



***Veinte años de inmigración en España.***

***Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2005)***

Coords.: Eliseo AJA y Joaquín ARANGO

## ÍNDICE

### PRESENTACIÓN DEL ANUARIO DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA, 2005

#### INTRODUCCIÓN

##### **Capítulo 1.- La evolución de la normativa sobre la inmigración.**

Eliseo AJA

1.- El marco constitucional. 2.- La Ley Orgánica de Extranjería de 1985 y la Sentencia 115/1987 del Tribunal Constitucional. 3.- La regularización de 1991, las nuevas Sentencias constitucionales y el Reglamento de 1996. 4.- La Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. 5.- La Ley Orgánica 8/2000 impulsada por el gobierno del Partido Popular y su desarrollo normativo. 6.- Crecimiento acelerado de la inmigración en los primeros años del siglo XXI, sin una normativa adecuada. 7.- Las últimas leyes y reglamentos.

#### I.- ENTRADA Y RESIDENCIA

##### **Capítulo 2.- La evolución del sistema de control migratorio de entrada en España.**

David MOYA

Introducción 1.- Marco jurídico de la entrada en España. 2.- La evolución del sistema de control migratorio español y su efecto sobre el régimen de entrada. 2.1.- El período pre y postconstitucional (1977-1984) 2.2.- La primera Ley de Extranjería y su desarrollo (1985-1995). 2.3.- La reforma del Reglamento (1996-2000). 2.4.- Una nueva fase de reformas legales y reglamentarias (2000-2005). 3.- La entrada regular en España: 3.1.- Visado. 3.2.- El papel de las Compañías de Transporte. 3.3.- Controles policiales fronterizos y detención de inmigrantes en los puestos fronterizos. 4.- Entrada irregular y tráfico de inmigrantes: 4.1.- Entrada regular con finalidad de estancia irregular (irregularidad sobrevenida). 4.2.- Tráfico de inmigrantes. 5.- Rechazo, retorno y devolución de extranjeros en frontera. 6.- Asilo, refugio y entrada por razones humanitarias. 7.- La informatización del sistema de control: un problema y un reto de futuro. 8.- Conclusiones.

##### **Capítulo 3.- Evolución de las cifras de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor (1992-2004).**

Marisa CARVAJAL

1.- Fuentes de datos disponibles. 2.- Datos básicos a 31 de diciembre de 2004. 3.- Evolución de las cifras de población extranjera en España. 4.- Evolución del número de extranjeros en España según régimen de residencia. 5.- Evolución del número de extranjeros en España según sexo. 1997-2004. 6.- Extranjeros en España según grupo de edad.

##### **Capítulo 4.- El tratamiento jurídico del extranjero en situación regular: estabilidad y reagrupación familiar.**

Miguel Ángel CABELLOS y Eduard ROIG

1.- Introducción: del acceso a la regularidad al mantenimiento de la regularidad y la estabilidad en la residencia. 2.- La renovación del permiso de residencia: el mantenimiento de la regularidad. 2.1.- La regulación de la renovación de los permisos: los medios económicos del extranjero. 2.2.- La práctica en la renovación de los permisos: la gestión administrativa en materia de extranjería. 2.3.- Alguna alternativa en materia de acceso y renovación de permisos de residencia: la duración del permiso inicial. 3.- El permiso permanente: acceso y aseguramiento de un estatuto estable de residencia. 3.1.- El acceso al permiso permanente. 3.2.- La garantía de la estabilidad: vigencia

indefinida y protección frente a la expulsión. 3.3.- ¿Un estatuto especial para el residente permanente? 4.- La reagrupación familiar. 4.1.- La estabilidad del reagrupante como requisito para la reagrupación. 4.2.- Los reagrupables: el ámbito familiar. 4.3.- El estatuto de los reagrupados: la dependencia del reagrupante. 4.4.- La integración de los reagrupados: el acceso al permiso independiente. 4.5.- Requisitos normativos y gestión administrativa.

## **Capítulo 5.- Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004).**

Pablo SANTOLAYA

1.- Crónica de un proceso. De la constatación del fracaso de la ley de extranjería a la inalcanzada ley de inmigración 2.- Los derechos de los extranjeros en situación de irregularidad: 3.- Los mecanismos de expulsión. 4.- La regularización. 4.1. La regularización individual y permanente: el arraigo. 4.2.- Los mecanismos de regularización colectiva: Las campañas de regularización.

## **II.- ACCESO AL MERCADO LABORAL**

### **Capítulo 6.- La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral**

Marco APÀRICIO WILHELMI y Eduard ROIG MOLÉS

1.- La entrada por razones laborales. 1.1.- Políticas de entrada y mercado laboral. Necesidades laborales y presión migratoria. 1.2.- Un sistema sin ordenación global: el "régimen general" y el control administrativo de la situación nacional del mercado laboral. 1.3.- La política de los años noventa: las regularizaciones extraordinarias anuales. 4.- La ordenación progresiva: las reformas del año 2000 y el sistema del nuevo contingente: A) Contingente y extranjeros en situación irregular; B) El procedimiento de fijación del contingente; C) La gestión de las ofertas; 1.5.- La práctica del nuevo sistema: el fracaso del contingente y el cierre del "régimen general". La vuelta a la entrada irregular y el trabajo irregular: A) los acuerdos de convocatoria del contingente y su número muy reducido de plazas; B) los acuerdos internacionales en materia de contingente y la gestión en origen: ¿una selección de los países de origen de la inmigración?; C) la gestión de las ofertas en España. el fracaso del sistema y la previsión de un contingente para búsqueda de empleo; D) el cierre del "régimen general"; E) la situación resultante: la entrada irregular. 1.6.- El Reglamento de 2004 y la apertura de un sistema complejo de entrada regular: arraigo, contingente(s) y el nuevo "régimen general". 2.- La autorización para trabajar. 2.1.- Trabajo y residencia: A) Residencia sin trabajo; B) ¿Trabajo sin residencia? 2.2.- La limitación territorial y sectorial de la autorización para trabajar. 2.3.- El trabajo por cuenta propia.

### **Capítulo 7.- Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2005).**

Lorenzo CACHÓN

1.- La constitución de la "España inmigrante" y el mercado de trabajo. 2.- ¿Suecas o Ecuatorianas?: "inmigración excelente" e inmigrantes discriminados. 2.1.- Estructura de edad de la población: una población muy joven 2.2.- Activos y tasas de actividad: "hechos diferenciales" de la inmigración en España; 2.3.- Importantes diferencias activos inmigrantes por Comunidades Autónomas; 2.4.- Tasas de empleo: los inmigrantes trabajan más que los españoles; 2.5.- Estructura social del mercado de trabajo; 2.6.- Diversos procesos de discriminación en el mercado de trabajo.

### **III.- DERECHOS Y PRESTACIONES SOCIALES**

#### **Capítulo 8.- Los derechos de los inmigrantes y sus garantías.**

Laura Díez

1.- Previsiones constitucionales y principales opciones de las leyes de extranjería. 2.- Principales características de la regulación legal a nivel estatal: Derechos de los regulares. Derechos de los empadronados. Derechos de los irregulares. Garantías de los derechos y cláusulas antidiscriminación. 3.- Notas sobre las primeras intervenciones a nivel autonómico y local.

#### **Capítulo 9.- El acceso del extranjero a los servicios públicos y prestaciones sociales.**

Concha CARRASCO y Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO

1.- Introducción. 2.- Acceso de la población extranjera a la protección social: seguridad social, sanidad, desempleo y asistencia social. 2.1.- Trabajadores extranjeros en alta en Seguridad Social; 2.2.- La asistencia sanitaria; 2.3.- Protección por desempleo; 2.4.- Los servicios sociales: cobertura, prestaciones y demandas; A) Resultados; B) Demandas; C) Las prestaciones. 3.- Políticas de integración social y configuración de los servicios de asistencia social. 3.1.- Ámbito estatal; 3.2.- Ámbito autonómico; A) Leyes de Servicios Sociales; B) Instituciones específicas; C) Planes de integración social de los inmigrantes. 4.- Balance tentativo de las políticas desarrolladas.

#### **Capítulo 10.- El derecho a la educación de los inmigrantes. Principales normas y políticas públicas del Estado y las Comunidades Autónomas.**

Maria Jesús LARIOS

1.- Introducción. 2.- El alumnado inmigrante en España. Cifras estadísticas. 3.- Derecho a la educación de los inmigrantes. Evolución de su reconocimiento normativo. 4.- Normativa y políticas compensatorias en materia de educación de los inmigrantes. 4.1.- Educación compensatoria. Previsiones en la normativa estatal; A) El alumnado inmigrante en la LOGSE y en la LOPEG; B) El alumnado inmigrante en la LOCE; C) El alumnado inmigrante en el proyecto de Ley orgánica de educación. 4.2. Políticas de educación compensatoria en las Comunidades Autónomas; A) Acogida del alumnado inmigrante; B) El aprendizaje de la lengua o lenguas en las que se imparte la enseñanza; C) Profesorado especializado y de refuerzo; D) Medidas de fomento de la participación de las familias inmigrantes en la escuela. 5.- El problema de la concentración de inmigrantes en algunas escuelas públicas. 6.- El tratamiento de la diversidad cultural y religiosa en la escuela. 6.1.- La enseñanza de religiones distintas a la católica. 6.2. La diversidad cultural en el sistema educativo. La enseñanza de la lengua materna. 7.- La actuación del defensor del pueblo estatal y los de las Comunidades Autónomas. 8.- Conclusiones.

