tiene la consideración de estudiante el extranjero cuyo motivo único o principal de entrada en España sea el cursar o ampliar estudios o realizar trabajos de investigación o formación no remunerados, en centros públicos o privados reconocidos. Los estudiantes no podrán realizar actividades lucrativas, salvo aquellas para las que se les autorice expresamente, que deberán ser compatibles con los estudios y no tener como objeto obtener recursos necesarios para la estancia.

El tratamiento jurídico de la situación de los estudiantes extranjeros ha sido objeto de sucesivos cambios. En la Ley de extranjería de 1985 se hacía referencia a una situación de permanencia. Posteriormente, la Ley 4/2000 originaria la calificó como de residencia; pero la reforma por Ley 8/2000 introdujo el término estancia, que se consolidó en la última reforma, por Ley 13/2003. No obstante, la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre dispone que al estudiante extranjero se le expedirá un "permiso de residencia", lo que presumiblemente replanteará la discusión y obligará a una nueva modificación.

En la actualidad, por el momento, la situación de los estudiantes es de estancia si bien se

trata de un régimen de estancia singular, ya que no está sometido al límite general de noventa días. Uno de los principales motivos es evitar la adquisición de la nacionalidad española a través de la residencia, dada la facilidad de acceder a territorio español con un visado de estudiante. Entendiendo que los conceptos civil y administrativo de residencia son los mismos, la calificación de la situación del estudiante como de estancia impide el acceso a la nacionalidad. No obstante, existe una jurisprudencia incipiente del Tribunal Supremo de la que se deduce que se trata de conceptos autónomos; además, la Exposición de Motivos de la Ley 36/2002, que reforma el Código Civil español establece que la residencia debe ser efectiva, lo que apoyaría la tesis de que lo que se solicita es que el extranjero se encuentre efectivamente en España y no esté sujeto a ninguna orden de expulsión.

La duración de la autorización de estancia es la del curso o investigación, con un máximo de un año, renovable siempre que el estudiante acredite el aprovechamiento académico. La autorización se concede mediante el visado, que suma así a su función de facultar para la entrada en España la de permitir la presencia en territorio nacional. La solicitud debe presentarse por el estudiante en la oficina consular de su país de origen o, si se trata de un menor, por sus padres o tutores o un representante debidamente acreditado. Debe acreditarse la admisión en un centro docente o científico, público o privado oficialmente reconocido, además de la tenencia de medios económicos suficientes para costearse los estudios, estancia y regreso al país de origen.

2.7 INFRACCIONES Y RÉGIMEN SANCIONADOR

El régimen sancionador se recoge en la Ley Orgánica 4/2000 y su Reglamento de desarrollo, así como en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración.

Pueden ser sujetos activos de las infracciones tanto personas físicas como jurídicas, ya sean nacionales o extranjeros, en función de la naturaleza de la infracción. Las infracciones se clasifican en leves, graves o muy graves.

2.7.1 Infracciones leves

Son infracciones leves las omisiones o retrasos en las comunicaciones obligatorias de cambio de nacionalidad, estado civil, domicilio o ciertas circunstancias determinantes de la situación laboral del extranjero; el retraso, hasta tres meses, en la solicitud de renovación de autorizaciones o trabajar por cuenta propia con permiso de residencia pero sin el permiso de trabajo correspondiente. Estas infracciones se castigan con multa de hasta 300 euros.

2.7.2 Infracciones graves

Son infracciones graves las siguientes:

- La estancia irregular en España, bien por no haber obtenido la autorización, no haber solicitado la prórroga de la misma o haberse denegado ésta.
- Estar trabajando en España sin la correspondiente autorización de residencia y trabajo.
- Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento del Ministerio del Interior los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio.
- El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población determinados.
- La participación por un extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.
- La comisión de una tercera infracción leve en el plazo de un año.
- Las salidas del territorio español por puestos no habilitados, sin exhibir la documentación prevista o contraviniendo las prohibiciones legalmente impuestas.
- No solicitar la Tarjeta de Identidad de Extranjero.

Las infracciones graves se sancionan con multa de 301 a 6000 euros, sustituible por la expulsión del extranjero del territorio nacional para las cinco primeras infracciones listadas arriba.

2.7.3 Infracciones muy graves

Se sancionan con multa de 6001 a 60000 euros, sustituible para infractores extranjeros por la expulsión del territorio nacional. Son infracciones muy graves:

1. La realización de actividades contrarias a la seguridad exterior del Estado
2. La realización de conductas discriminatorias
3. El transporte irregular de extranjeros por transportistas, el incumplimiento de la obligación de éstos de comprobar la validez y vigencia de la documentación de los extranjeros, así como de hacerse cargo del extranjero no autorizado a entrar en España
4. La comisión de una tercera infracción grave en el plazo de un año
5. La contratación de trabajadores extranjeros que no tengan permiso de trabajo: en este caso se impone una multa por cada trabajador en situación irregular que se contratara. En los casos de autorizaciones limitadas a un sector de actividad determinado, cierta jurisprudencia entiende que no constituye infracción contratar al inmigrante para trabajar en un sector diferente.
6. La inducción, promoción, favorecimiento o facilitación de la inmigración clandestina: en este caso, la multa será de 3000 a 6000 euros por cada viajero transportado o un mínimo de 50000 euros a tanto alzado.

2.7.4 Expulsión de extranjeros

La Ley prevé las penas de multa, decomiso y clausura de locales y establecimientos. Además establece en determinados supuestos, como sanción sustitutiva de la multa, y sólo para el caso de extranjeros, la expulsión y prohibición de entrada en el territorio español por un plazo de tres a diez años. En estos casos, la expulsión puede acordarse para sanciones muy graves y para las graves que expresamente establece la ley. Como muchos de los extranjeros a los que se impone la multa están en situación irregular, el cobro de la misma es problemático: por ello, en la práctica se tiende a privilegiar la expulsión, aunque la jurisprudencia del Tribunal Supremo afirma que, en los casos de permanencia irregular en territorio español, debe imponerse preferentemente una multa si esta es la única infracción administrativa en que ha incurrido el extranjero.

La expulsión también se prevé como medida sustitutiva de la pena de prisión inferior a

seis años o cuando, siendo superior, el extranjero haya cumplido las tres cuartas partes de la condena. Esta previsión legal, incorporada al artículo 89 del Código Penal en 2003, ha sido criticada también por el Tribunal Supremo, que afirma que es asistemática y perturbadora de la legalidad penal, y que se aparta de los fines de reinserción y rehabilitación social que la Constitución española otorga a la pena.

Los efectos de la sanción de expulsión es triple. En primer lugar, determina la salida obligatoria del territorio español, en el plazo que establezca la resolución, que no será inferior a 72 horas. En segundo lugar, lleva aparejada la prohibición de entrar en España en un plazo que se establece con carácter proporcional a la infracción cometida, con un límite inferior de tres años y un límite superior de diez. Esta prohibición se extiende a los territorios de los Estados con los cuales España ha suscrito un acuerdo en tal sentido. Finalmente, la expulsión implica la extinción de cualquier autorización de permanecer en España y el archivo el procedimiento iniciado con tal objeto.

2.8 CREACIÓN DE LA OFICINA DE EXTRANJEROS EN TERUEL

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, insta al Gobierno, en su artículo 67.2, a la unificación en Oficinas provinciales de los servicios existentes, dependientes de diferentes órganos de la Administración del Estado con competencia en inmigración, al objeto de conseguir una adecuada coordinación de su actuación administrativa.

Asimismo, el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, aprobado mediante Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, define las **Oficinas de Extranjeros**, en su artículo 159.1, *“como unidades que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración en el ámbito provincial, al objeto de garantizar la eficacia y coordinación en la actuación administrativa.”*

Se trata, pues, de órganos de gestión que integran servicios, funciones y personal que en el ámbito provincial gestiona los diferentes documentos y autorizaciones que son exigidos a los extranjeros.

El artículo 160.1 del citado Reglamento, modificado por el Real Decreto 942/2010, de 23

de julio, de reestructuración de diversas Áreas funcionales integradas en las Delegaciones del Gobierno, establece que dichas Oficinas dependen orgánicamente de la correspondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno, se encuadrarán en las Áreas funcionales de Trabajo e Inmigración y dependerán funcionalmente del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y del Ministerio del Interior, ambos en el ámbito de sus respectivas competencias.

2.9 PERSONAL DEL SERVICIOS Y ORGANIGRAMAS

2.9.1 Estructura administrativa

Según Ramió¹: *“La estructura administrativa es el esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos”.*

Todas las organizaciones, de las más simples a las más complejas, disponen de una estructura que equivale a un conjunto de mecanismos destinados a fragmentar el trabajo en diferentes tareas sin perder una visión integrada.

La estructura materializada gráficamente en un **organigrama**, es: *“la forma de ordenar los elementos que componen una organización, y de este orden dependen muchos más factores de los que a primera vista pudieran parecer. Entre otros: la distribución de funciones, las relaciones de poder entre sus miembros, la comunicación, la capacidad de reacción ante el cambio; en suma, todo aquello de lo que depende el resultado de una organización”.* (Ramió, C. 2002, Teoría de la Organización y Administración Pública, pág. 45).

Un organigrama debe representar las dos dimensiones básicas de una estructura administrativa:

- La dimensión vertical (jerarquía o altura): agrupa los diferentes niveles jerárquicos. Las unidades que en ellas se encuentran, son aquellas que generan cualquier

¹ Carles Ramió; Teoría de la Organización y Administración Pública, pág 45 y 46.

² Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública: estableció el modelo de función
La Unidad de Extranjería en Teruel: Elaboración de una Carta de Servicios 54

actuación o servicio sectorial, que está orientado hacia el exterior de la Administración, es decir, generan servicios dirigidos directamente a los ciudadanos, individual o colectivamente.

- La dimensión horizontal (amplitud): agrupa las diferentes unidades sectoriales sobre la base de diversos criterios de divisionalización. A diferencia de las unidades verticales, éstas gestionan servicios que tienen una orientación interna, siendo los destinatarios de los servicios el resto de las unidades de la organización.

Según C.Ramió: *“los componentes fundamentales de una estructura administrativa son:*

- 1. La jerarquía y la divisionalización.*
- 2. Los sistemas de coordinación y control.*
- 3. Los puestos de trabajo.*
- 4. Las unidades.*
- 5. La diferenciación entre las unidades que prestan servicios sectoriales frente a las unidades que prestan servicios comunes.”*

Un organigrama es la representación gráfica de la estructura organizativa de una empresa u organización. Representa las estructuras departamentales y, en algunos casos, las personas que las dirigen, hacen un esquema sobre las relaciones jerárquicas y competenciales de vigor en la organización.

El organigrama es un modelo abstracto y sistemático, que permite obtener una idea uniforme acerca de la estructura formal de una organización.

Tiene una doble finalidad:

- Desempeña un papel informativo, al permitir que los integrantes de la organización y de las personas vinculadas a ellas que conozcan, a nivel global, sus características generales.
- Es un instrumento para realizar análisis estructurales al poner de relieve, con la eficacia propia de las representaciones gráficas, las particularidades esenciales de la organización representada.

En el organigrama no se tiene que encontrar toda la información, para conocer como es la estructura total de la empresa.

Todo organigrama tiene que cumplir los siguientes requisitos:

- Obtener todos los elementos de autoridad, los diferentes niveles de jerarquía, y la relación entre ellos.
- Tiene que ser fácil de entender y sencillo de utilizar.
- Debe contener únicamente los elementos indispensables

En nuestro caso, la Unidad de Extranjería, se encuentra en dos ámbitos diferentes. De una parte, la Unidad depende funcionalmente del Ministerio de Interior, Trabajo e Inmigración, dirigido actualmente por el Ministro Valeriano Gómez Sánchez, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

De otra parte, la Unidad a estudiar, contempla otro tipo de dependencia, en este caso orgánica. Esto quiere decir, que su superior jerárquico es el Subdelegado del Gobierno de la provincia, en nuestro caso, de Teruel.

La descripción de la organización nos aporta una estructuración que si tuviéramos que describirla de alguna manera coincidiría con el denominado modelo fragmentado y jerárquico que se define como: *“modelo clásico y mayoritario en la Administración Pública; se caracteriza por una acusada verticalidad (considerable número de niveles jerárquicos) y por una gran fragmentación (elevado número de unidades horizontales). Es un sistema de organización poco operativo ya que la verticalidad supone un distanciamiento entre los centros decisorios y los centros de operaciones, lo que implica poca rapidez en la implementación de las decisiones y poca fluidez en la transmisión descendente y ascendente de la información”*. (Ramió, 2002).

Las Oficinas de Extranjeros estarán ubicadas en las ciudades capitales de las provincias correspondientes, con independencia de que, para facilitar las gestiones administrativas de los interesados, el Delegado o Subdelegado del Gobierno pueda disponer ubicación de Oficinas delegadas en distritos de la capital o en municipios de la provincia.

La Oficina de Extranjeros en Teruel es una unidad que la dirige una sola persona de tal forma que el organigrama que podríamos hacer de estas unidades sería muy simple. Por lo que he decidido, presentar a la Oficina de Extranjeros, en el marco de la dependencia orgánica y funcional.

A continuación, se presenta los organigramas correspondientes de la Unidad de Extranjeros atendiendo a su dependencia, bien orgánicamente bien funcionalmente. En

primer lugar, he elaborado el organigrama referente a la Unidad de Extranjería cuya dependencia orgánica corresponde a la Subdelegación del Gobierno de Teruel:

ORGANIGRAMA DE LA SUBDELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN TERUEL

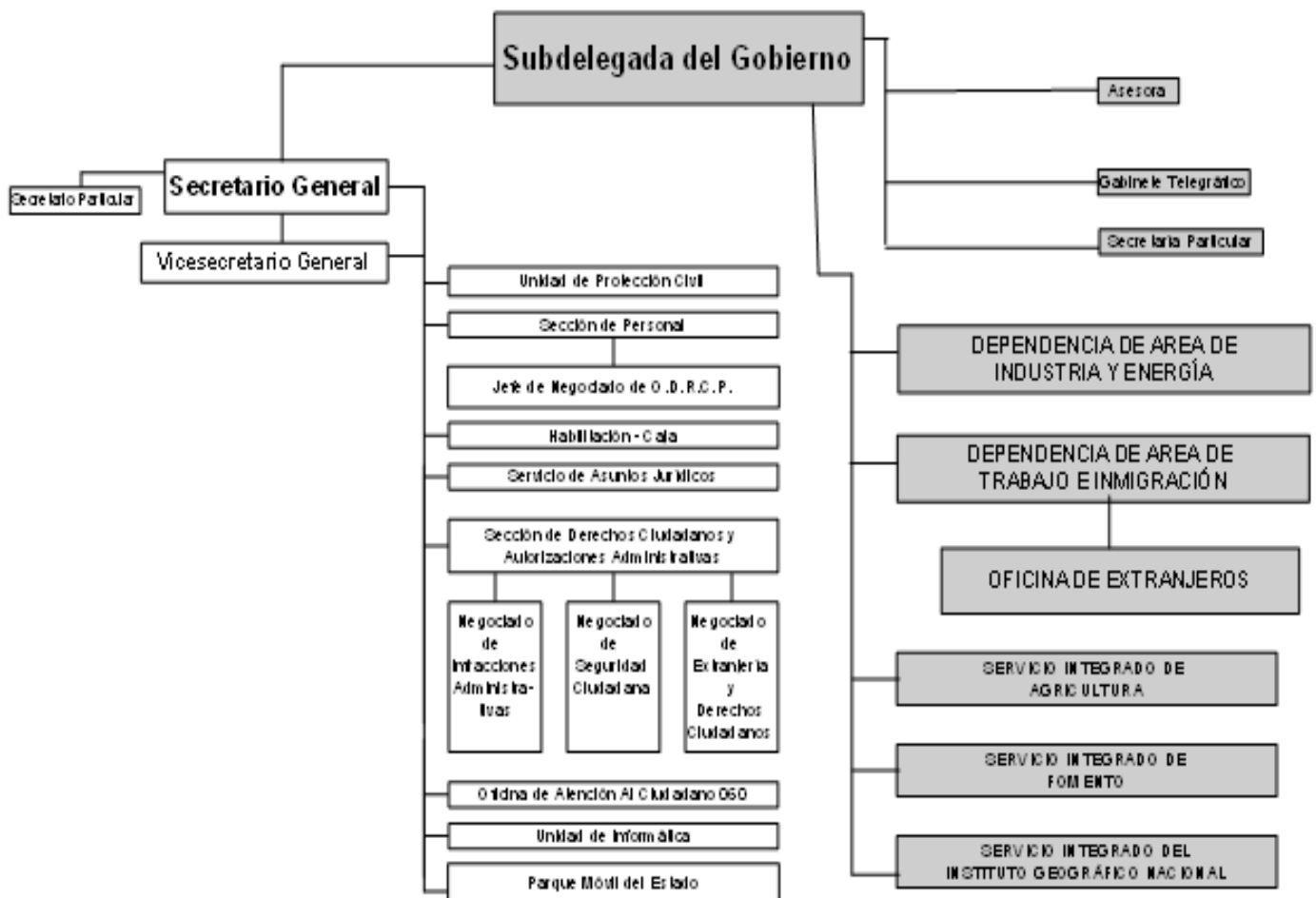


Figura 2.3 Organigrama de la Subdelegación de Teruel: Unidad de Extranjería. Fuente: Elaboración propia.

Por último, se presenta el organigrama correspondiente a la dependencia funcional de la Unidad de Extranjería:

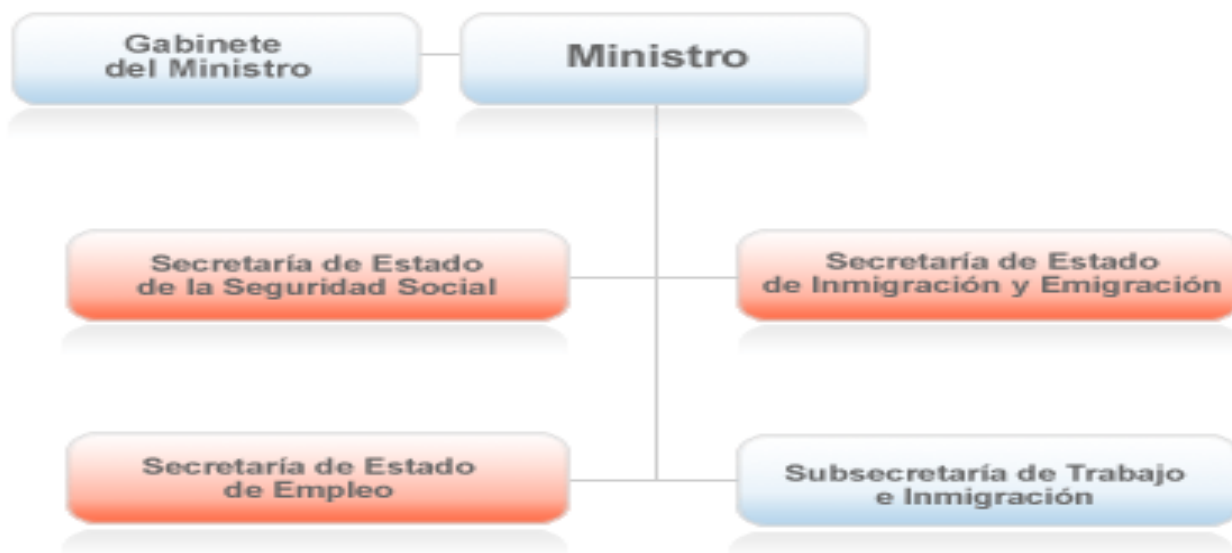


Figura 2.4 Organigrama de dependenciasii funcional de la Unidad de Extranjería. Fuente: Secretaría del Estado de Inmigración y Emigración.

2.9.2 Relación de puestos de trabajo

La necesidad, por parte de las Administraciones Públicas, de asumir una prestación de servicios a una sociedad cada vez más exigente, en condiciones de eficacia y eficiencia satisfactorias, y en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria, implica una transformación en sus estructuras, funciones y régimen de personal.

En un entorno público que debe cumplir objetivos cada vez más plurales de acuerdo con una sociedad cada vez más compleja y segmentada, la gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas y los instrumentos para llevarla a cabo cobran cada vez más relevancia.

Una de las herramientas más importantes para la gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas son la **Relaciones Puestos de Trabajo** (RPTs), no sólo por su exigencia normativa y legal, sino también por las utilidades que presentan, y entre las que

pueden destacarse las siguientes:

1. Para la provisión de puestos de trabajo. Conocer las tareas que conlleva el desempeño de cada puesto permite saber qué personal es más adecuado incorporar al centro de trabajo y prever qué formación específica debe tener. Además de conocimientos de determinados factores de tipo jurídico, económico, etc.
2. Para la selección de personal. La valoración de los puestos de trabajo permite definir el perfil exigido para cada uno de ellos en las pruebas y requisitos de acceso.
3. Para la promoción y la carrera profesional. A partir del conocimiento de las características de los puestos se pueden establecer planificaciones sobre la movilidad funcional de los trabajadores públicos, así como sobre las promociones y carreras profesionales.
4. Para establecer planes de formación y perfeccionamiento.
5. Para establecer políticas retributivas que garanticen la igualdad, tanto entre los puestos de similares características del centro como respecto a los de otras organizaciones públicas o privadas.
6. Para establecer políticas de seguridad e higiene en el trabajo adecuadas, al conocer las singulares condiciones en las que se desempeñan algunas tareas.

Igualmente, la valoración de actividades y tareas que se realiza en las relaciones de puestos de trabajo permite obtener información de gran importancia para definir los niveles de responsabilidad, la correcta coordinación de actividades, la prevención de accidentes laborales, facilitar la adaptación de la organización ante la creación de nuevos puestos de trabajo o la modificación de los existentes, etc.

En definitiva, una Relación de puestos de trabajo no es un catálogo, es decir, un listado de puestos con sus correspondientes funciones. Una Relación de puestos es mucho más y su definición queda perfectamente clara en el artículo 15 de la Ley 30/1984², de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública: “*el instrumento técnico a*

² Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública: estableció el modelo de función pública al que se ajustan las Administraciones Públicas españolas. Es un modelo mixto que respeta los cuerpos a efectos organizativos, pero otorga una especial relevancia a los puestos de trabajo, lo que exige a todas las administraciones una descripción de los puestos existentes en su organización y la correspondiente valoración de los mismos.

través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto...”

En nuestro caso, la Unidad de Extranjería, se compone tan sólo de una persona al cargo, la Jefa de la Oficina de Extranjeros, que deberá tener la condición de funcionario de carrera del Subgrupo A1 o del Subgrupo A2 de la Administración General del Estado y serán nombrados por el procedimiento de libre designación según el procedimiento previsto en el artículo 162.5 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

La carrera administrativa se desarrolla a través de la asunción de niveles personales cada vez más elevados (van del 1 al 30), dentro de un intervalo más acotado definido para cada grupo, en función de la ocupación de diferentes puestos de trabajo. Por lo que, a la Jefa de la Oficina de Extranjeros, le corresponde un nivel 28, con su correspondiente nivel de retribución que veremos más adelante.

2.9.3 Régimen retributivo del personal de la Unidades de Extranjería

El régimen retributivo de los empleados públicos, deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos.

En la mayoría de las organizaciones públicas, los empleados tienen asignado un nivel de sueldo que es fundamentalmente fijo o básico: es aquel que retribuye al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado grupo o subgrupo. En el caso de la Jefa de la Oficina de Extranjeros en Teruel, ésta pertenece al grupo A2 cuyas retribuciones básicas mensuales son de 1.109,05 €. Además, mantiene un nivel de complemento de destino 26 que se traduce en un incremento de 698,2 € mensuales. (BOE núm. 128, 26 de mayo 2010, Resolución de 25 de mayo de 2010, de la Secretaría de Estado y Hacienda y Presupuestos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de la aplicación de la Ley 30/1984 de 2 de agosto, en los términos de la Disposición Final Cuarta de la ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se actualizan con efectos de 1 de junio de 2010 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio.).

También destacamos las retribuciones complementarias. Son aquellas que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño,

rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario. Las retribuciones complementarias están formadas básicamente por la productividad y la antigüedad en el trabajo. En el caso de la Jefa de la Oficina de Extranjeros, ésta recibe la cantidad de 42,65 € por trienios.

Una vez realizado el estudio sobre la evolución de la legislación sobre la inmigración así como sobre las Oficinas que trabajan para esta causa desde las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno de España, vamos a continuar con el TFC con un capítulo dedicado a la Política de la Calidad que es acogida por la Administración General del Estado en sus tareas diarias y como punto básico de unos de sus compromisos: ofrecer la máxima calidad posible en sus servicios a los ciudadanos.

CAPÍTULO 3

LA CALIDAD Y LA GESTIÓN POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 3: LA CALIDAD Y LA GESTIÓN POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1 Política de calidad en la Administración Pública española	65
3.1.1 Marco político-administrativo	65
3.1.2 La política de calidad en la Administración General del Estado	66
3.1.3 El Plan de Calidad para la Administración General del Estado	69
3.2 La gestión de la Calidad Total	72
3.2.1 La Calidad Total	72
3.2.2 Las metas de la calidad	73
3.2.3 Razones por las que la Administración Pública debe implantar sistemas de Calidad Total	74
3.3 Promoción de la gestión de la calidad en las Administraciones Públicas	79
3.3.1 Evaluar los servicios, sus procesos y sus resultados	79
3.3.1.1 Promover el uso del Modelo Europeo de Gestión de Calidad para la evaluación de las unidades administrativas	80
3.3.1.2 Informar a los ciudadanos de los resultados de la evaluación	81
3.3.2 Implantar la mejora continua	81
3.3.2.1 Diseñar e implantar planes de mejora a partir de los resultados de la evaluación	84
3.3.2.2 Integrar la planificación para la mejora en la vida de las unidades	85
3.3.2.3 Obtener resultados mediante la planificación de la mejora	86
3.3.3 Establecer compromisos de calidad	86
3.3.3.1 Hacer públicos los compromisos de calidad	86
3.3.3.2 Normalizar procesos	87
3.3.4 Mejorar la regulación y simplificar los procedimientos	87
3.3.5 Aprender de los mejores: Benchmarking	89
3.3.5.1 Los principios del Benchmarking	90
3.3.5.2 Categorías del Benchmarking	91
3.3.6 Premiar la Excelencia	94
3.3.6.1 Conceptos fundamentales de la Excelencia	96
3.3.6.2 La estructura del Modelo EFQM	97
3.3.6.3 Los criterios del Modelo EFQM de Excelencia	99
3.3.7 El Marco Común de Evaluación: CAF	101
3.4 La Gestión por Procesos	105
3.4.1 Los procesos	106
3.4.1.1 Definición de proceso	106
3.4.1.2 Gestión por procesos	107
3.4.1.3 Los elementos de un proceso	108
3.4.2 Los modelos de gestión y el enfoque basado en procesos	112

La Administración Pública se caracteriza por prestar servicios a los ciudadanos. Modernamente constituye una preocupación para sus órganos directivos el poder evaluar el nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios recibidos, y a continuación implementar políticas de gestión que permitan una mejora continua en dicha prestación.

En la Administración General del Estado el enfoque de esta cuestión se realiza desde la óptica de la gestión de la calidad en los servicios públicos. En otras administraciones (Generalidad Valenciana) el enfoque está inmerso en un plan más general de modernización de la propia administración. Sin embargo, como se verá más adelante, los fines a alcanzar y los instrumentos utilizados (autoevaluación y cartas de servicios) son substancialmente parecidos.

3.1 Política de Calidad en la Administración Pública Española

3.1.1 Marco político-administrativo

España es un Estado políticamente descentralizado, cuya Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de sus nacionalidades y regiones, y de sus municipios. En consecuencia existen tres niveles de administración pública o, en otras palabras, tres grandes ámbitos diferenciados de administración pública: la administración central, denominada Administración General del Estado (AGE); las administraciones regionales, denominadas Comunidades Autónomas; y las administraciones de los entes locales: Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Mancomunidades, etc.

De acuerdo con la distribución constitucional y legal de competencias, cada uno de esos niveles de administración gestiona y presta a los ciudadanos los servicios públicos que les corresponden.

En términos económicos los servicios gestionados por la AGE representan sobre el 60% del gasto público nacional, los gestionados por las administraciones de las Comunidades Autónomas un 30% y los administrados por los entes locales sobre el 10% restante.

Las 17 Comunidades Autónomas y los entes locales (aproximadamente 8000) gozan de plena autonomía para desarrollar sus políticas de servicio público y para dotarse de los

modelos organizativos y de gestión que estimen adecuados. Ello comporta, dada la heterogeneidad territorial, histórica, económica y demográfica española, diferencias en cuanto a planteamientos político-administrativos, a capacidad gestora y al grado de madurez organizativa.

Sin embargo, en el marco de los principios constitucionales de colaboración y cooperación, la colaboración y el contacto entre la administración central y las regionales y locales son permanentes y estrechos, por medio de órganos inter-administrativos y de entidades asociativas para la calidad, de tal modo que son en gran medida coincidentes los postulados en todas las organizaciones públicas decididas a desarrollar políticas de calidad.

3.1.2 La política de calidad en la Administración General del Estado

En el seno de la AGE, el Departamento responsable de impulsar y desarrollar la política general de calidad es el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría General para la Administración Pública. La misión de esta Secretaría General es “impulsar y dirigir la organización y racionalización de la Administración del Estado a través de la optimización del uso de sus recursos y la mejora de las técnicas de gestión pública, en aras a lograr una Administración eficiente al servicio del ciudadano y adaptada al Estado autonómico y a la Unión Europea”.

La política de calidad de la Secretaría para la Administración Pública tiene sus raíces en el proceso de modernización administrativa abordado a finales de los años 80, inspiración en las recomendaciones de la OCDE³ (*Administration as service, the public as client, 1987*).

En 1989 el Ministerio de Administraciones Públicas elaboró un documento titulado “Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado, que integró una estrategia general de las diferentes actuaciones que venían siendo desarrolladas con anterioridad y proponía, entre otras cosas, la necesidad de profundizar en los sistemas de información y evaluación que permitieran conocer el grado de adecuación de los niveles

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, es una organización de cooperación internacional, compuesta por 30 Estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1960 y su sede central se encuentra en Francia.

de calidad de los servicios públicos a las expectativas ciudadanas.

En 1992 se promulgó la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, norma básica para todas las administraciones públicas, que reforzó la posición del ciudadano en su relación con las mismas, reconociéndole un catálogo de derechos, simplificando los procedimientos e instaurando el uso de las tecnologías de la información.

Tras otra serie de estudios e iniciativas experimentales, entre 1992 y 1994 se desarrolló un **Plan de Modernización de la Administración del Estado** con el doble objetivo de mejorar la eficacia y la eficiencia interna de las organizaciones y mejorar la calidad de los servicios públicos. Este Plan, integrado por 204 proyectos, afectó a todos los departamentos ministeriales y, además de los resultados específicos de cada uno de ellos, logró introducir la Gestión por Objetivos y otros elementos de la cultura empresarial en la administración pública estatal.

Entre 1993 y 1995 continuó desarrollándose un proyecto singular del Plan, el **Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos**. Esta experiencia piloto estaba concebida como un dispositivo de macro-diagnóstico del funcionamiento de la Administración del Estado, por el que se llevaba a cabo una evaluación de los diez servicios públicos más importantes: Sanidad, Educación, Pensiones, entre otros, desde la perspectiva de la calidad.

En 1996 y tras el proceso de adecuación de todos los procedimientos administrativos vigentes a las estipulaciones de la más arriba mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, se publicó una exhaustiva *Relación de Procedimientos Administrativos de la Administración General del Estado*, en la que se informaba a los ciudadanos sobre los trámites, requisitos, plazos de resolución, órganos competentes, etc. de todos los procedimientos administrativos.

También se regularon los **Servicios de información administrativa y atención al ciudadano**, definiendo el contenido de estas funciones y estableciendo una red de unidades de información centrales, departamentales y territoriales.

En 1997 se puso en marcha el programa **Ventanilla Única**, que tiene entre sus objetivos la implantación de un sistema interconectado de los registros de la Administración del Estado, de las de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, a fin de que los ciudadanos pudieran presentar sus escritos dirigidos a órganos de cualquiera de las administraciones en la oficina de registro más próxima, ya sea estatal, autonómica o local. El programa cuenta hoy con la participación de más de mil municipios.

En abril de 1997, se promulgó la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que además de los principios de descentralización funcional, eficacia, eficiencia, responsabilidad por la gestión, etc. instauraba el principio de *servicio a los ciudadanos* entendido como el aseguramiento de la efectividad de sus derechos cuando se relacionan con la administración y de la mejora continua de los servicios y prestaciones públicas, determinando claramente cuáles son éstos, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

En aplicación de los mandatos legales antes mencionados, a lo largo de 1998 y 1999 se pusieron en marcha las iniciativas de:

- Un programa de racionalización y simplificación de los procesos administrativos y las reglamentaciones para facilitar a los ciudadanos sus gestiones con la administración y una mayor libertad en los intercambios de la sociedad civil, apoyado por la constitución de una Comisión Interministerial de Simplificación presidida por el Ministro de Administraciones Públicas.
- La apertura de una Ventanilla Única Empresarial en la que participan las tres administraciones públicas y las Cámaras de Comercio y que permite a los emprendedores aligerar en un solo espacio físico los trámites necesarios para la constitución de empresas.
- La incorporación intensiva a la sociedad de la información, con el objeto de facilitar el más cómodo acceso a los ciudadanos a la administración.

Fruto de estos trabajos, y a partir del año 2004, el Gobierno de la Nación ha asumido el compromiso de mejorar y modernizar la Administración, con el fin de ponerla a la altura de las necesidades de los ciudadanos.

En línea con este compromiso, se ha abordado la implantación de distintas medidas para

incrementar la calidad de los servicios públicos. Así, el Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005, aprobó el Real Decreto 951/2005 por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, con el que se promueve la generalización y el desarrollo de los programas de calidad en la Administración Pública.

La administración ha de aspirar a la máxima excelencia en la gestión de las políticas y de los servicios públicos, y ha de ser evaluada por los resultados que consiga. En este sentido, el Gobierno ha propuesto la creación de una Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, cuyo objeto es la promoción y la realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad en los servicios.

3.1.3 El Plan de Calidad para la Administración General del Estado

Los objetivos políticos se concretaron en el Plan de Calidad para la Administración General del Estado, elaborado, coordinado y desarrollado por la Secretaría de Estado para la Administración Pública y que se compuso de las siguientes actuaciones:

- ✓ Aprobación del Real Decreto 1259/99 de 16 de julio por el que se establecían y regulaban las **Cartas de Servicios** en la AGE: la norma obligaba a todas las organizaciones de la Administración del Estado a elaborar Cartas de Servicios en las que, siguiendo un marco de referencia, declaraban públicamente los servicios que prestaban y sus compromisos en cuanto a estándares de calidad, así como los dispositivos de seguimiento y evaluación.
- ✓ Creación de los **Premios a las Mejores Prácticas y del Premio a la Calidad en la Administración General del Estado**, que reconocerían, en primer lugar, las iniciativas de mejora seleccionadas por cada Ministerio y, en segundo lugar, a aquella organización pública que se hubiera distinguido muy especialmente en el incremento de la calidad de sus servicios. Estos premios se convocaban anualmente y la evaluación de las candidaturas se realizaba con base al Modelo Europeo de Gestión de Calidad (EFQM).

- ✓ Desarrollo de un Programa de implantación de la evaluación, según el Modelo EFQM, en las unidades administrativas de la Administración del Estado, para lo cual se elaboró y publicó una **Guía de Autoevaluación para la Administración Pública**, con el aval del Club de Gestión de Calidad y, por tanto, de la EFQM.

El balance de este período indica que los diversos órganos de la AGE han experimentado una evolución globalmente aceptable en su funcionamiento interno y en su relación con los usuarios de los servicios, el desenvolvimiento social, cultural y administrativo, justifican la oportunidad de profundizar en las medidas ya implantadas y abordar otras nuevas desde una perspectiva integral que redunden en el mejor funcionamiento de la AGE y, por ende, en el incremento de la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.

El objeto del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la AGE, se refiere al diseño de un marco general que permita integrar de forma coordinada y sinérgica una serie de programas básicos para mejorar continuamente los servicios, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil. Los programas que lo integran son:

1.Programa de Análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios: tiene por finalidad conocer la opinión de los usuarios y mejorar la calidad de los servicios. Los órganos de la AGE realizan estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios cuya prestación sean responsables, utilizando técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas.

2.Programa de Cartas de Servicios: son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la AGE informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación.

3.Programa de Quejas y Sugerencias: tiene por objeto recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios como las iniciativas para mejorar su calidad. El órgano que se responsabilizará de este programa será la

Inspección General de Servicios de cada departamento.

4.Programa de Evaluación de la calidad de las organizaciones: la evaluación se articulará en dos niveles:

- a. Autoevaluación: es un ejercicio regular por el que las propias organizaciones analizan sus procesos y resultados de gestión para identificar los puntos fuertes y las deficiencias y determinar los oportunos planes de mejora.
- b. Evaluación externa: se trata de un examen de ámbito ministerial, con el fin de optimizar los resultados de la autoevaluación y de los planes de mejora establecidos.

5.Programa de Reconocimiento:

- c. Reconocimiento a la excelencia: consiste en la certificación por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, de las organizaciones conforme a los modelos de gestión de calidad y la concesión de un sello, según el nivel de excelencia comprobado.
- d. Los premios a la calidad e innovación en la gestión pública: están destinados a reconocer y galardonar a las organizaciones públicas que se hayan distinguido en alguno de los siguientes ámbitos:
 - i. La excelencia de su rendimiento global.
 - ii. La innovación en la gestión de la información.
 - iii. El impacto de las iniciativas de mejoras implantadas.

6.Programa del Observatorio de la Calidad: plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos de la AGE con el fin de proponer iniciativas generales de mejora y facilitar a los ciudadanos información global sobre la calidad en la prestación de los servicios. Los servicios públicos objeto de análisis serán preferentemente los de mayor demanda ciudadana o relevancia social en cada momento.

3.2 La Gestión de la Calidad Total

3.2.1 La Calidad Total

La gestión de la calidad total es una filosofía de cultura empresarial que surge cuando se comprende la importancia de la calidad en el éxito empresarial y se precisa de ella, no solo desde la perspectiva técnica, sino también desde la de gestión. En otras palabras, también podemos definir la calidad total como la satisfacción de las expectativas del cliente externo e interno al menor coste posible.

Tradicionalmente se ha pensado que gestionar es solucionar los problemas de la gente. Pero hoy en día se añade que, además, deben satisfacerse las expectativas de esa gente. Las expectativas son aquellas cosas que se esperan del servicio los usuarios del mismo, y la organización tiene que hacer lo posible para satisfacerlas.

La calidad total afecta a los clientes internos (a todo el personal de la organización) y externos (a los usuarios), y además, debe hacerse al menor coste posible. Esta idea nos hace pensar que se trata de una paradoja porque a mayor calidad se requerirán mayores inversiones, de este modo, la organización tendrá que buscar la forma de reducir costes llegando al mínimo presupuestario.

El hecho de que haya una decisión de los gestores principales y una voluntad de querer hacer calidad total, no quiere decir que ésta exista, ya que la calidad total afecta a toda la organización. Habrá que comenzar por formar a las personas de la organización para que todos manejen el mismo lenguaje y la misma cultura. En realidad desde que se diseña el producto o el servicio hay que estar pensando en el usuario final y eso requiere un previo cambio de cultura de todo el personal. Este cambio se consigue con formación. Todo esto se lleva a cabo con ciertos métodos y herramientas de calidad y se gestiona con una buena planificación.

Así, definimos que:

La Calidad Total es una estrategia de gestión que establece unas metas, se basa en unos principios, tiene unas claves y utiliza herramientas para su fin. Tiende a movilizar a toda la organización, para obtener la satisfacción del cliente al menor coste posible.

3.2.2 Las metas de la calidad

Las metas de calidad total son las siguientes:

- Comerciales:
 - Satisfacer al cliente
 - Responder a sus expectativas
 - Mejorar la imagen
- Técnicas:
 - Resolver problemas
 - Introducir innovaciones
 - Optimizar los procesos
 - Asegurar los procesos
- Económicas:
 - Disminuir los costes
 - Aumentar la competitividad
 - Asegurar los beneficios a largo plazo
- Humanas:
 - Responsabilizar a los individuos
 - Potenciar las iniciativas
 - Fomentar la creatividad
 - Valorar a las personas
 - Crear espíritu de equipo.

La organización entera tiene que implicarse en la mejora de la calidad. De lo contrario, sin la colaboración, no saldrá adelante. Hay que conseguir que todas las personas trabajen en la misma dirección, responsabilizando a los individuos, haciéndoles participar de los

objetivos, potenciando las iniciativas para que el operario vea que se le tiene en cuenta y que se satisfacen sus expectativas.

3.2.3 Razones por las que la Administración Pública debe implantar sistemas de Calidad Total

Todos los conceptos de calidad pueden y deben aplicarse a la Administración Pública. Primero porque la calidad es cosa de todos, debe impregnar una conciencia nacional si queremos tener un país competitivo. Y, segundo, porque se puede reducir el déficit y obtener beneficios enfocando la gestión del gobierno bajo la filosofía y técnicas de la Calidad Total.

Según Andrés Senlle, en su libro “Calidad Total en los servicios y en la Administración Pública”, nos enseña cuáles son las principales razones para implantar un sistema de gestión por Calidad Total en la administración pública:

- Para asegurar el futuro y la continuidad del equipo.
- Por economía y para reducir el déficit.
- Para mejorar el servicio al cliente interno.
- Para mejorar el servicio al cliente externo.
- Para integrar el cliente a la organización.
- Para mejorar la imagen.
- Para ser más competitivos.
- Para mejorar la gestión.
- Para obtener resultados en los objetivos y la economía.
- Para potenciar el estilo de liderazgo.

Veamos más detenidamente cada una de estas poderosas razones, cualquiera de las cuales justificaría por sí mismas la implantación de la Calidad Total en la Administración Pública:

3.2.3.1 Para asegurar el futuro:

La administración tanto central, autonómica o local, tienen el futuro asegurado como organizaciones, pero no lo tienen sus dirigentes. El frecuente déficit económico en los

presupuestos, el dinero de los contribuyentes que comienza a tener límite, los nuevos impuestos cada vez más protestados, la disconformidad ciudadana que aumenta, hacen peligrar los votos, lo cual aumenta la inseguridad especialmente en los cargos directivos. No sería de extrañar que un cambio de equipos dirigentes fuese causa de eliminar departamentos o reducir ciertas plantillas como método elemental de ahorro de gatos. Por lo tanto, la continuidad de dirigentes y trabajadores estará en función de la calidad en la gestión, así como la calidad en la atención al cliente, traducida por unos servicios eficaces y eficientes. Al igual que están haciendo muchas empresas privadas, implantar Calidad Total es una garantía de continuidad y de ello deben tomar conciencia políticos, directivos, técnicos y funcionarios.

3.2.3.2 Por economía:

Tanto Deming⁴ como Crosby⁵ han insistido en la necesidad de frenar el despilfarro también conocido como no-calidad. La no-calidad aumenta los costos y el déficit. Toda cosa que deba hacerse dos o más veces tiene un costo de previsión o duplicación de esfuerzos.

La mayoría de las administraciones locales tienen que enfrentarse al grave problema del déficit para lo cual hay que tomar medidas oportunas, fijando una política de calidad apropiada, una política de tesorería comprometida que vea en la eliminación de la no-calidad y en la relación con los proveedores, salidas concretas para mejorar la economía de la gestión.

3.2.3.3 Para mejorar el servicio al cliente interno:

La calidad en los servicios está determinada por la relación entre la organización y el cliente, pero ¿qué calidad de trato pueden dar a los clientes unos funcionarios desmoralizados frente a la situación de vivir en la impotencia de poder arreglar las cosas? La relación persona a persona es la clave en la calidad del servicio, importan las motivaciones, las actitudes, la comunicación, las emociones, y para ello previamente debe arreglarse la relación interior, mejorarse la atención al cliente interno, tanto entre personas, como entre departamentos, lo cual generará un nuevo clima de trabajo,

⁴ Deming, E “Calidad, Productividad y Competitividad”1989

⁵ Crosby, Philip B. “Hablemos de Calidad”1989

constituyéndose así la base para una relación de calidad con cliente-ciudadano.

3.2.3.4 Para mejorar el servicio al cliente externo:

El objetivo básico de la administración pública, tanto autonómica como local, es asegurar la satisfacción del cliente como objetivo básico.

No se trata de darle al cliente una atención con la cual se supone estará satisfecho, es necesario conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos mediante encuestas adecuadas y luego establecer prioridades, acciones políticas, planes y gestiones con un objetivo concreto “dar al cliente satisfacción en el servicio y un trato adecuado”.

Dado que las relaciones interpersonales ocupan un lugar tan importante, es necesario impartir formación a las personas con trato directo con el cliente. Esta formación contemplará tanto las técnicas de la calidad como el estudio de actitudes, comportamientos, comunicación, tratamiento de quejas y aspectos humanos básicos en la relación interpersonal.

3.2.3.5 Para integrar al cliente en la organización:

El ciudadano debe sentirse parte de su ayuntamiento como también de la administración, integrarle significa escucharle, conocerle, saber sus expectativas y, lo que es más importante, fomentar su participación, solicitar sus criterios, pareceres y comentarios.

La palabra participar es clave, quien participa, en el nivel que le corresponda, se siente parte implicada, lo que es totalmente opuesto a sentir que la Administración es una parte contraria que sólo busca aprovecharse, aventajar, abusar del poder, o quitarle cada vez más dinero al ciudadano.

Dentro de las técnicas de la Calidad Total existen métodos concretos para integrar a los clientes, que la Administración Pública debiera conocer y poner en práctica como uno de los métodos de mejora de imagen y calidad en el servicio, así como para asegurar votantes.

3.2.3.6 Para mejorar la imagen:

La Administración Pública tiene mala imagen que se resume en varios calificativos: ineficacia, despilfarro, mala atención, falta de organización, incompetencia...

En la actualidad hay un Plan de Modernización de la Administración del Estado, aprobado por el Consejo de Ministros, cuyo objetivo es poner en práctica programas que impulsen la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos.

Para dar imagen de eficacia hay que ser eficaz, para dar imagen de calidad debe implantarse la Calidad Total. Las campañas de imagen no pueden ser acciones políticas para captar votos, tienen que ser acercamientos demostrados a las expectativas de los ciudadanos. La metodología de la Calidad Total proporciona sistemas concretos con los cuales se mejora la imagen y se ahorran gastos.

3.2.3.7 Para ser más competitivos:

Para asegurar la prosperidad de los ciudadanos hay que atraer inversiones, las cuales redundarán en más recaudación para la administración. Distintos ayuntamientos compiten para que unos grandes almacenes, una multinacional o un parque de atracciones se instales en su municipio. Muchas veces una corporación local da determinados beneficios, apoyos, ayudas, subvenciones a una empresa privada importante que puede facilitar el desarrollo económico y social de la región.

3.2.3.8 Para mejorar la gestión:

Gestionar implica hacer diligencias conducentes al logro de un negocio. La gestión es la acción y el efecto de administrar una organización. Las diligencias conducentes a los logros implican entre otras:

- Planificación
- Organización
- Coordinación
- Información y comunicación
- Administración económica
- Control
- Conducción del equipo humano
- Formación
- Fijación y control de objetivos

El éxito en la gestión no viene solo, no se improvisa, es el resultado de la planificación estratégica realizada por técnicos competentes que comprendan los imperativos regionales, nacionales y europeos y que estén dispuestos a asumir el reto de la calidad.

3.2.3.9 Para obtener resultados

Obtener resultados es un objetivo que persiguen todas las organizaciones. Los resultados se refieren tanto a los objetivos cuantificables de programas que se cumplen, o cosas que se hacen, como aspectos económicos. Los resultados tienen relación con el logro de metas, la eficacia, la eficiencia, la organización y la planificación.

Para obtener resultados no se puede aceptar el error o los trabajos mediocres, hay que ver en la no-calidad un grave enemigo que se debe erradicar. Es por esto que muchos programas de la Calidad Total comienzan a combatir la no-calidad y terminan con fallos, errores y repeticiones, ya que éste es el primer obstáculo a salvar para obtener resultados.

Las organizaciones públicas deben implantar la Calidad Total como medio y sistema de obtener resultados que demuestren la eficacia de los dirigentes, dando el servicio de calidad que ciudadanos y votantes esperan.

3.2.3.10 Para potenciar el estilo de liderazgo:

Analizando los estilos de mando bajo una clasificación sencilla podemos dividirlos en:

- Autoritario: basado en la imagen de superioridad del jefe, del cual se presupone que sabe más que los subordinados.
- Paternalista: también se basa en una imagen de superioridad pero, en vez de imponerse por poder, sugiere que se haga lo que se tiene que hacer.
- Participativo: el jefe tiene unas funciones, los colaboradores otras y cada uno cumple con su cometido, hay buen diálogo y comunicación y los problemas se discuten en grupo.
- “*Laissez faire*”: o “dejar hacer”, cada persona hace lo que puede, no se piden sugerencias y el trabajador se anula y desmotiva.

Para introducir cambios, para que las cosas cambien, las personas tiene que sentirse

involucradas, deben participar, opinar, sugerir cambios y esto debe ser común, tanto para mandos como para colaboradores.

3.3 Promoción de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas

Los ciudadanos, las organizaciones y las empresas reclaman de la Administración que la prestación de sus servicios sea cada vez de mayor calidad.

Para ello se hace imprescindible introducir en los órganos y organismos públicos sistemas de calidad en la gestión, incorporar la metodología de la mejora continua y adoptar aquellos principios de esa filosofía de gestión de las organizaciones que sean transponibles a las Administraciones Públicas, de acuerdo con su especificidad y de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Para mejorar la calidad de los servicios, se propone en el presente apartado un conjunto de estrategias que describimos a continuación:

3.3.1 Evaluar los servicios, sus procesos y sus resultados

Las acciones de mejora de la calidad de los servicios deben tener su origen en una evaluación integral de las unidades responsables de su prestación. La calidad de los servicios está determinada por la relación existente entre los resultados que se desean obtener, los que efectivamente son conseguidos y los que esperan los usuarios.

En una Administración Pública, salvo algunas unidades concretas que elaboran productos, se prestan servicios cuyos procesos son, con frecuencia, simultáneos a la utilización de aquellos. Ante la exigencia de los ciudadanos de un mejor servicio, se requiere una actitud diferente por parte de la Administración que conlleva modificar sus esquemas habituales.

La evaluación de la calidad se concibe como una aproximación global a la realidad de las organizaciones. Detenerse solamente en los resultados supondría ignorar cuáles son las causas que los han generado y cómo se ha producido la implicación de las personas y el aprovechamiento de los recursos.

Una evaluación así concebida permite desvelar, realmente, si el servicio se presta de conformidad con lo que esperan los ciudadanos, definir su coste e identificar cómo los

modos de funcionamiento de la unidad condicionan sus resultados.

Se trata, en definitiva, de determinar los niveles de calidad en la prestación de los servicios, de hacerlos públicos y de establecer indicadores que hagan posible su medición.

A continuación, se presenta una lista de actuaciones para promover la evaluación de la calidad de los servicios:

- Acuerdo del Consejo de Ministros de 17-07-1998 para promover la implantación de un sistema de evaluación del rendimiento.
- Celebración en 1998 de cursos de formación sobre la evaluación a directivos y gestores públicos.
- Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado.
- Impulso de un Plan de Calidad en la Administración.
- Implantación experimental del Modelo Europeo de Gestión de Calidad en la Administración.

3.3.1.1 Promover el uso del Modelo Europeo de Gestión de Calidad para la evaluación de las unidades administrativas:

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad, creado por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, ha demostrado su alto valor como herramienta de evaluación de las organizaciones. Su concepción evolutiva ha permitido un enriquecimiento continuado a partir de la experiencia derivada de su empleo.

Convenientemente adaptado a las organizaciones públicas prestatarias de servicios, puede resultar uno de los modelos idóneos para extender la práctica de la evaluación entre las unidades administrativas. En todo caso, el modelo que se utilice deberá permitir la realización de la evaluación tanto interna como externa de la organización.

El Modelo Europeo recoge los principios fundamentales de la gestión de calidad y resulta compatible con la perspectiva de la nueva gestión pública que está progresando en los países de nuestro entorno: Administración orientada a los ciudadanos y usuarios, preocupación por los resultados, valoración de las personas que se involucran en esta

nueva forma de gestión, evaluación de los procesos y de los resultados e incorporación de los procedimientos de la mejora continua al funcionamiento habitual de las unidades administrativas.

El carácter integral del Modelo Europeo facilita el análisis de la gestión de las personas, de los recursos que se emplean, de los procesos que se desarrollan, y de los resultados que se obtienen.

Las características del Modelo Europeo hacen posible su empleo tanto para la autoevaluación, como para la evaluación externa. La autoevaluación presenta la ventaja de que es más fácilmente asumible por las unidades, pues su personal se convierte en el protagonista de los análisis. Consecuentemente, encontrará más rápida y certeramente las áreas de mejora y se involucrará más interesadamente en el desarrollo de los subsiguientes planes de mejora.

La evaluación externa mediante el Modelo Europeo ofrece a los máximos responsables de cada Administración la posibilidad de efectuar un análisis global y completo de sus organizaciones, cuyos resultados podrán ser contrastados con los obtenidos en la autoevaluación efectuada a partir del mismo modelo de referencia.

3.3.1.2 Informar a los ciudadanos de los resultados de la evaluación

Los poderes públicos han de informar a los ciudadanos de los resultados de las evaluaciones externas con el fin de que la sociedad tenga un conocimiento preciso de la calidad de los servicios que recibe. Para ello se habrá de definir un conjunto de indicadores claros y sencillos sobre los que centrar la medición. Ello ayudará a las unidades a corregir las disfunciones y a los ciudadanos a mantener un juicio fundado y maduro sobre su Administración.

3.3.2 Implantar la mejora continua

La mejora continua de la capacidad y resultados, debe ser el objetivo permanente de la organización. Para ello se utiliza un ciclo PDCA, el cual se basa en el principio de mejora continua de la gestión de la calidad. Ésta es una de las bases que inspiran la filosofía de

la gestión excelente.

“Mejora mañana lo que puedas mejorar hoy, pero mejora todos los días”.

La base del modelo de mejora continua es la autoevaluación. En ella detectamos puntos fuertes, que hay que tratar de mantener y áreas de mejora, cuyo objetivo deberá ser un proyecto de mejora.

El ciclo PDCA de mejora continua se basa en los siguientes apartados:

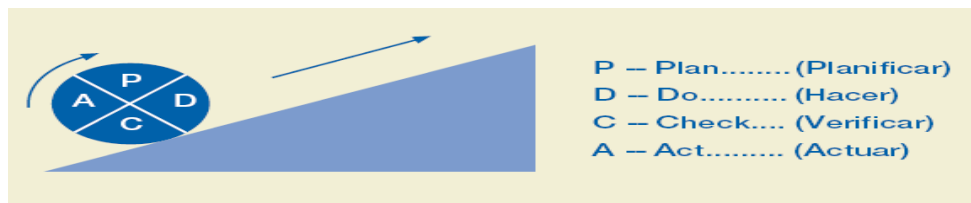


Figura 3.1 *Ciclo de mejora continua.* Elaboración propia. Guía para una gestión basada en procesos. 2002.

El gráfico anterior ilustra cómo aplicando el ciclo de mejora continua PDCA, la organización puede avanzar hacia niveles de eficacia y eficiencia superiores.

P- Planificar: Organización lógica del trabajo

- Identificación del problema y planificación.
- Observaciones y análisis.
- Establecimiento de objetivos a alcanzar.
- Establecimiento de indicadores de control.

D- Hacer: Correcta realización de las tareas planificadas

- Preparación exhaustiva y sistemática de lo previsto.
- Aplicación controlada del plan.
- Verificación de la aplicación.

C- Comprobar: Comprobación de los logros obtenidos

- Verificación de los resultados de las acciones realizadas.
- Comparación con los objetivos.

A- Actuar: Posibilidad de aprovechar y extender aprendizajes y experiencias

adquiridas en otros casos

- Analizar los datos obtenidos.
- Proponer alternativa de mejora.
- Estandarización y consolidación.
- Preparación de la siguiente etapa del plan.

La excelencia ha de alcanzarse mediante un proceso de mejora continua. Mejora, en todos los campos, de las capacidades del personal, eficiencia de los recursos, de las relaciones con el público, entre los miembros de la organización, con la sociedad y cuanto se le ocurra a la organización, que pueda mejorarse en dicha organización, y que se traduzca en una mejora de la calidad del producto o servicio que prestamos.

Alcanzar los mejores resultados, no es labor de un día. Es un proceso progresivo en el que no puede haber retrocesos. Han de cumplirse los objetivos de la organización, y prepararse para los próximos retos.

Lo deseable es mejorar un poco día a día, y tomarlo como hábito, y no dejar las cosas tal como están, teniendo altibajos. Lo peor es un rendimiento irregular. Con estas últimas situaciones, no se pueden predecir los resultados de la organización, porque los datos e información, no son fiables ni homogéneos. Cuando se detecta un problema, la respuesta y solución, ha de ser inmediata. No nos podemos demorar, pues podría originar consecuencias desastrosas

La mejora continua implica tanto la implantación de un Sistema como el aprendizaje continuo de la organización, el seguimiento de una filosofía de gestión, y la participación activa de todas las personas.

Las empresas no pueden seguir dando la ventaja de no utilizar plenamente la capacidad intelectual, creativa y la experiencia de todas sus personas. Ya se ha pasado la época en que unos pensaban y otros sólo trabajaban. En las empresas todos tienen el deber de

poner lo mejor de sí para el éxito de la organización. Sus puestos de trabajo, su futuro y sus posibilidades de crecimiento de desarrollo personal y laboral dependen plenamente de ello.

La implantación de la mejora continua requiere de las siguientes medidas:

3.3.2.1 Diseñar e implantar planes de mejora a partir de los resultados de la evaluación:

Mejora y evaluación son dos conceptos complementarios. No cabe establecer la evaluación y olvidarse de la mejora, ni tampoco puede implementarse ésta si no es como consecuencia de la existencia de una evaluación previa.

Este es el principio que subyace al conocido ciclo de la mejora continua, que presentaremos a continuación; su aceptación personal hace posible que se instale en las organizaciones un compromiso con la mejora. Cualquier unidad administrativa admitirá la evaluación si comprende que es la condición necesaria para avanzar en su nivel de funcionamiento.

Las personas que prestan el servicio en esa unidad se encontrarán más satisfechas de su trabajo si ven que éste es objeto de un progreso continuado, lo cual incidirá positivamente en sus condiciones de trabajo y repercutirá, finalmente, en un incremento de la calidad de los servicios. La asunción de estos planteamientos conducirá a la Administración hacia un modelo de organización inteligente que diagnostica su situación, escucha a los ciudadanos, aprende de la experiencia y corrige sus errores.

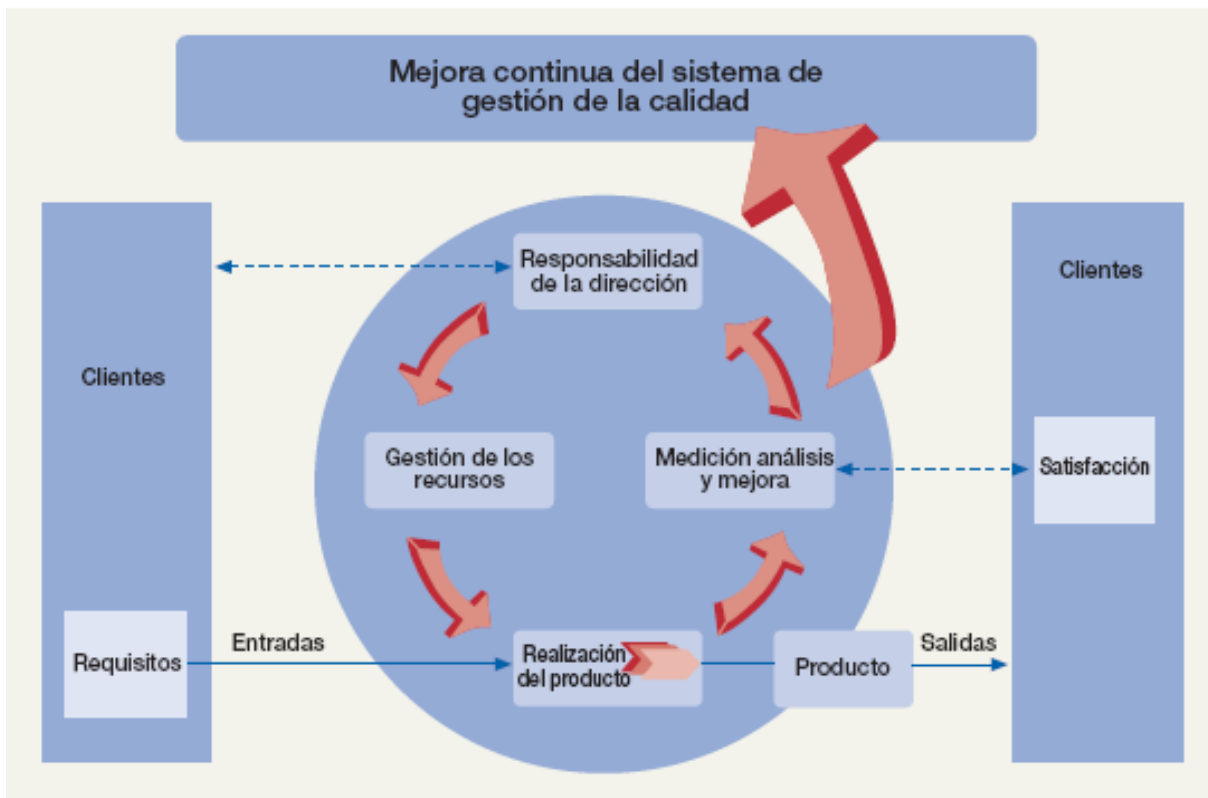


Figura.3.2: Mejora continua del Sistema de gestión de la calidad. Fuente: ISO 9001:2008

Uno de los efectos más positivos del binomio evaluación y mejora, consiste en que propicia, de forma efectiva, la prestación de sus servicios de acuerdo con las expectativas de los usuarios. Además, no se trata, tan sólo, de poner en marcha unos planes de mejora aislados, en un momento concreto o con un fin determinado, sino de incorporar de forma permanente y sistemática a la gestión, esa combinación de evaluación y mejora que dará lugar en las unidades a una acción continuada de incremento de la calidad.

3.3.2.2 Integrar la planificación para la mejora en la vida de las unidades

La planificación para la mejora debe, por tanto, formar parte de la planificación de cada unidad. La formulación de los planes de mejora partirá de las áreas de mejora que se hayan detectado. Las propias unidades seleccionarán aquellas áreas cuya mejora se considera crítica para el servicio que presta, teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios y las disponibilidades personales y de recursos existentes.

Así, se asegurará que los planes de mejora elegidos se dirigen hacia aquellos problemas que sean realmente importantes para los ciudadanos o para los usuarios y, además, se

garantizará la viabilidad de su implementación.

3.3.2.3 Obtener resultados mediante la planificación para la mejora

El plan de mejora ha de tener unos objetivos precisos, unos responsables concretos de su realización y un plazo determinado para su desarrollo. El ciclo de mejora parte de una evaluación de diagnóstico y se cierra con una nueva evaluación que proporciona información sobre los resultados obtenidos, sobre cuál es la situación final de la unidad y sobre qué efectos ha producido la ejecución del plan o planes de mejora adoptados. De acuerdo con las conclusiones que se extraigan de esta segunda evaluación, la unidad pondrá en marcha otro plan o planes de mejora que, progresivamente, irán incrementando la calidad del servicio.

3.3.3 Establecer compromisos de calidad

La mejora de la calidad constituye una actividad típicamente humana que concierne a personas. No basta, por ello, con presentar la teoría a la espera de que se produzca una adhesión espontánea de toda la organización a ese nuevo enfoque sino que se hace necesario impulsar medidas que expliciten, de diferentes maneras, la existencia de compromisos fuertes con la mejora de la calidad por parte de la organización.

Ese mismo compromiso con la mejora implica, igualmente, la necesidad de conjugar esfuerzos entre diferentes unidades administrativas. Para dar un servicio de calidad, es necesario que todas y cada una de las unidades implicadas se preocupen de la mejora de la calidad de aquellos procesos de los que sean responsables.

Pero, además, han de potenciarse las relaciones de asociación y el trabajo cooperativo para asegurar la calidad final derivada de esa conjunción de esfuerzos. En consecuencia, se pueden adoptar las siguientes medidas:

3.3.3.1 Hacer públicos los compromisos de calidad

La práctica permanente de la evaluación, el desarrollo de la mejora continua, o la ordenación de los procesos, comportan la definición de niveles de calidad en la prestación de los servicios, lo cual permite establecer compromisos precisos de calidad, que se

hacen públicos y benefician a los usuarios.

Estos compromisos se concretarán en las cartas de servicios-que serán consideradas con mayor detalle en el próximo capítulo- y en el reconocimiento público del cumplimiento de normas.

3.3.3.2 Normalizar procesos

La normalización de determinados procesos puede facilitar a la unidad administrativa sus relaciones con otras unidades, con organizaciones externas o con los usuarios. De esta forma, es posible fijar requisitos para los proveedores de la unidad y, también, cumplir con las exigencias que puedan tener las unidades u organizaciones consideradas como clientes.

3.3.4 Mejorar la regulación y simplificar los procedimientos

Un elemento primordial en la prestación de servicios lo constituye la ordenación de los procedimientos necesarios para su realización. En una prestación de servicios suelen participar, simultáneamente, quien lo recibe y quien lo presta.

Ello da lugar a que los trámites inútiles o los procedimientos mal ordenados influyan negativamente en los resultados y perjudiquen directamente a los usuarios.

La mejora de los procedimientos, de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia, se convierte en un objetivo esencial de la calidad de los servicios, que ha de incorporarse dentro de una perspectiva más amplia de modificación, cuando proceda, de los marcos normativos en los que dichos procedimientos se apoyan.

Para avanzar en la mejora de los procedimientos es preciso desarrollar las siguientes medidas:

3.3.4.1 Mejorar la regulación

La simplificación de procedimientos se integra, en determinados casos, en una acción más global de mejora de la normativa. La actuación reguladora tiene una incidencia importante en las relaciones sociales y en la actividad económica.

En el proceso de elaboración de la regulación, la Administración ha de tomar en consideración los costes y los beneficios para los ciudadanos y las empresas, las demandas de los afectados e interesados, el impacto en el progreso económico y en el empleo, su repercusión en el medio ambiente, la relación con otras normativas anteriores o de otras Administraciones, la adecuación a normativas supranacionales, los trámites y procedimientos nuevos que origina y su relación con los ya existentes, sus posibilidades reales de ejecución y los medios que consume su aplicación; y, en definitiva, todos los riesgos y oportunidades que para la sociedad comporta la nueva norma.

El ordenamiento jurídico ha de estar en consonancia con los problemas y expectativas de ciudadanos y usuarios. La Administración habrá de revisar y adecuar la regulación de la que sea responsable, así como proponer aquellas mejoras que puedan ser tomadas en consideración por los demás poderes públicos, para dotar a la sociedad de una regulación adecuada al interés general.

3.3.4.2 Promover acciones para eliminar o simplificar procedimientos

Debe efectuarse una actuación específica, por parte de la Administración, dirigida a eliminar aquellos procedimientos que se demuestren innecesarios así como mejorar o simplificar aquellos otros que estén mal diseñados o que no funcionen correctamente.

3.3.4.3 Integrar la simplificación de los procedimientos en la planificación para la mejora de las unidades

Esta acción sistemática, que de forma continuada ha de llevar a cabo la Administración, se completará con las mejoras que se deriven de las autoevaluaciones de las unidades, dichas autoevaluaciones habrán de referirse, cuando sea preciso, a problemas de funcionamiento de los procedimientos que están regulados para cualquier servicio.

3.3.4.4 Impulsar el ahorro de costes mediante la mejora de los procedimientos

La acción de eliminación o simplificación de los procedimientos debe plantearse, también, a partir del análisis de los costes que se añaden a los propios de la prestación del servicio. El gasto que resulta ineficiente por efecto de los malos procedimientos ha de

reconducirse para lograr una mejor financiación de los servicios públicos.

Las mayores derivas en los gastos de un servicio provienen de los costes directos e indirectos generados por la existencia de procedimientos desordenados. Pero estos procedimientos ineficientes no sólo ocasionan costes a la Administración sino que trasladan una parte de los mismos a los usuarios de los servicios, lo que supone para los ciudadanos una tasa impositiva adicional encubierta.

3.3.4.5 Escuchar a los usuarios

Para mejorar los procedimientos lo mejor es escuchar a sus protagonistas. Es preciso estar atentos a las quejas y sugerencias tanto de los empleados públicos como de los ciudadanos afectados directamente por un procedimiento. Son ellos los que mejor ayudarán a detectar lo que es innecesario, lo que supone inconvenientes, lo que entorpece su desarrollo, etc. y también, serán ellos los que indicarán cómo pueden mejorar las cosas.

La escucha de las demandas de los ciudadanos permitirá conocer cuáles son los procedimientos que, con mayor urgencia, han de ser mejorados, cuáles son críticos para la sociedad, por ser masivos o por afectar a problemas básicos de los ciudadanos, y, consecuentemente, facilitará la definición de prioridades para la acción.

3.3.4.6 Mejorar los procedimientos mediante equipos que incorporen a usuarios y expertos en tecnologías de la información

Si se tiene en cuenta la opinión de los implicados en el procedimiento, la simplificación responderá a las necesidades reales de los que tienen que ejecutarlos, a la vez que evitará caer en nuevos errores por desconocimiento de la realidad. La presencia de expertos en tecnologías de la información, asegurará el aprovechamiento de las potencialidades de las tecnologías avanzadas y facilitará la introducción de modificaciones en los procedimientos defectuosos o inadecuados.

3.3.5 Aprender de los mejores: BENCHMARKING

El incremento de la calidad de los servicios es fruto de los procesos de mejora derivados de la evaluación y de las consiguientes actuaciones, pero también de la comparación con

otras unidades o servicios que hayan encontrado buenas soluciones a problemas semejantes.

A continuación, vamos a definir el concepto de Benchmarking, así pues, diremos que se trata de un proceso de emulación, creación y de innovación que no se nutre exclusivamente de fuentes endógenas. Su desarrollo es posible gracias a las referencias comparativas que suelen ser ajenas a la organización que lo aplica. Existen varios autores que han estudiado el tema, y de igual manera se han presentado varias definiciones de lo que es el Benchmarking.

Así, encontramos la definición formal que dio David T. Kearns, director general de Xerox Corporation:

“el Benchmarking es el proceso continuo de medir productos, servicios y prácticas contra los competidores más duros o aquellas compañías reconocidas como líderes en la industria”.

Otra definición es la extraída del libro “Benchmarking” de Bengt Kallöf y Svane Östblom la cual es:

“Benchmarking es un proceso sistemático y continuo para comparar nuestra propia eficiencia en términos de productividad, calidad y prácticas con aquellas compañías y organizaciones que representan la excelencia”.

Según los apuntes de la asignatura de Gestión de Calidad: *“el benchmarking es la búsqueda de las prácticas mejores en una empresa, que conducen a una actuación excelente, incluyendo la identificación de las empresas principales y la determinación de sus prácticas de negocio/servicio”.*

3.3.5.1 Los principios del Benchmarking

- Conocer a la competencia: evaluar y conocer perfectamente o otras organizaciones o competidores en lo referente a resultados, forma de operar, prácticas, puntos fuertes y débiles, etc.
- Conocerse a sí mismo: la organización debe valorar cuales son sus puntos fuertes

y débiles como punto de partida para evaluar si la operación se realiza de forma adecuada.

- Aplicar lo aprendido: como resultado del aprendizaje obtenido de las empresas líderes de la competencia, se habrá alcanzado unos niveles de conocimiento que se aplicarán a los procesos y métodos susceptibles de ser mejorados.
- Analizar la excelencia y el liderazgo: se debe aspirar a lo máximo y no conformarse con “ser tan buenos como...”.

3.3.5.2 Categorías del Benchmarking

En función de los objetivos que se persigan, podemos encontrar cuatro categorías de Benchmarking:

BENCHMARKING INTERNO

Según los criterios de Albert Badia y Sergio Bellido (1999, p.139-143), en el benchmarking interno se comparan prácticas entre distintas unidades que se integran una misma organización. Por lo tanto, podemos aplicar esta metodología a los distintos departamentos, plantas o unidades.

Lo importante es que los procesos se encuentren descentralizados, es decir, uno separado de otro. Tampoco es decisivo el que sean o no las mismas personas las que intervienen en los dos procesos, el propio y el que se quiere emular, lo importante es que uno y otro tengan distintas ubicaciones.

En una misma organización pueden existir procesos que tengan indicadores de rendimiento y calidad distintos. El benchmarking interno tiene por objeto lograr esa transferencia de conocimiento interna mediante un método fiable y eficaz. Pues proporciona cauces seguros que evitan efectos secundarios como: resultados parciales o incompletos, celos entre distintas unidades, etc.

La gran ventaja que tiene este tipo de benchmarking es la facilidad que tiene el *benchmarker* (*organización que realiza el proceso de benchmarking*) para acceder a la información deseada en poder del *benchmarked* (*organización de la cual se desea emular o copiar*). Esta facilidad se debe a dos razones fundamentales:

- El proceso de recopilación de datos no topa con resistencias culturales. Además, cuanto menor sea la distancia geográfica entre ambos centros, generalmente serán menores los obstáculos al respecto.
- Los equipos y la terminología empleados por ambos centros serán afines, lo cual facilitará enormemente la labor.

BENCHMARKING COMPETITIVO

Los competidores directos de productos son contra quienes resulta más obvio llevar a cabo el benchmarking. Ellos cumplirían, o deberían hacerlo, con todas las pruebas de comparabilidad. En definitiva cualquier investigación de benchmarking debe mostrar cuales son las ventajas y desventajas comparativas entre los competidores directos.

Uno de los aspectos más importantes dentro de este tipo de investigación a considerar es el hecho de que puede ser realmente difícil obtener información sobre las operaciones de los competidores.

Quizá sea imposible obtener información debido a que está patentada y es la base de la ventaja competitiva de la empresa.

BENCHMARKING FUNCIONAL

No es necesario concentrarse únicamente en los competidores directos de productos. Es el caso más habitual entre las organizaciones públicas y con la mayoría de las grandes empresas de servicios. Los líderes funcionales son fáciles de identificar en muchas áreas. Este tipo de benchmarking ha demostrado ser productivo, se descubren métodos novedosos y se pueden crear asociaciones bidireccionales muy fructíferas, ya que fomenta el interés por la investigación y los datos compartidos, debido a que no existe el problema de la confidencialidad de la información entre las empresas desiguales sino que también existe un interés natural para comprender las prácticas en otro lugar. Por otra parte en este tipo de investigación se supera el síndrome del "no fue inventado aquí" que se encuentra frecuentemente cuando se realiza un benchmarking con la misma industria.

BENCHMARKING GENÉRICO

Es la comparación de procesos o funciones de negocio con independencia del sector de actividad. Cualquier empresa de cualquier sector puede ser comparada. Este tipo de benchmarking es el que potencialmente puede ofrecer más información, ya que puede hacerse con un gran número de empresas y con gran cantidad de procesos que no son específicos de un sector de actividad (por ejemplo, gestión de recursos humanos, atención al usuario, gestión de archivos, etc.).

Desde otra perspectiva cualquiera de los tipos de benchmarking antes definidos, pueden ser de tipo **Estratégico**, si se pretender tratar metas corporativas, con una visión amplia y a largo plazo o de tipo **Operativo**, que se centra sobre tareas más específicas y operativas.

En cualquiera de los casos, lo fundamental en esta fase es que el equipo se esfuerce por establecer y priorizar **los criterios para la selección** del socio, y establecer la importancia relativa de cada uno de ellos para poder identificar un primer conjunto o lista de socios potenciales entre los que elegir. Para saberlo, se pueden comparar nuestros indicadores con los de nuestro competidor directo y hacernos las preguntas que figuran en la siguiente tabla 3.1:

¿Es mejor su producto/servicio que el nuestro?	CALIDAD
¿Gestionan mejor los recursos humanos y de capital?	GESTIÓN
¿Tienen a sus clientes más fidelizados?	CLIENTES
¿El tiempo de respuesta que dan al cliente es inferior?	TIEMPO
¿Mantienen unos costes de producción más bajos?	PROVEEDORES
¿Tienen un clima de trabajo más satisfactorio?	PERSONAL
¿Tiene un volumen de servicio mayor que el nuestro?	FACTURACIÓN
¿Prestan más servicios que nosotros? ¿Producen más que nosotros?	PRESTACIÓN/PRODUCCIÓN
...	...

Tabla 3.1 Preguntas a realizar a nuestra organización. Fuente: Badia Giménez, y Bellido Andujar, *Técnicas para la Gestión de Calidad*, 1999, p.143

Los criterios a establecer deben ser lo suficientemente concretos, como por ejemplo:

- Que el socio posea información que queremos.
- Que esa información sea accesible.
- Que el coste de obtenerla sea aceptable.
- Que tengan una estructura organizativa similar.
- Cultura análoga.
- Pertenencia al mismo sector.

En función de cuál sea el aspecto que queramos mejorar, seleccionaremos los procesos concretos que vayan a contribuir a la mejora del mismo.

Por último, vamos a presentar las etapas que componen el proceso de benchmarking de forma abreviada:

1º	PREPARACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnóstico interno. ▪ Selección del proceso de objeto de benchmarking. ▪ Formación del equipo de benchmarking. ▪ Informar y capacitar a toda la organización.
2º	ANÁLISIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis del proceso actual. ▪ Detectar ineficiencias o ineficacias, así como procesos a emular. ▪ Búsqueda de la mejor práctica (Internet, redes, recogida de datos). ▪ Análisis de la mejor práctica viable.
3º	PLANIFICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar acciones de mejora. ▪ Desarrollar la implantación de mejoras. ▪ Informar y obtener la aprobación del plan. Compromiso.
4º	EJECUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementar el plan. ▪ Medir los resultados. ▪ Comparar los resultados con los objetivos.

Tabla 3.2 Etapas del Benchmarking. Fuente: Badia y Bellido. Técnicas para la Gestión de la Calidad, 1999, p.144

3.3.6 Premiar la EXCELENCIA:

La gestión de la calidad constituye una nueva orientación en el funcionamiento de las organizaciones que está impulsando su mejora y consolidando su progreso. La definición

por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (*EFQM*)⁶ de un modelo que integre y haga operativos los componentes esenciales de la gestión de calidad ha permitido disponer de una herramienta para la mejora continua que puede ser utilizada y aprovechada por cualquier tipo de organización.

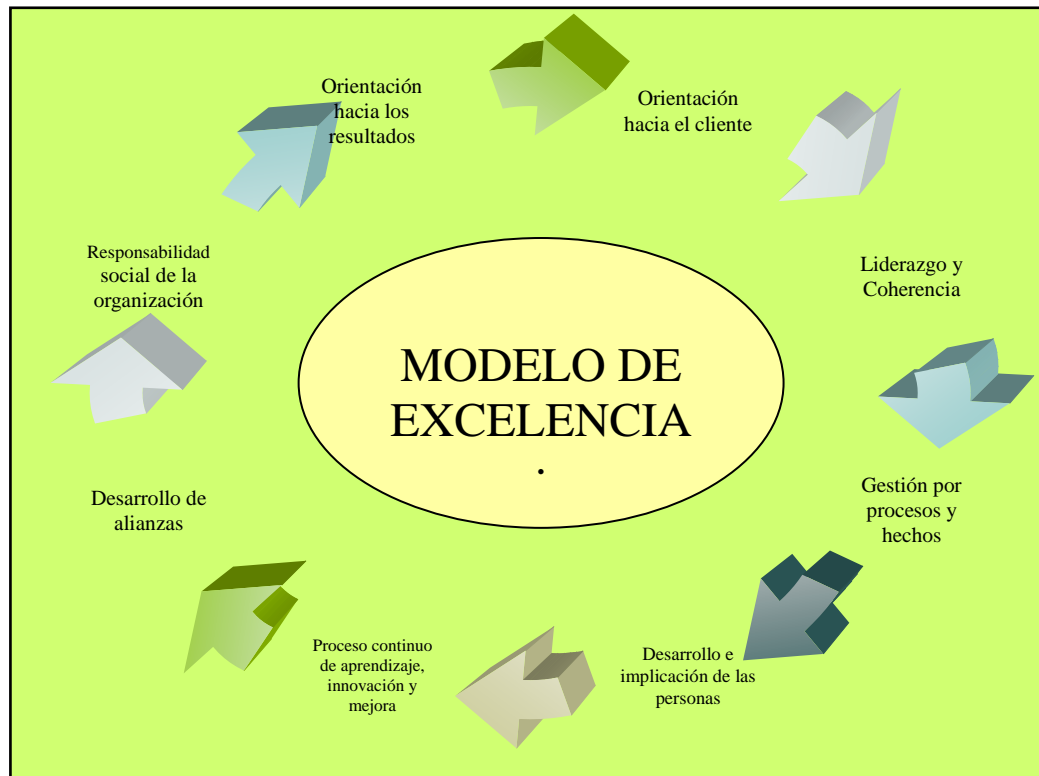


Figura 3.3 Conceptos fundamentales de la Excelencia. Fuente: Elaboración propia.

La Fundación Europea para la Gestión de Calidad fue creada en 1988 por 14 organizaciones europeas con objeto de impulsar la mejora de la calidad en las empresas europeas. En 1992 lanzó el Modelo Europeo de Gestión de Calidad, conocido internacionalmente como Modelo EFQM de Excelencia, y promueve su utilización mediante la creación del Premio Europeo de Calidad y sus sucesivas convocatorias anuales.

El Modelo EFQM de Excelencia tiene un carácter globalizador que cubre todos los aspectos del funcionamiento de una organización. Permite, por lo tanto, efectuar una aproximación integral a todos sus procesos de desarrollo y a todos los niveles de su estructura. Todo ello dentro de un marco de referencia que se basa en los conceptos

⁶ European Foundation for Quality Management

fundamentales de la excelencia.

El Modelo EFQM de Excelencia reconoce que la excelencia de una organización se puede lograr de manera sostenible mediante distintos enfoques. Los Conceptos Fundamentales de la Excelencia resultan aplicables a organizaciones de todo tipo, independientemente de su tamaño o sector, y constituyen la base del modelo.

3.3.6.1 Conceptos Fundamentales de la Excelencia:

A continuación ofrecemos las definiciones y descripciones de estos conceptos:

1. Orientación hacia los resultados: La excelencia consiste en alcanzar resultados que satisfagan plenamente a todos los grupos de interés de la organización.
2. Orientación al cliente: la excelencia consiste en responder a las necesidades y expectativas que los clientes tienen en cada momento, anticipan de manera eficaz cuáles serán las necesidades, y cuando algo va mal responden con rapidez y de forma eficaz.
3. Liderazgo y coherencia: los líderes establecen valores y principios éticos y desarrollan una cultura y un sistema de gestión de la organización que ofrece a sus grupos de interés una identidad y un atractivo únicos. Todos los líderes motivan y estimulan de manera continua a sus colaboradores hacia la excelencia y, con su comportamiento y rendimiento sirven de modelo de referencia para los demás.
4. Gestión por procesos y hechos: un conjunto de procesos claro e integrado hace posible y garantiza la implantación sistemática de las políticas, estrategias, objetivos y planes de la organización. Estos procesos se despliegan, gestionan y mejoran de forma eficaz en las actividades diarias de la organización. Las decisiones se basan en información fiable y basada en datos de los resultados actuales, previstos y del rendimiento de otras organizaciones.
5. Desarrollo e implicación de las personas: las organizaciones excelentes fomentan y apoyan el desarrollo personal, permitiendo a las personas hacer realidad y desarrollar su pleno potencial. Así, preparan a las personas para superar y adaptarse a cualquier cambio, ya sea de tipo operativo o que requiera nuevas capacidades personales. Maximizan la implicación potencial y activa de las personas mediante valores compartidos y una cultura de confianza, transparencia y

asunción de responsabilidades.

6. Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora: las organizaciones excelentes practican un benchmarking riguroso, interno y externo, y recogen y comparten el conocimiento de las personas que las integran para maximizar el aprendizaje en toda la organización.
7. Desarrollo de alianzas: las organizaciones excelentes establecen y desarrollan alianzas con otras organizaciones que les permiten dar mayor valor a sus grupos de interés y se basan en un beneficio mutuo claramente identificado. Los socios trabajan juntos para alcanzar objetivos comunes, apoyándose unos a otros con su experiencia, recursos, conocimientos, y construyendo una relación duradera basada en la confianza mutua, el respeto y la transparencia.
8. Responsabilidad social de la organización: las organizaciones excelentes tienen muy presente y fomentan activamente la responsabilidad social y la defensa del medio ambiente. Son conscientes de su impacto en la comunidad actual y futura y se preocupan por reducir al mínimo cualquier impacto adverso, mediante compromisos públicos y transparentes.

3.3.6.2 La Estructura del Modelo EFQM:

Según la Guía de Autoevaluación para la Administración Pública elaborada por el Ministerio de Administraciones Públicas el Modelo EFQM de Excelencia incorpora todos los conceptos antes descritos y es, al mismo tiempo, un instrumento de autoevaluación y de gestión. Sirve tanto para conocer en qué posición se encuentra una organización, como para orientar su gestión de acuerdo con los principios de la gestión de calidad.

El Modelo, que reconoce que la excelencia en todo lo referente a resultados y rendimiento de una organización se puede lograr de manera sostenida mediante distintos enfoques, se fundamenta en que:

“Los resultados excelentes con respecto al rendimiento general de la organización, a los clientes, las personas y la sociedad en la que actúa, se logran mediante un liderazgo que dirija e impulse la Política y la Estrategia, que se hará realidad a través de las personas de la organización, las alianzas y recursos y los procesos”.

El Modelo EFQM de Excelencia se compone de nueve criterios reunidos en dos grandes grupos:

- Los Agentes Facilitadores: Liderazgo, Personas, Política y Estrategia, Alianzas y Recursos y Procesos.
- Los Resultados: Resultados en las personas, Resultados en los clientes, Resultados en la sociedad y Resultados Clave.

Los primeros tratan sobre lo que la organización hace y aluden a factores causales, cuyos efectos se materializan en los segundos.

Los criterios que hacen referencia a los resultados, tratan sobre lo que la organización logra. Los resultados son consecuencia de los agentes facilitadores.