#### **Capítulo 11.- Los alumnos inmigrantes en la escuela española.**

Julio CARABAÑA

1.- Los alumnos. 1.1.- El número. 1.2.- Las diferencias que importan: lengua y nivel. 1.3.- Las diferencias que importan: la distancia cultural. 2.- Las soluciones aplicadas. 2.1.- Variaciones organizativas. 2.2.- Variaciones curriculares. 3.- Los resultados de las políticas. 4.- A modo de conclusión.

#### **IV.- LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

##### **Capítulo 12.- Evolución de la distribución territorial y la movilidad geográfica de la población extranjera en España**

Joaquín RECAÑO VALVERDE y Andreu DOMINGO I VALLS

1.- Introducción: sobre el impacto de los flujos migratorios en el territorio. 2.- La distribución territorial de la población extranjera. 2.1.- La ocupación del territorio y las diferencias regionales. 3.- La movilidad espacial de la población extranjera en España; 3.1.- De fenómeno emergente a factor estructural de las migraciones internas en España. 3.2.- La estructura demográfica. 3.3.- Estructura territorial de la movilidad geográfica de los extranjeros. 4.- Conclusiones.

##### **Capítulo 13.- Inmigración y Comunidades Autónomas.**

José A. MONTILLA

1.- Competencias autonómicas en materia de inmigración. 2.- Ejercicio de las competencias autonómicas sobre integración social de los inmigrantes: 2.1.- Los condicionamientos estatales al ejercicio autonómico de competencias, especialmente en el reconocimiento de nuevos derechos de prestación. 2.2.- La colaboración necesaria en la integración social de los inmigrantes. 2.3.- El deficiente funcionamiento del Consejo Superior de Política de Inmigración. 2.4.- Los planes de inmigración como instrumento autonómico en la política de integración social de los inmigrantes. 3.- Participación autonómica en la situación jurídico-administrativa de los inmigrantes. 3.1.- Participación autonómica en la elaboración de los contingentes. 3.2.- La propuesta de atribución extraestatutaria de la gestión ordinaria de la política de inmigración a las CCAA. 4.- La política de inmigración: una tarea compartida por las distintas administraciones.

##### **Capítulo 14.- Las políticas locales en el ámbito de la inmigración.**

Miguel PAJARES

1.- Introducción. 2.- La actuación local y el contexto europeo. 3.- Los principales dilemas para la actuación local. 4.- Las políticas locales de inmigración que se están desarrollando en la actualidad en España. 4.1.- En Andalucía. 4.2.- En Cataluña. 4.3.- En Euskadi. 4.4.- En otras CCAA y grandes ciudades. 5.- Comentarios finales.

#### **V.- BIBLIOGRAFÍA**

#### **VI.- TABLAS, GRÁFICOS Y MAPAS**

#### **VII.- SIGLAS**

## **Capítulo 1.- La evolución de la normativa sobre inmigración.**

*Eliseo Aja\**

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Barcelona

### **Sumario:**

1.- El marco constitucional. 2.- La Ley Orgánica de Extranjería de 1985 y la Sentencia 115/1987 del Tribunal Constitucional. 3.- La regularización de 1991, las nuevas Sentencias constitucionales y el Reglamento de 1996. 4.- La Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. 5.- La Ley Orgánica 8/2000 impulsada por el gobierno del Partido Popular y su desarrollo normativo. 6.- Crecimiento acelerado de la inmigración en los primeros años del siglo XXI, sin una normativa adecuada. 7.- Las últimas leyes y reglamentos.

\* \* \*

### **1.- El marco constitucional.**

Durante los siglos XIX y XX, el Estado liberal, en España como en el resto de Europa, se basaba en la teoría de la soberanía nacional y una de sus consecuencias más aceptadas era la distinción radical entre los nacionales, titulares de derechos, y los extranjeros, cuyo estatus dependía totalmente de la voluntad de cada gobierno. Esta situación se fue suavizando paulatinamente y la Constitución de 1869, la más avanzada del siglo XIX en España, inició la línea de garantizar algunos derechos a los extranjeros, pero excluyendo todos los de carácter político. La Constitución de 1931, de la Segunda República, en tantos aspectos inspiradora de la actual, reconocía algunos derechos a los extranjeros, bien de forma expresa o porque los atribuía a toda persona y, además, inició la política de permitir la doble nacionalidad de los ciudadanos latinoamericanos.

No tendría sentido hablar de los derechos de los extranjeros durante el franquismo, cuando los propios españoles carecíamos de ellos. Durante este período era llamativa la discrecionalidad de las autoridades para otorgar o negar los permisos y en la práctica la residencia o la expulsión de los extranjeros dependía de la libre decisión de las autoridades gubernativas.

Esta línea impregnaba también el Reglamento de 1974 y una pluralidad de normas secundarias que, aprobadas en los últimos años del franquismo, llegaron hasta la Constitución e incluso subsistieron varios años más. En 1980 se unificaron los trámites para la concesión de los

permisos de trabajo y de residencia, pero la normativa general no se adaptó a la Constitución hasta la ley de 1985, persistencia verdaderamente sorprendente, aunque seguramente se explica por la inexistencia de un volumen de población extranjera apreciable.

La aprobación de la Constitución, en diciembre de 1978, significó un cambio decisivo para los ciudadanos, pero también tuvo influencia directa en la regulación de la inmigración, aunque no se observó de manera tan clara e inmediata. De hecho, en 1978 aún pesaba mucho más la preocupación por la emigración de los españoles en Europa que por la casi inapreciable inmigración que llegaba a España, a menudo de paso para el resto de Europa. Es muy significativo que la Constitución dedique un precepto específico, el artículo 42, a los emigrantes encomendando al Estado velar por los derechos de los trabajadores españoles en el extranjero y promover su retorno, y en cambio no dijera nada de la inmigración, limitándose a fijar las reglas generales de la extranjería.

Aún así, la Constitución contiene reglas generales que enseguida tuvieron efectos positivos, al menos, indirectos. Alguna, tan elemental como la reserva de ley (la obligación de regular la materia por ley de Cortes), contrastaba con la situación tradicional de este ámbito ocupado por reglamentos gubernamentales y por normas de ínfimo rango, y llamaba a la aprobación de una ley general. Además, el sistema general de libertades y las reglas del Estado democrático de derecho influían sobre todos los poderes públicos, en especial sobre la administración, que pasaba a mejorar su actuación —en general y en el tratamiento de los extranjeros— por la presión del control judicial de todos los actos administrativos. Además, la nueva democracia procedió enseguida a la ratificación de los principales Tratados internacionales de derechos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), ambos ratificados en 1977. El último, en particular, ha desplegado una gran eficacia en la protección de los derechos de nacionales y extranjeros por la actividad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyas decisiones vinculan a las instituciones españolas.

En concreto, la regulación de los extranjeros se contiene en el art. 13.1 de la Constitución española (CE, en adelante), que les reconoce las libertades públicas que garantiza la propia Constitución a los españoles *"en los términos que establezcan los Tratados y la ley"*, y a continuación excluye expresamente el derecho de sufragio y el acceso a los cargos públicos, con una excepción para las elecciones locales a los ciudadanos de los Estados que a su vez otorguen el sufragio a los españoles (reciprocidad). Por tanto, tras el principio general de reconocimiento de

derechos (salvo sufragio), parece que se reenvía a las leyes y a los Tratados la definición concreta de los derechos, aunque no es exactamente así.

¿Qué significaba esta regulación?. En un primer momento, la doctrina no encontró muchas dificultades para su interpretación, al menos en los puntos más importantes. Por una lado, corresponden a los extranjeros todos los derechos que la Constitución reconoce como propios de la persona, como la libertad individual o la tutela judicial, que no pueden negarse a nadie. Por otro lado, se excluye a los extranjeros del derecho de sufragio, que sólo pueden alcanzar para las elecciones locales si existe cláusula de reciprocidad. En medio, los derechos y libertades reconocidos por la Constitución que no se incluyen en ninguna de los dos grupos extremos, dependerán de lo que establezcan las leyes y los Tratados internacionales. Esta era la teoría dominante en los años siguientes a la aprobación de la Constitución, y fue adoptada inicialmente por el Tribunal Constitucional, imponiéndola a todas las instituciones en su calidad de "supremo intérprete de la Constitución".

Efectivamente, la primera Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 107/1984) que abordó un problema de extranjería estableció que a partir del art. 13 CE podían distinguirse tres tipos de derechos: los comunes a toda persona; el derecho de sufragio, solo para los ciudadanos, salvo en elecciones locales, cuando exista reciprocidad; y los derechos que dependen de los Tratados y de la ley. Añadía la Sentencia que los derechos fundamentales de los extranjeros tienen carácter y garantía constitucional, pero son todos ellos de configuración legal. Así, el principio de igualdad no operaba directamente entre españoles y extranjeros, salvo en aquellos derechos en que la ley proporcionase igual situación al extranjero que al español. La misma doctrina se aplicó en la STC 99/1985, afirmando con rotundidad que la tutela judicial —que se discutía en el amparo— es un derecho que también corresponde a los extranjeros porque se trata de un derecho de todas las personas.

Este era el panorama que existía en el final de los años setenta y principios de los ochenta. La aprobación de la Constitución significó además un gran cambio en la actuación de las instituciones. El Tribunal Supremo inició muy pronto un control de la administración en beneficio también de los derechos ciudadanos y, en especial, el Tribunal Constitucional desarrollo con gran empuje el recurso de amparo para la protección de los derechos fundamentales. La legislación y la propia administración se fueron adaptando progresivamente al nuevo estilo de gobierno que exigía el sistema democrático.



## **2.- La Ley Orgánica de Extranjería de 1985 y la Sentencia 115/1987 del Tribunal Constitucional.**

La *Ley Orgánica 5/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España* (en adelante, LOE, Ley Orgánica de Extranjería), recogió fielmente la doctrina mayoritaria en materia de derechos, tal como había sido formulada por el Tribunal Constitucional, además de reunir en un solo texto la multiplicidad normativa hasta entonces dispersa y dar rango legal a las disposiciones principales del régimen de extranjería. En el art. 4 repetía prácticamente la norma constitucional diciendo que los extranjeros tienen los derechos del Título I CE, en los términos establecidos en la misma ley y las demás que los desarrollasen. No contenía ninguna alusión a lo que podrían ser derechos exigidos por la dignidad humana (vida e integridad, libertad ideológica, tutela judicial, etc.), que se daban por supuestos, y se regulaban sólo los derechos que presentaban limitaciones respecto a los españoles: la libertad de circulación por el territorio español, el derecho de reunión, el derecho de asociación, el derecho de educación y el derecho de sindicación.

Por otra parte, la LOE permitía un rígido control de las entradas de inmigrantes, que debían ser siempre previa obtención del visado de trabajo en el país de origen, y del permiso de trabajo al llegar a España y establecía un régimen de sanciones con gran discrecionalidad para los inmigrantes que no se encontraran en situación regular. Introducía, entre otras medidas sancionadoras, la detención y privación de libertad (en centros de internamiento, hasta un máximo de 40 días), a los extranjeros que se encontraran en situación irregular para asegurar su expulsión, norma que chocaba con las 72 horas de plazo máximo de detención a los nacionales.

En realidad, la LOE no era, pese a su título, una ley sobre derechos y libertades, puesto que sólo mencionaba los citados, recortándoles además, sino que era una ley dirigida a facilitar el control de la entrada de los extranjeros y su expulsión cuando se encontraran en una situación irregular. Es cierto que sistematizaba y elevaba a rango legal toda la normativa frente a la anteriormente existente, dispersa, heterogénea y poco democrática, pero no hay que olvidar que se aprobó en vísperas del ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea (que fue efectiva el 1 de enero de 1986), para dar seguridad a los demás Estados comunitarios de que España no sería un coladero de inmigrantes, ya que en Alemania, Francia, etc. la inmigración se había cerrado drásticamente a partir de la crisis del petróleo de 1973. La LOE se dirigía totalmente a

detener la inmigración pero no tanto pensando en España, que no tenía, como en el resto de Europa que no deseaba incrementar su volumen.

Las condiciones para inmigrar a España legalmente, que exigían el visado obtenido en el país de origen, suponían que el trabajador extranjero recibiría en su país un contrato de trabajo enviado por un empresario español, lo que resultaba prácticamente imposible, porque en aquellos momentos no existían relaciones suficientes para que los empresarios entraran en contacto con los trabajadores extranjeros. La vía legal para la inmigración era pues inexistente y solo cabía, en todo caso, la entrada ilegal o como turista. Para estos casos, la ley configuraba unas causas de expulsión muy abiertas, que permitían a la policía detener y expulsar a los inmigrantes que, casi necesariamente, deberían ser irregulares. Estudios posteriores han calculado que la entrada de inmigrantes en estos años se realizaba en la mayoría de los casos como turistas. Además, las condiciones de los permisos de trabajo y residencia (permisos de corta duración, que precisaban continuas renovaciones), pretendía estimular la inmigración temporal y desincentivaba la permanencia; resulta muy significativo que la ley no contemplara siquiera la posibilidad de reagrupación familiar.

La LOE estableció un sistema legal muy duro y retóricamente coherente, porque pretendía fundamentarse en la distinción entre la inmigración legal y la ilegal, como decía la propia exposición de motivos de la ley, pero en realidad sólo se preocupaba de la expulsión del inmigrante en situación irregular, sin promocionar la inmigración legal, puesto que el acceso era irreal, al inmigrante se le limitaban los derechos, debía renovar continuamente los permisos (no existía el permanente) y difícilmente podía pensar en establecerse, si ni siquiera podía traer a su familia.

Realmente, en la ley prevalecía el control policial y la política sancionadora casi siempre terminaba en expulsión, porque el art. 26.1 LOE configuraba sus causas con gran elasticidad y casi todas las infracciones podía terminar en expulsión, dada la falta de distinción entre infracciones leves, graves y muy graves. Además, el control judicial sobre las expulsiones era, pese al reconocimiento del derecho a la tutela judicial, papel mojado, porque el recurso debía realizarse desde el país de origen del inmigrante, una vez consumada la expulsión (art. 35 LOE), y la ley llegaba incluso a prohibir a los Jueces que suspendieran una expulsión decretada por la administración, aunque éste precepto fue declarado inconstitucional.

En desarrollo de la LOE, el *Real Decreto 1119/1986*, de 26 de mayo, aprobó *el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería*. Este reproducía todos los defectos de la ley, y añadía algunos más. Relegaba los derechos fundamentales a una Sección de los últimos capítulos, desarrollando algunos criterios legales que después el TC anularía, e introducía el control policial de la documentación personal que no tenía cobertura en la ley y solo resultaría legitimado con la aprobación de la posterior Ley de Seguridad Ciudadana, en 1992. No sólo ignoró los principios de seguridad jurídica que la ley requería (por ejemplo, la graduación de las infracciones y de las sanciones), sino que aumentó sus defectos al dejar abiertas muchas posibilidades de arbitrariedad administrativa. Otras disposiciones inferiores siguieron la misma línea.

La LOE había levantado muchas críticas en los sectores más sensibles a los derechos fundamentales (en especial la detención policial durante 40 días, cuando el máximo permitido por la Constitución era de 72 horas), y el Defensor del Pueblo planteó un recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la ley. Fue resuelto por la STC 115/1987, que anuló las principales limitaciones de las libertades introducidas por la ley. Así, suprimió las restricciones de la LOE al derecho de reunión (que exigía autorización previa) y al de asociación (que permitía su suspensión por el Gobierno); anuló también la prohibición de que los Jueces suspendieran por sistema las resoluciones administrativas sobre extranjería, y mantuvo la norma tradicional de que la suspensión de las decisiones administrativas debía ser ponderada siempre por los Jueces, según las condiciones de cada caso. La Sentencia constitucional también reinterpreto el internamiento preventivo para la expulsión, aceptando la duración de 40 días, pero sólo para garantizar la efectividad de la medida y otorgando la decisión al Juez, a la vista de las circunstancias de cada caso.

En su conjunto, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOE significó algo más que la eliminación de estas cláusulas anticonstitucionales, porque cambió la primera doctrina del propio Tribunal, ya que al anular las limitaciones *de la ley* a los derechos de los inmigrantes descartaba la posibilidad de que los derechos dependieran "de los Tratados y la ley", sin límites, como había dicho en las primeras Sentencias, y exigía el respeto a los derechos, al menos en su contenido esencial (art. 53.1 CE), en los términos que establecía la propia Constitución. Este cambio de orientación aparecía con fuerza por la formulación de un voto particular de tres ilustres Magistrados del TC que destacaba las diferencias con la doctrina anterior. El Tribunal iniciaba así una línea de reconocimiento progresivo a los extranjeros de derechos que la Constitución parecía reservar a los españoles, coincidente en buena parte con la evolución de los Estados democráticos de Europa, que tiende a aproximar el régimen jurídico de los extranjeros y los nacionales, pero lo

realizaba con una línea plena de ambigüedades que no ha dejado de repercutir en la legislación posterior<sup>1</sup>.

### 3.- La regularización de 1991, nuevas sentencias constitucionales y reforma del Reglamento en 1996.

Pese a los objetivos restrictivos de la LOE, una inmigración precaria y que llegaba en buena parte por vías irregulares, fue creciendo al final de los años ochenta, por la mejora de la situación económica y el ingreso de España en las Comunidades Europeas. Junto a la entrada directamente ilegal, entonces más fácil que ahora por el menor control de fronteras, el supuesto más frecuente pasaba por la llegada de los extranjeros a España como turistas para buscar trabajo después. La entrada era, en este caso, legal, pero al caducar el visado de turista (máximo 3 meses) se caía en situación irregular. Sin embargo, se afrontaba la situación con la esperanza de conseguir trabajo primero y regularizar la situación después. El control de frontera resultaba muy difícil en los casos de los nacionales de países con los que existía un tratado de exención de visado y por eso España progresivamente fue denunciando o incumpliendo los tratados existentes sobre exención de visado. Por ejemplo, Perú contestó el Tratado porque en Barajas se rechazaba al treinta por ciento de los peruanos que llegaban, sin visado, en virtud justamente del convenio vigente de exención. En conjunto, la inmigración legal aumentaba muy poco a poco, pero resultaba imposible adivinar el volumen de inmigración ilegal (exagerada por algún sector de la prensa), que crecía mucho más, justamente por las enormes dificultades para inmigrar de forma regular.

La situación parecía caótica y el Congreso de los Diputados realizó un debate bastante serio sobre la situación de la inmigración y recomendó realizar una regularización. Esta, aprobada en 1991 y apoyada por entidades, asociaciones del sector y ONG, supuso un esfuerzo para clarificar la situación de la inmigración. Su resultado fue la concesión de un permiso de trabajo y residencia por un año, a 112.000 extranjeros que hasta entonces estaban en situación irregular<sup>2</sup>.

La experiencia se tradujo, además, en el establecimiento de una política a largo plazo de regularizaciones, disimuladas como “contingente anual”, que se aprobó cada año entre 1993 y 1999,

---

<sup>1</sup> M. Camino VIDAL FUEYO, *Constitución y extranjería. Los derechos fundamentales de los extranjeros en España*, Madrid, 2002, CEPC. El voto particular estaba firmado por tres de los Magistrados más potentes del tribunal Constitucional, Rubio Llorente, Díez Picazo y Tomás y Valiente.