A continuación presentamos el Modelo EFQM de Excelencia de manera gráfica:

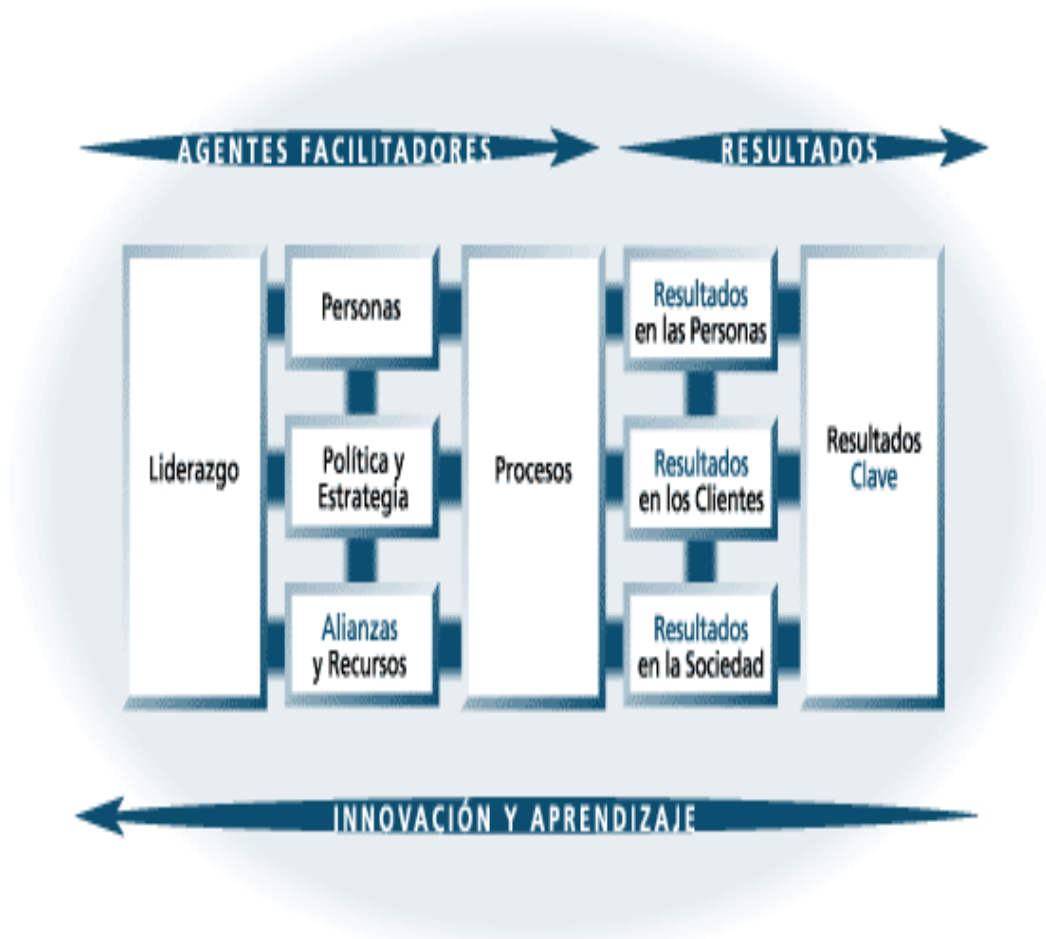


Figura 3.4 El modelo EFQM de Excelencia. Fuente: Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. 2004

Las flechas subrayan las naturaleza dinámica del Modelo, mostrando que la innovación y el aprendizaje potencian la labor de los agentes facilitadores dando lugar a una mejora de los resultados.

3.3.6.3. Los criterios del Modelo EFQM de Excelencia:

Las nueve casillas del Modelo representadas en la figura anterior muestran los criterios que permiten evaluar el progreso de una organización hacia la excelencia. Cada criterio va acompañado de una definición que explica su significado. Para desarrollar los criterios detalladamente, se acompaña cada uno de un número variable de subcriterios que será necesario abordar a la hora de realizar una evaluación.

A continuación presentaremos las definiciones de cada uno de los criterios que compone este Modelo de Excelencia, apoyándonos en las definiciones que la Guía de Autoevaluación para las Administraciones Públicas nos aporta:

CRITERIOS DE LOS AGENTES FACILITADORES

1. **LIDERAZGO:** Los líderes excelentes desarrollan y facilitan la consecución de la misión y visión, desarrollan los valores y sistemas necesarios para que la organización logre un éxito sostenido y hacen realidad todo ello mediante sus acciones y comportamientos. En períodos de cambio, son coherentes con el propósito de la organización; y cuando resulta necesario, son capaces de reorientar la dirección de su organización, logrando arrastrar tras ellos al resto de las personas.
2. **POLÍTICA Y ESTRATEGIA:** Las organizaciones excelentes implantan su misión y visión desarrollando una estrategia centrada en sus grupos de interés y en la que se tiene en cuenta el mercado y sector donde operan. Estas organizaciones desarrollan y despliegan políticas, planes, objetivos y procesos para hacer realidad la estrategia.
3. **PERSONAS:** Las organizaciones excelentes gestionan, desarrollan y hacen que aflore todo el potencial de las personas que las integran, tanto a nivel individual como de equipos o de la organización en su conjunto. Fomentan la justicia e igualdad e implican y facultan a las personas. Se preocupan, comunican, recompensan y dan reconocimiento a las personas para motivarlas e incrementar su compromiso con la

organización, logrando que hagan uso de sus capacidades y conocimientos en beneficio de la misma.

4. ALIANZAS Y RECURSOS: Las organizaciones excelentes planifican y gestionan las alianzas externas, sus proveedores y recursos internos en apoyo de su política y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos. Durante la planificación, y al tiempo que gestionan sus alianzas y recursos, establecen un equilibrio entre las necesidades actuales y futuras de la organización, la comunidad y el medio ambiente.

5. PROCESOS: Las organizaciones excelentes diseñan, gestionan y mejoran sus procesos para satisfacer plenamente a sus clientes y otros grupos de interés y generar cada vez mayor valor para ellos.

CRITERIOS DE LOS RESULTADOS:

1. RESULTADOS EN LOS CLIENTES: Las organizaciones excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a sus clientes. Haciendo uso de medidas de percepción, que hacen referencia a la imagen en general y a los productos y servicios, y utilizando indicadores de rendimiento que son medidas internas para supervisar, entender, predecir y mejorar su rendimiento además de anticipar la percepción de sus clientes.

2. RESULTADOS EN LAS PERSONAS: Las organizaciones excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a las personas que las integran. Son similares a los anteriores ya que utilizan las mismas técnicas de medición de la percepción y rendimiento con la diferencia de que, en este caso, miden los resultados de las personas que integran la organización.

3. RESULTADOS EN LA SOCIEDAD: Las organizaciones excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a la sociedad. Utilizando medidas de percepción, referidas a la percepción que tiene la sociedad de la organización, e indicadores de rendimiento, de igual manera que las anteriores, sirve para supervisar, predecir y mejorar su rendimiento, así como anticipar las

percepciones de la sociedad.

4. RESULTADOS CLAVE: Las organizaciones excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a los elementos clave de su política y estrategia. Los resultados clave pueden ser de naturaleza económica y financiera, que incluye el cumplimiento de los presupuestos, rentabilidad de las inversiones, etc. y de naturaleza no económica como son los resultados obtenidos en comparación con los objetivos establecidos, índices de éxito, volúmenes de gestión, rendimiento de los procesos, etc.

3.3.7. El Marco Común de Evaluación: CAF

La evaluación de la calidad de los servicios ofertados por la Administración se ha convertido en un elemento esencial del buen gobierno que sitúa a los ciudadanos en el centro de sus decisiones.

En este contexto, la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) tiene entre sus cometidos el impulso de la calidad institucional de las Administraciones Públicas, con el objetivo de aportar información a los gerentes públicos para la mejor toma de decisiones en relación con la prestación de servicios públicos, promover el aprendizaje y la mejora organizacional en las instituciones públicas, contribuyendo a aumentar su rendimiento y finalmente para incrementar la orientación de la Administración al ciudadano.

Dentro de la actuación de la Agencia en el ámbito de la calidad de los servicios se integran los programas del Marco general para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado, establecido por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio. Entre dichos programas destaca el Programa de Evaluación de la calidad de las organizaciones, que prevé que aquellas organizaciones que constituyen la Administración General del Estado someterán sus actividades y resultados a una evaluación conforme a modelos de gestión de calidad reconocidos con el fin de disponer de la información relativa al nivel de calidad ofrecido a los ciudadanos.

Entre los modelos reconocidos para realizar la evaluación de la calidad, se encuentran:

- El Modelo EFQM de Excelencia, de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, en su adaptación realizada por el Ministerio de Administraciones Públicas, indicado para la autoevaluación de unidades administrativas que hayan alcanzado un cierto nivel de madurez organizacional y de experiencia en gestión de calidad.

- El Marco Común de Evaluación (CAF) desarrollado por el Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG).

- El Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM) diseñado por el Ministerio de Administraciones Públicas y desarrollado por la Agencia que permite a las organizaciones sin mayor experiencia en gestión de calidad conocer el nivel de su rendimiento y facilitarles, en su caso, la incorporación a la práctica de la autoevaluación conforme a otros modelos más avanzados.

3.3.7.1 Definición:

El Marco Común de Evaluación (CAF) es una herramienta de gestión de la calidad total inspirada en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) y en el Modelo de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer. Está basado en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de la organización, en los ciudadanos/clientes, en las personas y en la sociedad se alcanzan por medio de un liderazgo que dirija la estrategia y la planificación, las personas, las alianzas y recursos y los procesos. El modelo examina la organización desde distintos ángulos a la vez con un enfoque holístico del análisis del rendimiento de la organización.

3.3.7.2. Origen:

El CAF es el resultado de la cooperación entre los Ministros responsables de Administración Pública de la Unión Europea (UE) y se ha desarrollado conjuntamente bajo los auspicios del Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG), grupo de trabajo constituido por expertos nacionales designados por los Directores Generales con el fin de promover los intercambios y la cooperación en lo relativo a vías innovadoras de modernización de la prestación de los servicios públicos y la gobernanza en los Estados

Miembros de la Unión Europea.

3.3.7.3 Propósito principal:

El CAF se presenta como una herramienta fácil de utilizar para ayudar a las organizaciones del sector público de Europa a utilizar técnicas de gestión de la calidad para mejorar su rendimiento. El CAF ofrece un marco de autoevaluación que es conceptualmente similar al de los principales modelos de gestión de la calidad total, en particular al modelo EFQM, pero está específicamente diseñado para las organizaciones del sector público teniendo en cuenta sus peculiaridades.

El CAF tiene cuatro propósitos principales:

1. Introducir a la administración pública de forma progresiva, en los principios de la gestión de la calidad total y guiarla por medio del conocimiento y la utilización de la autoevaluación, a partir de la Planificación y el Desarrollo de actividades hasta completar el ciclo “Planificar, Desarrollar, Controlar y Actuar” (PDCA);
2. Facilitar la autoevaluación de una organización pública con el fin de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora;
3. Hacer de puente entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de la calidad.
4. Facilitar el benchmarking entre las organizaciones del sector público.

El CAF ha sido diseñado para que pueda utilizarse en todos los ámbitos del sector público, y tanto en la administración nacional o federal, como en la regional y local. Puede aplicarse en diferentes situaciones y circunstancias como por ejemplo, formando parte de un programa sistemático de reforma o como base para orientar los esfuerzos de mejora en organizaciones del sector público. En algunos casos, y especialmente en organizaciones muy grandes, se pueden llevar a cabo autoevaluaciones en una parte de la organización, como puede ser una unidad o departamento.

La estructura del CAF, inspirada en el Modelo EFQM de Excelencia, aparece ilustrada en la siguiente figura:



Figura 3.5 La Estructura del CAF. Fuente: Modelo EFQM de Excelencia

Esta estructura de nueve casillas identifica los principales aspectos a considerar en el análisis de cualquier organización. Cada una de estas cajas contiene una lista de criterios. Los criterios identifican los principales aspectos de una organización que deben ser examinados cuando se realiza una evaluación.

El uso del CAF proporciona a una organización un potente marco de actuación para iniciar un proceso de mejora continua. Entre sus características, según los apuntes de la asignatura Gestión de la Calidad, el CAF proporciona:

- Una evaluación basada en evidencias.
- Un medio para dar coherencia a la dirección y alcanzar el consenso sobre aquello que es preciso hacer para mejorar una organización.
- Una evaluación frente a un conjunto de criterios que han sido aceptados en toda Europa.
- Un medio de medir el progreso en el tiempo a través de autoevaluaciones periódicas.
- Un nexo de unión entre las metas y las estrategias y procesos de apoyo.
- Un medio de dirigir las actividades de mejora allí donde son más necesarias.

- Oportunidades de promover y compartir buenas prácticas entre diferentes áreas de una organización y con otras organizaciones.
- Un medio de motivar a los empleados de las organizaciones involucrándolos en los procesos de mejora.
- Oportunidades de identificar progresos y niveles destacados de logro.
- Un medio de integrar diversas iniciativas de calidad en la actividad normal de la organización.

Resumiendo, la autoevaluación con el Modelo CAF ofrece a la organización una oportunidad para aprender más sobre sí misma.

3.3.7.4 Utilización del CAF:

La aplicación del CAF debe llevarse a cabo por un equipo “ad hoc” (específico) formado por persona pertenecientes a todos los sectores y niveles de la organización.

El CAF requiere un buen conocimiento y análisis de las actividades y productos de la organización, basados en evidencias claras y en resultados medibles.

Mediante el ejercicio de la autoevaluación, la organización podrá identificar áreas de mejora y elaborar un plan de acción para llevar a cabo esas mejoras.

3.4 LA GESTIÓN POR PROCESOS

La Gestión por Procesos es la piedra angular tanto de las normas ISO 9000 del año 2000 como del Modelo EFQM de Excelencia. Su implantación puede ayudar a una mejora significativa en todos los ámbitos de gestión de las organizaciones. El presente capítulo tiene como objeto establecer los principios y las directrices que permitan a una organización adoptar de manera efectiva un enfoque basado en procesos para la gestión de sus actividades y recursos.

La información que a continuación presentamos, puede ser utilizada por todas aquellas organizaciones que deseen dotar de un enfoque basado en procesos a su gestión y por aquellas que necesiten mejorar dicho enfoque en el ámbito de un Sistema de Gestión de la Calidad conforme a la familia ISO 9000 del 2000 y en el marco del modelo EFQM de Excelencia.

3.4.1. Los procesos:

3.4.1.1 Definición de proceso

La palabra proceso viene del latín *processus*, que significa avance y progreso.

Un proceso es el conjunto de actividades de trabajo interrelacionadas que se caracterizan por requerir ciertos *inputs* (productos o servicios obtenidos de otros proveedores) y tareas particulares que implican valor añadido, con miras a obtener ciertos resultados.

La definición que obtenemos de Ramió, C⁷ “en las organizaciones los procesos hacen referencia a las secuencias ordenadas de actividades que deben realizarse para completar un trabajo, al final del cual se obtiene un producto o servicio. Los procesos persiguen el objetivo de satisfacer las necesidades concretas del cliente externo o interno a la organización”.

Otra posible definición: gestión de todas las actividades de la empresa que generan un valor añadido; o bien, conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados.

Encontramos también otra serie de definiciones de distintos organismos:

1. Real Academia Española (RAE): “acción de ir hacia delante. Conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”.
2. *Webster’s New World Dictionary*: “una serie de acciones u operaciones que conducen a un fin”.
3. *ISO*: “conjunto de recursos y actividades interrelacionadas que transforman elementos de entrada en elementos de salida”.
4. *AT&T*: “Conjunto de actividades de trabajo interrelacionadas entre sí, que están caracterizadas por un conjunto de entradas (*inputs*) específicos y tareas de valor añadido que producen un conjunto de resultados (*outputs*) específicos”.

⁷ Carles Ramió: Teoría de la Organización y Administración Pública. Págs. 108-109.

Como se aprecia, las definiciones anteriores tienen en común la misma base conceptual, sin embargo, creemos conveniente distinguir que un proceso no es lo mismo que un procedimiento. Un procedimiento es el conjunto de reglas e instrucciones que determinan la manera de proceder o de obrar para conseguir un resultado. Un proceso define qué es lo que se hace a diferencia del procedimiento que define cómo hacerlo.

Para identificar si una actividad es un proceso, deberá cumplir con los siguientes criterios:

- La actividad tiene una misión clara.
- La actividad contiene entradas y salidas, se pueden identificar los clientes, proveedores y el producto final.
- La actividad debe ser susceptible de descomponerse en tareas.
- La actividad puede estabilizarse mediante el uso de tiempo, recursos y costes.
- Se puede asignar la responsabilidad del proceso a una persona.

3.4.1.2 Gestión por procesos

La gestión por procesos, *Business Process Management*, es una forma de organización diferente de la clásica organización funcional, y en el que prima la visión del cliente sobre las actividades de la organización. Los procesos así definidos son gestionados de modo estructurado y sobre su mejora se basa la de la propia organización.

La gestión por procesos aporta una visión y unas herramientas con las que se puede mejorar y rediseñar el flujo de trabajo para hacerlo más eficiente y adaptado a las necesidades de los clientes. No hay que olvidar que los procesos lo realizan personas y los productos los reciben personas, y por tanto, hay que tener en cuenta en todo momento las relaciones entre proveedores y clientes.

Debido a la gran diversidad y complejidad de todos los procesos que se ejecutan en una organización, existen altas probabilidades de incurrir en errores o desaprovechar recursos tanto humanos como materiales. Sin embargo, una buena gestión por procesos bien estructurada, con los recursos y coordinación adecuados, permite optimizar de forma significativa la utilización de los recursos y mejorar la calidad, nos encontramos así ante una gran ventaja del uso de la gestión por procesos.

A continuación, vamos a realizar una diferenciación entre lo que tradicionalmente se

conoce como la gestión funcional, y el nuevo concepto de gestión por procesos:

GESTIÓN FUNCIONAL	GESTIÓN POR PROCESOS
Organización por departamentos o áreas	Organización orientada a los procesos
Los departamentos condicionan la ejecución de las actividades	Los procesos de valor añadido condicionan la ejecución de las actividades
Autoridad basada en jefes departamentales	Autoridad basada en los responsables del proceso
Principio de jerarquía y de control	Principio de autonomía y de autocontrol
Orientación interna de las actividades hacia el jefe o departamento	Orientación externa hacia el cliente interno o externo
Principios de burocracia, formalismo y centralización en la toma de decisiones	Principios de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones
Ejercicio del mando por control basado en la vigilancia	Ejercicio del mando por excepción basado en el apoyo o la supervisión
Principio de eficiencia: ser más productivo	Principio de eficacia: ser más competitivos
Cómo hacer mejor lo que venimos haciendo	Para quién lo hacemos y qué debemos hacer
Las mejoras tienen un ámbito limitado: el departamento	Las mejoras tienen un ámbito transfuncional y generalizado: el proceso

Tabla 3.3. Diferencias entre gestión por funciones y gestión por procesos. Fuente: Pérez Fdez. de Velasco, José A. Gestión por Procesos. Reingeniería y mejora de los procesos de empresa. Madrid, 1996, pág 208.

3.4.1.3 Los elementos de un proceso

El análisis de los procesos para su posible mejora exige el conocimiento de los elementos que lo constituyen. Estos elementos, desde la misión del proceso hasta los indicadores utilizados para medir el desempeño del mismo, serán definidos a continuación:

3.4.1.3.1 Misión del proceso

La misión se define como el objetivo del proceso, es una descripción breve y concisa y, en ocasiones, indica el resultado esperado.

La forma de determinar la misión del proceso se realiza a través de preguntas tipo:

- ¿Para qué sirve el proceso?
- ¿Para quién hacemos las actividades del proceso?
- ¿Por qué hacemos las actividades del proceso?
- ¿Cuáles son los objetivos del mismo?

Las respuestas a todas estas preguntas sirven como información para definir la misión del proceso y para determinar sus elementos.

3.4.1.3.2 Límites del proceso

Los límites del proceso son la primera y la última tarea del mismo.

La acotación del proceso es siempre una decisión difícil, ya que los límites pueden interpretarse de distintas formas. Estableciendo los límites acotamos el campo de análisis: las actividades que van desde el inicio hasta el final del proceso constituirán el conjunto de tareas a estudiar y organizar.

3.4.1.3.3 Cliente del proceso

Respuestas a preguntas como ¿para quién lo hacemos? Identifican claramente los clientes del proceso. Consideramos cliente a cualquier persona u organización que recibe el producto o servicio que el proceso genera.

En muchas ocasiones el cliente es externo, pero también existen procesos que crean productos o servicios para otras áreas de la organización, y por tanto se puede hablar de clientes internos.

3.4.1.3.4 Entradas y Salidas

Entrada del proceso: se generan fuera del propio proceso y son requeridos por éste para funcionar. La primera entrada de un proceso puede ser la petición que recibimos de nuestro cliente.

Salida: producto o servicio creado por el proceso: materiales, informaciones, documentos, etc. que el cliente del proceso recibe.

3.4.1.3.5 Proveedores

Al establecer las entradas del proceso, estaremos comenzando a definir a los proveedores del mismo: suministran al proceso las entradas necesarias para el desarrollo y ejecución de las actividades que constituyen el proceso.

3.4.1.3.6 Requerimientos de los clientes

Es lo que el cliente del proceso desea, quiere y espera obtener de la salida de un proceso en concreto. Es la definición de las necesidades y/o expectativas del cliente del proceso.

Para averiguar las necesidades de nuestros clientes y poder gestionarlas se deberá primero preguntar al cliente qué es lo que valora (mediante entrevistas, dinámicas de grupo, cuestionarios, etc).

3.4.1.3.7 Requerimientos a proveedores

Al definir nuestros proveedores y las entradas que nos suministran, es muy conveniente definir los requerimientos que tenemos con ellos en cuanto a los productos y servicios que nos prestan. Definir este tipo de requerimientos permitirá un correcto seguimiento y control de los proveedores de nuestros procesos.

3.4.1.3.8 Participantes del proceso

Personas que llevan a cabo el proceso. La lista de los participantes incluirá todas las funciones que realizan alguna tarea dentro del proceso.

3.4.1.3.9 Propietario del proceso

El propietario es la persona responsable del proceso y sus salidas. Todos los procesos necesitan un propietario que asuma la responsabilidad de gestionar el proceso tal y como está definido y que controle el buen funcionamiento del mismo.

Algunas de las responsabilidades más específicas que un propietario de proceso tendrá son las siguientes:

- Definir los límites, contenido, entradas y salidas.
- Establecer medidas y objetivos para el proceso.
- Liderar el equipo de mejora y seleccionar a sus miembros.
- Establecer los mecanismos de control del proceso.
- Informar a la Dirección sobre los progresos.
- Etc.

3.4.1.3.10 Equipo de mejora

El equipo de personas responsables de la mejora del proceso y normalmente son elegidos por el propietario del mismo. Algunas recomendaciones para su elección son:

- Entre 3 y 5 participantes.
- Formado por aquellos que desempeñan el proceso.
- Incluir en él proveedores y/o clientes.
- Incluir a un conocedor de las técnicas de trabajo en equipo que haga funcionar al mismo.

3.5.1.3.11 Medios y recursos del proceso

Máquinas, herramientas, mobiliario, enseres, etc, que intervienen en la realización del proceso.

3.5.1.3.12 Indicador utilizado

Sin indicadores que nos permitan medir el desarrollo de nuestros procesos es casi imposible gestionar y mejorar los mismos. Los indicadores nos sirven para monitorizar el desempeño de los procesos y cuantificar su mejora o progreso.

Es recomendable centrarse principalmente en diseñar indicadores que nos permitan controlar cómo satisfacemos a nuestros clientes y, posteriormente, añadir los indicadores necesarios.

3.4.2 Los modelos de gestión y el enfoque basado en procesos

En la actualidad nos encontramos con que las organizaciones están inmersas en un ámbito de mercados competitivos que buscan alcanzar buenos resultados. Para lograr este objetivo, las organizaciones necesitan gestionar sus actividades y recursos con la finalidad de orientarlos a los mismos, lo que ha generado en la necesidad de adoptar herramientas que permitan a las organizaciones configurar su **Sistema de Gestión**. Un Sistema de Gestión ayuda a una organización a establecer las responsabilidades, los recursos, las actividades, etc, que le permitan llegar a esos buenos resultados que desea, o lo que es lo mismo, a la obtención de los objetivos establecidos.

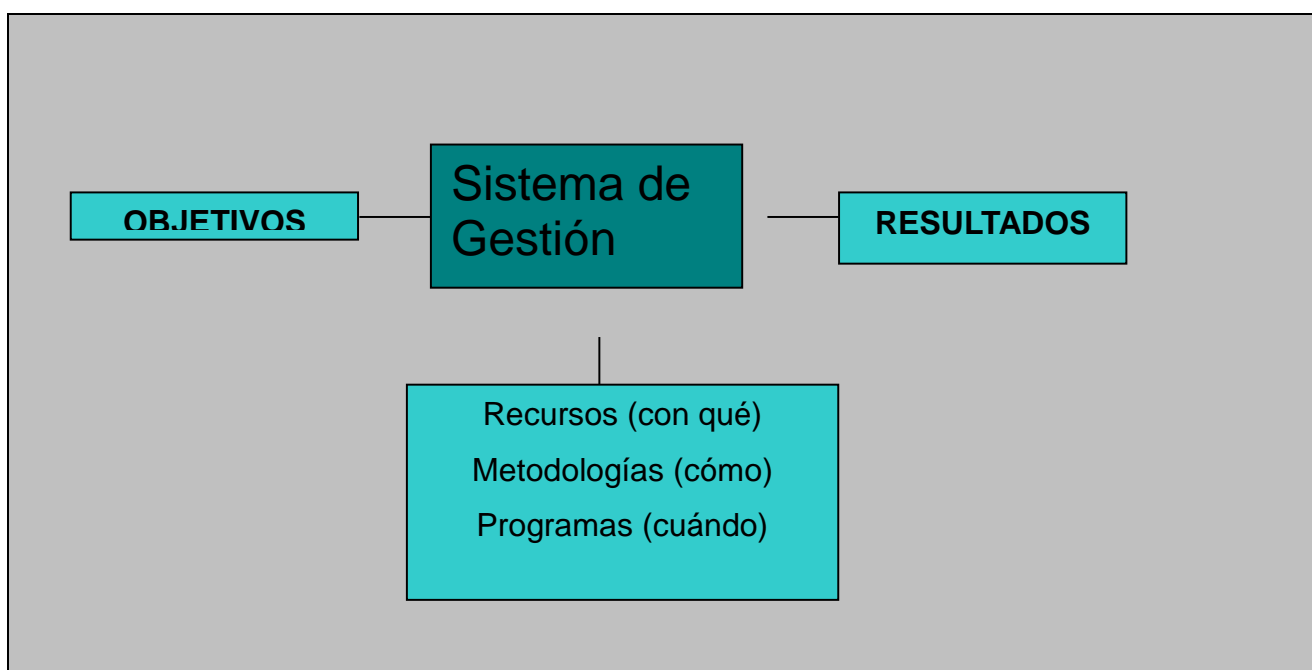


Figura 3.6. El sistema de gestión como herramienta para alcanzar los objetivos. Elaboración propia. Guía para una gestión basada en procesos.

Con esta finalidad, muchas organizaciones utilizan modelos o normas de referencia reconocidos para establecer, documentar y mantener sistemas de gestión que les permitan dirigir y controlar sus respectivas organizaciones.

De esta forma, una de las referencias más utilizada a nivel mundial ha sido y es en la actualidad la familia de las normas ISO 9000, cuya versión actual es la del año 2000. Esta familia se compone de una serie de normas que, como se aprecia en el cuadro adjunto, permiten establecer requisitos y directrices relativos a un Sistema de Gestión de la Calidad.

Normas de la familia ISO 9000 (versión del 2000)

ISO 9000:2000: “Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y Vocabulario”

ISO 9001:2000: “Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos”

ISO 9004:2000: “Sistemas de Gestión de la Calidad. Directrices para la mejora del desempeño”

Dentro de esta familia, es la norma ISO 9001 la norma de referencia por la que principalmente las organizaciones establecen, documentan e implantan sus Sistemas de Gestión de la Calidad con el objeto de demostrar su capacidad para proporcionar productos y servicios que cumplan con los requisitos de los clientes y orientarse hacia la satisfacción de los mismos.

Por otra parte, la norma ISO 9004 tiene el objeto de establecer directrices que permitan a una organización avanzar desde un Sistema de Gestión de la Calidad orientado a la satisfacción del cliente hacia un Sistema orientado a todos los grupos de interés de una organización.

La figura que veremos a continuación trata de explicar de manera esquemática las principales diferencias que existen entre las normas ISO 9001 e ISO 9004:

ISO 9001	ISO 9004
Establece requisitos	Establece directrices de gestión
Orientación hacia el cliente	Orientación hacia todas las partes interesadas
Busca la mejora continua de la calidad	Busca la mejora global del desempeño
Eficacia	Eficiencia

Tabla 3.4. Principales diferencias entre ISO 9001 e ISO 9004. Elaboración propia. Guía para una gestión basada en procesos.

Para concluir, hay que decir que este capítulo ha servido como base para confeccionar la Carta de Servicios, ya que ésta está íntimamente relacionada con la calidad.

Terminada de la exposición de estos antecedentes, pasamos a presentar y elaborar la Carta de Servicios de la Unidad de Extranjería.

CAPÍTULO 4

DISEÑO Y ELABORACIÓN DE UNA CARTA DE SERVICIOS

CAPÍTULO 4: ELABORACIÓN DE UNA CARTA DE SERVICIOS	
4.1 Introducción	117
4.2 Elementos facilitadores de la propuesta	117
4.3 ¿Qué son las Cartas de Servicios?	119
4.4 Antecedentes de las Cartas de Servicios	120
4.4.1 Modelo americano	121
4.4.2 Modelo inglés	122
4.4.3 Las Cartas de Servicio en España	123
4.5 Contenido de las Cartas de Servicio	124
4.6 Proceso de elaboración de la Carta de Servicios	127
4.6.1 Constitución del equipo de trabajo	128
4.6.2 Identificación de los datos de carácter general y legal	132
4.6.3 Establecimiento de los compromisos de calidad	136
4.6.3.1 Identificación de los principales servicios prestados por la Unidad	137
4.6.3.2 Análisis de las necesidades, expectativas y percepciones del usuario	138
4.6.3.3 Fijación de estándares y establecimiento de indicadores de calidad	140
4.6.3.4 Establecimiento de compromisos de calidad	145
4.6.4 Especificación de las Medidas de Subsanación	147
4.6.5 Identificación de la información de carácter complementario	148
4.6.6 Redacción del documento-matriz de la Carta de Servicios	149
4.6.7 Aprobación de la Carta de Servicios	150
4.6.8 Diseño y presentación gráfica de la Carta de Servicios	153
4.6.9 Seguimiento de las Cartas de Servicios	155
4.6.9.1 Programas de mejora	156
4.6.9.2 Actualización de las Cartas de Servicios	157
4.6.10 Certificación de las Cartas de Servicios	158

4.1. INTRODUCCIÓN

Una vez realizado el análisis de la situación actual, en esta etapa de concreción de la propuesta de mejora, hay que establecer el objetivo que se quiere conseguir y concretar las limitaciones, mediante la confrontación de los resultados y los recursos disponibles.

La elección de una herramienta de mejora como lo es la Carta de Servicios, se debe principalmente a dos causas:

- El interés que la Unidad de Extranjería tiene en realizar de la forma más eficaz y eficiente posible, la prestación de sus servicios a los ciudadanos y ciudadanas, utilizando una herramienta de mejora de la calidad de la Unidad.
- Para hacer saber a la ciudadanía, y sobretodo a los inmigrantes, que existe una Unidad destinada a ayudar y proteger a estas personas en los diferentes aspectos de la vida cotidiana mediante la coordinación con los diferentes organismos y recursos existentes.

Ante estas causas, la Carta de Servicios permitirá un mejor conocimiento por parte de los ciudadanos/as de las prestaciones que pueden demandar y para difundir los compromisos que asume la Unidad con el objeto de mejorar la calidad de los servicios que imparten.

4.2 Elementos facilitadores de la propuesta⁸:

Actualmente, para la propuesta de mejora en la gestión de la Unidad de Extranjería en Teruel “debe existir una confluencia de una serie de condiciones o factores que garanticen en buena medida su consecución, estos factores o condiciones que denominamos facilitadores son los siguientes:

⁸ Elementos facilitadores de la propuesta adaptados del Plan de Modernización y gestión de la calidad de los servicios públicos del Ayuntamiento de Castellón.

Compromiso Político

El primero de los factores determinantes es el compromiso político por parte de la Subdelegación del Gobierno de Teruel, mediante una firme e inequívoca voluntad de llevar a cabo la elaboración de la Carta de Servicios.

Participación y compromiso de los empleados y empleadas

La participación directa de los empleados y empleadas de la Unidad en la gestión del cambio es un elemento clave en la consecución de la Carta de Servicios. La implicación de los empleados tiene que ver con la mejora en el conjunto del Servicio, pero también y sobre todo, con la mejora del propio puesto de trabajo, con la ejecución de sus tareas, con la coordinación con sus colaboradores y con la atención a los ciudadanos.

Tecnológico

El avance tecnológico, al que la Subdelegación del Gobierno de Teruel no es ajena, constituye otro factor que permite dotar a la Unidad de Extranjería de instrumentos que agilicen y faciliten la gestión administrativa y las comunicaciones. Se trata de aprovechar estas ventajas para que los ciudadanos pasen de ser espectadores pasivos a convertirse en protagonistas de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Comunicación

Influirá de manera importante para la consecución de las metas el hecho de contar con los canales oportunos de difusión, información y comunicación, que permitan la sensibilización y concienciación de los empleados y clientes, en relación a las ventajas que conllevará la ejecución de la Carta de Servicios y la necesidad de su implantación en la Unidad.

Legalidad

La actividad de la Administración está sometida, entre otros, al principio de legalidad, por ello la propuesta cuenta con un soporte legal básico y así mismo, prevé la posibilidad de

aprobar la normativa precisa para el cumplimiento de los objetivos.

Previsión Presupuestaria

Todo instrumento modernizador precisa, necesariamente, para implantarse de los conceptos presupuestarios necesarios. La disponibilidad efectiva de recursos económicos es el elemento que permitirá que la Carta de Servicios se plasme en realidad.

Control y Seguimiento

Como último factor, indicar que se incorporan distintos niveles de responsabilidad en la ejecución de la Carta de Servicios y que fruto del compromiso indicado como principio determinante del mismo, el seguimiento y la evaluación periódicos corresponderán al equipo de trabajo que se constituya, lo que permitirá, en caso de disfunciones, lograr la alineación de los recursos humanos, tecnológicos, financieros, organizacionales, para conseguir los objetivos de la propuesta”.

4.3 ¿Qué son las Cartas de Servicios?

De acuerdo con el artículo 8 del capítulo III del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (AGE), las Cartas de Servicios se definen como:

“documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de las Administración General del Estado informan a los ciudadanos y en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación.”

Se trata, por tanto, de instrumentos para expresar concretamente el compromiso del servicio público con sus usuarios o clientes y que permiten evidenciar la efectividad de los principios de funcionamiento de la Administración General del Estado en el contacto cotidiano o esporádico que cada persona establece con la misma.

La finalidad de las Cartas de Servicios es desarrollar *el principio de servicio a los*

ciudadanos, enunciado en el artículo 4 de la LOFAGE⁹ y cubre tres vertientes:

- Facilitar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos, proporcionándoles una influencia más directa sobre los servicios administrativos y permitiéndoles comparar lo que pueden esperar con lo que realmente reciben.
- Fomentar la mejora continua de la calidad, dando a los gestores la oportunidad de conocer- de forma consciente, realista y objetiva- cómo son utilizados los recursos y el nivel de calidad que pueden alcanzar.
- Hacer explícita la responsabilidad de los gestores públicos con respecto a la satisfacción de los usuarios y ante los órganos superiores de la propia AGE.

Los objetivos fundamentales que se deben plantear a la hora de elaborar una Carta de Servicios son los siguientes:

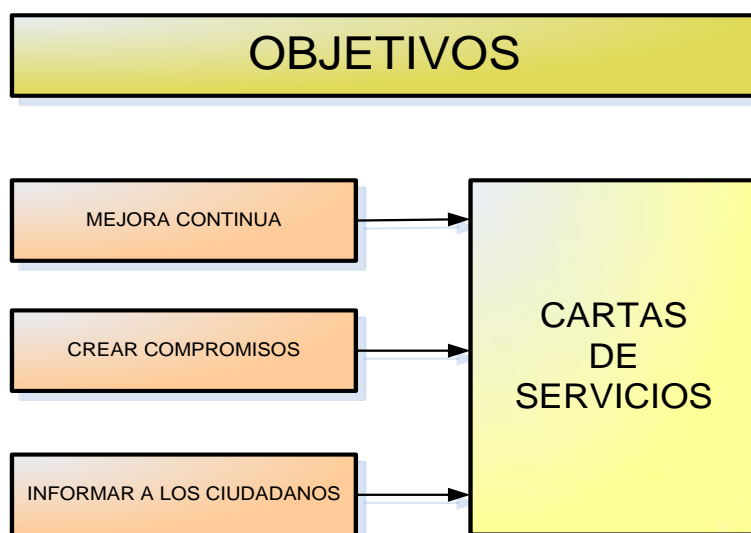


Figura 4.1 Objetivos de las Cartas de servicios. Fuente: Reproducido del manual de elaboración de Cartas de Servicios. Junta de Andalucía, 2004.

4.4 Antecedentes de las Cartas de Servicios:

Las Cartas de Servicios surgieron en el sector de los servicios públicos, como una forma de evitar que los gestores de éstos descuidasen la calidad del servicio que ofrecían al público. En Europa y EE.UU, la elaboración de las cartas de los servicios públicos fue impuesta mediante normativas y resoluciones oficiales dictadas al más alto nivel: “*Chartes de*

⁹ Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, Ley 6/1997 de 14 de abril.

l'Utilizater des Services Publics" Francia 1992; *"Putting Customer First"* EE.UU en 1993; *"Carte dei Servizi"* Italia en 1994, entre otros. (Junta de Andalucía, 2004).

España fue el último en incorporarse a esta lista de países, lo hizo en el año 1997 con las denominadas Cartas de Servicios públicos y Sistemas de Evaluación de la Calidad. Si bien es cierto, que desde el año 1992 ya se había creado el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. El antiguo Ministerio de Administraciones Públicas, elaboró "el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos" presentado en el Consejo de Ministros el 4 de febrero del año 2000. En este libro se hace mención (pág 8), entre otras muchas cuestiones, a las Cartas de Servicios Públicos como uno de los instrumentos fundamentales para lograr una Administración que esté realmente al servicio de los ciudadanos.

Según el Manual de elaboración de Cartas de Servicios de la Junta de Andalucía (pág. 9, 2004): "Las Cartas de Servicios nacen con la vocación de constituirse como instrumentos idóneos para fomentar la mejora continua de los servicios públicos, así como para explicitar los niveles o estándares de calidad que la ciudadanía puede esperar en la prestación de los servicios."

En el ámbito de la Unión Europea, las administraciones públicas están abordando un proceso de modernización y reforma a través del modelo de gestión de calidad, el cual incluye la implantación del sistema de Cartas de Servicios, como anteriormente mencioné.

A nivel internacional destacan los siguientes modelos:

4.4.1 Modelo americano

La mejora de la calidad de los servicios públicos es el principal objetivo de la reforma administrativa emprendida por el Vicepresidente Al Gore en 1993 bajo el nombre de "National Performance Review"¹⁰.

¹⁰ National Performance Review: programa creado en Estados Unidos en 1993 con la meta de impulsar "un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de la misión, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario"

La orden ejecutiva 12862 del Presidente Bill Clinton, establecía la necesidad de que las Agencias Federales adoptaran medidas de mejora de la calidad de los servicios ofrecidos al ciudadano identificando los clientes de cada Agencia Estatal, preguntando al ciudadano por sus expectativas, estableciendo estándares públicos, haciendo conocidos y accesibles los sistemas de sugerencias y reclamaciones y comparando los resultados con los mejores del sector, técnica conocida como Benchmarking. De este modo, el Vicepresidente Al Gore, redactó unas recomendaciones específicas para que el Gobierno trabajara mejor y a menos coste.

Las recomendaciones se concentraban en cuatro grandes bloques estratégicos a seguir:

1. Orientar a los empleados hacia los resultados y la evaluación de los mismos.
2. Dar prioridad a las necesidades de la ciudadanía en la Administración Pública.
3. Dotar de autonomía a los trabajadores para que resuelvan los problemas del día a día.
4. Trabajar por la mejora continua de las administraciones.

Como resultado de estas propuestas, se establece el compromiso de informar a la ciudadanía y comprometerse con ella, en aras de la mejora del servicio que ofrecen las administraciones. En 1995 todas las Agencias Federales habían adoptado en su organización las medidas propuestas por la Orden Ejecutiva 12862, tratándose en mayor o menor medida de documentos muy similares a las Cartas de Servicios o Contratos de Calidad con los ciudadanos (Junta de Andalucía, 2004, p.11).

4.4.2 Modelo inglés

Se trata del primer programa que se ha puesto en marcha y ha sido una referencia para el resto de programas que se han desarrollado. El sistema de "*Citizen's Charter Program*"¹¹ fue presentado al Parlamento Británico en julio de 1991 y, posteriormente, introducido en Gran Bretaña y en varios países de la Commonwealth¹²

Ocho años después se reproducen "*Los siete principios del servicio público*" que aparecen en el Libro Blanco sobre Cartas de Servicios:

¹¹ "Programa de cartas al ciudadano" introducido en Gran Bretaña y en varios países de la Commonwealth desde 1991. Estas cartas acentuaron la orientación del servicio público al cliente y fueron combinadas a menudo por autoridades locales con las declaraciones de la misión de los mismos en la que se recogían los compromisos del buen servicio.

¹² Comunidad de Naciones. Asociación de estados soberanos, que trabajan juntos para alcanzar metas internacionales. Se constituyó en 1949 y hoy la forman 54 estados.

- Establecimiento de compromisos de calidad
- Transparencia
- Información
- Opción y posibilidad de elección
- No discriminación
- Accesibilidad
- Sugerencias y reclamaciones

En 1997 se realizó una gran encuesta sobre el Modelo de Cartas de Servicios que hasta entonces estaba operativo en el Reino Unido y del análisis de resultados de la misma se ha diseñado un programa de Cartas de Servicios denominado “*Service First*”. Este nuevo programa establece ocho principios que debe cumplir cada servicio público:

- Establece los estándares de servicio
- Ser accesibles y facilitar información detallada
- Consultar e implicar a los ciudadanos
- Ofrecer un trato igualitario
- Corregir lo que funciona mal
- Hacer uso de los recursos eficazmente
- Innovar y mejorar a través de la mejora continua
- Trabajar con los proveedores

(Manual Metodológico para la Elaboración de las Cartas de Servicios de la Junta de Andalucía. 2004, p.10 y 11).

4.4.3 Las Cartas de Servicio en España

El proceso de modernización administrativa en España no comienza hasta el principio de la década de 1990. El antecedente de las Cartas de Servicios en nuestro país podemos encontrarlo en las denominadas Guías de Servicios que muchas Administraciones publican periódicamente.

En la Administración General del Estado (AGE), desde el que fuera Ministerio de

Administraciones Públicas (MAP) se diseñó el Plan de Calidad para la AGE, estudiado anteriormente, dentro del cual se enmarca el Programa de Cartas de Servicios y cuyos aspectos básicos están contenidos en el Real Decreto 1259/1999¹³ de 16 de julio, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la AGE, donde se regulan los principios inspiradores, la finalidad y el contenido que deben perseguir las Cartas de Servicios.

Desde el MAP, se editó la “Guía para la implantación de Cartas de Servicios” cuyo objetivo es facilitar elementos prácticos a aquellos órganos y organismos que aborden el proceso de elaboración de su Carta de Servicios, de acuerdo con las disposiciones de dicho Real Decreto.

En el ámbito autonómico, se han ido aplicando en mayor o menor medida desde 1997 el sistema de Cartas de Servicios a los diferentes órganos, unidades, organismos y entidades dependientes de la administración autonómica correspondiente, siendo destacables las comunidades autónomas de Castilla y León, Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón, etc.

En el ámbito de la Administración Local, desde el año 1998 se han ido aplicando diferentes sistemas de gestión de la calidad de servicios que se ofrecen siendo destacable las Cartas de Servicios de los siguientes Ayuntamientos: Málaga, Madrid, Barcelona, etc.

4.5 Contenido de las Cartas de Servicios

De acuerdo con el artículo 9 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, las cartas de servicios expresarán de forma clara, sencilla y comprensible para los usuarios su contenido, que se estructura en cuatro grandes apartados:

- Información de carácter general y legal
- Compromisos de calidad
- Medidas de subsanación
- Información de carácter complementario

El primer apartado dirigido a la **Información de carácter general y legal**, ha de recoger

¹³ El R.D 1259/1999, de 16 de julio, fue derogado por el R.D 951/2005 de 29 de julio.

los datos meramente descriptivos de la Organización titular de la carta y de los servicios que presta de acuerdo con lo establecido en la normativa legal o reglamentaria de aplicación, en donde se incluye:

- Datos identificativos y fines del órgano u organismo: deberá expresar la denominación oficial completa del órgano y organismo y, en su caso, aquella por la que sea comúnmente conocido (siglas, acrónimos...) así como al Departamento al que esté adscrito.
- Principales servicios que presta
- Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios.
- Fórmulas de colaboración o participación de los usuarios: la Carta habrá de consignar los foros institucionalizados de participación ciudadana, como pueden ser consejos, los comités consultivos. Además de indicar los sistemas de quejas y sugerencias, derechos de audiencia, consultas, encuestas, etc.
- Relación actualizada de la normativa reguladora de las principales prestaciones y servicios: se trata de citar en este subapartado las normas específicas más importantes vigentes en cada momento y la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE).
- Acceso al sistema de quejas y sugerencias: la Carta deberá declarar expresamente la existencia del Libro de Quejas y Sugerencias a disposición de los usuarios del servicio, así como el lugar en el que se encuentra ubicado.

El segundo apartado, relativo a los **Compromisos de calidad**, debe incluir la información sobre los niveles de calidad que se ofrecen, otras indicaciones que faciliten el acceso al servicio y los indicadores para la evaluación de la calidad. Su determinación y publicación constituyen el aspecto nuclear de las Cartas de Servicios, la tarea de mayor complejidad y la aportación fundamental de este importante instrumento de comunicación con los ciudadanos. Incluye:

- Niveles o estándares de calidad que se ofrecen y, en todo caso:
 - Plazos previstos para la tramitación de los procedimientos, así como en su caso, para la prestación de servicios.
 - Mecanismos de información y comunicación disponibles, ya sea general o personalizada.

- Horarios, lugares y canales de atención al público.
- Medidas que aseguren la igualdad de género, que faciliten el acceso al servicio y que mejoren las condiciones de la prestación.
- Sistemas normalizados de gestión de la calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales con los que cuente la organización: en el caso de que la organización prestadora del servicio tenga implantados sistemas de aseguramiento de la calidad o de gestión medioambiental certificados de acuerdo con las normas ISO, se harán constar.
- Indicadores utilizados para la evaluación de la calidad y específicamente para el seguimiento de los compromisos: los indicadores deberán estar directamente relacionados con los compromisos asumidos de modo que permitan la comprobación del grado de cumplimiento de éstos.

El tercer apartado hace referencia a las **Medidas de subsanación** que se ofrecen en caso de incumplimiento de los compromisos declarados, acordes con el contenido y régimen jurídico de prestación del servicio.

Las reclamaciones por caso de incumplimiento de los compromisos corresponderán al titular del órgano u organismo al que se refiera la carta y, en ningún caso, dará lugar a responsabilidad patrimonial por parte de la Administración.

El apartado cuarto, y último, se refiere a la **Información de carácter complementario** que sea considerada de interés para los usuarios-ciudadanos, tales como:

- Direcciones telefónicas, postales y telemáticas de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios, indicando de manera clara y sencilla la forma de acceso y los medios de transporte público.
- Dirección telefónica, postal y telemática de la unidad operativa responsable para todo lo relacionado con la carta de servicios, incluidas las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos.
- Otros datos de interés sobre la organización y sus servicios: en este subapartado se podrá recoger aquella información adicional sobre todas aquellas cuestiones que la organización considere de interés para los ciudadanos y usuarios: actividades, otros organismos públicos relacionados con su gestión, etc.

4.6 Proceso de la elaboración de la Carta de Servicios

El proceso de elaboración de las Cartas de servicios requiere de una metodología clara y bien definida, ya que son muchos los factores que se deben tener en cuenta a la hora de elaborarlas.

El hecho de recabar información de diferentes fuentes, bien sean de técnicos que participan en la prestación de servicios, de directivos de la entidad y de los usuarios de los servicios, hace que se deba tener muy en cuenta la percepción y expectativas de ambas figuras: usuarios y Administración.

Para la elaboración de la Carta de Servicios utilizamos como elemento de apoyo la Guía para la implantación de Cartas de Servicios del MAP del año 2003, mencionado anteriormente.

De esta forma, es conveniente desarrollar una serie de actividades que pueden agruparse en las siguientes siete fases:

- La constitución de un equipo de trabajo encargado de la elaboración de la Carta.
- La identificación de los datos generales y legales del órgano u organismo.
- El establecimiento de los compromisos de calidad que se asumirán en la Carta.
- Especificación de las medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos declarados.
- Identificación de otros datos que puedan resultar complementarios.
- Redacción de la Carta.
- Elaboración de un Plan de comunicación interno.

A lo largo del presente apartado, se irán ofreciendo las pautas necesarias para culminar cada una de las fases de forma clara y gráfica , como ofrecemos a continuación:

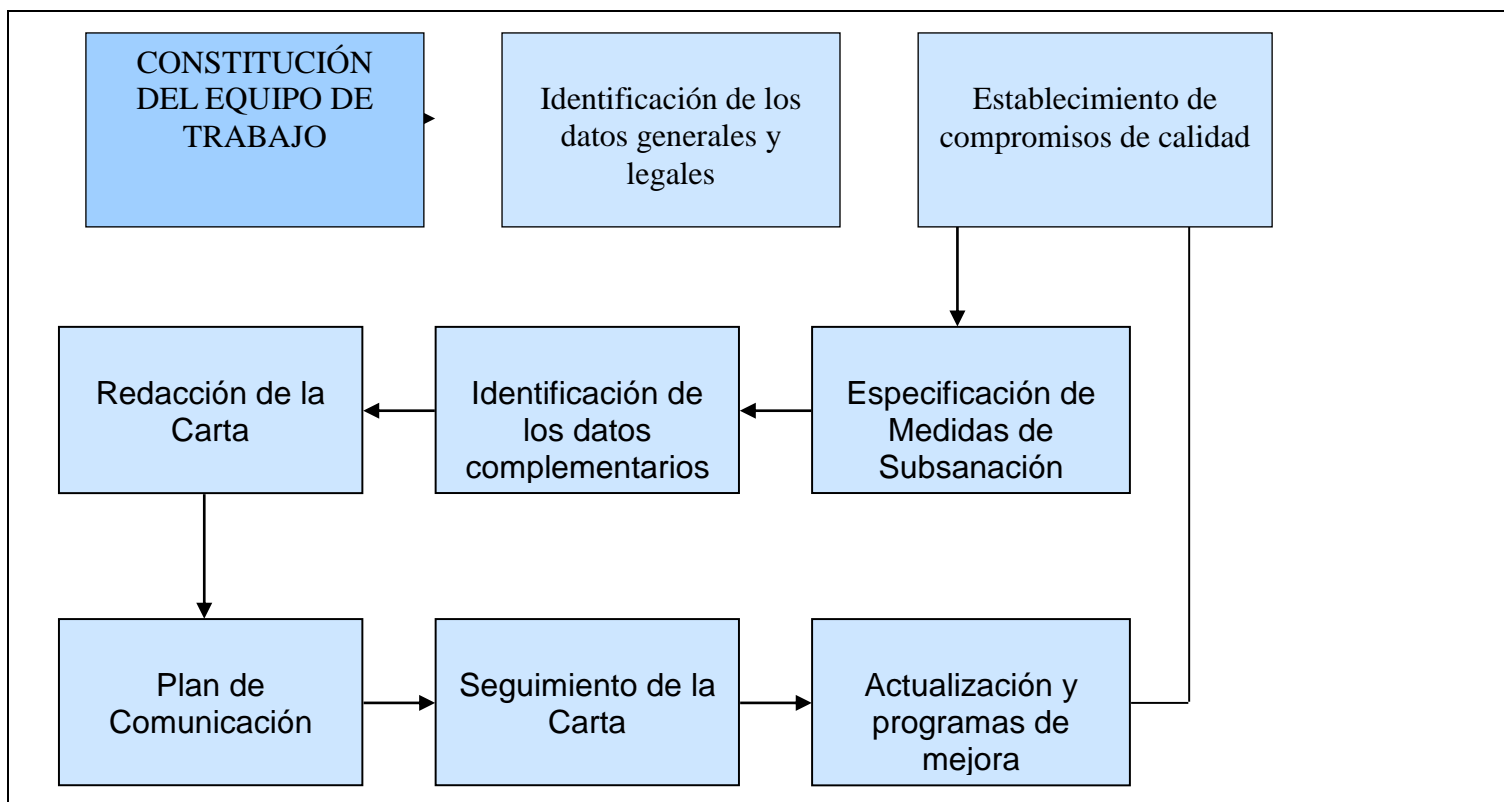


Figura 4.2: Diagrama de la metodología de elaboración de las Cartas de Servicios en la AGE. Elaboración propia. Fuente: Reproducido del MAP.

4.6.1 CONSTITUCIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO:

En primer lugar, deberá ser designada una unidad operativa responsable de la Carta y, posteriormente, se procederá a constituir un equipo de trabajo con las siguientes facultades (MAP, 2003, p.21):

- Asignar los recursos necesarios.
- Plantear objetivos de mejora.
- Impulsar y desarrollar el proceso de elaboración de la Carta en el plazo previsto.
- Remover los obstáculos que surjan en el proceso.
- Establecer estándares de servicios.

Como señala la Guía, el trabajo debería estar compuesto por:

- 1-2 directivos de la organización a la que se refiere la Carta.
- 1-2 empleados de la organización que tengan contacto directo con los usuarios-ciudadanos.
- 1-2 empleados conocedores de la oferta de servicios que ofrece la unidad, organismo y organización.
- 1-2 empleados conocedores de los procedimientos internos de trabajo.

- 1 representante de la unidad departamental designada por el Subsecretario responsable de la unidad de Inspección de Servicios.
- 1 Jefe de la unidad responsable de la Carta.

A la hora de formar el equipo de trabajo y convocar futuras reuniones, es conveniente rellenar una serie de documentos que den seriedad y sistemática al proceso y faciliten la labor del equipo, como se muestra a continuación:

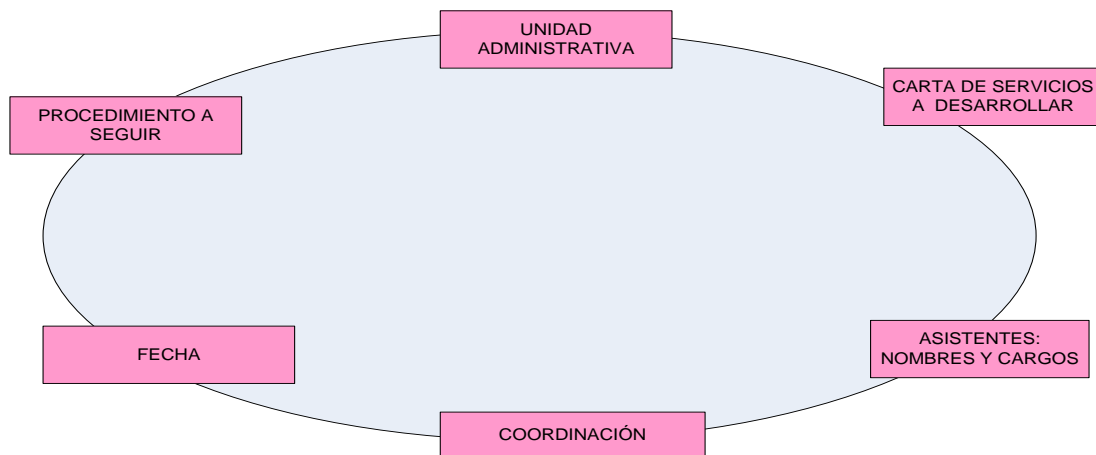


Figura 4.3 Elementos que facilitan la labor del equipo. Fuente: Elaboración propia.

El equipo de trabajo para la elaboración de la Carta de Servicios de la Unidad de Extranjería deberá estar formado por un colectivo que tenga una visión completa del conjunto del servicio que se ofrece. Para ello, es recomendable analizar los componentes que lo integran:

Directivos de la organización: la dirección es un compromiso de la gestión de calidad y la clave del éxito posterior. Por esto, el proceso de elaboración debe contar con uno o dos directivos. En el caso de no poder garantizarse el compromiso la organización no podrá abordar el proyecto hasta que no queden resueltos estos problemas. Para nuestra Carta de Servicios, nombraremos como Directivos de la organización al Secretario General de la Subdelegación de Teruel (Sujeto A), y al Vicesecretario General (Sujeto B).

Personal en contacto directo con el ciudadano/usuario: este tipo de personal aportará información sobre los tipos de usuarios, sus distintas necesidades, demandas y expectativas. Se puede decir que actúan como intérpretes de los usuarios cuando la

organización no está en condiciones de consultarles directamente. Para este puesto, nombraremos a la Jefa de Recursos Humanos (Sujeto C).

Empleados conocedores de la oferta de servicios: la oferta de servicios de una determinada organización puede ser extensa o compleja. En estos casos es cuando se necesita contar con el asesoramiento de empleados que conozcan la oferta de la organización de modo que sean capaces de confeccionar una lista completa de los servicios prestados. En el caso de que la oferta de servicios sea poco extensa no será indispensable la participación de estos empleados. Nombraremos a la Jefa de la Unidad de Extranjería (Sujeto D).

Personal experto en los procedimientos internos del trabajo: para la prestación del servicio es necesario desarrollar tramitadores de los procedimientos que conozcan las tareas operativas de la organización. De nuevo, será la Jefa de la Unidad de Extranjería (Sujeto D).

Personal de la unidad departamental designada por el Subsecretario: la unidad administrativa que designe el Subsecretario del Ministerio al que pertenezca la organización debe participar en el proceso de desarrollo de la Carta para asegurar la coherencia de éste dentro de su ámbito ministerial. Para este puesto, se designa a un administrativo (Sujeto E).

Jefe de la unidad responsable de la Carta: el jefe de unidad que se designe será responsable de que todo el proceso se desenvuelva correctamente y de acuerdo con los plazos establecidos. De nuevo, será la Jefa de la Unidad de Extranjería, Sujeto C, la que se encargue del proceso.

Una vez constituido el equipo, es conveniente facilitar a sus miembros formación básica en los aspectos necesarios para el desarrollo de sus actividades. El producto de esta primera fase se formaliza cumplimentando el modelo que se expone a continuación:

MODELO I : FICHA DE CONSTITUCIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO

Órgano/Servicio: Unidad de Extranjería				
Nombre	Apellidos	Puesto de trabajo	Teléfono	Observaciones
Sujeto A		Secretario General		
Sujeto B		Vicesecretario General		
Sujeto C		Jefe de Recursos Humanos		
Sujeto D		Jefa de la Unidad de Extranjería		
Sujeto E		Administrativo		

Tabla 4.1 Ficha de constitución del equipo de trabajo. Fuente: Guía para la implantación de Cartas de Servicios del MAP (2003)

Por último cabe decir que es importante que el equipo lleve a cabo reuniones de trabajo en las que se marquen etapas y se repasen hitos conseguidos, así como exponer los documentos de importancia para el desarrollo del proyecto, a continuación exponemos los aspectos más destacados a recoger en las actas de reunión del equipo de trabajo:

1. Tema a tratar
2. Acuerdo al que se llega
3. Responsable de coordinación del equipo
4. Fecha máxima de entrega del trabajo acordado
5. Fecha/hora inicio-finalización de la reunión
6. Asistentes/cargos/nombres
7. Documentos que se adjuntan
8. Firma del jefe de la unidad responsable de la Carta

4.6.2. IDENTIFICACIÓN DE LOS DATOS DE CARÁCTER GENERAL Y LEGAL

Una vez constituido el equipo de trabajo habiendo elegido a los miembros que se van a encargar de llevar a cabo el proceso de elaboración e implantación, viene la etapa de recopilación de datos internos de la propia entidad.

Tal y como se ha señalado en el punto anterior, será necesario un gran conocimiento de los servicios que presta la entidad y de los procedimientos internos de la misma. El equipo de trabajo procederá en esta fase al examen de la normativa aplicable a la organización, de sus procedimientos y servicios con el fin de determinar qué datos deben incluirse.

La información que debe tenerse en cuenta en este apartado no reviste gran dificultad a la hora de su redacción; el único problema que se puede encontrar en esta etapa es la enumeración de forma clara de todos y cada uno de los servicios que la entidad presta, ya que esto será la base para el establecimiento de los compromisos de calidad.

La selección de los servicios principales se hará en función de criterios tales como el volumen de gestión, la regularidad en su prestación, los recursos humanos, temporales, materiales, financieros, su impacto social, etc.

En el Capítulo 3, pág.43 del Manual de Elaboración de Cartas de Servicios que ofrece la Junta de Andalucía, proporciona una síntesis de los puntos que deben ser incluidos:

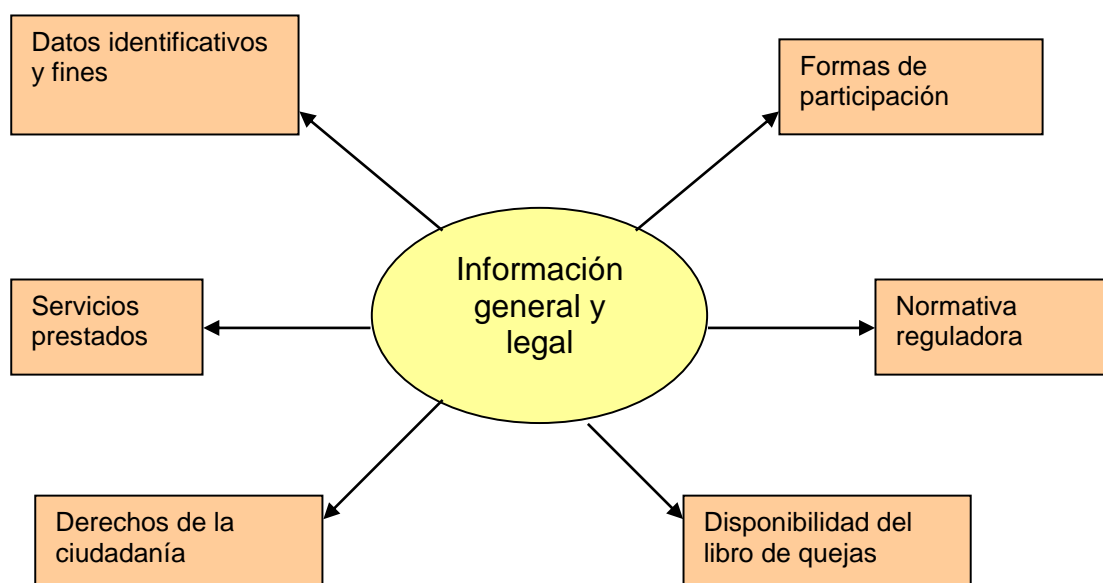


Figura 4.4 Datos de carácter general y legal de la Carta de Servicios. Fuente: Reproducción adaptada del Manual de elaboración de Cartas de Servicios de la Junta de Andalucía (2204).

A continuación, procederemos a describir los puntos anteriormente mencionados para poder llevar a cabo el compromiso de dar una información general y legal a los usuarios:

4.6.2.1 Datos identificativos y fines: en este sub-apartado la Carta deberá expresar, por un lado, la denominación oficial completa del órgano u organismo y, en su caso, aquella por la que sea comúnmente conocida así como el Departamento al que esté adscrito y, por otro lado, los fines y funciones que le estén encomendados. En este apartado resulta esencial que el órgano haga uso de algún logotipo o nombre conocido para ser fácilmente identificado.

4.6.2.2 Relación de servicios prestados: se enumerarán de forma clara los servicios que se prestan, los procedimientos que se tramitan o las prestaciones dispensadas por la organización.

4.6.2.3 Derechos concretos de los usuarios en relación con los servicios: en este sub-apartado se relacionan los derechos que, en su caso, tengan expresamente reconocidos por el ordenamiento jurídico los usuarios de los servicios prestados por la organización. En el supuesto de que la normativa reguladora de los mismos no atribuya a sus usuarios, como es nuestro caso, la Carta deberá recoger los derechos reconocidos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se muestran a continuación:

- A conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.
- A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.
- A utilizar lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma.
- A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones

públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

- A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.
- A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
- A exigir las responsabilidades de las administraciones públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.
- A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Al acceso a los registros y archivos de las administraciones públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes.
- A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- A recibir información de interés general de manera presencial, telefónica, informática o telemática.
- A ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos que dirijan a las autoridades administrativas de la AGE conforme a lo dispuesto en la legislación vigente.
- Cualesquiera otros que les reconozca la Constitución y las leyes.

4.6.2.4 Formas de presentación de quejas y sugerencias: La mejora de la calidad requiere una comunicación constante con los usuarios del servicio, con el fin de mantener actualizado el conocimiento sobre sus necesidades y expectativas. Para ello, es importante establecer y mantener un sistema mediante el que los ciudadanos y ciudadanas hagan llegar su opinión sobre el servicio recibido. En este sentido es importante establecer y mantener un sistema de "Sugerencias y Reclamaciones" que permita detectar dónde se está produciendo un mal funcionamiento del servicio prestado, para así poder mejorar.

Este sistema debe ser comunicado convenientemente a los usuarios, detallando claramente el modo en que las sugerencias y reclamaciones pueden ser realizadas, facilitando el que puedan llevarse a efecto unas y otras, bajo la óptica de incrementar en lo posible el grado de comunicación administración - ciudadano.

En la información sobre dicho sistema deberá constar, por lo tanto, el procedimiento que se

aplicará desde que el usuario hace una sugerencia o reclamación, hasta que la administración emite una respuesta al respecto. Evidentemente, lo adecuado es concretar el plazo y las condiciones en que la administración dará esa respuesta o se pondrá en contacto con el ciudadano para recabar más información, adquiriendo un compromiso de calidad al respecto. Los canales para hacer llegar a la Unidad de Extranjería las quejas y sugerencias son:

- Presencial: en el mostrador de Información y Registro de la Subdelegación de Teruel depositando las quejas o sugerencias en el Buzón de Quejas y Sugerencias. O bien, acudiendo directamente al despacho de la Unidad de Extranjería.
- Correo postal: Subdelegación del Gobierno de Teruel, Plaza de San Juan, nº 4. Código postal: 42001, Teruel.
- Telemático: incluyendo teléfono, correo electrónico e Internet: la Subdelegación de Teruel de momento no dispone de una página web, pero sí que es posible realizar las quejas mediante correos electrónicos de manera general:
 - Secretario General
 - A la responsable de la Unidad

Los teléfonos disponibles son:

- Centralita: **978 969 000**
- Unidad de Extranjería: **978 696 199**

Una vez recibida la queja o sugerencia se facilitará al interesado constancia de la presentación de las mismas a través del medio que éste haya indicado al respecto:

- Las quejas y sugerencias formuladas presencialmente deberán estar suscritas en el correspondiente formulario.
- Las presentadas por correo electrónico deberán estar suscritas con la firma del Secretario General de la Subdelegación.
- Las quejas y sugerencias anónimas serán tenidas en cuenta pero no surtirán efectos de cara a la contestación al interesado.

4.6.2.5 Formas de participación: en este sub-apartado la Carta habrá de consignar, en su caso, los foros institucionalizados de participación ciudadana, como pueden ser consejos, comités consultivos, etc; y los agentes o sectores representados en los mismos. Además deberá indicar las formas de participación de los ciudadanos plasmados en el ordenamiento jurídico-administrativo tales como sistemas de quejas y sugerencias, derecho de audiencia, así como los canales genéricos de recogida de opinión disponibles, como consultas, encuestas, etc.

4.6.2.6 Normativa reguladora: en este sub-apartado se tiene en cuenta la normativa vigente en cada momento y la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Determinadas organizaciones públicas ofrecen numerosos servicios o prestaciones, por lo que se debe de hacer una enumeración exhaustiva de toda la normativa aplicable.

4.6.3. ESTABLECIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE CALIDAD

Definir compromisos de calidad constituye, según la Guía para la elaboración de Cartas de Servicios de la Universidad de Granada en el Capítulo 3, pág 11, la parte más importante en la elaboración de las Cartas de Servicios debido a que con esta actividad la Unidad de Extranjería aporta el valor añadido sobre lo establecido por la normativa vigente. Además estos compromisos de calidad permitirán que la Unidad fije sus metas para la mejora continua de la Unidad.

Pero también debemos tener presente que el establecimiento de los compromisos de calidad de la Unidad es la parte más compleja de la elaboración de una Carta de Servicios.

Para ello en primer lugar, en este apartado el equipo de trabajo deberá formalizar una serie de actividades de búsqueda de datos y recogida de información para determinar los compromisos que la Unidad está en condiciones de asumir con relación a los usuarios.

A continuación se llevarán a cabo las siguientes actividades:

- Identificación de los principales servicios prestados por la Unidad.
- Análisis de las necesidades, expectativas y percepciones del usuario.
- Fijación de estándares de calidad.
- Elaboración de los indicadores y diagnóstico de los niveles actuales.
- Establecimiento de los compromisos de calidad.

DIAGRAMA DETALLADO DEL PROCESO DE ESTABLECIMIENTO DE COMPROMISOS DE CALIDAD

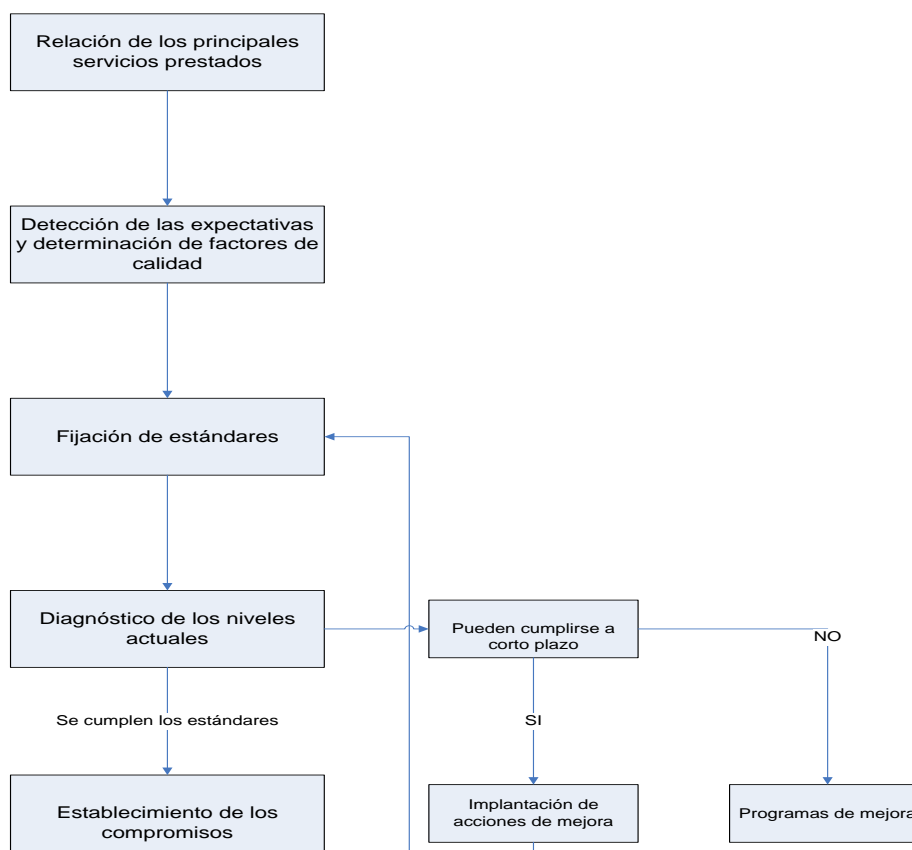


Figura 4.5 Proceso de establecimiento de compromisos de calidad. Elaboración propia.
Fuente: MAP

4.6.3.1 Identificación de los principales servicios prestados por la Unidad

El objetivo de esta actividad es identificar los servicios que se prestan en la Unidad de Extranjería estableciendo el contacto entre los ciudadanos y la Unidad.

Una vez identificada la cartera o catálogo de servicios, queda la tarea de seleccionar cuáles de ellos se incluirán en la Carta de Servicios, para ello se confeccionarán una serie de criterios para priorizar los servicios a destacar:

- Regularidad en la prestación.
- Impacto en la provincia.
- Volumen de recursos presupuestarios.

- Recursos humanos y materiales implicados.
- Tiempo dedicado al servicio.

Únicamente se incluirán aquellos servicios que cumplan al menos tres de los criterios que tengan un grado relevante. El Ministerio de Administraciones Públicas, propone un Modelo a seguir conocido como: Modelo III “Catálogo de Servicios”:

MODELO III: CATÁLOGO DE SERVICIOS			
Órgano/Servicio: Unidad de Extranjería			
Servicio	Proveedor	Clientes	Observaciones/Modalidad
Atención a personas inmigrantes dentro de nuestro país.	Unidades de Extranjería.	Personas inmigrantes	Información y derivación: -Oficina de Extranjería

Tabla 4.2 Catálogos de Servicios. Fuente: Guía para la implantación de Cartas de Servicios, MAP (2003).

Esta actividad si la consideráramos aisladamente, se podría generar una nueva Carta de Servicios, o bien utilizarse para actualizar una ya existente.

4.6.3.2 Análisis de las necesidades, expectativas y percepciones del usuario

Según la Guía para el desarrollo de Cartas de Servicios del MAP en el Capítulo 3, pág 24 y 25 (2006), *“los factores claves de calidad de cada servicio son aquellos aspectos del proceso de prestación del servicio en los que resulta esencial un funcionamiento correcto para satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios. Desde el punto de vista de éstos, son las características relevantes que hacen que quien accede al servicio perciba su calidad.*

Los factores de calidad se encuentran directamente relacionados con las expectativas de los ciudadanos/usuarios acerca de cómo debería desarrollarse la prestación del servicio. En consecuencia, su identificación debe hacerse teniendo en cuenta la voz del cliente, esto es, detectando previamente las expectativas y las necesidades”.

Para ello, el equipo de trabajo podrá utilizar los resultados de los trabajos de investigación,

encuestas, sondeos, entrevistas, grupos de discusión, memorias de la Unidad, etc. expuesto en el capítulo III del Real Decreto 951/2005. Sin embargo, estas técnicas resultan costosas y llevan cierto tiempo realizarlas. Por lo que, cuando se va a abordar por primera vez una Carta de Servicios, es conveniente utilizar técnicas menos costosas como los denominados *grupos de exploración*, compuestos por el personal en contacto directo con el usuario de cada servicio, jugando el papel de intérpretes de las expectativas del usuario real.

Para trasladar las percepciones de los usuarios a categorías manejable por la organización, puede ser útil recurrir a la matriz de *Determinación de factores de calidad* (Modelo IV) que desarrollaremos más adelante.

En la primera columna de la matriz, para cada uno de los servicios relacionados en el catálogo (Modelo III) se consignarán cada uno de los pasos y contactos que el usuario ha de recorrer y establecer en el proceso de prestación del servicio demandado. El nivel de desglose de esos pasos debe ser el mayor posible para que el proceso aparezca en todo su detalle.

Seguidamente, en la primera fila del eje horizontal se introducen las denominadas *dimensiones de calidad*, que no son más que atributos o categorías genéricas cuya finalidad es englobar coherentemente en pocos conceptos los numerosos aspectos relevantes de los servicios puestos de manifiesto en el ejercicio de la exploración de las expectativas del usuario. Estas dimensiones deben identificarse para cada servicio concreto, aunque para facilitar la labor del equipo de trabajo se ofrece a continuación una lista meramente orientativa de dimensiones universales.

Esta lista se compone de las siguientes grandes dimensiones de la calidad de servicio:

- ✓ Fiabilidad (Acierto y precisión; ausencia de errores...)
- ✓ Capacidad de respuesta (rapidez, puntualidad, oportunidad...)
- ✓ Seguridad (impresión de profesionalidad/competencia atención...)
- ✓ Empatía (accesibilidad, transparencia, trato personalizado...)
- ✓ Tangibilidad (aspecto de las instalaciones, equipos, materiales y personal...)

(Modelo *Servqual* de Calidad de servicio; Zeithaml, Parasuraman y Berry)

Una vez cumplimentadas las entradas de la matriz, el equipo procederá a cruzar cada uno de los pasos del usuario con cada una de las dimensiones de calidad que se hayan determinado previamente, valorando en la correspondiente casilla de cruce el grado de relación existente entre ambas categorías mediante la expresión *fuerte (F)*, *mediana (M)*, *débil (D)*. Cada cruce donde aparezca registrado un nivel de relación **fuerte** constituirá un factor clave de calidad.”

MODELO IV: MATRIZ DE DETERMINACIÓN DE FACTORES DE CALIDAD							
Órgano/Organismo: Unidad de Extranjería							
Servicio: Atención a inmigrantes.							
Pasos del usuario	DIMENSIONES DE CALIDAD						
	Acceso (publicidad)	Fiabilidad información	Rapidez espera	Competencia profesional	Horarios	Comprensión personal	Cortesía
Búsqueda y localización del número	F	M	D	D	D	D	D
Conexión telefónica	F	D	D	D	M	D	D
Espera de contestación	M	D	F	D	D	D	D
Saludo y acogida que recibe	D	D	M	F	D	M	F
Formulación consulta	D	D	D	M	D	F	M
Emisión de información	D	F	M	F	D	F	D

Tabla 4.3: Modelo de matriz de determinación de factores de calidad. Elaboración propia.
Fuente: Guía para la implantación de Cartas de Servicios, MAP, 2003.

4.6.3.3 Fijación de estándares y establecimiento de indicadores de Calidad

Llegados a este punto el equipo de trabajo conoce ya claramente las necesidades, expectativas y percepciones de los usuarios y grupos de interés y tiene identificados los factores clave de la calidad del servicio. Tomando como referencia esta información es el momento de fijar estándares de calidad para cada factor de calidad definido; entendiendo por estándar el nivel de calidad que se espera que alcancen diferentes aspectos de los servicios que presta la Unidad con la finalidad de que éste sea satisfactorio para los usuarios y los grupos de interés. Con carácter general, y basándonos en la Guía para la

implantación de Cartas de Servicios, en el Capítulo 3, pág 27 (2003), los estándares de calidad deben estar concebidos para:

- ✓ *satisfacer las expectativas de los usuarios,*
- ✓ *ser realistas y alcanzables,*
- ✓ *ser asumidos por el personal,*
- ✓ *ser específicos y controlables por la Unidad*
- ✓ *y ser definidos de forma clara y específica, facilitando su medición posterior.*

Como instrumento metodológico para facilitar la fijación de los estándares, el equipo de trabajo puede recurrir a la ficha Modelo V que figura más adelante.

En su primera columna se listarán los factores clave de calidad del servicio de que se trate.

En la segunda columna deben consignarse los objetivos o niveles estándar de cumplimiento que se fije la organización para cada uno de los factores clave.

Como es lógico, los valores cuantitativos asignados a los niveles estándar deben responder a las expectativas del usuario detectadas en apartados anteriores.

MODELO V: TABLA DE ESTÁNDARES	
Órgano/Organismo: Unidad de Extranjería	
Servicio: Información telefónica	
Factor Clave	Estándar
Accesibilidad a números telefónicos	Todos los usuarios tienen conocimiento previo del número del servicio.
Facilidad de conexión	95%llamadas atendidas (no abandonadas por saturación de línea).
Tiempo de espera	40 segundos
Acogida/saludo	El informador se identificará institucionalmente y formulará el saludo de cortesía.
Fiabilidad de la información	90% de las consultas atendidas sin necesidad de redireccionamiento a otras oficinas.
Comprensión de la consulta	Siempre se contrastará el sentido concreto de la consulta y la información suministrada se personalizará en cada caso.

Tabla 4.4: Tabla de estándares. Elaboración propia. Fuente: Guía para la implantación de Cartas de Servicios, MAP, 2003.

Una vez que se han fijado los estándares, es preciso determinar, antes de trasladarlos a la Carta, si su cumplimiento se encuentra al alcance de la organización y cuánto falta, en su caso, para conseguirlos. Para ello, es preciso cuantificar los niveles actuales de rendimiento del proceso de prestación del servicio frente a los estándares establecidos en la actividad anterior.

Con esta finalidad es aconsejable elaborar un cuadro de mando en el que se integren, para cada servicio, los siguientes datos:

- Factores clave identificados.
- Estándares fijados.
- Indicadores para el seguimiento
- Valores actuales.
- Diferencia entre los valores y los estándares.

El cuadro de mando corresponderá al Modelo VI y permitirá diagnosticar la situación inicial en la prestación de cada servicio e ir comprobando la capacidad de la organización para alcanzar sus objetivos. El seguimiento de la evolución de los principales indicadores también aumentará la fiabilidad de los procesos, ya que señalará las desviaciones y orientará las medidas de mejora. Los indicadores deben estar íntimamente relacionados con los estándares fijados para cada factor clave de la calidad del servicio y los distinguimos en dos grandes categorías:

- Indicadores objetivos: miden directamente el desarrollo de las actividades y los resultados empíricos del servicio.
- Indicadores de percepción: miden indirectamente los resultados del servicio desde el punto de vista de sus usuarios.

Los aspectos de tipo “psicosocial” relacionados con elementos como la comunicación, el trato, la receptividad, etc, son difíciles de objetivar por lo que se acudirán a los indicadores de percepción/satisfacción. En cambio los referentes a dimensiones más “tangibles” como la rapidez, acierto, instalaciones, etc, admiten indicadores objetivos que cuantifican directamente la estructura y los resultados del servicio.

Para definir los indicadores, entendidos como magnitudes para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un proyecto, programa o actividad, de forma adecuada, el equipo de trabajo debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Deben ser pertinentes con los factores y estándares de calidad: es recomendable definir un indicador para cada uno de los estándares de calidad que se desea medir.
- Su definición debe ser consensuada: qué y cómo se va a medir.
- Deber ser objetivos y unívocos.
- Se pueden medir tanto a través de magnitudes elementales, como de cálculo de operaciones más elaboradas. En cualquier caso, deberá definirse su expresión numérica y su unidad de medida (valores absolutos, porcentuales, ratios, etc.). Generalmente se utilizarán los porcentajes o ratios ya que estos permiten apreciar mejor los niveles reales de calidad y su evolución frente a los objetivos.

El cuadro de mando confeccionado de acuerdo con las anteriores indicaciones servirá también para el seguimiento de los compromisos que se adopten en la Carta de Servicios.

En el caso de la Unidad de Extranjería para la fijación de indicadores y de sus correspondientes estándares de calidad se ha utilizado una metodología eminentemente práctica: los valores que se reflejan son el resultado de la experiencia, de la información recibida diariamente por la Subdelegación a través de sus comunicaciones, de sus sugerencias, de sus quejas y de las memorias anuales internas de que se dispone. De esta forma, los principios que se esperan de ellos son realistas y satisfacen las expectativas.

MODELO VI: CUADRO DE MANDO				
Órgano/Organismo: Unidad de Extranjería				
Servicio: Información telefónica				
Factores clave	Descripción de indicadores	Estándares	Valores reales	Diferencia
Accesibilidad números publicidad	% usuarios con conocimiento previo	100%	12%	88%
Facilidad de conexión	% llamadas atendidas	95%	95%	0%
Tiempo espera (máximo 40 segundos)	% cumplimiento	100%	100%	0%
Acogida/saludo e identificación	% quejas por falta de identificación	1%	1%	0%
Fiabilidad de información	% consultas no redireccionadas	90%	90%	0%
	% usuarios satisfechos	80%	75%	5%
Comprensión consulta	% quejas	0%	1%	1%
	% usuarios satisfechos	80%	75%	5%

Tabla 4.5 Cuadro de mando. Elaboración propia. Fuente: Guía para la implantación de Cartas de Servicios, MAP, 2003.

4.6.3.4. Establecimiento de compromisos de calidad

Una vez comprobado el grado de cumplimiento de los estándares e indicadores en cada una de las diferentes fases del proceso de prestación del servicio, el equipo de trabajo tiene que determinar los compromisos de calidad que pueden incluirse en la Carta de Servicios.

Esta fase es una de las más importantes del proceso de elaboración de la Carta, ya que se trata de analizar, determinar e implantar internamente aquellos compromisos que la entidad va a asumir con la ciudadanía.

Estos compromisos tienen que ver con las necesidades y expectativas de la ciudadanía, pero también con la capacidad de la entidad para implementar todos los cambios que se consideren prioritarios.

De esta forma, los compromisos que la Carta va a incluir seguirán los siguientes criterios establecidos por la Guía para el desarrollo de Cartas de Servicios del MAP, en el Capítulo 3, pág 30 y 31, (2003):

- a) *Los estándares fijados en el Modelo IV no deben trasladarse a compromisos directamente, sino que hay que tener en cuenta la orientación y prioridades estratégicas del servicio que tenga establecidas la organización tales como: la agilidad, la fiabilidad, etc.*
- b) *Si la organización cumple los estándares establecidos deduciremos que el proceso está bajo control y que es capaz de responder a las expectativas de sus clientes de manera estable, como muestran los correspondientes indicadores. En este supuesto, pueden incluirse en la Carta de Servicios como compromisos de calidad los estándares que hagan referencia a las expectativas satisfechas en las fases del proceso de prestación del servicio que, de modo indicado, han evidenciado su solidez y fiabilidad.*
- c) *Si la organización no cumple los estándares pero el equipo de trabajo considera posible alcanzarlos a corto plazo, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento y continuará midiendo el nivel de calidad del servicio para decidir si pueden incluirse en la Carta compromisos relativos a esos aspectos.*

d) Si la organización no cumple los estándares establecidos y el equipo de trabajo considera que será imposible alcanzarlos a corto plazo, será preciso reconsiderar los compromisos publicables en la Carta. En todo caso, el equipo deberá explorar y proponer medidas de mejora para subsanar las deficiencias de cara a posteriores actualizaciones de la Carta inicialmente aprobada. Por lo tanto, deberán identificarse y planificarse los correspondientes proyectos de mejora.