<sup>2</sup> Antonio IZQUIERDO, *La inmigración inesperada*, Madrid, 1996, Ed. Trotta.

tanto por el gobierno socialista, hasta 1996, como después por el gobierno del partido popular. El contingente que existió durante estos años era en realidad una regularización encubierta porque quienes se acogían a él no eran nuevos inmigrantes que llegaban a España, sino los que estaban aquí en situación irregular y al apuntarse al contingente conseguían "papeles" para pasar a la legalidad en ese momento. Su volumen (inicialmente poco más de 20.000 personas, después en torno a las 30.000 personas de media anual) era rebasado sistemáticamente por los muchos inmigrantes que pretendían legalizar el trabajo precario que venían realizando y conseguir los permisos de trabajo y residencia. Era una solución falsa, en sus dos extremos, porque el gobierno sabía que no había llegada de nuevos inmigrantes sino regularización de los trabajadores extranjeros que llevaban años aquí sin papeles y aprovechaban el contingente para pasar a una situación regular. Pero resultaba insostenible porque suponía un estímulo de la llegada irregular, y dificultaba el establecimiento de un control serio del flujo de inmigrantes.

A medida que avanzaba la década de los noventa, los núcleos de inmigrantes comenzaban a ser importantes en algunas comarcas y ciudades y se multiplicaban los casos que mostraban la arbitrariedad de la administración y la ineficacia y escasa adecuación de la legislación a la Constitución. En algunas ocasiones, los recursos judiciales llegaban hasta el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional que elaboraron una jurisprudencia crítica con los excesos administrativos, en parte inspirada en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En diferentes recursos de amparo el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre derechos de los inmigrantes, y aunque la Sentencia afectaba a casos concretos, la doctrina del tribunal adquiere un valor más general porque vincula a todos los Jueces y Tribunales.

Algunas sentencias constitucionales han ampliado el ámbito de los derechos de los extranjeros, de forma notable. La STC 94/1993, que examinó una expulsión claramente arbitraria, consideró que la expulsión ilegal vulnera el derecho a la libertad de circulación del art. 19 CE, que se reconoce también a los extranjeros, pese a la dicción literal del artículo constitucional, que lo reserva a los españoles. La misma afirmación se contiene en la STC 116/1993, que anuló la expulsión de una trabajadora extranjera (despedida con evidente mala fe por el empresario), y en la STC 242/1994 (expulsión de extranjero sin audiencia del juez ni derecho a la defensa), se llegó a

afirmar que todos los Derechos fundamentales, salvo el 23, pueden corresponder también a los extranjeros<sup>3</sup>.

Por su parte, el Tribunal Supremo sostuvo una interpretación amplia de la exención de visados, para evitar el viaje al país de origen a los miles de extranjeros que se regularizaban, aunque se llegó al absurdo de que algún año hubo tantas exenciones como visados. La jurisprudencia del Tribunal Supremo también extendió el reconocimiento de derechos laborales y sociales de los españoles a los extranjeros en cuestiones como el seguro de paro y las prestaciones complementarias. Progresivamente los demás tribunales han ido asumiendo todas estas líneas jurisprudenciales, no sin dificultades, por el inconveniente que supone extraer las decisiones de la jurisprudencia, en vez de aplicar la norma escrita que reconoce el derecho con claridad.

También, los Tratados internacionales continuaron ampliando la protección de los extranjeros, por ejemplo, reconociendo el derecho a la educación y a la sanidad de todos los menores, al margen de la situación legal de sus padres (Declaración de los derechos del Niño, ONU, 1989), y las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos incluyeron como derechos aspectos inexistentes en el ordenamiento español, como la reagrupación familiar. Esta resultó recogida inicialmente por una disposición de ínfimo rango (la Resolución de 15 de febrero de 1994), a raíz de que los Estados de la Unión Europea intentaron armonizar sus normas sobre esta institución (Copenhague, 1993), pero después pasó al Reglamento de 1996 y posteriormente a las leyes orgánicas del 2000.

La realidad ya evidente y complicada de la inmigración a principio de los años noventa superaba claramente a la ley orgánica de 1985, y había generado de nuevo una abigarrada acumulación de normas generalmente restrictivas. Las primeras asociaciones de inmigrantes, diversas ONG e incluso instituciones como el Defensor del Pueblo y los Colegios de Abogados impulsaban una reforma que atendiera los problemas sociales emergentes y aproximara la legislación a los criterios democráticos básicos de la Constitución. A mitad de la década, el gobierno socialista optó por la elaboración de un nuevo reglamento de ejecución de la LOE, aprobado por Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, que sustituyó íntegramente al anterior y a las numerosas disposiciones administrativas que se habían dictado durante los últimos años. El nuevo

---

<sup>3</sup> La evolución de la jurisprudencia puede verse en Eliseo AJA, "Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes", en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente*, Madrid, 2002, Congreso, pp. 439-457.

reglamento presentaba progresos importantes, como la graduación de las infracciones y las sanciones en leves, graves y muy graves (evitando que se aplicara la expulsión por cualquier infracción), el reconocimiento de los permisos permanentes de trabajo y residencia, a partir de los 5 años de estancia, que resolvía muchos problemas de renovación y promocionaba la inmigración estable, así como dotaba de garantías amplias a los derechos de los niños que reflejaba el Convenio citado. Dejaba sin embargo bastantes problemas por resolver, e incluso provocaba otros nuevos porque sus mejoras más sustanciales eran contrarias a la LOE, y como es bien sabido, un reglamento nunca puede ser contrario a la ley.

#### **4.- La Ley Orgánica 4/2000 de Derechos y Libertades de los Extranjeros y su integración Social.**

La reforma de la LOE parecía pues imprescindible y pero la nueva Ley Orgánica 4/2000 (LODYLE) tuvo una tramitación conflictiva. La mayoría de las leyes importantes se tramitan en las Cortes por iniciativa del Gobierno, pero ésta se inició por diversas proposiciones de ley de los Grupos parlamentarios de la oposición y el Congreso de los Diputados decidió crear una Ponencia que procurase la integración de todas las iniciativas y la elaboración de una ley que alcanzara el consenso de todos los Grupos parlamentarios.

Efectivamente se creó una Ponencia amplia, que adoptó un método de trabajo muy abierto y participativo, y la Comisión Constitucional del Congreso mantuvo y perfeccionó el consenso de todos los Grupos parlamentarios. Pero ante la inminencia de su aprobación por el pleno del Congreso, algunos Ministros y el propio el Presidente Aznar comenzaron a desmarcarse del consenso hasta el punto de provocar la dimisión del Ministro de Trabajo, Pimentel. El texto aprobado por el Congreso, con la abstención del PP, pasó a continuación al Senado donde fue muy modificado por la mayoría absoluta del PP en esta Cámara. Este enfrentamiento cerró la posibilidad de acuerdos entre los grandes partidos y al regresar la ley al Congreso se rechazaron las enmiendas del Senado y se volvió al texto del Congreso, inicialmente consensuado pero que ahora recibía el voto en contra del Partido Popular, que estaba el gobierno.

Varias líneas resumen los cambios profundos que introdujo la LO 4/2000 respecto a la situación anterior. La primera es, sin duda, la creación de un estatuto claro de derechos para los extranjeros, superando los problemas de la situación normativa previa y tendiendo, en absoluta coherencia con la jurisprudencia constitucional y con el derecho comparado, a la igualdad entre

derechos de los residentes legales y de los nacionales. La Ley extiende así el principio de igualdad a los ámbitos fundamentales de la vida del inmigrante, introduciendo además una interesante cláusula general que sanciona todo tipo de discriminación a los inmigrantes.

El Título primero incluye el derecho a la reagrupación familiar, en términos coherentes con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, establece derechos de los residentes semejantes a los propios de los ciudadanos (libertad de circulación, reunión, asociación, etc.), salvo en el punto clave del derecho de sufragio y de acceso a la función pública, que está limitado por la propia Constitución. También se reconocen algunos derechos a los inmigrantes que se encuentran en situación irregular, entre los que destacan las prestaciones sanitarias y la educación. La ley intentó por primera vez sistematizar los derechos y sus garantías, pero con desigual fortuna, porque mientras reconocía con amplitud —por ejemplo— la asistencia jurídica gratuita, tanto en los procedimientos administrativos que pueden producir la expulsión como en los judiciales, no se atrevió a establecer una tutela judicial eficaz, especialmente necesaria en las expulsiones. Como no podía reconocer el derecho de sufragio, por el límite constitucional aludido, introducía un sucedáneo para los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, organizando la posibilidad de elegir entre ellos a representantes para participar en los debates y decisiones municipales que les afectaran.

Más novedosa era una segunda gran línea centrada en el tratamiento de los extranjeros en situación irregular pero relativamente estables en España. Frente a la ignorancia y restricción de la ley anterior, la LODYLE asumía la existencia de esta población y el fracaso de eliminarla a través de la expulsión. Por consiguiente iba más allá de reconocer expresamente los mínimos derechos humanos que les correspondían ya constitucionalmente, e intentaba configurar un mínimo de derechos que les permitieran un desarrollo normal de su vida, sin perjuicio de las consecuencias directamente derivadas de su irregularidad.

El núcleo de los esfuerzos se dedicaba a evitar o a remediar la situación de irregularidad sobrevenida, creada por la caída en la irregularidad a partir de la propia normativa. Por primera vez se preveía una vía de regularización individual ordinaria y, sobre todo, se cambiaba el sistema de sanciones excluyendo la expulsión de aquellos que se encontraban en situación irregular de forma sobrevenida, previsión ingenúa porque producía la desvalorización de la propia regulación legal. El cambio de la expulsión por la regularización como mecanismo de tratamiento de la irregularidad sobrevenida constituía la columna vertebral del nuevo tratamiento de las infracciones y sanciones.



En este último ámbito, la Ley realizó también un gran esfuerzo para evitar la arbitrariedad en las actuaciones de la Administración, reduciendo la discrecionalidad administrativa y cuidando la garantía de los principios generales del procedimiento administrativo y el reconocimiento de los medios de protección (recursos, asistencia jurídica, etc.).

Por último, la Ley planteó también por primera vez las consecuencias de que el Estado no es el único poder que debe enfrentarse a los problemas de la inmigración y previó su actuación conjunta con el resto de administraciones cuyas competencias se proyectan decisivamente en este ámbito (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que acuden al Consejo Superior de Políticas de Inmigración), requiriendo también el concurso de las asociaciones de inmigrantes y organizaciones de protección de sus derechos. De este modo se intentaba constituir un sistema de decisión en materia de inmigración abierto a la participación de los diversos sujetos y administraciones interesados.

La conjunción de todas estas líneas de reforma condujo al cambio de enfoque básico que suponía la ley, porque al introducir en su propio título el principio de la "integración de los inmigrantes" se daba por supuesto que su presencia en España era un elemento estructural y no un fenómeno coyuntural. La integración no corresponde sin embargo con tareas concretas reguladas en la ley sino que constituye el objetivo final que debe conseguir la actividad de todas las administraciones públicas.

#### **5.- La Ley Orgánica 8/2000 impulsada por el gobierno del Partido Popular y su desarrollo normativo.**

La Ley Orgánica 4/2000 se aprobó, por tanto, en contra del Gobierno del Partido Popular, justo antes de las elecciones generales del año 2000. Tras éstas, el nuevo gobierno del Partido Popular, dirigido también por José M. Aznar, pero ahora con mayoría absoluta en las Cortes, adoptó en seguida la decisión –anunciada con toda claridad durante la campaña electoral- de modificar drásticamente la ley. Lógicamente la nueva ley apareció a los ojos de la opinión pública como una "contrarreforma" y como tal tuvo la oposición de todos los Grupos parlamentarios que habían aprobado la anterior (salvo Convergencia i Unió y Coalición Canaria que secundaron la reforma) y, sobre todo, tuvo en contra a las asociaciones de inmigrantes y ONG que habían apostado a favor de la ley anterior. Si la Ley Orgánica 4/2000 había significado el inicio de un consenso social (entre los

partidos parlamentarios y las asociaciones de inmigrantes y ONG hasta entonces contrarias a cualquier ley), la elaboración de la nueva LO 8/2000 terminó el consenso social y reintrodujo las posiciones radicales contra la legislación de extranjería. Pero realmente, transcurrido algún tiempo, se puede observar que la reforma realizada por la LO 8/2000 no significó la sustitución total de la anterior sino que supuso una modificación parcial, porque mantuvo la estructura normativa general introducida por la LO 4/2000.

En el Título I, que regula los derechos y libertades, se mantiene la mayor parte de su contenido, incluyendo algunos progresos significativos realizados por la LO 4/2000 como el derecho a la documentación (art. 4), la libertad de circulación (art.5), la educación para todos los menores, al margen de la situación legal de su familia (art. 9) y, sobre todo, la asistencia sanitaria completa, también para los que se encuentren en situación irregular si están empadronados (art. 12).

El punto de mayor polémica se centró en la negación a los inmigrantes en situación irregular de los derechos políticos y sindicales: reunión y manifestación, asociación, sindicación y huelga. En realidad, los términos de la ley no niegan la titularidad de los derechos sino que limitan su ejercicio a quienes posean el permiso de residencia, pero semejante distinción entre la titularidad y el ejercicio constituye un sofisma, y la regulación han sido recurrida ante el Tribunal Constitucional; de todas formas, su relevancia práctica es muy relativa, en comparación con otros cambios de la ley.

También se suprime la elección de representantes para intervenir en las decisiones de los Ayuntamientos que les puedan afectar, aunque se mantiene la audiencia de los residentes, de acuerdo con la legislación local. El derecho de sufragio viene en gran parte negado por la propia Constitución a la mayoría de los inmigrantes, al exigir reciprocidad para los españoles en su país de origen, y la fórmula de "elecciones paralelas" introducida por la ley anterior, que ahora se suprime, resultaba un parche, y además polémico. De todos modos, hay que llamar la atención sobre la situación resultante y la continuidad de falta de representación de los inmigrantes en España, más grave cuanto mayor es el volumen de la población que significa.

El derecho a la reagrupación familiar también experimenta limitaciones polémicas, aunque el reconocimiento anterior era muy amplio respecto al predominante en Europa<sup>4</sup>. La reforma limita otra vez la titularidad del derecho al inmigrante residente (excluyendo a los familiares), restringe las

---

<sup>4</sup> Para la comparación con los principales países de Europa, en este y otros puntos claves de la inmigración, Eliseo AJA y Laura DÍEZ, coord., *La regulación de la inmigración en Europa*, Barcelona, 2005, La Caixa.

categorías de familiares reagrupables y reintroduce las condiciones para realizar la reagrupación familiar, especialmente el llevar ya 1 año de residencia en España y tener permiso para 1 año más, además de remitir al reglamento otras posibles condiciones.

También se mantiene en gran parte el capítulo dedicado a las garantías jurídicas y se respeta íntegramente la regulación positiva de la "cláusula antidiscriminatoria" (art. 23), aunque continúan existiendo graves problemas en la falta de tutela judicial *efectiva*, que tampoco la LO 4/2000 había solucionado.

Otras modificaciones restrictivas afectaron al visado, al permiso de residencia permanente, en cuanto ahora se exige que los 5 años sean "continuados", a la ausencia de previsión de la contratación directa de los trabajadores extranjeros por los empresarios (al margen del contingente) y a las vías para la regularización individual de los extranjeros que se encuentren en situación irregular, que exigen plazos más amplios y contienen una mayor ambigüedad.

El cambio mayor de la ley se encuentra sin duda en materia de infracciones y sanciones y, muy especialmente, en la expulsión, porque se reinstaura la posibilidad de imponerla por falta de permiso de residencia. La existencia de esta causa de expulsión es lógica para no devaluar las vías legales de llegada de la inmigración, pero su restauración podría potenciar de nuevo el control policial y los Centros de Internamiento como ejes de la política de control de flujos. Especiales críticas merece la introducción de un procedimiento preferente de expulsión, que permite realizarla en 48 horas, porque realmente impide la tutela judicial efectiva, ya que en este plazo resulta casi imposible un pronunciamiento judicial, por urgente y provisional que se pretenda.

La LO 8/2000 contiene además un número excesivo de remisiones al reglamento, en materias que requerirían criterios establecidos por ley, como los límites del permiso de reagrupación familiar, las formas de regularización ordinaria y las condiciones del arraigo, las modalidades de los permisos de trabajo y otras de importancia similar.

## **6.- Crecimiento acelerado de la inmigración en los primeros años del nuevo siglo, sin una normativa adecuada.**

El año 2000 no sólo supone un hito en la evolución de la legislación de extranjería por los debates políticos que suscitan y los cambios que introducen las dos leyes orgánicas, sino que constituye también el inicio de un ciclo de gran crecimiento de la inmigración en España, muy superior al realizado en los años anteriores. Las cifras precisas se encuentran en otros capítulos de la publicación, y no se trata de repetirlas aquí, pero ha de tenerse en cuenta que sólo en el primer lustro del siglo XXI la población inmigrante, extracomunitaria, se multiplica por dos o por tres, hasta constituir en el 2005 un porcentaje apreciable del total de la población.

Este aumento tan rápido responde sin duda a distintas causas, pero seguramente todas ellas están incrementadas por la propia contradicción de la legislación citada y de su desarrollo normativo. En unos casos, por los mecanismos directos que contienen (como las diversas regularizaciones extraordinarias), en otros, por los efectos en la opinión pública de los propios cambios del legislador. Mientras en la mayoría de países origen de inmigración se considera que es muy difícil emigrar a Alemania o Suiza, por ejemplo, si no se cumplen los requisitos legales, existe en cambio la creencia de que resulta mucho más fácil emigrar a España, porque si consigues entrar acabas legalizando su situación. Esta convicción puede llegar a ser muy generadora de nueva inmigración.

Pero además las distintas normas han incentivado, sin pretenderlo, el aumento de la inmigración. En primer lugar, a través de las regularizaciones extraordinarias expresas. Como en anteriores ocasiones de reformas normativa (Ley de 1985 y Reglamento de 1996), la aprobación de la LO 4/2000 fue acompañada de una regularización extraordinaria, que permitió legalizar la situación de casi 140.000 extranjeros y la aprobación de la LO 8/2000 incluyó una especie de repesca de la anterior (materialmente una nueva regularización, aunque mal hecha), porque su Disposición Transitoria Cuarta preveía la revisión de las solicitudes denegadas por la anterior solamente cuando no cumplieran la condición de la estancia previa en territorio español. El RD 142/2001 que desplegaba estos efectos admitía la revisión para quienes se encontraban en España en el momento de su entrada en vigor, lo que perjudicaba notablemente a quienes en su momento no había solicitado su regularización por no cumplir los términos de la LO 4/2000 y en cambio beneficiaba a los que habían llegado a última hora o habían recurrido a la falsificación de papeles.