Como resultado de la operación de identificación y selección de los compromisos, el equipo de trabajo contará con los siguientes productos:

- Una relación de los compromisos de calidad que pueden ser asumidos por la organización de forma inmediata y a corto y medio plazo, con sus respectivos indicadores de calidad y sus valores de referencia.
- Los proyectos de mejora propuestos para adecuar el servicio a las expectativas de los ciudadanos-clientes. La organización perfilará los compromisos que pretende asumir en el futuro y reflejar en una posterior actualización de Cartas de Servicios.

El equipo de trabajo utilizará una ficha como la que mostramos a continuación para sintetizar el contenido de esta actividad

MODELO VII: TABLA DE COMPROMISOS			
Órgano/Organismo: Unidad de Extranjería			
Servicio: Información telefónica			
COMPROMISOS ASUMIBLES INMEDIANTAMENTE	INDICADOR	VALOR REFERENCIA	ESTÁNDAR
Tiempo medio de espera	%cumplimiento	40 segundos	
Acogida/saludo/identificación	%quejas	1%	
COMPROMISOS ASUMIBLES A CORTO PLAZO	PROYECTO PROPUESTO	¿Ejecutado?	¿Válido?
Fiabilidad en la información	Revisión/mejora	No	
COMPROMISOS NO ASUMIBLES TODAVÍA	PROYECTO PRESUPUESTO		
Accesibilidad números Difusión/Publicidad	Grupo de trabajo para identificar posibles medios de difusión		

Tabla.4.6 Modelo de tabla de compromisos. Elaboración propia. Fuente: Guía para la implantación de Cartas de Servicios, MAP, 2003.

Para finalizar ese apartado, he elaborado un gráfico que permite estudiar las diferentes fases que se han llevado a cabo en la implantación de la calidad en las Cartas de Servicios:



Figura 4.6 Fases para la implantación de Calidad en las Cartas de Servicios. Elaboración propia.

4.6.4. ESPECIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE SUBSANACIÓN:

Según el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, en su artículo 9 dice así: “ *se aplicarán las medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos declarados, acordes con el contenido y régimen jurídico de prestación del servicio, con independencia de lo establecido en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, desarrollado por el Reglamentos de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.*”

Deberá señalarse expresamente el modo de formular las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos, cuyo reconocimiento corresponderá al titular del órgano u organismo al que se refiera la Carta, y que en ningún caso darán lugar a responsabilidad patrimonial por parte de la Administración.”

Como resulta difícil la tarea de establecer pautas, se presentan una serie de ejemplos de medidas de subsanación:

- Carta de disculpas del responsable de la organización, con indicación de las

medidas que se van a tomar.

- Regalo institucional.
- Devolución de la tasa, si la naturaleza del servicio lo permite.

4.6.5. IDENTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE CARÁCTER COMPLEMENTARIO

Una vez finalizada la fase de establecimiento de los compromisos de calidad, el equipo de trabajo tendrá que seleccionar todos aquellos datos de carácter complementario que deban incluirse en la Carta de Servicios tales como:

- Direcciones telefónicas, telemáticas y postales.
- Identificación y dirección de la unidad responsable de la Carta.
- Otros datos de interés sobre la organización y sus servicios.
- Medios de acceso y transporte.

4.6.5.1 Direcciones telefónicas, telemáticas y postales

Dado que en la actualidad la Unidad de Extranjería concentra la totalidad de sus servicios en la Subdelegación del Gobierno de Teruel, en la Carta solo figurará una dirección. Igualmente se incluirán los números de teléfonos más interesantes para los usuarios, así como el número de fax, dirección de correo electrónico y la dirección de la página web del servicio.

4.6.5.2 Identificación y dirección de la unidad responsable de la Carta

En la Carta de Servicios constará la Sección, designada por el Jefe del Servicio, que asumirá la coordinación y responsabilidad operativa sobre la gestión y seguimiento de la Carta. En ella, se publicará la denominación y dirección de dicha Sección responsable para que puedan remitirse a ella las personas o entidades en cualquier asunto relacionado con la Carta.

4.6.5.3 Otros datos de interés sobre la organización y sus servicios

La Carta podrá recoger información adicional sobre todas aquellas cuestiones que el Servicio considere de interés para los usuarios, tales como actividades, relaciones con otros organismos públicos relacionados con su gestión, etc.

4.6.5.4 Medios de acceso y transporte

En la Carta se incluirá la indicación urbana de sus instalaciones, así como los transportes públicos para acceder a ellas. Y para mayor eficacia, se añadirá un plano esquemático de la situación de éstas.

4.6.6 REDACCIÓN DEL DOCUMENTO-MATRIZ DE LA CARTA DE SERVICIOS

Una vez finalizadas las etapas anteriores, se redactará el documento final que dará forma a la Carta. Para servir como herramienta de gestión de calidad y facilitar la lectura de la ciudadanía de los servicios ofrecidos, la Carta deberá integrar las siguientes características:

- Orientación al destinatario: la Carta utilizará un lenguaje comprensible, por lo que hay que evitar comprensiones complejas que impidan la transmisión clara del mensaje que se pretende.
- Redacción concisa y unívoca: la Carta no contendrá declaraciones genéricas o ambiguas que puedan inducir a confusión o a diversas interpretaciones sobre los compromisos asumidos por la organización.
- Cuantificación de los compromisos declarados: siempre que sea posible, la Carta deberá incorporar los indicadores que permitan la cuantificación de los compromisos de calidad y, a su vez, transmitan credibilidad de cara a sus destinatarios.

El producto de esta fase de la metodología de elaboración es el documento-matriz con el contenido y estructura formal de la Carta de Servicios. Una vez finalizado el documento de la Carta, este deberá ser aprobado por el máximo responsable de la unidad prestadora del servicio, quién lo revisará y dará su aprobación. Una vez esto se haya realizado, el documento se remitirá al responsable de su aprobación definitiva.

4.6.7 APROBACIÓN DE LA CARTA DE SERVICIOS

Finalizada la redacción de la Carta de Servicios, ésta se remitirá al Centro Directivo del que depende el órgano que elabora la Carta. Éste aprobará el borrador o bien lo volverá a remitir al responsable del órgano para añadir alguna observación o algún comentario. Una vez aprobada por el Centro Directivo se incluirá en el Orden del día del siguiente Pleno para que se ratifique si aprobación mediante Acuerdo Plenario.

En el Boletín Oficial de la Provincia, se publicará expresamente el texto de la Resolución, indicándose los lugares y formas en que se encuentra disponible para el público.

4.7 Plan de Comunicación de la Carta de Servicios

El proceso de comunicación se concibe como el traslado de información y conocimiento de unas personas, o entidades a los públicos objetivo. Cuatro son los elementos fundamentales de este proceso, tal como se muestra en la siguiente figura:



- El emisor, ha de ser la entidad titular de la Carta. Además, hay que incluir al equipo de trabajo que interviene en la elaboración de las Cartas.
- El mensaje debe estar compuesto por los contenidos de la Carta de Servicios, la información de carácter general, los compromisos de calidad y la información de carácter complementario, así como las medidas de subsanación.
- El medio es uno de los elementos que se desarrolla a continuación. El formato, el soporte de distribución y los canales utilizados, le van a dar forma definitiva a la comunicación de la Carta.
- Por último, el receptor cerrará nuestra aportación al plan de comunicación. De hecho, tenemos dos receptores o públicos objetivos, las personas que trabajan en la entidad y el conjunto de públicos externos a los que nuestra organización se dirige: ciudadanos o usuarios.

El plan de comunicación, además, tendrá dos vertientes que analizaremos a continuación, la vertiente interna (dirigida a los empleados de la Unidad) y una vertiente externa (dirigida a los ciudadanos-clientes).

4.7.1 COMUNICACIÓN INTERNA:

Estará dirigida a los empleados del órgano al que se refiere la Carta de Servicios. El plan determinará el momento y modo adecuados para desplegar esta comunicación en el seno de la organización. La implicación de los empleados de la organización, como principales responsables de la ejecución de las actividades en la prestación del servicio, son claves para el éxito del proyecto de implantación de la Carta de Servicios.

Por lo tanto, es necesario informarles y conseguir dicha implicación antes de la publicación oficial de la misma.

La información que se facilitará en la comunicación interna será lo más clara posible, incluso en aquellas cuestiones en las que podría ser necesario un planteamiento crítico que, sin embargo, deberá recaer en los problemas de los servicios y no en las personas, a las que debe motivarse para que contribuyan al cumplimiento de los compromisos y a la mejora de la calidad.

Los canales de comunicación pueden ser formales o informales, orales y escritos, pero, en cualquier caso, habrán de tenerse en cuenta una serie de reglas básicas: determinar el emisor, el destinatario, el propósito y lo que se espera del receptor. Cada órgano recurrirá al efecto a las vías que utilice de forma más habitual y eficaz, como por ejemplo:

- Carta del Director o máximo responsable de los empleados.
- Mensajes por correo electrónico.
- Boletines internos.
- Reuniones para la exposición de la iniciativa.
- Notas internas.
- Intranet, etc.

El producto de esta fase es la programación detallada y ejecución del plan de comunicación. Así, con estas actividades se concluirá con el proceso de diseño y elaboración de la Carta de Servicios.

4.7.2 COMUNICACIÓN EXTERNA:

Una vez aprobada la Carta de Servicios y diseñados sus formatos y soportes de presentación, debe definirse un plan de comunicación externa dirigida a los ciudadanos para explicarles los objetivos y alcance de ésta.

En el plan de comunicación externa pueden distinguirse los siguientes aspectos:

Publicación

Antes de que se inserte en el Boletín Oficial del Estado, la Resolución de la aprobación de la Carta de Servicios, cada órgano u organismo debe tener incluida su Carta tanto en versión tríptico como en versión de cuadernillo, y estar en posesión de la tirada adecuada para alcanzar su máxima divulgación. Es importante una impresión de calidad que haga al folleto atractivo y legible.

Distribución

La resolución donde se aprueba la Carta de Servicios deberá encontrarse distribuida y a disposición del público, tanto en dependencias del órgano u organismo de que se trate, como en la Unidad de Información General, etc.

Difusión

Para la difusión de la existencia de la Carta de Servicios se hará uso de los distintos canales de comunicación con los que el órgano habitualmente trabaje. De esta forma encontramos que los medios más extendidos son los anuncios en prensa, las publicaciones informativas, las publicaciones del Ministerio al que está adscrito, en nuestro caso al Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas (MPT). Esta publicidad hará énfasis en el principio de servicio al ciudadano y especialmente en la refección para atender e incorporar la voz del ciudadano a la organización.

4.6.8 Diseño y presentación gráfica de la Carta de Servicios

La Carta de Servicios es, a la vez, un punto de partida y un punto de llegada. Es un punto de partida en el sentido de que supone un reto de mejora para la organización, un camino a recorrer hacia la calidad del servicio que exige un riguroso trabajo interno, pero es también un punto de llegada porque la organización condensa y exterioriza su eficacia y rendimiento en forma de compromisos públicos de calidad en el servicio.

Para que la Carta alcance su máxima eficacia comunicativa, se propone un modelo doble compuesto por un folleto en forma de cuadernillo y otro en forma de tríptico.

El material de trabajo para la confección de la Carta de Servicios está constituido por el documento-matriz. A partir de él, la organización decidirá, en función de sus posibilidades y tipos de usuarios, si se publica exclusivamente un tríptico con la información más significativa o bien se publica un cuadernillo más amplio que recoja toda la información contenida en el documento-matriz.

En nuestro caso, vamos a elaborar un tríptico, ya que creemos que es el vehículo de comunicación idóneo para transmitir sencilla y cómodamente la información más relevante sobre los servicios prestados por nuestra organización.

Seguramente no toda la información que figura en el documento-matriz sea susceptible de que sea presentado en las dimensiones de un tríptico, debiendo seleccionar la información más importante acorde con el documento.

El tríptico que la Guía para la Implantación de Cartas de Servicios del MPT, propone un modelo desplegable A4 a efectos de normalización y ahorro de costes de edición.

El tríptico de la Carta de Servicios tendrá el siguiente diseño:

Cara 1: externa

<p>3.</p> <p>✓ Declaración enfatizando la idea de los compromisos con los ciudadanos.</p>	<p>2. Contraportada</p> <p>✓ Direcciones telefónicas, telemáticas y postales del órgano u organismo y, en su caso, de sus dependencias periféricas.</p> <p>✓ Dirección de la Unidad responsable de la Carta.</p> <p>✓ Croquis de situación.</p> <p>✓ Sello de Calidad/Carta de Servicios (en su caso).</p> <p>✓ Logotipo.</p>	<p>▪ Portada</p> <p>1. Fotografía o ilustración alusiva al servicio ofrecido.</p> <p>2. Nombre del organismo.</p> <p>3. "Carta de Servicios".</p> <p>4. Logotipo.</p> <p>5. Sello de Calidad/Carta de Servicios (en su caso)</p>
--	--	---

Figura.4.8 Cara externa del tríptico. Elaboración propia. Fuente: MAP, 2003

Cara 2: interna

<p>1.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso general con la Calidad. • Identificación y fines del órgano u organismo. • Relación de los principales servicios que se prestan 	<p>2.</p> <p>4 Compromisos concretos y medibles sobre estándares de calidad del servicio.</p>	<p>3.</p> <p>5 Indicadores para su seguimiento.</p> <p>6 Medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos declarados.</p> <p>7 Participación ciudadana.</p> <p>8 Quejas y sugerencias.</p>
---	--	--

Figura 4.9 Cara interna del tríptico. Elaboración propia. Fuente: MAP 2003

Además de su edición en forma de tríptico o cuadernillo, la Carta de Servicios deberá ofrecerse en la página web del órgano u organismo para que sea accesible a través de Internet. En nuestro caso, la Subdelegación de Teruel no tiene todavía una página web oficial para uso de los ciudadanos, de esta forma la Carta se publicará en la página del MPT (Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas):
www.mpt.gob.es/documentacion/cartas_de_servicios.html

4.6.9 Seguimiento de las Cartas de Servicios

El proceso de seguimiento de las Cartas de Servicios tiene como objeto fundamental garantizar la mejora continua de la calidad dentro de la Administración Pública. Para ello, se deberá asegurar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos. La forma de analizarlo es mediante el estudio de la satisfacción de los usuarios, que son el espejo donde se mide la calidad en las Cartas. Este estudio puede ser realizado mediante encuestas que detecten las posibles causas de la calidad negativa percibida.

El equipo responsable deberá realizar revisiones temporales de los indicadores establecidos, para comprobar el posible grado de desviación con respecto a los estándares de calidad, que en su día se establecieron.

La evaluación o seguimiento de la calidad, debe ser un proceso integral y continuado que contemple los siguientes aspectos:

- Los compromisos declarados.
- Las expectativas de la ciudadanía.
- Los programas de mejora, desarrollados.

Las unidades que cuenten con una Carta de Servicios aprobada y publicada, elaborarán anualmente un informe detallado sobre el grado de cumplimiento de los compromisos declarados en la correspondiente Carta.

La unidad responsable de la Carta debe valorar la conveniencia de publicar los resultados de la evaluación del seguimiento, a través de la página Web, informes públicos, memorias, etc.

Como herramienta metodológica para hacer el seguimiento de la Carta, se puede establecer un cuadro de mando que comprenderá los siguientes apartados:

CUADRO DE SEGUIMIENTO					
COMPROMISO	INDICADOR	VALOR REAL	DESVIACIÓN	CAUSAS	MEDIDAS

Tabla 4.7 Cuadro de mando para el seguimiento de compromisos. Fuente: Guía para la elaboración de Cartas de Servicios. MAP, 2003.

4.6.9.1 PROGRAMAS DE MEJORA

El programa de mejora tiene como objetivo fundamental subsanar aquellos factores por los que no se cumplen los estándares indicados en la Carta. Para ello, se pueden seguir los siguientes pasos según el Manual de Elaboración de Cartas de Servicios de la Junta de Andalucía (2004):

- Analizar los problemas encontrados.
- Identificar soluciones probables.
- Aprobar el programa de mejora.
- Hacer el seguimiento del programa aprobado.

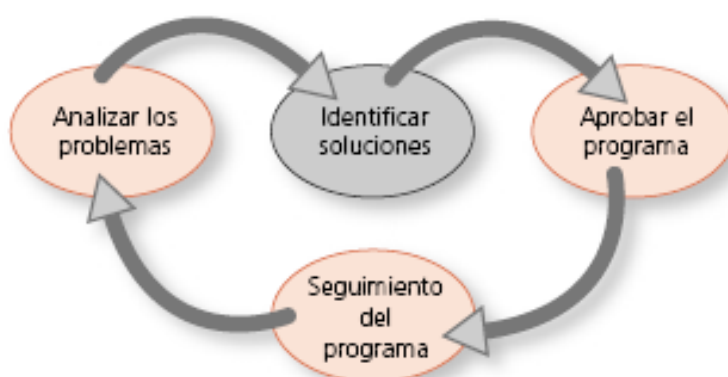


Figura 4.10: Diagrama para el establecimiento de programas de mejora. Fuente: Elaboración propia

Los procesos de análisis de problemas se deben articular mediante las modalidades de autoevaluación y evaluación externa sobre la base del Modelo Europeo de Excelencia en la Gestión (EFQM), adaptado al Sector Público.

Para realizar los posibles proyectos que conforman el plan de mejora, se deben constituir equipos de mejora que se responsabilicen de su puesta en marcha y seguimiento. Estos equipos estarán formados por el personal implicado en el proceso objeto de mejora.

Los grupos de mejora utilizarán una metodología de trabajo similar a la que se utiliza en la gestión de proyectos. El objetivo definitivo será obtener resultados en el plazo previsto, con el presupuesto acordado y alcanzando los objetivos esperados.

4.6.9.2 ACTUALIZACIÓN DE LAS CARTAS DE SERVICIOS

Las Cartas de Servicio son “documentos vivos” porque, además de declarar públicamente los compromisos de calidad asumidos en un momento determinado, pretenden facilitar la mejora continua de los servicios prestados por la organización, en adecuación a las demandas ciudadanas. Este principio inspirador debe reflejarse en una permanente puesta al día de los contenidos de cada Carta de Servicios.

El equipo responsable del seguimiento y actualización de las Cartas, gracias a su experiencia y conocimiento profundo de la entidad, deberá establecer qué criterios son fundamentales para realizar la actualización de la misma:

- Temporales: cada año es necesario hacer un informe de los resultados del cumplimiento de los indicadores. Por ello, a veces se hace necesario modificar el indicador para adecuarlo a las necesidades reales.
- De control de gestión: siempre que los indicadores superen los estándares establecidos en la Carta, o que la propia entidad esté dispuesta a asumir compromisos descartados en una anterior redacción.
- De la ciudadanía: siempre que se pongan de manifiesto nuevas demandas por parte de la ciudadanía, o el entorno social así lo exija.
- De ámbito administrativo: siempre que se produzcan modificaciones administrativas.
- De la propia entidad: cuando aparezcan nuevos servicios o cambien

sustancialmente los existentes.

- De innovación tecnológica: siempre que la introducción de nuevas tecnologías permita la mejora del rendimiento y de la calidad, dejando a los indicadores obsoletos.
- De recursos humanos y materiales: cuando se mejoran la cantidad o la calidad de éstos, de forma que influyan positivamente en la prestación de los servicios.
- Del derecho: siempre que se produzcan cambios en la regulación de las Cartas de Servicios o se aprueben nuevas disposiciones legales que afecten a lo establecido.

4.6.10. Certificación de las Cartas de Servicios:

Los ciudadanos en su papel de clientes de las organizaciones de la AGE, como principales beneficiarios de los servicios que éstas prestan, tienen derechos a recibirlos con un determinado nivel de calidad.

Entre las acciones desarrolladas por la AGE encaminadas a la mejora de la calidad de sus organizaciones, se han elaborado e implantado en muchas de ellas las Cartas de Servicios, herramientas que informan a la ciudadanía sobre los servicios ofrecidos y el nivel de calidad con que éstos se prestan y que, por lo tanto, es exigible.

Pero este proceso de mejora de la calidad es continuo y aquellos organismos que hayan implantado Cartas de Servicios pueden subir un escalón más: la certificación de sus Cartas de Servicios.

La certificación conlleva un procedimiento de evaluación de las Carta de Servicios, mediante el cual el Ministerio de Administraciones Públicas garantiza que dichas Cartas cumplen los requisitos establecidos en el protocolo de certificación, y para lo cual emite un documento que asegura este hecho.

El procedimiento de certificación no se realiza únicamente sobre el contenido de la Carta en sí, sino también sobre la metodología que se ha seguido para su elaboración y el trabajo desarrollado a tal efecto, sobre el cumplimiento de los compromisos de calidad y el seguimiento de los indicadores considerados en la misma y sobre el establecimiento de criterios para su revisión periódica.

La obtención de la certificación se refleja con el distintivo del Ministerio de

Administraciones Públicas, lo cual supone un reconocimiento de la calidad de la Carta y representa la preocupación de la organización por mejorar los servicios prestados y por aumentar la satisfacción de los ciudadanos y usuarios de los mismos.

El certificado será emitido con una validez de tres años, que es el período de tiempo en el que, con carácter general, deberá llevarse a cabo el proceso de actualización de una Carta de Servicios.

A partir de entonces, una vez actualizada la Carta, la organización podrá solicitar de nuevo la certificación de la misma. Las Cartas de Servicios que hayan obtenido dicha certificación serán integradas en una Relación de Cartas de Servicios Certificadas de acceso público, que se constituirá en una referencia de garantía de la calidad.

4.6.10.1 REQUISITOS PARA LA CERTIFICACIÓN

Las Cartas de Servicios para las que se pida la certificación del MPT deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Que hayan sido aprobadas conforme a la normativa establecida: las Cartas de Servicios deberán estar aprobadas mediante resolución del Subsecretario del departamento al que pertenezca el órgano o esté vinculado o adscrito el organismo proponente, previo informe de la Secretaría General para la Administración Pública y, en su caso, del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Que estén publicadas en el Boletín Oficial del Estado: lo que dejará constancia de la aprobación de la Carta y de su disponibilidad para el público.
- Que tengan una implantación mínima de tres años.
- Que el cumplimiento de sus compromisos haya sido verificado por la Inspección General de Servicios del Departamento.

4.6.10.2 QUIÉN SOLICITA LA CERTIFICACIÓN DE LA CARTA

De acuerdo con lo previsto en el Capítulo III, artículo 12.4, del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, las organizaciones públicas podrán solicitar voluntariamente la certificación de

sus Cartas de Servicios, a la vista del rigor de su elaboración, de la calidad de los compromisos asumidos y de su grado de cumplimiento.

El responsable último de presentar la solicitud de certificación y la documentación correspondiente será el titular del órgano u organismo a cuyos servicios haga referencia la Carta.

4.6.10.3 QUIÉN CERTIFICA LA CARTA DE SERVICIOS

La competencia para certificar Cartas de Servicios recae en la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, que es la responsable de analizar la documentación recibida y de valorar si procede la certificación de la Carta.

Si la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios considera que cumple todos los requisitos establecidos en el protocolo de certificación, emitirá la certificación de la Carta de Servicios a la organización solicitante.

En caso contrario, notificará su denegación al organismo solicitante, comunicándole las razones que la motivan.

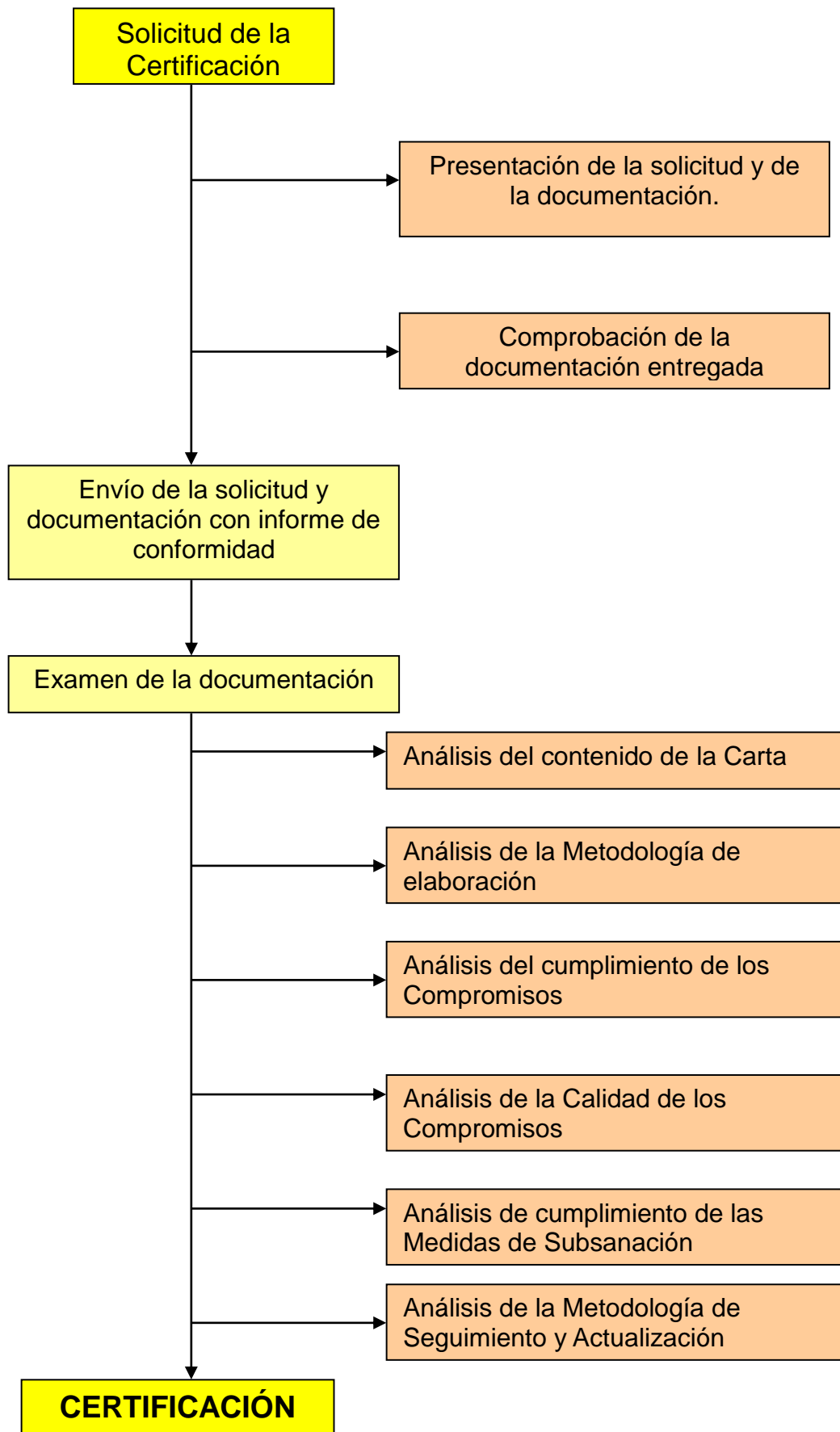
4.6.10.4 PROCESO DE CERTIFICACIÓN

El proceso de certificación se estructura en las siguientes fases:

- Solicitud de la certificación.
- Envío de la solicitud junto con la documentación y la conformidad de la Inspección General de Servicios del Departamento.
- Examen de la documentación.
- Dictamen.
- Certificación.

A continuación se analizan con detalle estas fases, que se presentan de forma esquemática en el siguiente diagrama: figura 4.8 del proceso de certificación de las Cartas de Servicios. Seguidamente, aportaremos el modelo de solicitud original que habrá de presentar para la Certificación de las Cartas de Servicios. (**Figura 4.11**):

DIAGRAMA DEL PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE LA CARTA DE SERVICIOS



SOLICITUD PARA LA CERTIFICACIÓN DE CARTAS DE SERVICIOS

DATOS GENERALES

Apellidos y Nombre

Cargo

Órgano u Organismo

Ministerio

Dirección

Municipio C.P.:

Provincia País

Tel.: E-mail:

SOLICITA

Que en virtud del artículo 12.4 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, solicita le sea concedida la certificación del Ministerio de Administraciones Públicas para la siguiente Carta de Servicios:

• Denominación:

• Fecha publicación de la Resolución en BOE:

DOCUMENTACIÓN QUE SE ADJUNTA

- Memoria.
- Carta de Servicios (Documento-matriz)
- Tríptico Divulgativo.

FIRMA Y SELLO

En _____, a _____ de _____ de 20__

CONFORME
La Inspección General de Servicios

Fdo: _____

Fdo: _____

SR./SRA. SUBSECRETARIO/A (INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS)

(CARTA DE SERVICIOS CARA A)

(CARTA DE SERVICIOS CARA B)

CONCLUSIONES Y PLAN DE CONTINUACIÓN

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES Y PLAN DE CONTINUACIÓN

5.1 Conclusiones	167
5.2 Plan de continuación	170

5.1 CONCLUSIONES

Con la realización de este Trabajo Final de Carrera (TFC) se pretende no sólo presentar el Prácticum necesario para completar los 180 créditos exigidos para la obtención del título de Diplomado en Gestión y Administración Pública, sino desarrollar de manera efectiva un Plan de Mejora de Gestión y Calidad en la Unidad de Extranjería de Teruel.

Se ha intentado reunir en este TFC todos los requisitos que se establecen en la normativa aprobada por la Comisión Permanente de la Facultad de ADE en fecha de 25 de mayo de 2006, llevando a la práctica los conocimientos teóricos y prácticos adquiridos a lo largo de la carrera, de manera que puedan tener una aplicación real y servir como motor de mejora en la Unidad de Extranjería.

Por ello, la elaboración de esta Carta de Servicios ha cumplido el objetivo principal de dar a conocer, clara y sencillamente, los servicios de la Unidad de Extranjería, los derechos, las responsabilidades asumidas y las diversas utilidades y prestaciones ofrecidas por la organización a los ciudadanos, al tiempo que se plasma el compromiso continuado de la institución por alcanzar siempre mayores niveles de calidad y participación en todas sus actuaciones y procedimientos respetando los principios de las Administraciones Públicas establecidos en la LOFAGE como la economía, la eficiencia, la eficacia, la simplicidad, la transparencia, etc.

Con objeto de que estas conclusiones sirvan para tener una idea de qué es lo fundamental que planteamos en el Proyecto, y con el ánimo de no reproducir aquellos aspectos que han sido detallados a lo largo del TFC, se enumeran, a continuación, las principales conclusiones a las que hemos llegado:

- Se ha llegado a la determinación que la evaluación es la mejor herramienta para conocer la realidad de una institución, de alguna función o de algún servicio. Una forma de evaluar la situación de la Unidad es a

través de la Carta de Servicios que nos dirá lo que estamos haciendo bien y lo que es mejorable. La evaluación es la única vía segura de tomar decisiones de forma racional, lo que es por sí mismo una garantía de éxito asegurado.

- Para la definición del plan se ha implicado y vinculado a todos los actores mediante un análisis participativo. Hacia fuera de la Unidad, empezando por el resto de la Organización, la Subdelegación del Gobierno de Teruel, en nuestro caso. Y hacia dentro, con la Jefa de la Unidad de Extranjería a la cabeza, y el resto del equipo de trabajadores y trabajadoras, técnicos, administrativos y resto de categorías. Todos son importantes para llevar a cabo cualquier mejora dentro de la organización y todos deben implicarse en ella, como elemento motivador y para el éxito de cualquier propuesta en general.
- La Subdelegación del Gobierno, como administración pública, su función principal es ofrecer servicios y no productos, como puede ser en otras organizaciones. En los servicios el nivel de riesgo que percibe el cliente es muy superior al de los productos. Como respuesta a este *hándicap* nacen las Cartas de Servicios, que actúan como una garantía a todos los clientes antes de la prestación del servicio.
- La Carta de Servicios es un documento público en el que la Unidad de Extranjería, se compromete de forma explícita y voluntaria, a prestar un servicio de acuerdo con características prefijadas en el que se procura definir un nivel de calidad que no sólo sea el más alto posible sino que, además, sea constante. De lo que se trata no es sólo alcanzar la máxima calidad sino mantenerla en el tiempo. Es una forma de hacer que nuestros clientes conozcan *a priori* lo que pueden esperar de nosotros como proveedores de un servicio y la manera de reclamar en caso de no quedar satisfechos. Una vez establecidas, las características prefijadas se convierten en los derechos mínimos que asisten a los clientes con la

organización.

- La Carta de Servicios actúa como un instrumento útil en el proceso de mejora continua, con la ventaja de ser sencilla como sistema. Constituye un punto de arranque para gestionar la Unidad con calidad. Con este TFC hemos querido aportar nuestro granito de arena a la intención por parte de la Subdelegación del Gobierno de Teruel, de que se implante una gestión basada en la mejora continua y poder así ofrecer unos servicios con la máxima calidad posible para que nuestros clientes, los ciudadanos, queden satisfechos por los servicios ofrecidos y que sus necesidades o expectativas coincidan lo máximo posible con la prestación de los mismos.

En consonancia con todo lo dicho, espero que este trabajo se lleve a cabo de forma práctica, es decir, se implante la Carta de Servicios en la Unidad de Extranjería y poder contar así con una Carta propia.

- La Carta de Servicios actúa como una garantía que se extiende a todos los usuarios antes de la realización del servicio. Esto es así, porque con la Carta de Servicios la organización transmite a los ciudadanos-clientes, dos ideas fundamentales:

1. Se comprometen a hacer cualquier cosa por usted, dentro de los siguientes parámetros y con los siguientes atributos, características y estándares de calidad.

2. Si no cumplen lo que prometen, le compensarán de cualquier manera. La Carta de Servicios es, ante todo, el testimonio escrito de un compromiso: el de la Unidad que llevamos a cabo en nuestro estudio.

- En cuanto a la normativa, hay que decir que para elaborar este proyecto me he basado principalmente en la “*Guía para el desarrollo de Cartas de*

Servicios” del MAP del año 2003. También es de destacar el uso de la normativa aplicable como es el R.D. 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y, sin olvidarnos, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con las modificaciones de la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre y Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre.

Para poder realizar este proyecto se ha tenido que recopilar información de los diferentes aspectos en los cuales nos hemos introducido, como el actual fenómeno de la inmigración, o lo referente a la Calidad y su excelencia, la elaboración de los procesos y su mejora de la comunicación y la información que tan fundamental es en un servicio público, aportándonos una buena base para la elaboración de la Carta de Servicios.

- Como cierre de las conclusiones, diremos que este TFC ha procurado servir también para tener un concepto claro y real de lo que son las Unidades de Extranjería y para qué sirven, dando a conocer las áreas de gestión donde trabajan, su organización y sus relaciones institucionales.

Asimismo, no quisiera finalizar estas conclusiones sin señalar que la elaboración del TFC, ha surtido el efecto de permitir concienciarnos más a fondo de este fenómeno social que es la inmigración y que a tantas decenas de miles de personas afecta.

5.2 PLAN DE CONTINUACIÓN

Tras la realización de este trabajo, se ha puesto de manifiesto la importancia de las Cartas de Servicio como herramienta para mejorar la calidad en los servicios de la Administración Pública. Por ello, creemos conveniente, que los

responsables de la Unidad de Extranjería, deberán valorar la posibilidad del siguiente plan de continuación:

- Se llevarán a cabo encuestas de satisfacción para su puesta a disposición de la organización y el avance en la escucha de la “voz del cliente”. La periodicidad para la elaboración de las encuestas, cuestionarios, planes o programas se estima conveniente que se realicen de forma anual debido, principalmente, al tipo de herramienta utilizada, valorando la conveniencia de publicar los resultados obtenidos en la página Web, informes públicos, memoria anual de la Unidad, etc.
- A partir de la configuración de los compromisos, deberemos disponer, lo antes posible, de un sistema de medición y revisión que facilite la toma de decisiones que mejoren los servicios.
- Elaborar planes de actualización, ya que las cartas de servicios son herramientas que necesitan una permanente revisión, por el motivo que los servicios prestados deben estar adecuadas a lo que los usuarios demandan.
- Habrá que medir anualmente el cumplimiento de los estándares de calidad teniendo en cuenta los mecanismos que permitan dejar constancia de los comentarios, peticiones, sugerencias o quejas que favorezcan el alcance de una mejora permanente a los usuarios y usuarias a quienes ha de servir, en el ofrecimiento de un servicio público de calidad.

Finalizada la exposición de conclusiones y el plan de continuación se presenta el presupuesto del coste del trabajo realizado.

PRESUPUESTO DE LA MEJORA

1. INTRODUCCIÓN

Un presupuesto, según la Real Academia Española (RAE), es *“la cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales”*.

Siguiendo al profesor José M^a Torralba (2003, pag.17): “en la memoria de un proyecto aparece un apartado importante, el presupuesto, en el que se evalúa la viabilidad del mismo desde la perspectiva del cliente y, dentro de los diversos tipos de viabilidad que se suelen considerar, interesa referir principalmente cuatro de ellos:

- Viabilidad presupuestaria: se concreta en que un proyecto debe tener un presupuesto para el cliente que no supere la cantidad que decida gastar.
- Viabilidad de plazos de entrega: es un aspecto crítico de los proyectos en general, estando normalmente relacionados los aspectos del tiempo (plazos de entrega) y del coste (presupuesto) con una relación de tipo inversa. (Pérez Gorostegui, 2000).
- Viabilidad financiera: exige que el dinero gastado en el proyecto produzca al cliente un rendimiento adecuado, y mayor que en otras formas alternativas de gastar dinero. Además, esta viabilidad financiera exige también que el proyecto no cree problemas financieros al cliente. (Tarragó, 1989).
- Viabilidad económica o social: corresponde al caso de proyectos de promoción pública y tiene en cuenta la rentabilidad desde el punto de vista social. (Lidón, 2000).

La importancia de conocer el presupuesto en relación con las viabilidades radica en que, para determinarlas, se necesita conocer el presupuesto.

A pesar de la importancia del presupuesto, hay que dejar constancia de que sigue siendo difícil que éste se aproxime suficientemente a los valores reales que se registran cuando se realiza la ejecución del proyecto, sobre todo cuando la determinación del presupuesto se lleva a cabo tempranamente en el ciclo de vida del proyecto, como es el caso de hacerse en la fase de Especificación de Requisitos Funcionales. (Dolado y Fernández, 1999)”.

2. PRESUPUESTO BASE DE CONTRATACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE UNA CARTA DE SERVICIOS EN LA UNIDAD DE EXTRANJERÍA

Ante la posibilidad de que la dirección de la Unidad de Extranjería decidiera llevar a cabo la elaboración de la Carta de Servicios, se podría encomendar este trabajo a una empresa externa a la administración como puede ser una consultoría. Para no realizar la Carta con recursos personales con el fin de no disminuir el tiempo de atención al trabajo de la Unidad, supondremos que la Unidad contratará a un Auditor externo.

Las auditorías administrativas, según Ramió (2003, pag.279): son órganos especializados en detectar y solventar los problemas organizativos.

La auditoría es una actividad de investigación que recopila información basada en hechos para servir de apoyo a la toma de decisiones de las organizaciones. Pueden ser internas o externas a la organización auditada. En nuestro caso, la Unidad optará por contratar los servicios de una unidad externa, de una consultora especializada, que mediante un contrato de servicios prestan el apoyo necesario a la unidad que lo requiera.

El correspondiente contrato está regulado en el artículo 202, apartado 1, del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (T.R.L.C.A.P.).

De esta manera, se presenta el siguiente presupuesto:

2.1 UNIDADES Y PRECIOS UNITARIOS

2.1.1 Gastos de Personal de la empresa de consultoría externa: gastos directos

La auditoría, como actividad con un importante componente personal, requiere que las personas que la realizan sean seleccionadas y formadas para asegurar que tienen la competencia necesaria. El responsable de la gestión de las auditorías externas, debe designar el equipo auditor.

Un equipo auditor puede estar compuesto por los siguientes miembros:

- Auditor jefe: es el auditor que planifica, organiza y controla la auditoría.
- Auditor: realiza la auditoría siguiendo las directrices del auditor jefe.
- Auditor en prácticas: participa en la auditoría como parte práctica de su formación.
- Otros participantes que auxilian al equipo auditor:

Experto

Intérprete

En nuestro caso, se va a realizar una auditoría para la Unidad de Extranjería, se trata de una unidad de apenas 4 personas a su cabeza. De esta forma, el equipo auditor será muy reducido. De esta forma, la medición en horas de los servicios sería la siguiente:

DENOMINACIÓN	CATEGORÍA	UNIDADES HORAS	PRECIO UNITARIO	
AUDITOR JEFE	Titulado Superior	35	20€/h	700 €
AUDITOR	Titulado Superior	35	20€/h	700 €
ADMINISTRATIVO	Bachiller Superior	25	13€/h	325 €
AUX. ADMINISTRATIVO	E.G.B.	10	10€/h	100 €
Total				1,825 €

2.1.2 Gastos Indirectos

El coste del funcionamiento de los equipos informáticos, así como los gastos administrativos y los gastos de comunicación, los establecemos en un 20% anual sobre el total calculado anteriormente.

Comunicaciones	20% gastos directos	365 €
Material de oficina	20% gastos directos	365 €
Total gastos indirectos		730 €

2.1.3 Total de Gastos Directos e Indirectos

Es la suma de los dos conceptos anteriores: el coste de personal de la auditoría externa y los gastos indirectos.

Gastos de personal y directos	1.825 €
Gastos Indirectos	730 €
Total	2.555 €

2.1.4 Beneficio deseado

Se cifra en el 15% del importe del total de gastos directos.

Total gastos directos	1.825 €
Total beneficios deseados (15%)	273,75 €

2.1.5 Importe total

Será la suma de los gastos directos, los gastos indirectos y los beneficios deseados.

Total gastos directos e indirectos	2.555 €
Beneficios deseados	273,75 €
PRESUPUESTO BASE CONTRATACIÓN (sin IVA)	2.828,75 €

2.1.6 Presupuesto Total

Sobre el importe total debe repercutirse el 16% correspondiente al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), tras lo cual se obtiene el presupuesto final.

Total de gastos	2.828,75 €
I.V.A (18%)	509,17 €
PRESUPUESTO BASE DE CONTRATACIÓN (con IVA)	3.337,92 €

Los trabajos de consultoría, se sacarán por el presupuesto de licitación que es en total de 3.337,92 €.

En el presupuesto no se han considerado los correspondientes gastos al personal perteneciente a la Unidad, que será designado por la dirección, así como los costes de utilización de otros recursos propios.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Badia Giménez, A; Bellido Andújar, S. (1999) *Técnicas para la gestión de calidad: control de la calidad-ISO 9000, Gestión por procesos, diagramas de proceso, gestión de calidad total, Benchmarking, reingeniería*. Madrid: Ed. Tecnos.
- De la Calle García, M. J. (2006): *Guía para el desarrollo de Cartas de Servicios*. Madrid. Ed: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2000): *Evaluación y Calidad en las organizaciones públicas*. Madrid. Ed: Ministerio de Administraciones Públicas
- Instituto Nacional de Administración Pública (1999): *Curso de Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Madrid. Ed: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Ministerio de la Presidencia (2004) *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública: Modelo EFQM de Excelencia*. Madrid. Ed: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Muñoz Machado, A.(1999) *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*. Madrid: Ed: Díaz de Santos.
- Senlle, A. (1993) *Calidad total en los servicios y en la Administración Pública*. Barcelona: Ed: Ediciones Gestión 2000.