Aún se produjo una nueva regularización, o dos, según como se contemplen, y además sin reflejo legal. En el primer caso, como consecuencia de los encierros en iglesias que se produjeron en Barcelona y se extendieron a otras ciudades en los primeros meses de 2001, para protestar contra las insuficiencias de la primera regularización. Los acuerdos alcanzados entre la Delegación del Gobierno de Barcelona y los sindicatos, con la participación de Caritas y la Cruz Roja, significaron en la práctica una regularización mediante la aplicación anticipada de los instrumentos del artículo 41 del futuro reglamento de la Ley (el arraigo, los motivos humanitarios y las circunstancias extraordinarias). A las mismas bases, tan poco adecuadas al principio de legalidad, acudió el Gobierno para regularizar a varias decenas de miles de ecuatorianos que habían recibido la oferta de un viaje pagado a su país para regularizar la situación —como efecto indirecto de la muerte en accidente de varios ecuatorianos en Lorca— y finalmente fueron regularizados aquí para ahorrar los gastos del viaje.

Como consecuencia de las tres, o cuatro, regularizaciones del inicio del siglo se incrementó el número de residentes extracomunitarios en casi 335.000 personas, según datos del Ministerio del Interior publicados por la prensa del 18 de enero de 2002.

Por otra parte, las normas reglamentarias que desarrollaban la legislación no ofrecían respuestas claras a los impulsos de crecimiento de la inmigración en general y, sobre todo, de la inmigración irregular que no paraba de aumentar. Hay que recordar que la Ley Orgánica 4/2000 no llegó a tener reglamento ejecutivo por la posición contraria del Gobierno del Partido Popular, que además se vio respaldada con la victoria por mayoría absoluta en las elecciones generales de aquél mismo año, y la consiguiente reforma inmediata de la ley. Por el contrario, la nueva Ley Orgánica 8/2000 tuvo un inmediato desarrollo, a través del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de ejecución de la Ley, pero también mediante el Real Decreto 344/2001, 4 de abril que regula el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Real Decreto 345/2001 que regula el Observatorio Permanente de la Inmigración y el Real Decreto 367/2001 sobre Composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social.

Estos órganos, creados por la ley anterior, se mantuvieron pero su regulación reglamentaria redujo su significado. El Foro se configuró como un mero órgano auxiliar del gobierno y el Consejo, aunque se califica como “órgano de coordinación y cooperación” con las Comunidades Autónomas permite que el gobierno actúe al margen de éstas, si así lo prefiere, como efectivamente

ha sucedido. En este sentido el reglamento reduce aún más el poco espacio que la ley dejaba a las CCAA.

El complejo contenido del reglamento ejecutivo de la ley (RD 345/2001) amplía al máximo el margen de decisión de la administración, con multitud de cláusulas abiertas, que permiten a los funcionarios actuar discrecionalmente, y sin apenas cláusulas regladas favorables a los derechos de los extranjeros (el silencio positivo en la renovación del permiso de residencia sería la más destacada, casi la única). Como observó en su momento Eduard Roig, la mayoría de los supuestos contiene una regulación que, en primer lugar, formula criterios muy generales dejando su interpretación a las oficinas administrativas, después establece las causas de denegación de las solicitudes, y en último extremo permite que el funcionario determine otras posibles circunstancias para rechazar el permiso solicitado: “la regulación típica del Reglamento se caracteriza por un doble examen en la mayoría de los casos: la concurrencia de causas imperativas de denegación y, una vez superadas, la valoración que aún permite denegar o aceptar la solicitud de manera discrecional por la Administración”.<sup>5</sup>

Con esta óptica general, el Gobierno Aznar ensaya diferentes políticas que no acaban de inscribirse en una estrategia clara. Por una parte, impulsa la elaboración del primer plan general de tratamiento de la inmigración, el llamado plan GRECO; por otra pone en marcha el contingente ligado a la contratación de los trabajadores en el país de origen y, al mismo tiempo endurece el tratamiento de la inmigración ilegal, pero todo ello —siendo razonable, al menos en línea de principio— no llega a incidir en el fuerte proceso de inmigración que se está desarrollando.

El plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España) se presentó como el instrumento que resumía la política de inmigración del gobierno, con carácter plurianual (2001-2004) e interministerial, puesto que en su elaboración y aplicación participaban los Ministerios de Exteriores, Justicia, Educación, Cultura y Deporte, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Administraciones Públicas y Sanidad y Consumo. Aunque se insistía en que recogía todas las actuaciones gubernamentales, especialmente en dirección a la “integración” de la inmigración, en la práctica, enumeraba una multitud de proyectos de actuación, inconexos y de importancia muy desigual (desde la publicación de un libro hasta la inversión

---

<sup>5</sup> Eduard ROIG, “El reglament d'estrangeria” (del 2001), en *Anuari de la Immigració a Catalunya, 2001* de la Fundació Bofill, Barcelona, 2002, pp. 21-22. El mismo autor también realizó el estudio de la LO 14/2002 y del Reglamento de 2004 en el *Anuari* de los años correspondientes.

multimillonaria en los aparatos de detección de pateras en el Estrecho). Se preveía una valoración anual, pero ni siquiera se conoce una general.

La admisión de inmigrantes mediante la técnica de los "contingentes" puede responder realmente a políticas diversas, aunque tienen en común el recurso a este instrumento entendido como la previsión anual de concesión de cierto número de permisos de trabajo y residencia a trabajadores extranjeros. En los países donde se utiliza suele conllevar una cierta selección de la inmigración, bien por sus capacidades laborales (informáticos en Alemania), bien por su nacionalidad (Estados Unidos) o por ambos criterios a la vez. Pero en España, la introducción del contingente tiene otra intención; porque desde 1993 hasta el 2000 se había utilizado esta denominación para ofrecer un número anual de permisos de trabajo y residencia a inmigrantes que ya estaban en el país, pero en situación irregular y por otra vía se regularizaban. Las leyes orgánicas del 2000 prohibieron esta práctica exigiendo que los extranjeros que se acogían al contingente estuvieran en los países de origen, pero el gobierno se fue al otro extremo y en los años 2002 y 2003 reguló toda la llegada de trabajadores extranjeros a través del contingente, con la voluntad de que sustituyera totalmente, o casi, al sistema general, extremo que fue anulado por distintas sentencias judiciales que se opusieron a la desaparición del sistema general como vía legal para la inmigración. Por otra parte, las previsiones de contingente —en sí mismas reducidas— quedaron muy lejos de su cumplimiento, por el bajo número de plazas cubiertas, salvo en el sector de la inmigración de temporada, de manera que esta vía ha quedado reducida en gran parte a este sector.

Para la contratación de los trabajadores en su país de origen se realizó una serie de Convenios que España firmó en 2001 y 2002 con Colombia, República Dominicana, Ecuador, Rumania y Hungría, igual que en el anterior celebrado con Marruecos. En algunos casos se incluyen otras previsiones como el compromiso de fácil aceptación de los nacionales expulsados y algunos programas de codesarrollo, en una línea que podría acentuarse para concertar otros muchos aspectos con los principales países generadores de inmigración hacia España.

La *LO 11/2003 de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros* es una ley heterogénea y oportunista, en el peor de los sentidos, por relacionar los diferentes ámbitos que enuncia su título (inmigrantes, violencia doméstica y sin seguridad ciudadana) y porque su proyecto fue aprobado y divulgado por el gobierno *una semana* antes de las elecciones locales y autonómicas, vinculando el aumento de la inmigración con el incremento de la delincuencia. Teóricamente en la parte de extranjería la ley

pretendía agilizar la expulsión de los extranjeros que tienen varios delitos en diferentes juzgados y por la necesidad de obtener la autorización de los respectivos Jueces retrasaban la repatriación, pero realmente su contenido era mucho más heterogéneo, para bien y para mal. Ciertamente agrava las penas de algunos delitos, entre ellos el de tráfico de inmigrantes (aunque la agravación de penas no implica la discriminación de la criminalidad, porque si son exageradas provocan la reticencia de los Jueces en su aplicación), pero su principal modificación consiste en multiplicar las expulsiones de carácter penal, hasta entonces mínimas respecto a las administrativas.

Efectivamente, el nuevo artículo 89 del Código Penal reformado por esta ley establece con carácter general que todas las condenas a no residentes legales inferiores a seis años se sustituyan, en la propia sentencia, por la expulsión, salvo casos excepcionales debidamente motivados, y lo mismo sucederá con las condenas superiores cuando se accede al tercer grado penitenciario. Pero además el nuevo art. 57.7 del Código Penal establece la expulsión judicial como pena sustitutiva, porque el procesamiento o inculpación de un extranjero por un delito que tenga prevista pena inferior a seis años, conduce a la petición de la administración, a través del Ministerio Fiscal, para que autorice su expulsión, en el plazo máximo de tres días, decisión que el Juez adoptará salvo que motive la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen su denegación. Ambos supuestos, pero sobre todo el último, plantea serias dudas de inconstitucionalidad desde el punto de vista del derecho fundamental a la tutela judicial. En cambio introduce una reforma positiva porque establece la aplicación de las normas españolas de separación y divorcio a los extranjeros residentes en España que no pueden llegar a las mismas soluciones por aplicación de su derecho nacional, reforma que puede beneficiar la igualdad de la mujer.

## **7.- Las últimas leyes y reglamentos.**

Dentro de los recursos judiciales que suscitó la normativa explicada, destaca la sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de marzo de 2003, que anuló una docena de artículos del Reglamento citado del 2001, por vulneración del principio de legalidad. Como antes se dijo, el reglamento había optado por la mayor discrecionalidad en favor de la administración, llegando a vulnerar el principio de legalidad, en sentido amplio: en algunos casos, por falta de cobertura legal; en otros, por extender medidas limitativas o restrictivas de derechos más allá de lo previsto por la ley; e incluso por falta de rango y por invasión de la reserva de ley. La Sentencia afectaba algunos puntos importantes del reglamento, pero no tocaba otras normas reglamentarias demasiado abiertas, como se verá.



En todo caso, el gobierno desechó la idea de reformar el reglamento para corregir la ilegalidad y preparó una nueva reforma legal importante, con el objetivo general que llevar a la ley las normas anuladas por el Supremo por falta de rango o invasión de la reserva de ley, a la vez que aprovechaba para introducir nuevos elementos, y muy polémicos, de control de la inmigración. La Ley Orgánica 14/2003 modificó numerosos preceptos de la ley de extranjería vigente (la LO 4/2000, modificada por la 8/2000) y también de otras leyes en relación con la inmigración, como la Ley de Bases de Régimen Local, para cambiar la regulación del padrón municipal. A cambio de la aceptación de algunas enmiendas y de la incorporación de algunas normas racionalizadoras, la ley logró el apoyo de varios grupos parlamentarios y en concreto del socialista, seguramente temeroso también de enfrentarse con el gobierno del PP en esta materia (como 4 años antes) en vísperas de una nueva campaña electoral.

La ley introduce un cambio importante en la función del visado, al atribuirle la función de autorización inicial de residencia y trabajo, de manera que el extranjero puede comenzar a trabajar al llegar a España, sin esperar a obtener aquellas autorizaciones, como sucedía antes. Naturalmente este cambio agiliza los trámites de incorporación al país en su primera fase, proporciona mayor responsabilidad a la tarea de los consulados al conceder el visado e indirectamente también refuerza la tarjeta de identidad del extranjero, que resulta el documento principal del nuevo residente, obtenida directamente con el visado inmediatamente después de la llegada. La reforma conlleva, en cambio, la desaparición de la exención de visado, técnica construida inicialmente por la jurisprudencia y configurada después por la normativa, para evitar el viaje del extranjero al país de origen (cuando se encontraba en España en situación irregular) sólo para recoger el visado que le permitiría acceder a la situación legal, si tal viaje resultaba muy difícil o desproporcionado por las circunstancias personales. Ahora muchos supuestos no tendrán esta consideración y otros tendrán que abordarse por la vía de las razones humanitarias, pero con varios inconvenientes respecto a la previa exención de visado.

El reglamento, anulado por la Sentencia del TS, prohibía la denominada reagrupación en cadena de manera radical, y ahora la ley persigue un objetivo más templado con el rango normativo suficiente, pero al mismo tiempo endurece la situación de la reagrupación en general y la obtención de un permiso independiente del reagrupado. El corte para evitar la llamada reagrupación en cadena (la reagrupación de nuevos familiares realizada por los recién reagrupados) pasa por la exigencia de permiso independiente de residencia y permiso de trabajo a todo extranjero que pretenda reagrupar

a un familiar de los contemplados en la ley, salvo en el caso de los ascendientes a los cuales se les exige que su permiso de residencia sea ya del tipo permanente. Pero además, la ley reforma otros aspectos no anulados por la sentencia, reduciendo la posibilidad anterior de obtener un permiso independiente cuando el menor cumplía los 18 años o la mujer llevaba dos años en el país, exigiendo ahora en todos los casos que el extranjero reagrupado que pretenda un permiso independientes posea una autorización para trabajar (se exceptúa la situación de la mujer que resulte víctima de violencia doméstica). De todas maneras, existe ahora una directiva comunitaria sobre la reagrupación, que debe ser desarrollada, aunque seguramente no cambiará demasiado las cosas.

La reforma más contundente consiste en la eliminación de las posibilidades de regularización individual, especialmente de dos supuestos que podrían haber resultados operativos en el momento en que se aprueba la ley, porque permitían una regularización ordinaria y personal (frente a las extraordinarias, masivas) a quienes hubieran tenido anteriormente una situación legal y llevaran después una residencia de hecho de tres años y a quienes llevaran cinco años de residencia irregular en España, como cláusula última de resolución de problemas endémicos. El único supuesto que permanece es el arraigo, aunque su concepción y requisitos se reenvían totalmente al reglamento, que en el momento de aprobarse la ley era muy restrictivo, pero después ha cambiado la aprobación del reglamento del 2004.

Se dan en cambio algunas mejoras en el permiso de trabajo, especialmente por la regulación realista del permiso por cuenta propia, al exigirse los mismos requisitos para el inicio de una actividad económica que al nacional, suprimiendo anteriores condiciones excesivas. También se aborda una reforma del contingente, que desde las leyes del 2000 había aparecido como la vía principal para la entrada legal de la inmigración, y en cambio había fracasado rotundamente en semejante objetivo. Junto a una consideración paralela al sistema general de contratación, y un reducción mayor aún del papel de las CCAA su propuesta, la nueva regulación presenta el interés de admitir algunos supuestos de entrada temporal (3 meses) para búsqueda de empleo, en ciertas condiciones y sectores, que si no obtiene resultados obliga a abandonar el país.

La LO 14/2003 configura también nuevas infracciones, no muy relevantes, e introduce reformas en el procedimiento sancionador que tienen mayor gravedad, al permitir la elevación a propuesta definitiva de una incoación del expediente en sus términos originales cuando no haya alegaciones, o se hayan inadmitido; reconduce el procedimiento de expulsión preferente al ordinario cuando este pendiente de resolución una petición de residencia por arraigo, en vez de dejarle en

suspense como sería lógico; introduce la ejecución inmediata de una orden de expulsión dictada por otros países de la Unión; pero sobre todo, deja sin solución problemas antiguos como los generados por el procedimiento preferente de expulsión y por la falta de aplicación de muchas expulsiones.

En la devolución, la ley extiende la posibilidad de internamiento a todos los supuestos, para responder a la nulidad de la Sentencia del TS, acercando casi totalmente esta figura a la expulsión, y regula los derechos y la situación de los internados -opción positiva- aunque falta realismo sobre sus condiciones y sigue pendiente de solución la decisión del Juez sobre el internamiento, que continúa dependiendo, increíblemente, de la STC 115/1987, en sí misma incoherente en este punto.

La ley contiene además una serie de disposiciones adicionales que modifican la actuación general de la Administración, cuando debe resolver expedientes de personas extranjeras, configurando para éstas un auténtico estatus discriminado: obligación de presentación personal de todas las solicitudes, reducción del lugar para la presentación de solicitudes a las oficinas de extranjería, la utilización de la inadmisión a trámite por los funcionarios que atienden directamente al público, etc.

Pero la reforma que ha levantado mayor escándalo consiste en posibilitar que la policía pueda conocer la situación de los extranjeros empadronados en los Ayuntamientos, supuesto imposible para los ciudadanos (salvo en caso de delito, con autorización judicial) y que resulta especialmente grave para los extranjeros porque el empadronamiento es condición del derecho a las prestaciones sanitarias, sociales y, de hecho también educativas, si se encuentran en situación irregular.

Por tanto, junto a ciertas reformas agilizadoras de los expedientes administrativos, la mayor parte de la nueva ley configura un estatus del extranjero lejano de los criterios del Estado de derecho de la Constitución, sin justificación suficiente y proporcionada por el hecho de dirigirse a extranjeros. Además la ley aumenta los supuestos de remisión en blanco, sin principios ni conceptos, al reglamento (criterios para la concesión del visado, duración de los permisos, pautas para la renovación, concepto y condiciones del arraigo, criterios para aplicar la multa o la expulsión...), así como deja sin resolver alguno de los problemas graves de posible inconstitucionalidad constatados en los últimos años. Este reenvío al reglamento, sin los criterios que debe contener la ley, supone una vulneración de los principios de legalidad y seguridad jurídica, pero en vez de acabar ante el Tribunal Constitucional ha tenido un desenlace inesperado.

A finales del 2003 se aprobaba la ley orgánica comentada, justificada en buena parte por la anulación parcial del reglamento del 2001 por la sentencia del TS, y por tanto era previsible la inmediata elaboración del nuevo Reglamento para el desarrollo y aplicación de la ley. Pero, sorprendentemente, las elecciones de marzo de 2003 no comportaron la continuidad del PP en el gobierno sino su sustitución por el PSOE, con el nuevo gobierno dirigido por Rodríguez Zapatero. Ante la alternativa de reformar la ley o aprobar el reglamento de desarrollo que correspondía a la última reforma legal, el gobierno se inclinó por esta opción, primero porque consideró que el problema principal residía en la regularización del gran volumen de población que se sospechaba en situación irregular (que fuentes sensatas situaban en torno a las 800.000) y, segundo, porque la gran apertura de las normas legales permitía justamente que el reglamento realizara algunas opciones importantes. Se decidió pues por la elaboración de un nuevo reglamento, sin tocar la ley, mediante el Real Decreto 2392/2004, de 30 de diciembre.

El reglamento supone un cambio bastante importante en la normativa existente, gracias justamente a la amplitud de criterios de la ley y sus remisiones abiertas al reglamento, permitían concreciones muy distintas. Sin duda ninguna, su principal objetivo es disminuir el volumen de inmigración en situación irregular (especialmente a corto plazo mediante una regularización) pero también a más largo plazo, cambiando algunos mecanismos de la política de inmigración, como una regulación más amplia del arraigo para la regularización ordinaria y especialmente recuperando el sistema general de contratación como vía principal de la inmigración legal y dando en general un impulso a los mecanismos laborales que intervienen en la inmigración (su propia elaboración contó con la participación fuerte de sindicatos y empresarios), como si el cambio administrativo del Ministerio de Interior al de Trabajo y Asuntos Sociales hubiera producido efectos automáticos.