WEB

http://www.mpt.gob.es/ministerio/delegaciones_gobierno/delegaciones/aragon/extranjeria.html

<http://www.mir.es/SGACAVT/extranje/>

<http://extranjeros.mtin.es/es/Organizacion/>

LEGISLACIÓN, NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA

- BOE 26 de mayo de 2010, Núm. 128, Resolución de 15 de mayo de 2010, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en los términos de la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público.
- BOE 24 de mayo de 2010, Núm. 126, Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

- BOE 2 de julio de 2011, Núm.157, Orden PRE/1833/2011, de 29 de junio, por la que se crean las Oficinas de Extranjeros de Álava, Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Granada, Guipúzcoa, León, Madrid, Navarra, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Vizcaya y Zamora.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

ANEXOS

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con las modificaciones de la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre y Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre.
- Orden PRE/1833/2011, de 29 de junio, por la que se crean las Oficinas de Extranjeros de Álava, Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Granada, Guipúzcoa, León, Madrid, Navarra, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Vizcaya y Zamora

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con las modificaciones de la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre y Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre.

**TÍTULO PRELIMINAR.
DISPOSICIONES GENERALES.**

Artículo 1. Delimitación del ámbito.

1. Se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española.
2. Lo dispuesto en esta Ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los Tratados internacionales en los que España sea parte.
3. Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables.

Artículo 2. Exclusión del ámbito de la ley.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley:

- Los agentes diplomáticos y los funcionarios consulares acreditados en España, así como los demás miembros de las misiones diplomáticas permanentes o especiales y de las oficinas consulares y sus familiares que, en virtud de las normas del Derecho internacional, están exentos de las obligaciones relativas a su inscripción como extranjeros y a la obtención de la autorización de residencia.
- Los representantes, delegados y demás miembros de las Misiones permanentes o de las Delegaciones ante los Organismos intergubernamentales con sede en España o en Conferencias internacionales que se celebren en España, así como sus familiares.
- Los funcionarios destinados en Organizaciones internacionales o intergubernamentales con sede en España, así como sus familiares, a quienes los Tratados en los que sea parte España eximan de las obligaciones mencionadas en el párrafo a) de este artículo.

Artículo 2 bis. La política inmigratoria.

1. Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el [artículo 149.1.2. de la Constitución](#), la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

2. Todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes principios:

- la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea;
- la ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo;
- la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía;
- la igualdad efectiva entre mujeres y hombres;
- la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley;
- la garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las Leyes reconocen a todas las personas;
- la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas;
- la persecución de la trata de seres humanos;
- la igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social;
- la promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo.

3. El Estado garantizará el principio de solidaridad, consagrado en la Constitución, atendiendo a las especiales circunstancias de aquellos territorios en los que los flujos migratorios tengan una especial incidencia.

Artículo 2 ter. Integración de los inmigrantes.

1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley.

2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás Leyes, en condiciones de igualdad de trato.

Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.

3. La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de

integración.

4. De conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las Comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo.

TÍTULO I. DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS.

CAPÍTULO I. DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS.

Artículo 3. Derechos de los extranjeros e interpretación de las normas.

1. Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el [Título I de la Constitución](#) en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros serán interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas.

Artículo 4. Derecho a la documentación.

1. Los extranjeros que se encuentren en territorio español tienen el derecho y el deber de conservar la documentación que acredite su identidad, expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación en España.

2. Todos los extranjeros a los que se haya expedido un visado o una autorización para permanecer en España por un período superior a seis meses, obtendrán la tarjeta de identidad de extranjero, que deberán solicitar personalmente en el plazo de un mes desde su entrada en España o desde que se conceda la autorización, respectivamente. Estarán exceptuados de dicha obligación los titulares de un visado de residencia y trabajo de temporada.

Reglamentariamente se desarrollarán los supuestos en que se podrá obtener dicha tarjeta de identidad cuando se haya concedido una autorización para permanecer en España por un periodo no superior a seis meses.

3. Los extranjeros no podrán ser privados de su documentación, salvo en los supuestos y con los requisitos previstos en esta Ley Orgánica y en la [Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana](#).

Artículo 5. Derecho a la libertad de circulación.

1. Los extranjeros que se hallen en España de acuerdo con lo establecido en el [Título II de esta Ley](#), tendrán derecho a circular libremente por el territorio español y a elegir su residencia sin más limitaciones que las establecidas con carácter general por los tratados y las Leyes, o las acordadas por la autoridad judicial, con carácter cautelar o en un proceso penal o de extradición en el que el extranjero tenga la condición de imputado, víctima o testigo, o como consecuencia de sentencia firme.

2. No obstante, podrán establecerse medidas limitativas específicas cuando se acuerden en la declaración de estado de excepción o de sitio, en los términos previstos en la Constitución, y, excepcionalmente por razones de seguridad pública, de forma individualizada, motivada y en proporción a las circunstancias que

concurran en cada caso, por resolución del Ministro del Interior, adoptada de acuerdo con las garantías jurídicas del procedimiento sancionador previsto en la Ley. Las medidas limitativas, cuya duración no excederá del tiempo imprescindible y proporcional a la persistencia de las circunstancias que justificaron la adopción de las mismas, podrán consistir en la presentación periódica ante las autoridades competentes y en el alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente.

Artículo 6. Participación pública.

1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.
2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.
3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.
4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.

Artículo 7. Libertades de reunión y manifestación. *(declarado inconstitucional exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente)*

1. Los extranjeros tienen el derecho de reunión en las mismas condiciones que los españoles.
2. Los promotores de reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público darán comunicación previa a la autoridad competente con la antelación prevista en la [Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión](#), la cual no podrá prohibirla o proponer su modificación sino por las causas previstas en dicha Ley.

Artículo 8. Libertad de asociación. *(declarado inconstitucional exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente)*

Todos los extranjeros tienen el derecho de asociación en las mismas condiciones que los españoles.

Artículo 9. Derecho a la educación.

1. Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria.

Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización.

2. Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas postobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.
3. Los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social.
4. Los extranjeros residentes que tengan en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria, deberán acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de

residencia de larga duración.

Artículo 10. Derecho al trabajo y a la Seguridad Social.

1. Los extranjeros residentes que reúnan los requisitos previstos en esta Ley Orgánica y en las disposiciones que la desarrollen tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente.

2. Los extranjeros podrán acceder al empleo público en los términos previstos en la [Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público](#).

Artículo 11. Libertad de sindicación y huelga.

1. Los extranjeros tienen derecho a sindicarse libremente o a afiliarse a una organización profesional, en las mismas condiciones que los trabajadores españoles.

2. Los extranjeros podrán ejercer el derecho a la huelga en las mismas condiciones que los españoles.

Artículo 12. Derecho a la asistencia sanitaria.

1. Los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

2. Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.

3. Los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

4. Las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto.

Artículo 13. Derechos en materia de vivienda.

Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las Leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

Artículo 14. Derecho a Seguridad Social y a los servicios sociales.

1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.

2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico.

3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.

Artículo 15. Sujeción de los extranjeros a los mismos impuestos que los españoles.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los acuerdos aplicables sobre doble imposición internacional, los extranjeros estarán sujetos con carácter general a los mismos impuestos que los españoles.

2. Los extranjeros tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros obtenidos en España a su país, o a cualquier otro, conforme a los procedimientos establecidos en la legislación española y de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para facilitar dichas transferencias.

CAPÍTULO II. REAGRUPACIÓN FAMILIAR.

Artículo 16. Derecho a la intimidad familiar.

1. Los extranjeros residentes tienen derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar en la forma prevista en esta Ley Orgánica y de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados internacionales suscritos por España.

2. Los extranjeros residentes en España tienen derecho a reagrupar con ellos a los familiares que se determinan en el [artículo 17](#).

3. El cónyuge que hubiera adquirido la residencia en España por causa familiar y sus familiares con él agrupados conservarán la residencia aunque se rompa el vínculo matrimonial que dio lugar a la adquisición.

Reglamentariamente se podrá determinar el tiempo previo de convivencia en España que se tenga que acreditar en estos supuestos.

Artículo 17. Familiares reagrupables.

1. El extranjero residente tiene derecho a reagrupar con él en España a los siguientes familiares:

- El cónyuge del residente, siempre que no se encuentre separado de hecho o de derecho, y que el matrimonio no se haya celebrado en fraude de Ley. En ningún caso podrá reagruparse a más de un cónyuge aunque la Ley personal del extranjero admita esta modalidad matrimonial. El extranjero residente que se encuentre casado en segundas o posteriores nupcias por la disolución de cada uno de sus anteriores matrimonios sólo podrá reagrupar con él al nuevo cónyuge si acredita que la disolución ha tenido lugar tras un procedimiento jurídico que fije la situación del cónyuge anterior y de sus hijos comunes en cuanto al uso de la vivienda común, a la pensión compensatoria a dicho cónyuge y a los alimentos que correspondan a los hijos menores, o mayores en situación de dependencia. En la disolución por nulidad, deberán haber quedado fijados los derechos económicos del cónyuge de buena fe y de los hijos comunes, así como la indemnización, en su caso.
- Los hijos del residente y del cónyuge, incluidos los adoptados, siempre que sean menores de dieciocho años o personas con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud. Cuando se trate de hijos de uno solo de los cónyuges se requerirá, además, que éste ejerza en solitario la patria potestad o que se le haya otorgado la custodia y estén efectivamente a su cargo. En el supuesto de hijos adoptivos deberá acreditarse que la resolución por la que se acordó la adopción reúne los elementos necesarios para producir efecto en España.
- Los menores de dieciocho años y los mayores de esa edad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades, debido a su estado de salud, cuando el residente extranjero sea su representante legal y el acto jurídico del que surgen las facultades representativas no sea contrario a los principios del ordenamiento español.
- Los ascendientes en primer grado del reagrupante y de su cónyuge cuando estén a su cargo, sean mayores de sesenta y cinco años y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España. Reglamentariamente se determinarán las condiciones para la reagrupación de los ascendientes de los residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea, de los trabajadores titulares de la tarjeta azul de la U.E. y de los beneficiarios del régimen especial de investigadores. Excepcionalmente, cuando concurren razones de carácter humanitario, podrá reagruparse al ascendiente menor de sesenta y cinco años si se cumplen las demás condiciones previstas en esta Ley.

2. Los extranjeros que hubieran adquirido la residencia en virtud de una previa reagrupación podrán, a su vez, ejercer el derecho de reagrupación de sus propios familiares, siempre que cuenten ya con una autorización de residencia y trabajo, obtenida independientemente de la autorización del reagrupante, y

acrediten reunir los requisitos previstos en esta Ley Orgánica.

3. Cuando se trate de ascendientes reagrupados, éstos sólo podrán ejercer, a su vez, el derecho de reagrupación familiar tras haber obtenido la condición de residentes de larga duración y acreditado solvencia económica.

Excepcionalmente, el ascendiente reagrupado que tenga a su cargo un o más hijos menores de edad, o hijos con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, podrá ejercer el derecho de reagrupación en los términos dispuestos en el apartado segundo de este artículo, sin necesidad de haber adquirido la residencia de larga duración.

4. La persona que mantenga con el extranjero residente una relación de afectividad análoga a la conyugal se equiparará al cónyuge a todos los efectos previstos en este capítulo, siempre que dicha relación esté debidamente acreditada y reúna los requisitos necesarios para producir efectos en España.

En todo caso, las situaciones de matrimonio y de análoga relación de afectividad se considerarán incompatibles entre sí.

No podrá reagruparse a más de una persona con análoga relación de afectividad, aunque la Ley personal del extranjero admita estos vínculos familiares.

5. Reglamentariamente, se desarrollarán las condiciones para el ejercicio del derecho de reagrupación así como para acreditar, a estos efectos, la relación de afectividad análoga a la conyugal.

Artículo 18. Requisitos para la reagrupación familiar.

1. Los extranjeros podrán ejercer el derecho a la reagrupación familiar cuando hayan obtenido la renovación de su autorización de residencia inicial, con excepción de la reagrupación de los familiares contemplados en el [artículo 17.1 d de esta Ley](#), que solamente podrán ser reagrupados a partir del momento en que el reagrupante adquiriera la residencia de larga duración.

La reagrupación de los familiares de residentes de larga duración, de los trabajadores titulares de la tarjeta azul de la U.E. y de los beneficiarios del régimen especial de investigadores, podrá solicitarse y concederse, simultáneamente, con la solicitud de residencia del reagrupante. Cuando tengan reconocida esta condición en otro Estado miembro de la Unión Europea, la solicitud podrá presentarse en España o desde el Estado de la Unión Europea donde tuvieran su residencia, cuando la familia estuviera ya constituida en aquél.

2. El reagrupante deberá acreditar, en los términos que se establezcan reglamentariamente, que dispone de vivienda adecuada y de medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia, una vez reagrupada.

En la valoración de los ingresos a efectos de la reagrupación, no computarán aquellos provenientes del sistema de asistencia social, pero se tendrán en cuenta otros ingresos aportados por el cónyuge que resida en España y conviva con el reagrupante.

Las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos informarán sobre la adecuación de la vivienda a los efectos de reagrupación familiar.

Las Administraciones Públicas promoverán la participación de los reagrupados en programas de integración socio-cultural y de carácter lingüístico.

3. Cuando los familiares a reagrupar sean menores en edad de escolarización obligatoria, la Administración receptora de las solicitudes deberá comunicar a las autoridades educativas competentes una previsión sobre los procedimientos iniciados de reagrupación familiar, a los efectos de habilitar las plazas necesarias en los centros escolares correspondientes.

Artículo 18b. Procedimiento para la reagrupación familiar.

1. El extranjero que desee ejercer el derecho a la reagrupación familiar deberá solicitar una autorización de

residencia por reagrupación familiar a favor de los miembros de su familia que desee reagrupar, pudiendo solicitarse de forma simultánea la renovación de la autorización de residencia y la solicitud de reagrupación familiar.

2. En caso de que el derecho a la reagrupación se ejerza por residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea que residan en España, la solicitud podrá presentarse por los familiares reagrupables, aportando prueba de residencia como miembro de la familia del residente de larga duración en el primer Estado miembro.

Artículo 19. Efectos de la reagrupación familiar en circunstancias especiales.

1. La autorización de residencia por reagrupación familiar de la que sean titulares el cónyuge e hijos reagrupados cuando alcancen la edad laboral, habilitará para trabajar sin necesidad de ningún otro trámite administrativo.

2. El cónyuge reagrupado podrá obtener una autorización de residencia independiente cuando disponga de medios económicos suficientes para cubrir sus propias necesidades.

En caso de que la cónyuge reagrupada fuera víctima de violencia de género, sin necesidad de que se haya cumplido el requisito anterior, podrá obtener la autorización de residencia y trabajo independiente, desde el momento en que se hubiera dictado a su favor una orden de protección o, en su defecto, informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género.

3. Los hijos reagrupados podrán obtener una autorización de residencia independiente cuando alcancen la mayoría de edad y dispongan de medios económicos suficientes para cubrir sus propias necesidades.

4. Reglamentariamente se determinará la forma y la cuantía de los medios económicos considerados suficientes para que los familiares reagrupados puedan obtener una autorización independiente.

5. En caso de muerte del reagrupante, los familiares reagrupados podrán obtener una autorización de residencia independiente en las condiciones que se determinen.

CAPÍTULO III. GARANTÍAS JURÍDICAS.

Artículo 20. Derecho a la tutela judicial efectiva.

1. Los extranjeros tienen derecho a la tutela judicial efectiva.

2. Los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería respetarán en todo caso las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a publicidad de las normas contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones, salvo lo dispuesto en el [Artículo 27 de esta Ley](#).

3. En los procedimientos administrativos estarán legitimadas para intervenir como interesadas las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes, expresamente designadas por éstos.

4. En los procesos contencioso-administrativos en materia de extranjería estarán legitimadas para intervenir las entidades que resulten afectadas en los términos previstos por el [artículo 19.1.b de la Ley reguladora de dicha jurisdicción](#).

Artículo 21. Derecho al recurso contra los actos administrativos.

1. Los actos y resoluciones administrativas adoptados en relación con los extranjeros serán recurribles con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

2. El régimen de ejecutividad de los actos administrativos dictados en materia de extranjería será el previsto con carácter general en la legislación vigente, salvo lo dispuesto en esta Ley para la tramitación de

expedientes de expulsión con carácter preferente.

Artículo 22. Derecho a la asistencia jurídica gratuita.

1. Los extranjeros que se hallen en España tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos en los que sean parte, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se sigan, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles.

2. Los extranjeros que se hallen en España tienen derecho a asistencia letrada en los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución, o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional, así como a la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial que se utilice. Estas asistencias serán gratuitas cuando carezcan de recursos económicos suficientes según los criterios establecidos en la normativa reguladora del derecho de asistencia jurídica gratuita.

3. En los procesos contencioso-administrativos contra las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa en materia de denegación de entrada, devolución o expulsión, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita requerirá la oportuna solicitud realizada en los términos previstos en las normas que regulan la asistencia jurídica gratuita. La constancia expresa de la voluntad de interponer el recurso o ejercitar la acción correspondiente deberá realizarse de conformidad con lo previsto en la [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#), o en caso de que el extranjero pudiera hallarse privado de libertad, en la forma y ante el funcionario público que reglamentariamente se determinen.

A los efectos previstos en este apartado, cuando el extranjero tuviera derecho a la asistencia jurídica gratuita y se encontrase fuera de España, la solicitud de la misma y, en su caso, la manifestación de la voluntad de recurrir, podrán realizarse ante la misión diplomática u oficina consular correspondiente.

CAPÍTULO IV. DE LAS MEDIDAS ANTIDISCRIMINATORIAS.

Artículo 23. Actos discriminatorios.

1. A los efectos de esta Ley, representa discriminación todo acto que, directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural.

2. En cualquier caso, constituyen actos de discriminación:

- ✓ Los efectuados por la autoridad o funcionario público o personal encargado de un servicio público, que en el ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, realice cualquier acto discriminatorio prohibido por la Ley contra un extranjero sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
- ✓ Todos los que impongan condiciones más gravosas que a los españoles, o que impliquen resistencia a facilitar a un extranjero bienes o servicios ofrecidos al público, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
- ✓ Todos los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socio-asistenciales, así como a cualquier otro derecho reconocido en la presente Ley Orgánica, al extranjero que se encuentre regularmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
- ✓ Todos los que impidan, a través de acciones u omisiones, el ejercicio de una actividad económica emprendida legítimamente por un extranjero residente legalmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
- ✓ Constituye discriminación indirecta todo tratamiento derivado de la adopción de criterios que perjudiquen a los trabajadores por su condición de extranjeros o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

Constituye discriminación indirecta todo tratamiento derivado de la adopción de criterios que perjudiquen

injustificadamente a los trabajadores por su condición de extranjeros o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad, siempre que se refieran a requisitos no esenciales para el desarrollo de la actividad laboral.

Artículo 24. Aplicabilidad del procedimiento sumario.

La tutela judicial contra cualquier práctica discriminatoria que comporte vulneración de derechos y libertades fundamentales podrá ser exigida por el procedimiento previsto en el [artículo 53.2 de la Constitución](#) en los términos legalmente establecidos.

TÍTULO II.
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS EXTRANJEROS.
CAPÍTULO I.
DE LA ENTRADA Y SALIDA DEL TERRITORIO
ESPAÑOL.

Artículo 25. Requisitos para la entrada en territorio español.

1. El extranjero que pretenda entrar en España deberá hacerlo por los puestos habilitados al efecto, hallarse provisto del pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, que se considere válido para tal fin en virtud de convenios internacionales suscritos por España y no estar sujeto a prohibiciones expresas. Asimismo, deberá presentar los documentos que se determinen reglamentariamente que justifiquen el objeto y condiciones de estancia, y acreditar medios de vida suficientes para el tiempo que pretenda permanecer en España, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios.

2. Salvo en los casos en que se establezca lo contrario en los convenios internacionales suscritos por España o en la normativa de la Unión Europea, será preciso, además, un visado.

No será exigible el visado cuando el extranjero se encuentre provisto de la tarjeta de identidad de extranjero o, excepcionalmente, de una autorización de regreso.

3. Lo dispuesto en los párrafos anteriores no será de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España, cuya concesión se regirá por lo dispuesto en su normativa específica.

4. Se podrá autorizar la entrada en España de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos en los párrafos anteriores cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España. En estos casos, se procederá a hacer entrega al extranjero de la documentación que se establezca reglamentariamente.

5. La entrada en territorio nacional de los extranjeros a los que no les sea de aplicación el régimen comunitario, podrá ser registrada por las autoridades españolas a los efectos de control de su período de permanencia legal en España, de conformidad con la [Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal](#).

Artículo 25 bis. Tipos de visado.

1. Los extranjeros que se propongan entrar en territorio español deberán estar provistos de visado, válidamente expedido y en vigor, extendido en su pasaporte o documento de viaje o, en su caso, en documento aparte, salvo lo dispuesto en el apartado 2 del [artículo 25 de esta Ley](#).

2. Los visados a que se refiere el apartado anterior serán de una de las clases siguientes:

- Visado de tránsito, que habilita a transitar por la zona de tránsito internacional de un aeropuerto español o a atravesar el territorio español. No será exigible la obtención de dicho visado en casos de tránsito de un extranjero a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea solicitado por un Estado miembro de la Unión Europea o por un tercer estado que tenga suscrito con España un acuerdo internacional sobre esta materia.
- Visado de estancia, que habilita para una estancia ininterrumpida o estancias sucesivas por un período o suma de períodos cuya duración total no exceda de tres meses por semestre a partir de la fecha de la primera entrada.
- Visado de residencia, que habilita para residir sin ejercer actividad laboral o profesional.
- Visado de residencia y trabajo, que habilita para la entrada y estancia por un período máximo de tres meses y para el comienzo, en ese plazo, de la actividad laboral o profesional para la que hubiera sido previamente autorizado. En este tiempo deberá producirse el alta del trabajador en la Seguridad Social, que dotará de eficacia a la autorización de residencia y trabajo, por cuenta propia o ajena. Si transcurrido el plazo no se hubiera producido el alta, el extranjero quedará obligado a salir del territorio nacional, incurriendo, en caso contrario, en la infracción contemplada en el [artículo 53.1.a de esta Ley](#).
- Visado de residencia y trabajo de temporada, que habilita para trabajar por cuenta ajena hasta nueve meses en un período de doce meses consecutivos.
- Visado de estudios, que habilita a permanecer en España para la realización de cursos, estudios, trabajos de investigación o formación, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado, no remunerados laboralmente.
- Visado de investigación, que habilita al extranjero a permanecer en España para realizar proyectos de investigación en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación.

3. Reglamentariamente, se desarrollarán los diferentes tipos de visados.

Artículo 26. Prohibición de entrada en España.

1. No podrán entrar en España, ni obtener un visado a tal fin, los extranjeros que hayan sido expulsados, mientras dure la prohibición de entrada, así como aquellos que la tengan prohibida por otra causa legalmente establecida o en virtud de convenios internacionales en los que sea parte España.

2. A los extranjeros que no cumplan los requisitos establecidos para la entrada, les será denegada mediante resolución motivada con información acerca de los recursos que puedan interponer contra ella, plazo para hacerlo y autoridad ante quien deben formalizarlo y de su derecho a la asistencia letrada que podrá ser de oficio, y de intérprete, que comenzará en el momento mismo de efectuarse el control en el puesto fronterizo.

Artículo 27. Expedición del visado.

1. El visado se solicitará y expedirá en las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de España, salvo en los supuestos excepcionales que se contemplen reglamentariamente o en los supuestos en los que el Estado español, de acuerdo con la normativa comunitaria sobre la materia, haya acordado su representación con otro Estado miembro de la Unión Europea en materia de visados de tránsito o estancia.

2. La concesión del visado:

- Habilitará al extranjero para presentarse en un puesto fronterizo español y solicitar su entrada.
- Habilitará al extranjero, una vez se ha efectuado la entrada en territorio español, a permanecer en España en la situación para la que hubiese sido expedido, sin perjuicio de la obligatoriedad de obtener, en su caso, la tarjeta de identidad de extranjero.

3. Reglamentariamente se establecerá la normativa específica del procedimiento de concesión y expedición de visados, conforme a lo previsto en la [disposición adicional undécima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#). En dicho procedimiento podrá requerirse la comparecencia personal del solicitante.

4. El ejercicio de la potestad de otorgamiento o denegación de visados se sujetará a los compromisos internacionales vigentes en la materia y se orientará al cumplimiento de los fines de la política exterior del Reino de España y de otras políticas públicas españolas o de la Unión Europea, como la política de inmigración, la política económica y la de seguridad ciudadana.

5. Para supuestos excepcionales podrán fijarse por vía reglamentaria otros criterios a los que haya de someterse el otorgamiento y denegación de visados.

6. La denegación de visado deberá ser motivada cuando se trate de visados de residencia para reagrupación familiar o para el trabajo por cuenta ajena, así como en el caso de visados de estancia o de tránsito. Si la denegación se debe a que el solicitante del visado está incluido en la lista de personas no admisibles prevista en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1990, se le comunicará así de conformidad con las normas establecidas por dicho Convenio. La resolución expresará los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

Artículo 28. De la salida de España.

1. Las salidas del territorio español podrán realizarse libremente, excepto en los casos previstos en el Código Penal y en la presente Ley. La salida de los extranjeros a los que no les sea de aplicación el régimen comunitario, podrá ser registrada por las autoridades españolas a los efectos de control de su período de permanencia legal en España de conformidad con la [Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal](#).

2. Excepcionalmente, el Ministro del Interior podrá prohibir la salida del territorio español por razones de seguridad nacional o de salud pública. La instrucción y resolución de los expedientes de prohibición tendrá siempre carácter individual.

3. La salida será obligatoria en los siguientes supuestos:

- Expulsión del territorio español por orden judicial, en los casos previstos en el Código Penal.
- Expulsión o devolución acordadas por resolución administrativa en los casos previstos en la presente Ley.
- Denegación administrativa de las solicitudes formuladas por el extranjero para continuar permaneciendo en territorio español, o falta de autorización para encontrarse en España.
- Cumplimiento del plazo en el que un trabajador extranjero se hubiera comprometido a regresar a su país de origen en el marco de un programa de retorno voluntario.

CAPÍTULO II.

DE LA AUTORIZACIÓN DE ESTANCIA Y DE RESIDENCIA.

Artículo 29. Enumeración de las situaciones.

1. Los extranjeros podrán encontrarse en España en las situaciones de estancia o residencia.
2. Las diferentes situaciones de los extranjeros en España podrán acreditarse mediante pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, visado o tarjeta de identidad de extranjero, según corresponda.

Artículo 30. Situación de estancia.

1. Estancia es la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días, sin perjuicio de lo dispuesto en el [artículo 33](#) para la admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado.
2. Transcurrido dicho tiempo, para permanecer en España será preciso obtener o una prórroga de estancia o una autorización de residencia.
3. En los supuestos de entrada con visado, cuando la duración de éste sea inferior a tres meses se podrá prorrogar la estancia, que en ningún caso podrá ser superior a tres meses, en un período de seis meses.
4. En los supuestos de entrada sin visado, cuando concurren circunstancias excepcionales que lo justifiquen, podrá autorizarse la estancia de un extranjero en el territorio español más allá de tres meses.

Artículo 30 bis. Situación de residencia.

1. Son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir.
2. Los residentes podrán encontrarse en la situación de residencia temporal o de residencia de larga duración.

Artículo 31. Situación de residencia temporal.

1. La residencia temporal es la situación que autoriza a permanecer en España por un período superior a 90 días e inferior a cinco años. Las autorizaciones de duración inferior a cinco años podrán renovarse, a petición del interesado, atendiendo a las circunstancias que motivaron su concesión. La duración de las autorizaciones iniciales de residencia temporal y de las renovaciones se establecerá reglamentariamente.
2. La autorización inicial de residencia temporal que no comporte autorización de trabajo se concederá a los extranjeros que dispongan de medios suficientes para sí y, en su caso, para los de su familia. Reglamentariamente se establecerán los criterios para determinar la suficiencia de dichos medios.
3. La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente.

En estos supuestos no será exigible el visado.

4. La autorización inicial de residencia temporal y trabajo, que autorizará a realizar actividades lucrativas por cuenta propia y/o ajena, se concederá de acuerdo a lo dispuesto por los [artículos 36 y siguientes de esta Ley](#).

5. Para autorizar la residencia temporal de un extranjero será preciso que carezca de antecedentes penales en España o en los países anteriores de residencia, por delitos existentes en el ordenamiento español, y no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.

6. Los extranjeros con autorización de residencia temporal vendrán obligados a poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios de nacionalidad, estado civil y domicilio.

7. Para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal, se valorará en su caso:

- Los antecedentes penales, considerando la existencia de indultos o las situaciones de remisión condicional de la pena o la suspensión de la pena privativa de libertad.
- El incumplimiento de las obligaciones del extranjero en materia tributaria y de seguridad social.

A los efectos de dicha renovación, se valorará especialmente el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contempladas en el [artículo 2 ter de esta Ley](#).

Artículo 31 bis. Residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.

1. Las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género](#), así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente.

2. Si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular, el expediente administrativo sancionador incoado por infracción del [artículo 53.1.a de esta Ley](#) será suspendido por el instructor hasta la resolución del procedimiento penal.

3. La mujer extranjera que se halle en la situación descrita en el apartado anterior, podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a partir del momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor o, en su defecto, Informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género. Dicha autorización no se resolverá hasta que concluya el procedimiento penal.

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad competente para otorgar la autorización por circunstancias excepcionales podrá conceder una autorización provisional de residencia y trabajo a favor de la mujer extranjera. La autorización provisional eventualmente concedida concluirá en el momento en que se conceda o deniegue definitivamente la autorización por circunstancias excepcionales.

4. Cuando el procedimiento penal concluyera con una sentencia condenatoria, se notificará a la interesada la concesión de la residencia temporal y de trabajo solicitada. En el supuesto de que no se

hubiera solicitado, se le informará de la posibilidad de conceder a su favor una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales otorgándole un plazo para su solicitud.

Cuando del procedimiento penal concluido no pudiera deducirse la situación de violencia de género, continuará el expediente administrativo sancionador inicialmente suspendido.

Artículo 32. Residencia de larga duración.

1. La residencia de larga duración es la situación que autoriza a residir y trabajar en España indefinidamente, en las mismas condiciones que los españoles.

2. Tendrán derecho a residencia de larga duración los que hayan tenido residencia temporal en España durante cinco años de forma continuada, que reúnan las condiciones que se establezcan reglamentariamente. A los efectos de obtener la residencia de larga duración computarán los periodos de residencia previa y continuada en otros Estados miembros, como titular de la tarjeta azul de la UE. Se considerará que la residencia ha sido continuada aunque por períodos de vacaciones u otras razones que se establezcan reglamentariamente el extranjero haya abandonado el territorio nacional temporalmente.

3. Los extranjeros residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea podrán solicitar por sí mismos y obtener una autorización de residencia de larga duración en España cuando vayan a desarrollar una actividad por cuenta propia o ajena, o por otros fines, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente. No obstante, en el supuesto de que los extranjeros residentes de larga duración en otro estado miembro de la Unión Europea deseen conservar el estatuto de residente de larga duración adquirido en el primer estado miembro, podrán solicitar y obtener una autorización de residencia temporal en España.

4. Con carácter reglamentario se establecerán criterios para la concesión de otras autorizaciones de residencia de larga duración en supuestos individuales de especial vinculación con España.

5. La extinción de la residencia de larga duración se producirá en los casos siguientes:

- Cuando la autorización se haya obtenido de manera fraudulenta.
- Cuando se dicte una orden de expulsión en los casos previstos en la Ley.
- Cuando se produzca la ausencia del territorio de la Unión Europea durante 12 meses consecutivos. Reglamentariamente se establecerán las excepciones a la pérdida de la autorización por este motivo, así como el procedimiento y requisitos para recuperar la autorización de residencia de larga duración.
- Cuando se adquiera la residencia de larga duración en otro Estado miembro.

6. Las personas extranjeras que hayan perdido la condición de residentes de larga duración podrán recuperar dicho estatuto mediante un procedimiento simplificado que se desarrollará reglamentariamente.

Dicho procedimiento se aplicará sobre todo en el caso de personas que hayan residido en otro Estado miembro para la realización de estudios.

Artículo 33. Régimen de admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado.

1. Podrá ser autorizado, en régimen de estancia, el extranjero que tenga como fin único o principal

realizar una de las siguientes actividades de carácter no laboral:

- Cursar o ampliar estudios.
- Realizar actividades de investigación o formación, sin perjuicio del régimen especial de los investigadores regulado en el [artículo 38 bis de esta Ley](#).
- Participar en programas de intercambio de alumnos en cualesquiera centros docentes o científicos, públicos o privados, oficialmente reconocidos.
- Realizar prácticas.
- Realizar servicios de voluntariado.

2. La vigencia de la autorización coincidirá con la duración del curso para el que esté matriculado, de los trabajos de investigación, del intercambio de alumnos, de las prácticas o del servicio de voluntariado.

3. La autorización se prorrogará anualmente si el titular demuestra que sigue reuniendo las condiciones requeridas para la expedición de la autorización inicial y que cumple los requisitos exigidos, bien por el centro de enseñanza o científico al que asiste, habiéndose verificado la realización de los estudios o los trabajos de investigación, bien por el programa de intercambio o voluntariado, o centro donde realice las prácticas.

4. Los extranjeros admitidos con fines de estudio, prácticas no laborales o voluntariado podrán ser autorizados para ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena, en la medida en que ello no limite la prosecución de los estudios o actividad asimilada, en los términos que reglamentariamente se determinen.

5. La realización de trabajo en una familia para compensar la estancia y mantenimiento en la misma, mientras se mejoran los conocimientos lingüísticos o profesionales se regulará de acuerdo con lo dispuesto en los acuerdos internacionales sobre colocación au pair.

6. Se facilitará la entrada y permanencia en España, en los términos establecidos reglamentariamente, de los estudiantes extranjeros que participen en programas de la Unión Europea destinados a favorecer la movilidad con destino a la Unión o en la misma.

7. Todo extranjero, admitido en calidad de estudiante en otro Estado miembro de la Unión Europea, que solicite cursar parte de sus estudios ya iniciados o completar éstos en España podrá solicitar una autorización de estancia por estudios y obtenerla, si reúne los requisitos reglamentarios para ello, no siendo exigible el visado.

A fin de que todo extranjero admitido en calidad de estudiante en España pueda solicitar cursar parte de sus estudios ya iniciados o completar éstos en otro Estado miembro de la Unión Europea, las Autoridades españolas facilitarán la información oportuna sobre la permanencia de aquél en España, a instancia de las Autoridades competentes de dicho Estado miembro.

8. Se someten al régimen de estancia previsto en este artículo los extranjeros que cursen en España estudios de formación sanitaria especializada de acuerdo con la [Ley 44/2003, de 11 de noviembre, de profesiones sanitarias](#), salvo que ya contaran con una autorización de residencia previamente al inicio de los mismos, en cuyo caso podrán continuar en dicha situación.

Artículo 34. Residencia de apátridas, indocumentados y refugiados.

1. El Ministro del Interior reconocerá la condición de apátrida a los extranjeros que manifestando que carecen de nacionalidad reúnen los requisitos previstos en la [Convención sobre el Estatuto de](#)

[Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954](#) y les expedirá la documentación prevista en el [artículo 27 de la citada Convención](#). El estatuto de apátrida comportará el régimen específico que reglamentariamente se determine.

2. En cualquier caso, el extranjero que se presente en dependencias del Ministerio del Interior acreditando que no puede ser documentado por las autoridades de ningún país y que desea ser documentado por España, una vez verificada la pertinente información y siempre que concurren y se acrediten razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, podrá obtener, en los términos que reglamentariamente se determinen, un documento identificativo que acredite su inscripción en las referidas dependencias. En todo caso, se denegará la documentación solicitada cuando el peticionario esté incurso en alguno de los supuestos del [artículo 26](#), o se haya dictado contra él una orden de expulsión.

3. La resolución favorable sobre la petición de asilo en España supondrá el reconocimiento de la condición de refugiado del solicitante el cual tendrá derecho a residir en España y a desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles de conformidad con lo dispuesto en la [Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo](#), y su normativa de desarrollo. Dicha condición supondrá su no devolución ni expulsión en los términos del [artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951](#).

Artículo 35. Menores no acompañados.

1. El Gobierno promoverá el establecimiento de Acuerdos de colaboración con los países de origen que contemplen, integradamente, la prevención de la inmigración irregular, la protección y el retorno de los menores no acompañados. Las Comunidades Autónomas serán informadas de tales Acuerdos.

2. Las Comunidades Autónomas podrán establecer acuerdos con los países de origen dirigidos a procurar que la atención e integración social de los menores se realice en su entorno de procedencia. Tales acuerdos deberán asegurar debidamente la protección del interés de los menores y contemplarán mecanismos para un adecuado seguimiento por las Comunidades Autónomas de la situación de los mismos.

3. En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias.

4. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la Comunidad Autónoma en la que se halle.

5. La Administración del Estado solicitará informe sobre las circunstancias familiares del menor a la representación diplomática del país de origen con carácter previo a la decisión relativa a la iniciación de un procedimiento sobre su repatriación. Acordada la iniciación del procedimiento, tras haber oído al menor si tiene suficiente juicio, y previo informe de los servicios de protección de menores y del Ministerio Fiscal, la Administración del Estado resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen, a aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España. De acuerdo con el principio de interés superior del menor, la repatriación al

país de origen se efectuará bien mediante reagrupación familiar, bien mediante la puesta a disposición del menor ante los servicios de protección de menores, si se dieran las condiciones adecuadas para su tutela por parte de los mismos.

6. A los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años se les reconocerá capacidad para actuar en el procedimiento de repatriación previsto en este artículo, así como en el orden jurisdiccional contencioso administrativo por el mismo objeto, pudiendo intervenir personalmente o a través del representante que designen.

Cuando se trate de menores de dieciséis años, con juicio suficiente, que hubieran manifestado una voluntad contraria a la de quien ostenta su tutela o representación, se suspenderá el curso del procedimiento, hasta el nombramiento del defensor judicial que les represente.

7. Se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se otorgará al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores. La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor.

8. La concesión de una autorización de residencia no será obstáculo para la ulterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor, en los términos establecidos en el apartado cuarto de este artículo.

9. Reglamentariamente se determinarán las condiciones que habrán de cumplir los menores tutelados que dispongan de autorización de residencia y alcancen la mayoría de edad para renovar su autorización o acceder a una autorización de residencia y trabajo teniendo en cuenta, en su caso, los informes positivos que, a estos efectos, puedan presentar las entidades públicas competentes referidos a su esfuerzo de integración, la continuidad de la formación o estudios que se estuvieran realizando, así como su incorporación, efectiva o potencial, al mercado de trabajo. Las Comunidades Autónomas desarrollarán las políticas necesarias para posibilitar la inserción de los menores en el mercado laboral cuando alcancen la mayoría de edad.

10. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado adoptarán las medidas técnicas necesarias para la identificación de los menores extranjeros indocumentados, con el fin de conocer las posibles referencias que sobre ellos pudieran existir en alguna institución pública nacional o extranjera encargada de su protección. Estos datos no podrán ser usados para una finalidad distinta a la prevista en este apartado.

11. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas podrán establecer convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de los menores extranjeros no acompañados.

Cada convenio especificará el número de menores cuya tutela se compromete a asumir la entidad correspondiente, el lugar de residencia y los medios materiales que se destinarán a la atención de los mismos.

Estará legitimada para promover la constitución de la tutela la Comunidad Autónoma bajo cuya custodia se encuentre el menor. A tales efectos, deberá dirigirse al juzgado competente que proceda

en función del lugar en que vaya a residir el menor, adjuntando el convenio correspondiente y la conformidad de la entidad que vaya a asumir la tutela.

El régimen de la tutela será el previsto en el [Código Civil](#) y en la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#). Además, serán aplicables a los menores extranjeros no acompañados las restantes previsiones sobre protección de menores recogidas en el Código Civil y en la legislación vigente en la materia.

12. Las Comunidades Autónomas podrán llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas donde se encuentren los menores extranjeros no acompañados para asumir la tutela y custodia, con el fin de garantizar a los menores unas mejores condiciones de integración.

CAPÍTULO III. DE LAS AUTORIZACIONES PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES LUCRATIVAS.

Artículo 36. Autorización de residencia y trabajo.

1. Los extranjeros mayores de dieciséis años precisarán, para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, de la correspondiente autorización administrativa previa para residir y trabajar. La autorización de trabajo se concederá conjuntamente con la de residencia, salvo en los supuestos de penados extranjeros que se hallen cumpliendo condenas o en otros supuestos excepcionales que se determinen reglamentariamente.

2. La eficacia de la autorización de residencia y trabajo inicial se condicionará al alta del trabajador en la Seguridad Social. La Entidad Gestora comprobará en cada caso la previa habilitación de los extranjeros para residir y realizar la actividad.

3. Cuando el extranjero se propusiera trabajar por cuenta propia o ajena, ejerciendo una profesión para la que se exija una titulación especial, la concesión de la autorización se condicionará a la tenencia y, en su caso, homologación del título correspondiente y, si las Leyes así lo exigiesen, a la colegiación.

4. Para la contratación de un extranjero, el empleador deberá solicitar la autorización a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, que en todo caso deberá acompañarse del contrato de trabajo que garantice una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización.

5. La carencia de la autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario a que dé lugar, incluidas las de Seguridad Social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, siempre que sean compatibles con su situación. En todo caso, el trabajador que carezca de autorización de residencia y trabajo no podrá obtener prestaciones por desempleo.

Salvo en los casos legalmente previstos, el reconocimiento de una prestación no modificará la situación administrativa del extranjero.

6. En la concesión inicial de la autorización administrativa para trabajar podrán aplicarse criterios especiales para determinadas nacionalidades en función del principio de reciprocidad.

7. No se concederá autorización para residir y realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional, a los extranjeros que, en el marco de un programa de retorno voluntario a su país de origen, se

hubieran comprometido a no retornar a España durante un plazo determinado en tanto no hubiera transcurrido dicho plazo.

8. Reglamentariamente se determinarán las condiciones y requisitos para hacer posible la participación de trabajadores extranjeros en sociedades anónimas laborales y sociedades cooperativas.

Artículo 37. Autorización de residencia y trabajo por cuenta propia.

1. Para la realización de actividades económicas por cuenta propia habrá de acreditarse el cumplimiento de todos los requisitos que la legislación vigente exige a los nacionales para la apertura y funcionamiento de la actividad proyectada, así como los relativos a la suficiencia de la inversión y la potencial creación de empleo, entre otros que reglamentariamente se establezcan.

2. La autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta propia se limitará a un ámbito geográfico no superior al de una Comunidad Autónoma, y a un sector de actividad. Su duración se determinará reglamentariamente.

3. La concesión de la autorización inicial de trabajo, en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de residencia, corresponderá a las Comunidades Autónomas de acuerdo con las competencias asumidas en los correspondientes Estatutos.

Artículo 38. Autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena.

1. Para la concesión inicial de la autorización de residencia y trabajo, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo.

2. La situación nacional de empleo será determinada por el Servicio Público de Empleo Estatal con la información proporcionada por las Comunidades Autónomas y con aquella derivada de indicadores estadísticos oficiales y quedará plasmada en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura. Dicho catálogo contendrá una relación de empleos susceptibles de ser satisfechos a través de la contratación de trabajadores extranjeros y será aprobado previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

Igualmente, se entenderá que la situación nacional de empleo permite la contratación en ocupaciones no catalogadas cuando de la gestión de la oferta se concluya la insuficiencia de demandantes de empleo adecuados y disponibles. Reglamentariamente se determinarán los requisitos mínimos para considerar que la gestión de la oferta de empleo es considerada suficiente a estos efectos.

3. El procedimiento de concesión de la autorización de residencia y trabajo inicial, sin perjuicio de los supuestos previstos cuando el extranjero que se halle en España se encuentre habilitado para solicitar u obtener una autorización de residencia y trabajo, se basará en la solicitud de cobertura de un puesto vacante, presentada por un empresario o empleador ante la autoridad competente, junto con el contrato de trabajo y el resto de documentación exigible, ofrecido al trabajador extranjero residente en un tercer país. Verificado el cumplimiento de los requisitos, la autoridad competente expedirá una autorización cuya eficacia estará condicionada a que el extranjero solicite el correspondiente visado y que, una vez en España, se produzca el alta del trabajador en la Seguridad Social.

4. El empresario o empleador estará obligado a comunicar el desistimiento de la solicitud de autorización si, mientras se resolviera la autorización o el visado, desapareciera la necesidad de

contratación del extranjero o se modificasen las condiciones del contrato de trabajo que sirvió de base a la solicitud. Asimismo, cuando el extranjero habilitado se hallase en España deberá registrar en los Servicios Públicos de Empleo el contrato de trabajo que dio lugar a la solicitud y formalizar el alta del trabajador en la Seguridad Social, y si no pudiera iniciarse la relación laboral, el empresario o empleador estará obligado a comunicarlo a las autoridades competentes.

5. La autorización inicial de residencia y trabajo se limitará, salvo en los casos previstos por la Ley y los Convenios Internacionales firmados por España, a un determinado territorio y ocupación. Su duración se determinará reglamentariamente.

6. La autorización de residencia y trabajo se renovará a su expiración:

- Cuando persista o se renueve el contrato de trabajo que motivó su concesión inicial, o cuando se cuente con un nuevo contrato.
- Cuando por la autoridad competente, conforme a la normativa de la Seguridad Social, se hubiera otorgado una prestación contributiva por desempleo.
- Cuando el extranjero sea beneficiario de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción social o laboral.
- Cuando concurren otras circunstancias previstas reglamentariamente, en particular, los supuestos de extinción del contrato de trabajo o suspensión de la relación laboral como consecuencia de ser víctima de violencia de género.

7. A partir de la primera concesión, las autorizaciones se concederán sin limitación alguna de ámbito geográfico u ocupación.

8. La concesión de la autorización inicial de trabajo, en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de residencia, corresponderá a las Comunidades Autónomas de acuerdo con las competencias asumidas en los correspondientes Estatutos.

Artículo 38 bis. Régimen especial de los investigadores.

1. Tendrá la consideración de investigador el extranjero cuya permanencia en España tenga como fin único o principal realizar proyectos de investigación, en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación.

2. Las entidades dedicadas a la investigación, públicas o privadas, que cumplan las condiciones previstas reglamentariamente, podrán ser autorizadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según corresponda, como organismos de investigación para acoger a investigadores extranjeros. Esta autorización tendrá una duración mínima de cinco años, salvo casos excepcionales en que se otorgará por un período más corto. Si transcurrido el plazo máximo no se hubiera notificado resolución expresa legítima al interesado, la solicitud deducida por éste se entenderá desestimada por silencio administrativo.

3. Reglamentariamente se determinarán los requisitos para la firma del convenio de acogida entre el investigador y el organismo de investigación y las condiciones del proyecto de investigación.

4. La situación del extranjero en régimen de investigador será la de autorización de residencia y trabajo, que se renovará anualmente si el titular sigue reuniendo las condiciones establecidas para la expedición de la autorización inicial.

5. Los extranjeros admitidos con estos fines podrán impartir clases o realizar otras actividades compatibles con su actividad principal de investigación, con arreglo a la normativa en vigor.

6. El organismo de investigación deberá informar cuanto antes, a la Autoridad que concedió la autorización de residencia y trabajo, de cualquier acontecimiento que impida la ejecución del convenio de acogida.

7. Todo extranjero admitido en calidad de investigador en otro Estado miembro de la Unión Europea que solicite realizar parte de su investigación en España durante un periodo superior a tres meses podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo y obtenerla si reúne los requisitos reglamentarios para ello, no siendo exigible el visado, pero pudiendo exigirse un nuevo convenio de acogida.

8. Una vez finalizado el convenio de acogida, o resuelto por causas no imputables al investigador establecidas reglamentariamente, tanto el investigador como los familiares reagrupados podrán ser autorizados para residir y ejercer una actividad lucrativa sin necesidad de un nuevo visado.

Artículo 38 ter. Residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados.

1. Se considerará profesional altamente cualificado a los efectos de este artículo a quienes acrediten cualificaciones de enseñanza superior o, excepcionalmente, tengan un mínimo de cinco años de experiencia profesional que pueda considerarse equiparable, en los términos que se determinen reglamentariamente.

2. Los profesionales altamente cualificados según este artículo obtendrán una autorización de residencia y trabajo documentada con una tarjeta azul de la UE.

3. Para la concesión de las autorizaciones destinadas a profesionales altamente cualificados podrá tenerse en cuenta la situación nacional de empleo, así como la necesidad de proteger la suficiencia de recursos humanos en el país de origen del extranjero.

4. El extranjero titular de la tarjeta azul de la UE que haya residido al menos dieciocho meses en otro Estado miembro de la Unión Europea, podrá obtener una autorización en España como profesional altamente cualificado. La solicitud podrá presentarse en España, antes del transcurso de un mes desde su entrada, o en el Estado miembro donde se halle autorizado. En caso de que la autorización originaria se hubiera extinguido sin que se haya resuelto la solicitud de autorización en España, se podrá conceder una autorización de estancia temporal para el extranjero y los miembros de su familia.

Si se extinguiese la vigencia de la autorización originaria para permanecer en España o si se denegase la solicitud, las autoridades podrán aplicar las medidas legalmente previstas para tal situación. En caso de que procediese su expulsión ésta se podrá ejecutar conduciendo al extranjero al Estado miembro del que provenga.

5. Reglamentariamente se determinarán los requisitos para la concesión y renovación de la autorización de residencia y trabajo regulada en este artículo.

Artículo 39. Gestión colectiva de contrataciones en origen.

1. El Ministerio de Trabajo e Inmigración, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, podrá aprobar una previsión anual de las ocupaciones y, en su caso, de las cifras previstas de empleos que se puedan cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen en un período determinado, a los que sólo tendrán acceso aquellos que no se hallen o residan en España. Asimismo, podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo en las condiciones que se determinen, dirigidos a hijos o nietos de español de origen o a determinadas ocupaciones. La

mencionada previsión tendrá en cuenta las propuestas que, previa consulta de los agentes sociales en su ámbito correspondiente, sean realizadas por las Comunidades Autónomas, y será adoptada previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

2. El procedimiento de concesión de la autorización inicial de residencia y trabajo mediante tramitación colectiva de los contratos en origen, estará basado en la gestión simultánea de una pluralidad de autorizaciones, presentadas por uno o varios empleadores, respecto de trabajadores seleccionados en sus países, con la participación, en su caso, de las autoridades competentes. En la gestión del mismo se actuará coordinadamente con las Comunidades Autónomas competentes para la concesión de la autorización de trabajo inicial.

3. Las ofertas de empleo realizadas a través de este procedimiento se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios.

Artículo 40. Supuestos específicos de exención de la situación nacional de empleo.

1. No se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo cuando el contrato de trabajo vaya dirigido a:

6. Los familiares reagrupados en edad laboral, o el cónyuge o hijo de extranjero residente en España con una autorización renovada, así como al hijo de español nacionalizado o de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Espacio Económico Europeo, siempre que estos últimos lleven, como mínimo, un año residiendo legalmente en España y al hijo no le sea de aplicación el régimen comunitario.

7. Los titulares de una autorización previa de trabajo que pretendan su renovación.

8. Los trabajadores necesarios para el montaje por renovación de una instalación o equipos productivos.

9. Los que hubieran gozado de la condición de refugiados, durante el año siguiente a la cesación de la aplicación de la [Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados](#), por los motivos recogidos en el supuesto 5 de la sección C de su [artículo 1](#).

10. Los que hubieran sido reconocidos como apátridas y los que hubieran perdido la condición de apátridas el año siguiente a la terminación de dicho estatuto.

11. Los extranjeros que tengan a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española.

12. Los extranjeros nacidos y residentes en España.

13. Los hijos o nietos de español de origen.

14. Los menores extranjeros en edad laboral con autorización de residencia que sean tutelados por la entidad de protección de menores competente, para aquellas actividades que, a criterio de la mencionada entidad, favorezcan su integración social, y una vez acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen.

15. Los extranjeros que obtengan la autorización de residencia por circunstancias excepcionales en los supuestos que se determinen reglamentariamente y, en todo caso, cuando se trate de víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos.

16. Los extranjeros que hayan sido titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada, durante dos años naturales, y hayan retornado a su país.

17. Los extranjeros que hayan renunciado a su autorización de residencia y trabajo en virtud de un programa de retorno voluntario.

2. Tampoco se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo, en las condiciones que se determinen reglamentariamente para:

- La cobertura de puestos de confianza y directivos de empresas.
- Los profesionales altamente cualificados, incluyendo técnicos y científicos contratados por entidades públicas, universidades o centros de investigación, desarrollo e innovación dependientes de empresas, sin perjuicio de la aplicación del régimen específico de autorización aplicable de conformidad con la presente Ley.
- Los trabajadores en plantilla de una empresa o grupo de empresas en otro país que pretendan desarrollar su actividad laboral para la misma empresa o grupo en España.
- Los artistas de reconocido prestigio.

Artículo 41. Excepciones a la autorización de trabajo.

1. No será necesaria la obtención de autorización de trabajo para el ejercicio de las actividades siguientes:

- Los técnicos y científicos extranjeros, invitados o contratados, por el Estado, las comunidades autónomas o los entes locales o los organismos que tengan por objeto la promoción y desarrollo de la investigación promovidos o participados mayoritariamente por las anteriores.
- Los profesores extranjeros invitados o contratados por una universidad española.
- El personal directivo y el profesorado extranjeros, de instituciones culturales y docentes dependientes de otros Estados, o privadas, de acreditado prestigio, oficialmente reconocidas por España, que desarrollen en nuestro país programas culturales y docentes de sus países respectivos, en tanto limiten su actividad a la ejecución de tales programas.
- Los funcionarios civiles o militares de las Administraciones estatales extranjeras que vengan a España para desarrollar actividades en virtud de acuerdos de cooperación con la Administración española.
- Los corresponsales de medios de comunicación social extranjeros, debidamente acreditados para el ejercicio de la actividad informativa.
- Los miembros de misiones científicas internacionales que realicen trabajos e investigaciones en España, autorizados por el Estado.
- Los artistas que vengan a España a realizar actuaciones concretas que no supongan una actividad continuada.
- Los ministros, religiosos o representantes de las diferentes iglesias y confesiones, debidamente inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, en tanto limiten su actividad a funciones estrictamente religiosas.
- Los extranjeros que formen parte de los órganos de representación, gobierno y administración de los sindicatos homologados internacionalmente, siempre que limiten su actividad a funciones estrictamente sindicales.
- Los menores extranjeros en edad laboral tutelados por la entidad de protección de menores competente, para aquellas actividades que, a propuesta de la mencionada entidad, mientras permanezcan en esa situación, favorezcan su integración social.

2. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para acreditar la excepción. En todo caso, este procedimiento será el mismo tanto para el personal de instituciones públicas como de organismos promovidos o participados mayoritariamente por una Administración pública.

3. (suprimido en 2009)

Artículo 42. Régimen especial de los trabajadores de temporada.

1. El Gobierno regulará reglamentariamente la autorización de residencia y trabajo para los

trabajadores extranjeros en actividades de temporada o campaña que les permita la entrada y salida del territorio nacional, así como la documentación de su situación, de acuerdo con las características de las citadas campañas y la información que le suministren las Comunidades Autónomas donde se promuevan.

2. Para conceder las autorizaciones de residencia y trabajo deberá garantizarse que los trabajadores temporeros serán alojados en condiciones de dignidad e higiene adecuadas.

3. Las Administraciones públicas promoverán la asistencia de los servicios sociales adecuados.

4. Las ofertas de empleo de temporada se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios.

5. Las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y los agentes sociales promoverán los circuitos que permitan la concatenación de los trabajadores de temporada, en colaboración con la Administración General del Estado.

6. Reglamentariamente se determinarán las condiciones para que los trabajadores en plantilla de una empresa o grupo de empresas que desarrollen su actividad en otro país puedan ser autorizados a trabajar temporalmente en España para la misma empresa o grupo.

Artículo 43. Trabajadores transfronterizos y prestación transnacional de servicios.

1. Los trabajadores extranjeros que, residiendo en la zona limítrofe, desarrollen su actividad en España y regresen a su lugar de residencia diariamente deberán obtener la correspondiente autorización administrativa, con los requisitos y condiciones con que se conceden las autorizaciones de régimen general, siéndoles de aplicación en cuanto a los derechos de seguridad social lo establecido en el [artículo 14.1 de esta Ley](#)

2. Reglamentariamente se establecerán las condiciones para la autorización de residencia y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios, de acuerdo con la normativa vigente.

CAPÍTULO IV. DE LAS TASAS POR AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS Y POR TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE VISADO.

Artículo 44. Hecho imponible.

1. Las tasas se regirán por la presente Ley y por las demás fuentes normativas que para las tasas se establecen en el [artículo 9 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos](#).

2. Constituye el hecho imponible de las tasas la tramitación de las autorizaciones administrativas y de los documentos de identidad previstos en esta Ley, así como de sus prórrogas, modificaciones y renovaciones; en particular:

- La tramitación de autorizaciones para la prórroga de la estancia en España.
- La tramitación de las autorizaciones para residir en España.
- La tramitación de autorizaciones de trabajo, salvo que se trate de autorizaciones para un período inferior a seis meses.
- La tramitación de tarjetas de identidad de extranjeros.
- La tramitación de documentos de identidad a indocumentados.

- La tramitación de visado.

Artículo 45. Devengo.

1. Las tasas se devengarán cuando se solicite la autorización, la prórroga, la modificación, la renovación, o el visado.

En el caso de las Comunidades Autónomas que tengan traspasadas las competencias en materia de autorización de trabajo, les corresponderá el devengo del rendimiento de las tasas.

2. En los casos de autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena a favor de trabajadores de servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, el devengo de la tasa se producirá en el momento de afiliación y/o alta del trabajador en la Seguridad Social.

3. En los casos de renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, en ausencia de empleador, y cuando se trate de trabajadores de servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, el devengo de la tasa se producirá en el momento de alta del trabajador en la Seguridad Social.

4. El importe de las tasas se establecerá por orden ministerial de los departamentos competentes. Cuando las Comunidades Autónomas tengan traspasadas las competencias en materia de autorización inicial de trabajo, éstas se regirán por la legislación correspondiente.

Artículo 46. Sujetos pasivos.

1. Serán sujetos pasivos de las tasas los solicitantes de visado y las personas en cuyo favor se concedan las autorizaciones o se expidan los documentos previstos en el [artículo 44](#), salvo en las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena, en cuyo caso será sujeto pasivo el empleador o empresario, excepto en el supuesto de relaciones laborales en el sector del servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, en que lo será el propio trabajador.

2. Será nulo todo pacto por el que el trabajador por cuenta ajena asuma la obligación de pagar en todo o en parte el importe de las tasas establecidas.

Artículo 47. Exención.

No vendrán obligados al pago de las tasas por la concesión de las autorizaciones para trabajar los nacionales iberoamericanos, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, los sefardíes, los hijos y nietos de español o española de origen, y los extranjeros nacidos en España cuando pretendan realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia.

Las solicitudes de visado presentadas por nacionales de terceros países beneficiarios de derecho comunitario en materia de libre circulación y residencia estarán exentas del pago de las tasas de tramitación.

Las entidades públicas de protección de menores estarán exentas del pago de las tasas derivadas de las autorizaciones que están obligadas a solicitar para éstos en ejercicio de la representación legal que de ellos ostentan.

En aplicación de la normativa comunitaria sobre la materia, quedarán exentos del pago de la tasa

relativa a visados de tránsito o estancia, los niños menores de seis años; los investigadores nacionales de terceros países que se desplacen con fines de investigación científica en los términos establecidos por la Recomendación 2005/761/CE, del Parlamento y del Consejo; y los representantes de organizaciones sin ánimo de lucro que no sean mayores de 25 años y vayan a participar en seminarios, conferencias o acontecimientos deportivos o educativos, organizados por organizaciones sin ánimo de lucro.

Artículo 48. Cuantía de las tasas.

1. El importe de las tasas se establecerá por Orden ministerial de los Departamentos competentes, sin perjuicio de lo dispuesto por la normativa comunitaria en relación con procedimientos de solicitud de visados de tránsito o estancia.

2. Las normas que determinen la cuantía de las tasas deberán ir acompañadas de una memoria económico-financiera sobre el coste de la actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía propuesta, la cual deberá ajustarse a lo establecido en los [artículos 7 y 19.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril](#).

3. Se consideran elementos y criterios esenciales de cuantificación que sólo podrán modificarse mediante norma del mismo rango, los siguientes:

- En la tramitación de la solicitud de visado, los gastos administrativos de tramitación, la limitación de los efectos del visado de tránsito aeroportuario, la duración de la estancia, el número de entradas autorizadas, el carácter de la residencia, así como, en su caso, el hecho de que se expida en frontera. También se tendrán en cuenta los costes complementarios que se originen por la expedición de visados, cuando, a petición del interesado, deba hacerse uso de procedimientos tales como mensajería, correo electrónico, correo urgente, telefax, telegrama o conferencia telefónica.
- En la concesión de autorizaciones para la prórroga de estancia en España, la duración de la prórroga.
- En la concesión de autorizaciones de residencia, la duración de la autorización, así como su carácter definitivo o temporal, y, dentro de estas últimas, el hecho de que se trate de la primera o ulteriores concesiones o sus renovaciones.
- En la concesión de autorizaciones de trabajo, la duración de la misma, su extensión y ámbito, el carácter y las modalidades de la relación por cuenta ajena, así como, en su caso, el importe del salario pactado.
- En la expedición de tarjetas de identidad de extranjeros, la duración de la autorización y el hecho de que se trate de la primera o ulteriores concesiones o sus renovaciones.

En todo caso, será criterio cuantitativo de las tasas el carácter individual o colectivo de las autorizaciones, prórrogas, modificaciones o renovaciones.

4. Los importes de las tasas por tramitación de la solicitud de visado se adecuarán a la revisión que proceda por aplicación del derecho comunitario. Se acomodarán, asimismo, al importe que pueda establecerse por aplicación del principio de reciprocidad.

Artículo 49. Gestión, recaudación y autoliquidación.

1. La gestión y recaudación de las tasas corresponderá a los órganos competentes para la concesión de las autorizaciones, modificaciones, renovaciones y prórrogas, la expedición de la documentación a que se refiere el [artículo 44](#) y la tramitación de la solicitud de visado.

2. Los sujetos pasivos de las tasas estarán obligados a practicar operaciones de autoliquidación tributaria y a realizar el ingreso de su importe en el Tesoro cuando así se prevea reglamentariamente.

TÍTULO III. DE LAS INFRACCIONES EN MATERIA DE EXTRANJERÍA Y SU RÉGIMEN SANCIONADOR.

Artículo 50. La potestad sancionadora.

El ejercicio de la potestad sancionadora por la comisión de las infracciones administrativas previstas en la presente Ley Orgánica, se ajustará a lo dispuesto en la misma y en sus disposiciones de desarrollo, y en la [Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.](#)

Artículo 51. Tipos de infracciones.

1. Incurrirán en responsabilidad administrativa quienes sean autores o participen en cualquiera de las infracciones tipificadas en los artículos siguientes.

2. Las infracciones administrativas establecidas en la presente Ley Orgánica se clasifican en leves, graves y muy graves.

Artículo 52. Infracciones leves.

Son infracciones leves:

- La omisión o el retraso en la comunicación a las autoridades españolas de los cambios de nacionalidad, de estado civil o de domicilio, así como de otras circunstancias determinantes de su situación laboral cuando les sean exigibles por la normativa aplicable.
- El retraso, hasta tres meses, en la solicitud de renovación de las autorizaciones una vez hayan caducado.
- Encontrarse trabajando en España sin haber solicitado autorización administrativa para trabajar por cuenta propia, cuando se cuente con autorización de residencia temporal.
- Encontrarse trabajando en una ocupación, sector de actividad, o ámbito geográfico no contemplado por la autorización de residencia y trabajo de la que se es titular.
- La contratación de trabajadores cuya autorización no les habilita para trabajar en esa ocupación o ámbito geográfico, incurriéndose en una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros ocupados.

Artículo 53. Infracciones graves.

1. Son infracciones graves:

- Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente.
- Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.
- Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio, así como incurrir en falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito. Cuando cualquier autoridad tuviera conocimiento de una posible infracción por esta causa, lo pondrá en conocimiento de las autoridades competentes con el fin de que pueda instruirse el oportuno expediente sancionador.
- El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- La comisión de una tercera infracción leve, siempre que en un plazo de un año anterior

hubiera sido sancionado por dos faltas leves de la misma naturaleza.

- La participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la [Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana](#).
- Las salidas del territorio español por puestos no habilitados, sin exhibir la documentación prevista o contraviniendo las prohibiciones legalmente impuestas.
- Incumplir la obligación del apartado 2 del [artículo 4](#).

2. También son infracciones graves:

- No dar de alta, en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda, al trabajador extranjero cuya autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena hubiera solicitado, o no registrar el contrato de trabajo en las condiciones que sirvieron de base a la solicitud, cuando el empresario tenga constancia de que el trabajador se halla legalmente en España habilitado para el comienzo de la relación laboral. No obstante, estará exento de esta responsabilidad el empresario que comunique a las autoridades competentes la concurrencia de razones sobrevenidas que puedan poner en riesgo objetivo la viabilidad de la empresa o que, conforme a la legislación, impidan el inicio de dicha relación.
- Contraer matrimonio, simular relación afectiva análoga o constituirse en representante legal de un menor, cuando dichas conductas se realicen con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente un derecho de residencia, siempre que tales hechos no constituyan delito.
- Promover la permanencia irregular en España de un extranjero, cuando su entrada legal haya contado con una invitación expresa del infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el período de tiempo permitido por su visado o autorización. Para graduar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias personales y familiares concurrentes.
- Consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal por parte del titular de una vivienda habilitado para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurrirá en una infracción por cada persona indebidamente inscrita.

Artículo 54. Infracciones muy graves.

1. Son infracciones muy graves:

- Participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la [Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana](#).
- Inducir, promover, favorecer o facilitar con ánimo de lucro, individualmente o formando parte de una organización, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español o su permanencia en el mismo, siempre que el hecho no constituya delito.
- La realización de conductas de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, en los términos previstos en el [artículo 23 de la presente Ley](#), siempre que el hecho no constituya delito.
- La contratación de trabajadores extranjeros sin haber obtenido con carácter previo la correspondiente autorización de residencia y trabajo, incurriéndose en una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros ocupados, siempre que el hecho no constituya delito.
- Realizar, con ánimo de lucro, la infracción prevista en la letra d del apartado 2 del artículo anterior.
- Simular la relación laboral con un extranjero, cuando dicha conducta se realice con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente derechos reconocidos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito.
- La comisión de una tercera infracción grave siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas graves de la misma naturaleza.

2. También son infracciones muy graves:

- El incumplimiento de las obligaciones previstas para los transportistas en el [artículo 66](#), apartados 1 y 2.
- El transporte de extranjeros por vía aérea, marítima o terrestre, hasta el territorio español, por los sujetos responsables del transporte, sin que hubieran comprobado la validez y vigencia, tanto de los pasaportes, títulos de viaje o documentos de identidad pertinentes, como, en su caso, del correspondiente visado, de los que habrán de ser titulares los citados extranjeros.

- El incumplimiento de la obligación que tienen los transportistas de hacerse cargo sin pérdida de tiempo del extranjero o transportado que, por deficiencias en la documentación antes citada, no haya sido autorizado a entrar en España, así como del extranjero transportado en tránsito que no haya sido trasladado a su país de destino o que hubiera sido devuelto por las autoridades de éste, al no autorizarle la entrada.

Esta obligación incluirá los gastos de mantenimiento del citado extranjero y, si así lo solicitan las autoridades encargadas del control de entrada, los derivados del transporte de dicho extranjero, que habrá de producirse de inmediato, bien por medio de la compañía objeto de sanción o, en su defecto, por medio de otra empresa de transporte, con dirección al Estado a partir del cual haya sido transportado, al Estado que haya expedido el documento de viaje con el que ha viajado o a cualquier otro Estado donde esté garantizada su admisión.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, no se considerará infracción a la presente Ley el hecho de transportar hasta la frontera española a un extranjero que, habiendo presentado sin demora su solicitud de protección internacional, ésta le sea admitida a trámite, de conformidad con lo establecido en la [Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria](#).

Artículo 55. Sanciones.

1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas en los términos siguientes:

- Las infracciones leves con multa de hasta 500 euros.
- Las infracciones graves con multa de 501 hasta 10.000 euros. En el supuesto contemplado en el artículo 53.2.a de esta Ley, además de la sanción indicada, el empresario también estará obligado a sufragar los costes derivados del viaje.
- Las infracciones muy graves con multa desde 10.001 hasta 100.000 euros, excepto la prevista en el artículo 54.2.b, que lo será con una multa de 5.000 a 10.000 euros por cada viajero transportado o con un mínimo de 750.000 euros a tanto alzado, con independencia del número de viajeros transportados. La prevista en el artículo 54.2.a en relación con el artículo 66.1 lo será con una multa de 10.001 hasta 100.000 euros por cada viaje realizado sin haber comunicado los datos de las personas transportadas o habiéndolos comunicado incorrectamente, con independencia de que la Autoridad gubernativa pueda adoptar la inmovilización, incautación y decomiso del medio de transporte, o la suspensión provisional o retirada de la autorización de explotación.

2. La imposición de sanciones por las infracciones administrativas establecidas en la presente Ley Orgánica corresponderá al Subdelegado del Gobierno o al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Cuando una Comunidad Autónoma tenga atribuidas competencias en materia de autorización inicial de trabajo de extranjeros la imposición de las sanciones establecidas en esta Ley en los supuestos de infracción a que se refiere el párrafo siguiente corresponderá a la Comunidad Autónoma y se ejercerá por la Autoridad que la misma determine, dentro del ámbito de sus competencias.

En los supuestos calificados como infracción leve del [artículo 52.c, d y e](#), graves del [artículo 53.1.b](#), y [53.2.a](#), y muy grave del [artículo 54.1.d y f](#), el procedimiento sancionador se iniciará por acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento sancionador por infracciones del orden social, correspondiendo la imposición de las sanciones a las autoridades referidas en el párrafo anterior.

En los supuestos de participación en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, previstos en el [artículo 54.1.a](#), de acuerdo con lo establecido en el procedimiento sancionador que se determine reglamentariamente, la competencia sancionadora corresponderá al Secretario de Estado de Seguridad.

3. Para la graduación de las sanciones, el órgano competente en imponerlas se ajustará a criterios de proporcionalidad, valorando el grado de culpabilidad y, en su caso, el daño producido o el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia.

4. Para la determinación de la cuantía de la sanción se tendrá especialmente en cuenta la capacidad económica del infractor.

5. A no ser que pertenezcan a un tercero no responsable de la infracción, en el supuesto de la letra b del

apartado 1 del [artículo 54](#), serán objeto de decomiso los vehículos, embarcaciones, aeronaves, y cuantos bienes muebles o inmuebles, de cualquier naturaleza que sean, hayan servido de instrumento para la comisión de la citada infracción.

A fin de garantizar la efectividad del comiso, los bienes, efectos e instrumentos a que se refiere el apartado anterior podrán ser aprehendidos y puestos a disposición de la autoridad gubernativa, desde las primeras intervenciones, a resultas del expediente sancionador que resolverá lo pertinente en relación con los bienes decomisados.

6. En el supuesto de la infracción prevista en la letra d del apartado 1 del [artículo 54 de la presente Ley](#), la autoridad gubernativa podrá adoptar, sin perjuicio de la sanción que corresponda, la clausura del establecimiento o local desde seis meses a cinco años.

7. Si el sancionado por una infracción prevista en los [artículos 52.e](#) o [54.1.d de esta Ley](#) fuera subcontratista de otra empresa, el contratista principal y todos los subcontratistas intermedios que conocieran que la empresa sancionada empleaba a extranjeros sin contar con la correspondiente autorización, responderán, solidariamente, tanto de las sanciones económicas derivadas de las sanciones, como de las demás responsabilidades derivadas de tales hechos que correspondan al empresario con las Administraciones públicas o con el trabajador. El contratista o subcontratista intermedios no podrán ser considerados responsables si hubieran respetado la diligencia debida definida en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Artículo 56. Prescripción de las infracciones y de las sanciones.

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

2. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los dos años y las impuestas por infracciones leves al año.

3. Si la sanción impuesta fuera la de expulsión del territorio nacional la prescripción no empezará a contar hasta que haya transcurrido el periodo de prohibición de entrada fijado en la resolución con un máximo de diez años.

Artículo 57. Expulsión del territorio.

1. Cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados a, b, c, d y f del [artículo 53.1 de esta Ley Orgánica](#), podrá aplicarse, en atención al principio de proporcionalidad, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción.

2. Asimismo, constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

3. En ningún caso podrán imponerse conjuntamente las sanciones de expulsión y multa.

4. La expulsión conllevará, en todo caso, la extinción de cualquier autorización para permanecer legalmente en España, así como el archivo de cualquier procedimiento que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España del extranjero expulsado. No obstante, la expulsión podrá revocarse en los supuestos que se determinen reglamentariamente.

En el caso de las infracciones previstas en las letras a y b del artículo 53.1 de esta Ley, salvo que concurren razones de orden público o de seguridad nacional, si el extranjero fuese titular de una autorización de residencia válida expedida por otro Estado miembro, se le advertirá, mediante diligencia en el pasaporte, de la obligación de dirigirse de inmediato al territorio de dicho Estado. Si no cumplierse esa advertencia se tramitará el expediente de expulsión.

5. La sanción de expulsión no podrá ser impuesta, salvo que la infracción cometida sea la prevista en el artículo 54, letra a del apartado 1, o suponga una reincidencia en la comisión, en el término de un año, de una infracción de la misma naturaleza sancionable con la expulsión, a los extranjeros que se encuentren en los siguientes supuestos:

5. Los nacidos en España que hayan residido legalmente en los últimos cinco años.
6. Los residentes de larga duración. Antes de adoptar la decisión de la expulsión de un residente de larga duración, deberá tomarse en consideración el tiempo de su residencia en España y los vínculos creados, su edad, las consecuencias para el interesado y para los miembros de su familia, y los vínculos con el país al que va a ser expulsado.
7. Los que hayan sido españoles de origen y hubieran perdido la nacionalidad española.
8. Los que sean beneficiarios de una prestación por incapacidad permanente para el trabajo como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional ocurridos en España, así como los que perciban una prestación contributiva por desempleo o sean beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral.

Tampoco se podrá imponer o, en su caso, ejecutar la sanción de expulsión al cónyuge del extranjero que se encuentre en alguna de las situaciones señaladas anteriormente y que haya residido legalmente en España durante más de dos años, ni a sus ascendientes e hijos menores, o mayores con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, que estén a su cargo.

6. La expulsión no podrá ser ejecutada cuando ésta conculcase el principio de no devolución, o afecte a las mujeres embarazadas, cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o la salud de la madre.

7. a Cuando el extranjero se encuentre procesado o imputado en un procedimiento judicial por delito o falta para el que la Ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años o una pena de distinta naturaleza, y conste este hecho acreditado en el expediente administrativo de expulsión, en el plazo más breve posible y en todo caso no superior a tres días, el Juez, previa audiencia del Ministerio Fiscal, la autorizará salvo que, de forma motivada, aprecie la existencia de circunstancias que justifiquen su denegación.

En el caso de que el extranjero se encuentre sujeto a varios procesos penales tramitados en diversos juzgados, y consten estos hechos acreditados en el expediente administrativo de expulsión, la autoridad gubernativa instará de todos ellos la autorización a que se refiere el párrafo anterior.

b. No obstante lo señalado en el párrafo a anterior, el juez podrá autorizar, a instancias del interesado y previa audiencia del Ministerio Fiscal, la salida del extranjero del territorio español en la forma que determina la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

c. No serán de aplicación las previsiones contenidas en los párrafos anteriores cuando se trate de delitos tipificados en los [artículos 312.1, 313.1 y 318 bis del Código Penal](#).

8. Cuando los extranjeros, residentes o no, hayan sido condenados por conductas tipificadas como delitos en los [artículos 312.1, 313.1 y 318 bis del Código Penal](#), la expulsión se llevará a efecto una vez cumplida la pena privativa de libertad.

9. La resolución de expulsión deberá ser notificada al interesado, con indicación de los recursos que contra la misma se puedan interponer, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para presentarlos.

10. En el supuesto de expulsión de un residente de larga duración de otro Estado miembro de la Unión Europea que se encuentre en España, dicha expulsión sólo podrá efectuarse fuera del territorio de la Unión cuando la infracción cometida sea una de las previstas en los [artículos 53.1.d y f y 54.1.a y b de esta Ley Orgánica](#), y deberá consultarse al respecto a las Autoridades competentes de dicho Estado miembro de forma previa a la adopción de esa decisión de expulsión. En caso de no reunirse estos requisitos para que la expulsión se realice fuera del territorio de la Unión, la misma se efectuará al Estado miembro en el que se reconoció la residencia de larga duración.

Artículo 58. Efectos de la expulsión y devolución.

1. La expulsión llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español. La duración de la prohibición se determinará en consideración a las circunstancias que concurran en cada caso y su vigencia no excederá de cinco años.

2. Excepcionalmente, cuando el extranjero suponga una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública, la seguridad nacional o para la salud pública, podrá imponerse un período de prohibición de entrada de hasta diez años.

En las circunstancias que se determinen reglamentariamente, la autoridad competente no impondrá la prohibición de entrada cuando el extranjero hubiera abandonado el territorio nacional durante la tramitación de un expediente administrativo sancionador por alguno de los supuestos contemplados en las letras a y b del [artículo 53.1 de esta Ley Orgánica](#), o revocará la prohibición de entrada impuesta por las mismas causas, cuando el extranjero abandonara el territorio nacional en el plazo de cumplimiento voluntario previsto en la orden de expulsión.

3. No será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros en los siguientes supuestos:

- Los que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España.
- Los que pretendan entrar ilegalmente en el país.

4. En el supuesto de que se formalice una solicitud de protección internacional por personas que se encuentren en alguno de los supuestos mencionados en el apartado anterior, no podrá llevarse a cabo la devolución hasta que se haya decidido la inadmisión a trámite de la petición, de conformidad con la normativa de protección internacional.

Tampoco podrán ser devueltas las mujeres embarazadas cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre.

5. La devolución será acordada por la autoridad gubernativa competente para la expulsión.

6. Cuando la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de 72 horas, se solicitará de la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión.

7. La devolución acordada en el párrafo a del apartado 3 de este artículo conllevará la reiniciación del cómputo del plazo de prohibición de entrada que hubiese acordado la resolución de expulsión quebrantada. Asimismo, toda devolución acordada en aplicación del párrafo b del mismo apartado de este artículo llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años.

Artículo 59. Colaboración contra redes organizadas.

1. El extranjero que se encuentre irregularmente en España y sea víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con las autoridades competentes, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores.

2. Los órganos administrativos competentes encargados de la instrucción del expediente sancionador informarán a la persona interesada sobre las previsiones del presente artículo a fin de que decida si desea acogerse a esta vía, y harán la propuesta oportuna a la autoridad que deba resolver, que podrá conceder una autorización provisional de residencia y trabajo a favor del extranjero, según el procedimiento previsto reglamentariamente.

El instructor del expediente sancionador informará de las actuaciones en relación con este apartado a la autoridad encargada de la instrucción del procedimiento penal.

3. A los extranjeros que hayan quedado exentos de responsabilidad administrativa se les podrá facilitar, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por

circunstancias excepcionales, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley velando, en su caso, por su seguridad y protección.

4. Cuando el Ministerio Fiscal tenga conocimiento de que un extranjero, contra el que se ha dictado una resolución de expulsión, aparezca en un procedimiento penal como víctima, perjudicado o testigo y considere imprescindible su presencia para la práctica de diligencias judiciales, lo pondrá de manifiesto a la autoridad gubernativa competente para que valore la inejecución de su expulsión y, en el supuesto de que se hubiese ejecutado esta última, se procederá de igual forma a los efectos de que autorice su regreso a España durante el tiempo necesario para poder practicar las diligencias precisas, sin perjuicio de que se puedan adoptar algunas de las medidas previstas en la [Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales](#).

5. Las previsiones del presente artículo serán igualmente de aplicación a extranjeros menores de edad, debiendo tenerse en cuenta en el procedimiento la edad y madurez de éstos y, en todo caso, la prevalencia del principio del interés superior del menor.

6. Reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de colaboración de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y protección de las víctimas de los delitos señalados en el apartado primero.

Artículo 59 bis. Víctimas de la trata de seres humanos.

1. Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para la identificación de las víctimas de la trata de personas conforme a lo previsto en el [artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005](#).

2. Los órganos administrativos competentes para la instrucción del expediente sancionador, cuando estimen que existen motivos razonables para creer que una persona extranjera en situación irregular ha sido víctima de trata de seres humanos, informarán a la persona interesada sobre las previsiones del presente artículo y elevarán a la autoridad competente para su resolución la oportuna propuesta sobre la concesión de un período de restablecimiento y reflexión, de acuerdo con el procedimiento previsto reglamentariamente.

Dicho período de restablecimiento y reflexión tendrá una duración de, al menos, treinta días, y deberá ser suficiente para que la víctima pueda decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal. Durante este período, se le autorizará la estancia temporal y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiera incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas. Asimismo, durante el citado período las Administraciones competentes velarán por la subsistencia y, de resultar necesario, la seguridad y protección de la persona interesada.

3. El período de restablecimiento y reflexión podrá denegarse o ser revocado por motivos de orden público o cuando se tenga conocimiento de que la condición de víctima se ha invocado de forma indebida.

4. La autoridad competente podrá declarar a la víctima exenta de responsabilidad administrativa y podrá facilitarle, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales cuando lo considere necesario a causa de su cooperación para los fines de investigación o de las acciones penales, o en atención a su situación personal, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. Asimismo, en tanto se resuelva el procedimiento de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, se le podrá facilitar una autorización provisional de residencia y trabajo en los términos que se determinen reglamentariamente.

En la tramitación de las autorizaciones referidas en el párrafo anterior se podrá eximir de la aportación de aquellos documentos cuya obtención suponga un riesgo para la víctima.

5. Las previsiones del presente artículo serán igualmente de aplicación a personas extranjeras menores de edad, debiendo tenerse en cuenta la edad y madurez de éstas y, en todo caso, la prevalencia del interés superior del menor.

6. Reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de colaboración de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y protección de las víctimas de la

trata de seres humanos.

Artículo 60. Efectos de la denegación de entrada.

1. Los extranjeros a los que en frontera se les deniegue la entrada según lo previsto por el [artículo 26.2 de esta Ley](#), estarán obligados a regresar a su punto de origen.

La resolución de la denegación de entrada conllevará la adopción inmediata de las medidas necesarias para que el extranjero regrese en el plazo más breve posible. Cuando el regreso fuera a retrasarse más de setenta y dos horas, la autoridad que hubiera denegado la entrada se dirigirá al Juez de Instrucción para que determine el lugar donde hayan de ser internados hasta ese momento.

2. Los lugares de internamiento para extranjeros no tendrán carácter penitenciario, y estarán dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios. Los extranjeros internados estarán privados únicamente del derecho ambulatorio.

3. El extranjero durante su internamiento se encontrará en todo momento a disposición de la autoridad judicial que lo autorizó, debiéndose comunicar a ésta por la autoridad gubernativa cualquier circunstancia en relación a la situación de los extranjeros internados.

4. La detención de un extranjero a efectos de proceder al regreso a consecuencia de la denegación de entrada será comunicada al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país.

Artículo 61. Medidas cautelares.

1. Desde el momento en que se incoe un procedimiento sancionador en el que pueda proponerse la expulsión, el instructor, a fin de asegurar la resolución final que pudiera recaer, podrá adoptar alguna de las siguientes medidas cautelares:

- Presentación periódica ante las autoridades competentes.
- Residencia obligatoria en determinado lugar.
- Retirada del pasaporte o documento acreditativo de su nacionalidad, previa entrega al interesado del resguardo acreditativo de tal medida.
- Detención cautelar, por la autoridad gubernativa o sus agentes, por un período máximo de 72 horas previas a la solicitud de internamiento. En cualquier otro supuesto de detención, la puesta a disposición judicial se producirá en un plazo no superior a 72 horas.
- Internamiento preventivo, previa autorización judicial en los centros de internamiento.
- Cualquier otra medida cautelar que el juez estime adecuada y suficiente.

2. En los expedientes sancionadores en la comisión de infracciones por transportistas, si éstos infringen la obligación de tomar a cargo al extranjero transportado ilegalmente, podrá acordarse la suspensión de sus actividades, la prestación de fianzas, avales, o la inmovilización del medio de transporte utilizado.

Artículo 62. Ingreso en centros de internamiento.

1. Incoado el expediente por alguno de los supuestos contemplados en las letras a y b del [artículo 54.1](#), en las letras a, d y f del [artículo 53.1](#) y en el [artículo 57.2 de esta Ley Orgánica](#) en el que pueda proponerse expulsión del territorio español, el instructor podrá solicitar al Juez de Instrucción competente que disponga el ingreso del extranjero en un centro de internamiento en tanto se realiza la tramitación del expediente sancionador.

El Juez, previa audiencia del interesado y del Ministerio Fiscal, resolverá mediante auto motivado, en el que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, tomará en consideración las circunstancias concurrentes y, en especial, el riesgo de incomparecencia por carecer de domicilio o de documentación identificativa, las actuaciones del extranjero tendentes a dificultar o evitar la expulsión, así como la existencia de condena o sanciones administrativas previas y de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes. Asimismo, en caso de enfermedad grave del extranjero, el juez valorará el riesgo del internamiento para la salud pública o la salud del propio extranjero.

2. El internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de 60 días, y sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente.

3. Cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el apartado 1, el extranjero será puesto inmediatamente en libertad por la autoridad administrativa que lo tenga a su cargo, poniéndolo en conocimiento del Juez que autorizó su internamiento. Del mismo modo y por las mismas causas, podrá ser ordenado el fin del internamiento y la puesta en libertad inmediata del extranjero por el Juez, de oficio o a iniciativa de parte o del Ministerio Fiscal.

4. No podrá acordarse el ingreso de menores en los centros de internamiento, sin perjuicio de lo previsto en el [artículo 62 bis 1. i. de esta Ley](#). Los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en España serán puestos a disposición de las entidades públicas de protección de menores conforme establece la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y de acuerdo con las normas previstas en el [artículo 35 de esta Ley](#).

5. La incoación del expediente, las medidas cautelares de detención e internamiento y la resolución final del expediente de expulsión del extranjero serán comunicadas al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país.

6. A los efectos del presente artículo, el Juez competente para autorizar y, en su caso, dejar sin efecto el internamiento será el Juez de Instrucción del lugar donde se practique la detención. El Juez competente para el control de la estancia de los extranjeros en los Centros de Internamiento y en las Salas de Inadmisión de fronteras, será el Juez de Instrucción del lugar donde estén ubicados, debiendo designarse un concreto Juzgado en aquellos partidos judiciales en los que existan varios. Este Juez conocerá, sin ulterior recurso, de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales. Igualmente, podrá visitar tales centros cuando conozca algún incumplimiento grave o cuando lo considere conveniente.

Artículo 62 bis. Derechos de los extranjeros internados.

1. Los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario; el ingreso y estancia en los mismos tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada. En particular, el extranjero sometido a internamiento tiene los siguientes derechos:

5. A ser informado de su situación.

6. A que se vele por el respeto a su vida, integridad física y salud, sin que puedan en ningún caso ser sometidos a tratos degradantes o a malos tratos de palabra o de obra y a que sea preservada su dignidad y su intimidad.

7. A que se facilite el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las derivadas de su situación de internamiento.

8. A recibir asistencia médica y sanitaria adecuada y ser asistidos por los servicios de asistencia social del centro.

9. A que se comunique inmediatamente a la persona que designe en España y a su abogado el ingreso en el centro, así como a la oficina consular del país del que es nacional.

10. A ser asistido de abogado, que se proporcionará de oficio en su caso, y a comunicarse reservadamente con el mismo, incluso fuera del horario general del centro, cuando la urgencia del caso lo justifique.

11. A comunicarse en el horario establecido en el centro, con sus familiares, funcionarios consulares de su país u otras personas, que sólo podrán restringirse por resolución judicial.

12. A ser asistido de intérprete si no comprende o no habla castellano y de forma gratuita, si careciese de medios económicos.

13. A tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente tal medida y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar.

14. A entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes.

2. Los centros dispondrán de servicios de asistencia social y sanitaria con dotación suficiente. Las condiciones para la prestación de estos servicios se desarrollarán reglamentariamente.

3. Las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes y los organismos internacionales pertinentes podrán visitar los centros de internamiento; reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de las mismas.

Artículo 62 ter. Deberes de los extranjeros internados.

El extranjero sometido a internamiento estará obligado:

9. A permanecer en el centro a disposición del Juez de Instrucción que hubiere autorizado su ingreso.

10. A observar las normas por las que se rige el centro y cumplir las instrucciones generales impartidas por la dirección y las particulares que reciban de los funcionarios en el ejercicio legítimo de sus funciones, encaminadas al mantenimiento del orden y la seguridad dentro del mismo, así como las relativas a su propio aseo e higiene y la limpieza del centro.

11. A mantener una actividad cívica correcta y de respeto con los funcionarios y empleados del centro, con los visitantes y con los otros extranjeros internados, absteniéndose de proferir insultos o amenazas contra los mismos, o de promover o intervenir en agresiones, peleas, desórdenes y demás actos individuales o colectivos que alteren la convivencia.

12. A conservar el buen estado de las instalaciones materiales, mobiliario y demás efectos del centro, evitando el deterioro o inutilización deliberada, tanto de éstos como de los bienes o pertenencias de los demás extranjeros ingresados o funcionarios.

13. A someterse a reconocimiento médico a la entrada y salida del centro, así como en aquellos casos en que, por razones de salud colectiva, apreciadas por el servicio médico, y a petición de éste, lo disponga el director del centro.

Artículo 62 quáter. Información y reclamaciones.

1. Los extranjeros recibirán a su ingreso en el centro información escrita sobre sus derechos y obligaciones, las cuestiones de organización general, las normas de funcionamiento del centro, las normas disciplinarias y los medios para formular peticiones o quejas. La información se les facilitará en un idioma que entiendan.

2. Los internados podrán formular, verbalmente o por escrito, peticiones y quejas sobre cuestiones referentes a su situación de internamiento.

Dichas peticiones o quejas también podrán ser presentadas al director del centro, el cual las atenderá si son de su competencia o las pondrá en conocimiento de la autoridad competente, en caso contrario.

Artículo 62 quinquies. Medidas de seguridad.

1. Las actuaciones de vigilancia y seguridad interior en los centros podrán suponer, en la forma y con la periodicidad que se establezca, inspecciones de los locales y dependencias y siempre que fuera necesario para la seguridad en los centros registros de personas, ropas y enseres de los extranjeros internados.

2. Se podrán utilizar medios de contención física personal o separación preventiva del agresor en habitación individual para evitar actos de violencia o lesiones de los extranjeros, impedir actos de fuga, daños en las instalaciones del centro o ante la resistencia al personal del mismo en el ejercicio legítimo de su cargo. El uso de los medios de contención será proporcional a la finalidad perseguida, no podrán suponer una sanción encubierta y sólo se usarán cuando no exista otra manera menos gravosa para conseguir la finalidad perseguida y por el tiempo estrictamente necesario.

3. La utilización de medios de contención será previamente autorizada por el director del centro, salvo que razones de urgencia no lo permitan, en cuyo caso se pondrá en su conocimiento inmediatamente. El director deberá comunicar lo antes posible a la autoridad judicial que autorizó el internamiento la adopción y cese de los medios de contención física personal, con expresión detallada de los hechos que hubieren dado lugar a dicha utilización y de las circunstancias que pudiesen aconsejar su mantenimiento. El juez, en el plazo más breve posible y siempre que la medida acordada fuere separación preventiva del agresor, deberá si está vigente, acordar su mantenimiento o revocación.

Artículo 62 sexies. Funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

En cada centro de internamiento de extranjeros habrá un director responsable de su funcionamiento para lo cual deberá adoptar las directrices de organización necesarias, coordinando y supervisando su ejecución. Asimismo será el responsable de adoptar las medidas necesarias para asegurar el orden y la correcta convivencia entre extranjeros y asegurar el cumplimiento de sus derechos, y de la imposición de medidas a los internos que no respeten las normas de correcta convivencia o régimen interior.

Artículo 63. Procedimiento preferente.

1. Incoado el expediente en el que pueda proponerse la expulsión por tratarse de uno de los supuestos contemplados en el [artículo 53.1.d](#), [53.1.f](#), [54.1.a](#), [54.1.b](#), y [57.2](#), la tramitación del mismo tendrá carácter preferente.

Igualmente, el procedimiento preferente será aplicable cuando, tratándose de las infracciones previstas en la letra a del apartado 1 del [artículo 53](#), se diera alguna de las siguientes circunstancias:

- riesgo de incomparecencia.
- el extranjero evitara o dificultase la expulsión, sin perjuicio de las actuaciones en ejercicio de sus derechos.
- el extranjero representase un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

En estos supuestos no cabrá la concesión del período de salida voluntaria.

2. Durante la tramitación del procedimiento preferente, así como en la fase de ejecución de la expulsión que hubiese recaído, podrán adoptarse las medidas cautelares y el internamiento establecidas en los [artículos 61](#) y [62](#).

3. Se garantizará el derecho del extranjero a asistencia letrada, que se le proporcionará de oficio, en su caso, y a ser asistido por intérprete, si no comprende o no habla castellano, y de forma gratuita en el caso de que careciese de medios económicos.

4. Iniciado el expediente, se dará traslado al interesado del acuerdo de iniciación debidamente motivado y por escrito, para que alegue lo que considere adecuado, en el plazo de 48 horas, advirtiéndole de las consecuencias de no hacerlo así.

5. Si el interesado, o su representante, no efectuase alegaciones ni realizasen proposición de prueba sobre el contenido del acuerdo de iniciación, o si no se admitiesen, por improcedentes o innecesarias, de forma motivada, por el instructor las pruebas propuestas, sin cambiar la calificación de los hechos, el acuerdo de iniciación del expediente será considerado como propuesta de resolución con remisión a la autoridad competente para resolver.

De estimarse la proposición de prueba, esta se realizará en el plazo máximo de tres días.

6. En el supuesto de las letras a y b del apartado 1 del [artículo 53](#) cuando el extranjero acredite haber solicitado con anterioridad autorización de residencia temporal conforme a lo dispuesto en el [artículo 31.3 de esta Ley](#), el órgano encargado de tramitar la expulsión suspenderá la misma hasta la resolución de la solicitud, procediendo a la continuación del expediente en caso de denegación.

7. La ejecución de la orden de expulsión en los supuestos previstos en este artículo se efectuará de forma inmediata.

Artículo 63 bis. Procedimiento ordinario.

1. Cuando se tramite la expulsión para supuestos distintos a los previstos en el [artículo 63](#) el procedimiento a seguir será el ordinario.

2. La resolución en que se adopte la expulsión tramitada mediante el procedimiento ordinario incluirá un plazo de cumplimiento voluntario para que el interesado abandone el territorio nacional. La duración de dicho plazo oscilará entre siete y treinta días y comenzará a contar desde el momento de la notificación de la citada resolución.

El plazo de cumplimiento voluntario de la orden de expulsión podrá prorrogarse durante un tiempo prudencial en atención a las circunstancias que concurren en cada caso concreto, como pueden ser, la duración de la estancia, estar a cargo de niños escolarizados o la existencia de otros vínculos familiares y sociales.

3. Tanto en la fase de tramitación del procedimiento como durante el plazo de cumplimiento voluntario, podrá adoptarse alguna o algunas de las medidas cautelares establecidas en el [artículo 61](#), excepto la de internamiento prevista en la letra e.

Artículo 64. Ejecución de la expulsión.

1. Expirado el plazo de cumplimiento voluntario sin que el extranjero haya abandonado el territorio nacional, se procederá a su detención y conducción hasta el puesto de salida por el que se deba hacer efectiva la expulsión. Si la expulsión no se pudiera ejecutar en el plazo de setenta y dos horas, podrá solicitarse la medida de internamiento regulada en los artículos anteriores, que no podrá exceder del período establecido en el [artículo 62 de esta Ley](#).

2. Tanto en los supuestos de prórroga del plazo de cumplimiento voluntario como de aplazamiento o suspensión de la ejecución de la expulsión, lo que se acreditará en documento debidamente notificado al interesado, se tendrá en cuenta la garantía para el extranjero afectado de:

- ✓ El mantenimiento de la unidad familiar con los miembros que se hallen en territorio español.
- ✓ La prestación de atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades.
- ✓ El acceso para los menores, en función de la duración de su estancia, al sistema de enseñanza básica.
- ✓ Las necesidades especiales de personas vulnerables.

3. La ejecución de la resolución de expulsión se efectuará, en su caso, a costa del empleador que hubiera sido sancionado por las infracciones previstas en el [artículo 53.2 a](#) o [54.1.d de esta Ley](#) o, en el resto de los supuestos, a costa del extranjero si tuviere medios económicos para ello. De no darse ninguna de dichas condiciones, se comunicará al representante diplomático o consular de su país, a los efectos oportunos.

4. Cuando un extranjero sea detenido en territorio español y se constate que contra él se ha dictado una resolución de expulsión por un Estado miembro de la Unión Europea, se procederá a ejecutar inmediatamente la resolución, sin necesidad de incoar nuevo expediente de expulsión. Se podrá solicitar la autorización del Juez de instrucción para su ingreso en un centro de internamiento, con el fin de asegurar la ejecución de la sanción de expulsión, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.

5. Se suspenderá la ejecución de la resolución de expulsión cuando se formalice una petición de protección internacional, hasta que se haya inadmitido a trámite o resuelto, conforme a lo dispuesto en la normativa de protección internacional.

6. No será precisa la incoación de expediente de expulsión:

- para proceder al traslado, escoltados por funcionarios, de los solicitantes de protección internacional cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite en aplicación de la [Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria](#), al ser responsable otro Estado del examen de la solicitud, de conformidad con los convenios internacionales en que España sea parte, cuando dicho traslado se produzca dentro de los plazos que el Estado responsable tiene la obligación de proceder al estudio de la solicitud.
- para proceder al traslado, escoltados por funcionarios, manutención, o recepción, custodia y transmisión de documentos de viaje, de los extranjeros que realicen un tránsito en territorio español, solicitado por un Estado miembro de la Unión Europea, a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.

Artículo 65. Carácter recurrible de las resoluciones sobre extranjeros.

1. Las resoluciones administrativas sancionadoras serán recurribles con arreglo a lo dispuesto en las leyes. El régimen de ejecutividad de las mismas será el previsto con carácter general.

2. En todo caso, cuando el extranjero no se encuentre en España, podrá cursar los recursos procedentes tanto en vía administrativa como jurisdiccional a través de las representaciones diplomáticas o consulares correspondientes, quienes los remitirán al organismo competente.

Artículo 66. Obligaciones de los transportistas.

1. Cuando así lo determinen las autoridades españolas respecto de las rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen en las que la intensidad de los flujos migratorios lo haga necesario, a efectos de combatir la inmigración ilegal y garantizar la seguridad pública, toda compañía, empresa de transporte o transportista estará obligada, en el momento de finalización del embarque y antes de la salida del medio de transporte, a remitir a las autoridades españolas encargadas del control de entrada la información relativa a los pasajeros que vayan a ser trasladados, ya sea por vía aérea, marítima o terrestre, y con independencia de que el transporte sea en tránsito o como destino final, al territorio español.

La información será transmitida por medios telemáticos, o, si ello no fuera posible, por cualquier otro medio adecuado, y será comprensiva del nombre y apellidos de cada pasajero, de su fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de viaje que acredite su identidad y tipo del mismo, paso fronterizo de entrada, código de transporte, hora de salida y de llegada del transporte, número total de personas transportadas, y lugar inicial de embarque. Las autoridades encargadas del control de entrada guardarán los datos en un fichero temporal, borrándolos tras la entrada y en un plazo de veinticuatro horas desde su comunicación, salvo necesidades en el ejercicio de sus funciones. Los transportistas deberán haber informado de este procedimiento a los pasajeros, estando obligados a borrar los datos en el mismo plazo de veinticuatro horas.

2. Toda compañía, empresa de transporte o transportista estará obligada a enviar a las autoridades españolas encargadas del control de entrada la información comprensiva del número de billetes de vuelta no utilizados por los pasajeros que previamente hubiesen transportado a España, ya sea por vía aérea, marítima o terrestre, y con independencia de que el transporte sea en tránsito o como destino final, de rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen.

Cuando así lo determinen las autoridades españolas, en los términos y a los efectos indicados en el apartado anterior, la información comprenderá, además, para pasajeros no nacionales de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de países con los que exista un convenio internacional que extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados, el nombre y apellidos de cada pasajero, su fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de viaje que acredite su identidad.

La información señalada en el presente apartado deberá enviarse en un plazo no superior a 48 horas desde la fecha de caducidad del billete.

3. Asimismo, toda compañía, empresa de transporte o transportista estará obligada a:

- Realizar la debida comprobación de la validez y vigencia, tanto de los pasaportes, títulos de viaje o documentos de identidad pertinentes, como, en su caso, del correspondiente visado de los que habrán de ser titulares los extranjeros.
- Hacerse cargo inmediatamente del extranjero que hubiese trasladado hasta la frontera aérea, marítima o terrestre correspondiente del territorio español, si a éste se le hubiera denegado la entrada por deficiencias en la documentación necesaria para el cruce de fronteras.
- Tener a su cargo al extranjero que haya sido trasladado en tránsito hasta una frontera aérea, marítima o terrestre del territorio español, si el transportista que deba llevarlo a su país de destino se negara a embarcarlo, o si las autoridades de este último país le hubieran denegado la entrada y lo hubieran devuelto a la frontera española por la que ha transitado.
- Transportar a los extranjeros a que se refieren los párrafos b y c de este apartado hasta el Estado a partir del cual le haya transportado, bien hasta el Estado que haya expedido el documento de viaje con el que ha viajado, o bien a cualquier otro Estado que garantice su admisión y un trato compatible con los derechos humanos.

La compañía, empresa de transportes o transportista que tenga a su cargo un extranjero en virtud de alguno de los supuestos previstos en este apartado deberá garantizar al mismo unas condiciones de vida adecuadas mientras permanezca a su cargo.

4. Lo establecido en este artículo se entiende también para el caso en que el transporte aéreo o marítimo se realice desde Ceuta o Melilla hasta cualquier otro punto del territorio español.

TÍTULO IV. COORDINACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS.

Artículo 67. Coordinación de los órganos de la Administración del Estado.

1. El Gobierno llevará a cabo una observación permanente de las magnitudes y características más significativas del fenómeno inmigratorio con objeto de analizar su impacto en la sociedad española y facilitar una información objetiva y contrastada que evite o dificulte la aparición de corrientes xenófobas o racistas.

2. El Gobierno unificará en Oficinas provinciales los servicios existentes, dependientes de diferentes órganos de la Administración del Estado con competencia en inmigración, al objeto de conseguir una adecuada coordinación de su actuación administrativa.

3. El Gobierno elaborará planes, programas y directrices sobre la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador destinados especialmente a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros, así como el cumplimiento efectivo de la normativa en materia de autorización de trabajo de extranjeros, todo ello sin perjuicio de las facultades de planificación que correspondan a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral.

Artículo 68. Coordinación de las Administraciones Públicas.

1. La Conferencia Sectorial de Inmigración es el órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración.

2. Las Comunidades Autónomas que asuman competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, deberán desarrollarlas en necesaria coordinación con las competencias estatales en materia de extranjería, inmigración y autorización de residencia, de manera que se garantice la igualdad en la aplicación de la normativa de extranjería e inmigración en todo el territorio, la celeridad de los procedimientos y el intercambio de información entre las Administraciones necesario para el desarrollo de sus respectivas competencias. La coordinación deberá realizarse preservando la capacidad de autoorganización de cada Comunidad Autónoma así como su propio sistema de descentralización territorial.

3. Con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos, emitirán un informe sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio. Reglamentariamente se determinarán los contenidos de dicho informe. En todo caso, el informe tendrá en cuenta el periodo de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.

4. Las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de seguridad

ciudadana y orden público mediante la creación de una policía propia, podrán aportar, en su caso, un informe sobre afectación al orden público en todos los procedimientos de autorización de residencia o su renovación, referidas a extranjeros que se encuentran en España, en los que se prevea la necesidad de informe gubernativo. Tal informe se incorporará al expediente al igual que el que, en su caso, aporten las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus competencias sobre seguridad pública.

Artículo 69. Apoyo al movimiento asociativo de los inmigrantes.

Los poderes públicos impulsarán el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes y apoyarán a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, facilitándoles ayuda económica, tanto a través de los programas generales como en relación con sus actividades específicas.

Artículo 70. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

1. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, constituido de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes.

2. Reglamentariamente se determinará su composición, competencias, régimen de funcionamiento y adscripción administrativa.

Artículo 71. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.

Se constituirá el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, con funciones de estudio y análisis, y con capacidad para elevar propuestas de actuación, en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia.

Artículo 72. Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

1. La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración es el órgano colegiado adscrito al Ministerio competente en materia de inmigración, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

2. La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración será informada sobre la evolución de los movimientos migratorios en España y, en todo caso, será consultada sobre las propuestas de Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, las previstas en el [artículo 39 de esta Ley](#) y las de contratación de trabajadores de temporada que se determinen.

3. Mediante Orden Ministerial se determinará su composición, forma de designación de sus miembros, competencias y régimen de funcionamiento.

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. Plazo máximo para resolución de expedientes.

1. El plazo general máximo para notificar las resoluciones de las solicitudes de autorizaciones que formulen los interesados a tenor de lo previsto en esta Ley será de tres meses, contados a partir del día siguiente al de la fecha en que hayan tenido entrada en el registro del órgano competente para tramitarlas; ello, sin perjuicio del plazo máximo de 15 días naturales establecido por la normativa

comunitaria en relación con procedimientos de solicitud de visado de tránsito o estancia (así como de las excepciones previstas en la misma para su posible ampliación). Transcurrido el plazo para notificar las resoluciones de las solicitudes, salvo lo dispuesto en el apartado siguiente, éstas podrán entenderse desestimadas.

2. Las solicitudes de prórroga de la autorización de residencia, la renovación de la autorización de trabajo, así como las solicitudes de autorización de residencia de larga duración que se formulen por los interesados a tenor de lo dispuesto en la presente Ley Orgánica se resolverán y notificarán en el plazo máximo de tres meses contados a partir del día siguiente al de la fecha en que hayan tenido entrada en el registro del órgano competente para tramitarlas. Transcurrido dicho plazo sin que la Administración haya dado respuesta expresa, se entenderá que la prórroga o renovación han sido concedidas.

3. Las solicitudes de modificación de la limitación territorial o de ocupación de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo se resolverán y notificarán por la administración autonómica o estatal competente en el plazo máximo de un mes. Transcurrido dicho plazo sin que la Administración haya dado respuesta expresa, se entenderá que la solicitud ha sido concedida.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. Subcomisiones de Cooperación.

En atención a la situación territorial y a la especial incidencia del fenómeno migratorio y a las competencias que tengan reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de ejecución laboral y en materia de asistencia social, y en concordancia con los mismos se podrán constituir subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en concordancia con lo que prevean sus respectivos Estatutos de Autonomía, para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros que les afecten directamente.

En particular en atención a la situación geográfica del archipiélago canario, a la fragilidad de su territorio insular y a su lejanía con el continente europeo de acuerdo con lo establecido en el [artículo 37.1 de su Estatuto de Autonomía de Canarias](#), en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado se constituirá una subcomisión que conocerá de las cuestiones que afecten directamente a Canarias en materia de residencia y trabajo de extranjeros.

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. Lugares de presentación de las solicitudes y exigencia de comparecencia personal.

1. Cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio español habrá de presentar personalmente las solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y de trabajo en los registros de los órganos competentes para su tramitación. Igualmente, en los procedimientos en los que el sujeto legitimado fuese un empleador, las solicitudes podrán ser presentadas por éste, o por quien válidamente ostente la representación legal empresarial. Reglamentariamente se podrán establecer excepciones a la presentación ante el órgano competente para su tramitación o a la necesidad de presentación personal de solicitudes.

2. Cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio extranjero, la presentación de solicitudes de visado y su recogida se realizarán personalmente ante la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación aquél resida. Excepcionalmente, cuando el interesado no resida en la población en que tenga su sede la misión diplomática u oficina consular y se acrediten razones que obstaculicen el desplazamiento, como la lejanía de la misión u oficina o dificultades de transporte que hagan el viaje especialmente gravoso, podrá acordarse que la solicitud de visado pueda presentarse por representante debidamente acreditado.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, en los supuestos de presentación de solicitudes y recogida de visado de estancia, tránsito y de residencia por reagrupación familiar de menores, ambos trámites podrán realizarse mediante representante debidamente acreditado.

En cualquier caso, la misión diplomática u oficina consular podrá requerir la comparecencia del solicitante y, cuando lo estime necesario, mantener una entrevista personal.

Lo dispuesto en este apartado se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la normativa comunitaria que desarrolla la política común de visados en lo relativo a la posibilidad de celebrar acuerdos con otros Estados miembros de la Unión Europea a efectos de representación en terceros Estados, en cuanto a procedimientos de solicitud de visados de tránsito o estancia.

3. Asimismo, no se requerirá la comparecencia personal en los procedimientos de contratación colectiva de trabajadores, en los supuestos contemplados en un convenio o acuerdo internacional, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el mismo.

DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA. Inadmisión a trámite de solicitudes.

1. La autoridad competente para resolver inadmitirá a trámite las solicitudes relativas a los procedimientos regulados en esta ley, en los siguientes supuestos:

7. Falta de legitimación del solicitante, o insuficiente acreditación de la representación.

8. Presentación de la solicitud fuera del plazo legalmente establecido.

9. Cuando se trate de reiteración de una solicitud ya denegada, siempre que las circunstancias que motivaron la denegación no hayan variado.

10. Cuando conste un procedimiento administrativo sancionador contra el solicitante en el que pueda proponerse la expulsión o cuando se haya decretado en contra del mismo una orden de expulsión, judicial o administrativa salvo que, en este último caso, la orden de expulsión hubiera sido revocada o se hallase en uno de los supuestos regulados por los [artículos 31 bis, 59, 59 bis o 68.3 de esta Ley](#).

11. Cuando el solicitante tenga prohibida su entrada en España.

12. Cuando se trate de solicitudes manifiestamente carentes de fundamento.

13. Cuando se refieran a extranjeros que se encontrasen en España en situación irregular, salvo que pueda encontrarse en uno de los supuestos del [artículo 31](#), apartado 3.

14. Cuando dicha solicitud no sea realizada personalmente y dicha circunstancia sea exigida por ley.

2. En los procedimientos relativos a solicitudes de visado de tránsito o estancia, la autoridad competente para resolver inadmitirá a trámite las solicitudes, en los siguientes supuestos:

- Presentación de la solicitud fuera del plazo de los tres meses anteriores al comienzo del viaje.

- Presentación de la solicitud en documento distinto al modelo oficialmente establecido a los efectos.

- No aportación de documento de viaje válido al menos hasta tres meses después de la fecha (en su caso, última fecha) prevista de salida del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea; en el que figuren al menos dos páginas en blanco; y expedido dentro de los diez años anteriores a la presentación de la solicitud de visado.

- Cuando no se aporte fotografía del solicitante, acorde a lo dispuesto en la normativa reguladora del Sistema de Información de Visados (VIS) de la Unión Europea.

- Cuando no se hayan tomado los datos biométricos del solicitante.
- Cuando no se haya abonado la tasa de visado.

DISPOSICIÓN ADICIONAL QUINTA. Acceso a la información, colaboración entre Administraciones públicas y gestión informática de los procedimientos.

1. En el cumplimiento de los fines que tienen encomendadas, y con pleno respeto a la legalidad vigente, las Administraciones públicas, dentro de su ámbito competencial, colaborarán en la cesión de datos relativos a las personas que sean consideradas interesados en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo.

2. Para la exclusiva finalidad de cumplimentar las actuaciones que los órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo tienen encomendadas, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a aquéllos el acceso directo a los ficheros en los que obren datos que hayan de constar en dichos expedientes, y sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación sobre protección de datos.

Igualmente, los anteriores organismos facilitarán a las Comunidades Autónomas la información necesaria para ejercer sus competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo sin que tampoco sea preciso el consentimiento de los interesados.

3. La tramitación de los procedimientos en materia de extranjería derivados del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, se realizará sobre una aplicación informática común cuya implantación y coordinación respecto de los restantes Departamentos implicados corresponderá al Ministerio de Trabajo e Inmigración. Dicha aplicación, garantizando la protección de datos de carácter personal, registrará la información y datos relativos a los extranjeros y ciudadanos de la Unión Europea residentes en España y sus autorizaciones, impulsará el cumplimiento de lo establecido por la legislación en materia de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y permitirá el conocimiento, en tiempo real, de la situación de las solicitudes de autorización reguladas en esta Ley por parte de los órganos administrativos que sean competentes en cada una de las fases del mismo, así como su intervención en la fase que recaiga dentro de su ámbito de competencias. Asimismo, la aplicación informática permitirá la generación de bases de datos estadísticas por las administraciones intervinientes para la obtención de la información actualizada y fiable sobre las magnitudes relativas a la inmigración y la extranjería.

En cumplimiento de lo establecido por la normativa comunitaria sobre la materia, la tramitación de procedimientos relativos a visados de tránsito y de estancia se realizará sobre la aplicación informática específicamente creada a los efectos, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que estará interconectada con la aplicación informática común, en orden a que en la base de datos de esta última conste información sobre los datos de los visados solicitados y concedidos en las Oficinas consulares o Misiones diplomáticas españolas en el exterior.

El Ministerio del Interior, de acuerdo con sus competencias en materia de orden público, seguridad pública y seguridad nacional, mantendrá un Registro central de extranjeros. Reglamentariamente, se establecerá la interconexión que, en su caso, resulte necesaria para que en la aplicación informática común conste la información que pueda repercutir en la situación administrativa de los extranjeros en España.

4. Cuando las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, intervengan en alguno de los procedimientos regulados en esta Ley, se garantizará que su participación en los

procedimientos informatizados responda a estándares comunes que garanticen la necesaria coordinación de la actuación de todos los órganos administrativos intervinientes. Igualmente, la aplicación informática común dará acceso a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de autorización de trabajo a la información necesaria para el ejercicio de sus competencias, entre la que se encontrará aquella relativa a la concesión y extinción de autorizaciones de reagrupación familiar concedidas en su territorio así como de las altas en Seguridad Social de las autorizaciones de trabajo iniciales concedidas por ellas.

5. El Observatorio Permanente de la Inmigración aunará el conjunto de la información estadística disponible en materia de extranjería, inmigración, protección internacional y nacionalidad, con independencia de la Administración Pública, Departamento ministerial u Organismo responsable de su elaboración, con la finalidad de servir como sistema de análisis e intercambio de la información cualitativa y cuantitativa relacionada con los movimientos migratorios al servicio de las entidades responsables de gestionar las políticas públicas en dichas materias.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA. Acuerdos de readmisión.

A los extranjeros que, en virtud de los acuerdos que regulen la readmisión de las personas en situación irregular suscritos por España, deban ser entregados o enviados a los países de los que sean nacionales o desde los que se hayan trasladado hasta el territorio español, les será de aplicación lo dispuesto en los citados acuerdos así como su normativa de desarrollo.

Dichos acuerdos contendrán cláusulas de respeto a los derechos humanos en virtud de lo que establecen en esta materia los tratados y convenios internacionales.

En el caso de que el titular de la tarjeta azul de la U.E. concedida en España fuera objeto de una medida de repatriación en otro Estado miembro, por haberse extinguido la vigencia de la autorización originaria para permanecer en dicho Estado o por denegarse su solicitud para residir en él, se le readmitirá sin necesidad de ninguna otra formalidad, incluyendo, en su caso, a los miembros de su familia previamente reagrupados.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA. Delimitación del Espacio Schengen.

A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá por Espacio Schengen el conjunto de los territorios de los Estados a los que se apliquen plenamente las disposiciones relativas a la supresión de controles en las fronteras interiores y circulación de personas, previstas en el título II del Convenio para la aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990.

DISPOSICIÓN ADICIONAL OCTAVA. Ayudas al retorno voluntario.

El Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron y siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad.

DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA. Autorizaciones autonómicas de trabajo en origen.

En el marco de los procedimientos de contratación colectiva en origen, las comunidades autónomas con competencias ejecutivas en materia de autorizaciones de trabajo podrán establecer servicios que faciliten la tramitación de los correspondientes visados ante los consulados españoles, así como promover el desarrollo de programas de acogida para los trabajadores extranjeros y sus familias.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Regularización de extranjeros que se encuentren en

España.

El Gobierno, mediante Real Decreto, establecerá el procedimiento para la regularización de los extranjeros que se encuentren en territorio español antes del día 1 de junio de 1999 y que acrediten haber solicitado en alguna ocasión autorización de residencia o trabajo o que lo hayan tenido en los tres últimos años.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA. Validez de las autorizaciones vigentes.

Las distintas autorizaciones o tarjetas que habilitan para entrar, residir y trabajar en España a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley que tengan validez a la entrada en vigor de la misma, la conservarán por el tiempo para el que hubieren sido expedidas.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA. Normativa aplicable a procedimientos en curso.

Los procedimientos administrativos en curso se tramitarán y resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de la iniciación, salvo que el interesado solicite la aplicación de la presente Ley.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación normativa.

Queda derogada la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Ley.

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Modificación del artículo 312 del Código Penal.

El apartado 1 del [artículo 312 del Código Penal](#) queda redactado de la forma siguiente:

Artículo 312.1. Serán castigados con las penas de prisión de dos a cinco años y multa de seis a doce meses, los que trafiquen de manera ilegal con mano de obra.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Inclusión de un nuevo Título XV bis en el Código Penal.

Se introduce un nuevo [Título XV bis](#) con la siguiente redacción:

Título XV bis. Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros.

[Artículo 318 bis.](#)

1. Los que promuevan, favorezcan o faciliten el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a España serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses.

2. Los que realicen las conductas descritas en el apartado anterior con ánimo de lucro, o empleando violencia, intimidación o engaño o abusando de una situación de necesidad de la víctima, serán castigados con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.

3. Se impondrán las penas correspondientes en su mitad superior a las previstas en los apartados anteriores, cuando en la comisión de los hechos se hubiere puesto en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas o la víctima sea menor de edad.

4. En las mismas penas del apartado anterior y además en la inhabilitación absoluta de seis a doce años incurrirán los que realicen los hechos prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público.

5. Se impondrán las penas superiores en grado a las previstas en los apartados anteriores, en sus respectivos casos, cuando el culpable perteneciere a una organización o asociación, incluso de carácter transitorio que se dedicare a la realización de tales actividades.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. Modificaciones en los artículos 515, 517 y 518 del Código Penal.

1. Se añade un nuevo apartado 6 en el [artículo 515](#) con la siguiente redacción:

Las que promuevan el tráfico ilegal de personas.

2. Se modifica el primer párrafo del [artículo 517](#), que quedará redactado de la siguiente forma:

En los casos previstos en los números 1 y 3 al 6 del [artículo 515](#) se impondrán las siguientes penas:

3. Se modifica el [artículo 518](#), que quedará redactado de la siguiente forma:

Los que con su cooperación económica o de cualquier otra clase, en todo caso relevante, favorezcan la fundación, organización o actividad de las asociaciones comprendidas en los números 1 y 3 al 6 del [artículo 515](#), incurrirán en la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, e inhabilitación para empleo o cargo público por tiempo de uno a cuatro años.

DISPOSICIÓN FINAL CUARTA. Preceptos no orgánicos.

1. Tienen naturaleza orgánica los preceptos contenidos en los siguientes artículos de esta Ley: [1](#), [2](#), [3](#), [4.1](#), [4.3](#), [5](#), [6](#), [7](#), [8](#), [9](#), [11](#), [15](#), [16](#), [17](#), [18](#), [18 bis](#), [19](#), [20](#), [21](#), [22.1](#), [23](#), [24](#), [25](#), [25 bis](#), [27](#), [29](#), [30](#), [30 bis](#), [31](#), [31 bis](#), [33](#), [34](#), [36](#), [37](#), [39](#), [40](#), [41](#), [42](#), [53](#), [54](#), [55](#), [57](#), [58](#), [59](#), [59 bis](#), [60](#), [61](#), [62](#), [62 bis](#), [62 ter](#), [62 quáter](#), [62 quinquies](#), [62 sexies](#), [63](#), [63 bis](#), [64](#), [66](#), [71](#), las [disposiciones adicionales tercera a octava](#) y las disposiciones finales.

2. Los preceptos no incluidos en el apartado anterior no tienen naturaleza orgánica.

DISPOSICIÓN FINAL QUINTA. Apoyo al sistema de información de Schengen.

El Gobierno, en el marco de lo previsto en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, adoptará cuantas medidas fueran precisas para mantener la exactitud y la actualización de los datos del sistema de información de Schengen, facilitando el ejercicio del derecho a la rectificación o supresión de datos a las personas cuyos datos figuren en el mismo.

DISPOSICIÓN FINAL QUINTA BIS. Código Comunitario de Visados.

Las previsiones de la presente Ley en materia de visados de tránsito y estancia se entenderán sin perjuicio de lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 810/2009, de 13 de julio, por el que se establece un Código Comunitario sobre Visados.

DISPOSICIÓN FINAL SEXTA. Reglamento de la Ley.

El Gobierno en el plazo de seis meses aprobará el Reglamento de esta Ley Orgánica.

Por tanto, mando a todos los españoles, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta Ley Orgánica.

Madrid, 11 de enero de 2000.

- Juan Carlos R. -

El Presidente del Gobierno,
José María Aznar López.

Orden PRE/1833/2011, de 29 de junio, por la que se crean las Oficinas de Extranjeros de Álava, Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Granada, Guipúzcoa, León, Madrid, Navarra, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Vizcaya y Zamora

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, insta al Gobierno, en su artículo 67.2, a la unificación en Oficinas provinciales de los servicios existentes, dependientes de diferentes órganos de la Administración del Estado con competencia en inmigración, al objeto de conseguir una adecuada coordinación de su actuación administrativa.

Asimismo, el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, aprobado mediante Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, define las Oficinas de Extranjeros, en su artículo 159.1, *“como unidades que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración en el ámbito provincial, al objeto de garantizar la eficacia y coordinación en la actuación administrativa.”* Se trata, pues, de órganos de gestión que integran servicios, funciones y personal que en el ámbito provincial gestiona los diferentes documentos y autorizaciones que son exigidos a los extranjeros.

El artículo 160.1 del citado Reglamento, modificado por el Real Decreto 942/2010, de 23 de julio, de reestructuración de diversas Áreas funcionales integradas en las Delegaciones del Gobierno, establece que dichas Oficinas dependen orgánicamente de la correspondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno, se encuadrarán en las Áreas funcionales de Trabajo e Inmigración y dependerán funcionalmente del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y del Ministerio del Interior, ambos en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por lo que respecta a la creación de las Oficinas de Extranjeros, en virtud del artículo 159.2 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, se llevará a cabo mediante Orden del Ministro de la Presidencia dictada a propuesta del Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior, del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial y Administración Pública, y del Ministro de Trabajo e Inmigración

A su vez, la disposición adicional tercera del Real Decreto 942/2010, de 23 de julio, estableció el plazo de tres meses desde su entrada en vigor para la creación de las Oficinas de Extranjeros pendientes.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establece que los Delegados del Gobierno en la Comunidad Autónoma ejercen la dirección y supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado situados en su territorio.

Por su parte, las antiguas Direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales, que ejercían las competencias en materia de extranjería, pasaron a conformar, como servicios integrados, las Áreas funcionales de Trabajo y Asuntos Sociales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.5 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de los servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno. En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales se organizaron en Dependencias provinciales.

Mediante el Real Decreto 942/2010, de 23 de julio, de re-estructuración de diversas Áreas funcionales integradas en las Delegaciones del Gobierno se constituyeron las Áreas de Trabajo e

Inmigración y las correspondientes Dependencias provinciales, en las que se encuadran las Oficinas de Extranjeros.

Por todo ello, a propuesta del Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior, del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial y Administración Pública, y del Ministro de Trabajo e Inmigración, dispongo:

Artículo 1. Creación.

1. Se crean las Oficinas de Extranjeros en Álava, Castelló/Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Granada, Guipúzcoa, León, Madrid, Navarra, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Vizcaya y Zamora, al objeto de conseguir una mayor eficacia y una adecuada coordinación en el ámbito provincial entre los órganos de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración, conforme a las previsiones establecidas en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

2. Las Oficinas de Extranjeros estarán ubicadas en las ciudades capitales de las provincias correspondientes, con independencia de que, para facilitar las gestiones administrativas de los interesados, el Delegado o Subdelegado del Gobierno pueda disponer la ubicación de Oficinas delegadas en distritos de la capital o en municipios de la provincia.

Artículo 2. Dependencia.

1. Las Oficinas de Extranjeros de Álava, Castelló/Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Granada, Guipúzcoa, León, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Vizcaya y Zamora dependerán orgánicamente de la Subdelegación del Gobierno respectiva, encuadrándose en la Dependencia provincial de Trabajo e Inmigración.

Las Oficinas de Extranjeros de Navarra y Madrid dependerán orgánicamente de la correspondiente Delegación del Gobierno, encuadrándose en el Área de Trabajo e Inmigración.

2. Asimismo, en el ámbito de sus competencias, las Oficinas de Extranjeros dependerán funcionalmente de los Ministerios del Interior y de Trabajo e Inmigración, en este último caso a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Para el adecuado desarrollo de dicha dependencia funcional en esos ámbitos competenciales, se estará a lo previsto en el artículo 6 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno.

Artículo 3. Funciones.

1. Las Oficinas de Extranjeros citadas en el [artículo 1.1 de esta Orden](#) ejercerán, en el ámbito provincial, las funciones a que hace referencia el artículo 161, del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, las previstas en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como las que establece el artículo 5 de la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 7 de noviembre de 1997, por la que se desarrolla el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, sobre integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno.

2. El ejercicio de dichas funciones se llevará a cabo bajo la dirección de los Delegados y Subdelegados del Gobierno correspondientes, y sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos y dependencias de la Administración General del Estado o de otras Administraciones territoriales en la recepción y entrega de documentación, y en la tramitación o en la resolución de expedientes.

Artículo 4. Personal y puestos de trabajo.

1. El personal procedente de las correspondientes Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, Jefaturas Superiores y Comisarías Provinciales de Policía y de las Áreas funcionales y

Dependencias provinciales de Trabajo e Inmigración en las provincias citadas en el [artículo 1.1 de esta Orden](#), encargado de los expedientes en materia de extranjería e inmigración, quedará integrado en un único centro de gestión.

2. El Ministerio de Política Territorial y Administración Pública propondrá, con la conformidad de los Ministerios competentes, una relación de puestos de trabajo y, en su caso, un catálogo del personal laboral de las Oficinas de Extranjeros para la respectiva integración del personal y sus correspondientes puestos de trabajo, procedentes de los órganos citados en el apartado anterior. Se declararán a amortizar los puestos de trabajo que se estimen innecesarios para el funcionamiento de las mismas.

3. Los créditos necesarios para las retribuciones del personal integrado de acuerdo con la presente Orden serán transferidos al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Artículo 5. Jefe de la Oficina.

1. Los Jefes de las Oficinas de Extranjeros serán nombrados y cesados por el correspondiente Delegado del Gobierno, previo informe favorable de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, según lo establecido en el artículo 162.5 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

2. Los Jefes de las Oficinas de Extranjeros deberán tener la condición de funcionarios de carrera del Subgrupo A1 o del Subgrupo A2 de la Administración General del Estado y serán nombrados por el procedimiento de libre designación según el procedimiento previsto en el artículo 162.5 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

Artículo 6. Medios materiales.

Los bienes informáticos y medios materiales de los servicios integrados, de acuerdo con lo previsto en la presente Orden, se adscribirán al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública formalizándose mediante la correspondiente acta, sin perjuicio de los bienes y medios materiales que adicionalmente se tuvieran que suministrar en caso necesario.

Artículo 7. Régimen de los servicios integrados.

Los servicios integrados por la presente Orden se rigen por las disposiciones del [Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto](#), así como por sus normas de desarrollo que les sean de aplicación.

En este sentido, los Ministerios del Interior y de Trabajo e Inmigración, de los que dependen funcionalmente las Oficinas de Extranjeros, participarán en el ejercicio de las competencias atribuidas al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública sobre la gestión de personal y medios, en los términos previstos en los artículos 13 y 16 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Puestos afectados por la creación de la Oficina de Extranjeros.

Hasta que se aprueben las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo y, en su caso, los Catálogos del personal laboral, los órganos competentes procederán, de conformidad con la normativa vigente, a la adopción de las medidas necesarias para asegurar la puesta en funcionamiento de las Oficinas de Extranjeros de Álava, Castelló/Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Granada, Guipúzcoa, León, Madrid, Navarra, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Vizcaya y Zamora.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA. Gestión del personal.

Las peculiaridades en materia de gestión del personal integrado reguladas en el artículo 13 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, se aplicarán hasta tanto entre en vigor la nueva relación de puestos de trabajo, al personal que ocupe puestos de nivel de complemento de destino 14 o superior, de contenido técnico especializado.

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Modificaciones presupuestarias.

Por el Ministerio de Economía y Hacienda se realizarán las modificaciones presupuestarias precisas para el cumplimiento de lo previsto en esta Orden.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Ausencia de incremento del gasto público.

La aprobación y entrada en vigor de la presente Orden, que se hará sin aumento del coste de personal, tal y como señala la disposición adicional tercera del Real Decreto 942/2010, de 23 de julio, no supone incremento del gasto público.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. Entrada en vigor.

La presente Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Madrid, 29 de junio de 2011.