Pero sin duda, la pieza clave del nuevo reglamento a corto plazo es una nueva regularización (denominada ahora "normalización") que se presenta como la última e inevitable, como todas las anteriores, aunque se separa de ellas en algunos rasgos importantes, comenzando por el volumen (más de 700.000 peticiones que pueden fácilmente suponer la emergencia a la legalidad de más de medio millón de personas, una vez que se acabe su tramitación). Su regulación se contiene en la Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto citado y su desarrollo normativo en la Orden 140/2005, de 2 de febrero, del Ministerio de la Presidencia, así como en numerosas instrucciones dictadas incluso en medio del propio proceso de regularización.

Para evitar en lo posible la llegada de nuevos inmigrantes irregulares con el objetivo de aprovechar la regularización se exigió una estancia en España al menos seis meses anteriores (antes del 7 de agosto del 2004). Era un período corto, que en parte se compensaba admitiendo como prueba de la estancia solo el empadronamiento en un Ayuntamiento. Se previó también un plazo relativamente breve de presentación de solicitudes (tres meses). Con estas condiciones se pretendía una tramitación ágil de los expedientes, aunque los problemas se trasladaban al empadronamiento municipal, porque su práctica había sido muy desigual por CCAA y por Ayuntamientos durante los años anteriores; de hecho, en pleno proceso, el gobierno recurrió al empadronamiento "por omisión" para que los Ayuntamientos pudieran inscribir a personas que demostraran por otros medios su presencia en el país antes de los seis meses exigidos.

El otro gran requisito novedoso fue la exigencia de un contrato laboral presentado por un empresario, con ciertas exigencias de duración mínima (seis meses), que admitía modulaciones para algunos sectores laborales. Para evitar la aparición de ofertas falsas y fraudulentas (que fue el principal problema en anteriores regularizaciones) no sólo se exigió que la empresa estuviera al corriente de sus obligaciones tributarias y de la seguridad social sino que, sobre todo, se dota de carácter condicional a la autorización, de manera que solo se convierte en definitiva si el trabajador es dado de alta en la Seguridad Social, aspecto que controlará sistemáticamente la administración, con el consiguiente perjuicio para el trabajador pero también con la amenaza de consecuencias negativas para el empresario.

Aparte de la regularización, el reglamento impone modificaciones importantes. Contiene múltiples reformas parciales que afectan al contingente, la reagrupación familiar, las renovaciones de permisos, las autoridades sancionadoras, la gestión administrativa... pero, sobre todo, poseen el mayor alcance la recuperación del sistema general de contratación como vía para la inmigración legal y el arraigo, social y laboral, para mantener un canal de regularización individual.

Hay que recordar que éste último es, junto a las razones humanitarias que el reglamento enumera con mayor detalle, la vía esencial para la regularización paulatina (evitando las regularizaciones extraordinarias) de los inmigrantes que no han entrado en la última regularización (y continúan en el país) y para los nuevos que puedan aparecer al margen de las vías regulares, que seguramente existirán —como muestra la experiencia— aún suponiendo que se refuercen y hagan más eficaces las vías legales de llegada. Hay que recordar que el art. 31.3 de la ley se limita a mencionar

el arraigo, sin regularlo, y el reglamento ha optado por una concepción restringida mediante dos formas, que podemos denominar arraigo laboral y social.

El arraigo laboral exige dos años de residencia previa en España y la prueba de haber trabajado al menos un año, tanto si ha sido de manera regular como irregular. Cuando el trabajador denuncia al empresario que no quiere contratarle legalmente, los medios de prueba de haber trabajado pueden ser una resolución judicial o administrativa que refleje una inspección laboral. El arraigo social requiere la concurrencia de tres años de residencia previa, la presentación de un contrato o una oferta de trabajo por un año (aunque podría disminuirse o excepcionarse en el informe del ayuntamiento que se cita enseguida) y vínculos familiares directos con otros extranjeros residentes. Estos se pueden sustituir por un informe favorable del Ayuntamiento donde se reside, que valore el tiempo de residencia, los medios de vida (aquí cabe la reducción del tiempo del contrato u oferta de trabajo), el grado de conocimiento de la lengua, la inserción en la sociedad, etc.

Desde las leyes del 2000, y especialmente con el reglamento del 2001 se intentó suprimir o reducir al máximo el sistema general de contratación, potenciando en cambio el contingente, de manera que la petición de visado y permiso de trabajo nominativo encontraba un obstáculo formidable en la situación del mercado laboral porque ante de contratar al extranjero era preciso ofrecer el trabajo a los nacionales, comunitarios o residentes, a través de una oficina pública de empleo. Tras el resultado negativo de la oferta, se necesitaba el certificado de la oficina de trabajo que solo funcionaba si no había personas inscritas en las listas del paro, de todo el territorio nacional, cosa que evidentemente era muy difícil. Ahora se ha dispuesto un sistema mucho más ágil y realista, creando un "catálogo de ocupaciones de difícil cobertura", a nivel provincial y renovadas cada tres meses, de manera que si el trabajo deseado se encuentra en la lista no es precisa ninguna autorización y si no lo esta puede obtenerse el certificado tras la publicación de la oferta de trabajo por la oficina si no se han presentado candidatos a ocupar la plaza. Existiendo, como hay ahora, una red amplia de relaciones con las familias de inmigrantes, esta vía puede servir al empresario para contratar directamente si necesidad de la intermediación administrativa, y al mismo tiempo se protege a los trabajadores nacionales mediante la elaboración del catálogo o la publicación de las ofertas de trabajo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Un resumen o valoración de la actualidad requeriría tanto espacio como el dedicado a la evolución, pero una buena exposición puede encontrarse en Pablo SANTOLAYA, en el capítulo dedicado a *España*, del libro citado sobre la inmigración en Europa, que además del papel puede verse en la web de la Caixa, en la *Colección de Estudios Sociales*.

Es posible que la doble opción del contingente (para trabajadores temporeros y para determinar cuotas por países o profesiones) y el sistema general, tal como se ha reformado, sean finalmente las vías legales de inmigración que hasta ahora no han existido con suficiente eficacia para discriminar la inmigración ilegal. Pero en todo caso el importante volumen de la inmigración existente obliga a plantearse una estrategia mucho más compleja que la existente hasta ahora.

-----

## **Capítulo 2.- La evolución del sistema de control migratorio de entrada en España.**

*David Moya Malapeira*

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad de Barcelona

### **Sumario:**

Introducción. 1.- Marco jurídico de la entrada en España. 2- La evolución del sistema de control migratorio español y su efecto sobre el régimen de entrada. 2.1.- El período pre y postconstitucional (1977-1984) 2.2.- La primera Ley de Extranjería y su desarrollo (1985-1995). 1.2.- La reforma del Reglamento (1996-2000). 2.3.- Una nueva fase de reformas legales y reglamentarias (2000-2005). 3.- La entrada regular en España: 3.1.- Visado. 3.2.- El papel de las Compañías de Transporte. 3.3.- Controles policiales fronterizos y detención de inmigrantes en los puestos fronterizos. 4.- Entrada irregular y tráfico de inmigrantes: 4.1.- Entrada regular con finalidad de estancia irregular (irregularidad sobrevenida). 4.2.- Tráfico de inmigrantes. 5.- Rechazo, retorno y devolución de extranjeros en frontera. 6.- Asilo, refugio y entrada por razones humanitarias. 7.- La informatización del sistema de control: un problema y un reto de futuro. 8.- Conclusiones.

\* \* \*

### **Introducción.**

Al analizar la evolución del sistema de control de entrada en España, un simple dato muestra la dimensión y las implicaciones del fenómeno: en veinticinco años más de un millón y medio de personas extranjeras han entrado en España para fijar su residencia legal en este país. Entre 1980 y 2005 el colectivo extranjero se ha multiplicado por diez, pasando de 180.000 residentes regulares a más de 2.000.000, de modo que en la actualidad los extranjeros constituyen casi el 5% de la población, y en estas cifras no se incluyen los que se encuentran en situación irregular<sup>1</sup>. La entidad del fenómeno, así como sus potenciales efectos sobre la sociedad receptora, no han pasado desapercibidos para el Estado, que ha intentado controlar y, sobre todo, regular los flujos migratorios.

Sin embargo, esa tarea no se ha revelado fácil, pues desde 1985 los flujos migratorios han variado profundamente tanto en intensidad como en composición y características, marcando el ritmo (y desbaratando algunas veces) las políticas públicas de gestión de flujos y de control de

---

<sup>1</sup> Estas cifras se refieren exclusivamente a personas de nacionalidad distinta a la española, ciudadanos de la Unión Europea incluidos. Para un análisis más detallado de la evolución de las cifras, composición, origen, etc., de la inmigración puede consultarse la contribución de María Isabel Carvajal Gómez "Evolución de las cifras de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor", recogida en este mismo volumen.



entrada, a la vez que evidenciaban sus deficiencias. En otras ocasiones, sin embargo, la intervención reguladora del Estado ha sido decisiva para reducir y canalizar los flujos migratorios.

El presente capítulo analiza los mecanismos de control de entrada utilizados por el Estado y cómo estos han ido evolucionando con el fin de aumentar la eficacia de dicho control, de cuyo adecuado funcionamiento depende en gran parte el funcionamiento de todo el sistema de gestión migratoria. Para ello, en primer lugar se examinará el marco jurídico en el que se inserta el sistema de control de entrada de extranjeros para luego ofrecer, en segundo lugar, un sintético repaso de la evolución de los mecanismos de control creados en los últimos años. Una vez sintetizados estos elementos, se abordarán en el tercer apartado los mecanismos de control y gestión de la entrada regular en España, dejando los mecanismos de control de la entrada irregular así como el tráfico de inmigrantes para su análisis en el cuarto apartado. Como instrumentos al servicio del control de entrada se estudiarán en el apartado quinto las medidas de alejamiento de extranjeros, y en el sexto, el sistema de solicitudes de asilo o refugio en frontera y las autorizaciones de entrada en España por razones humanitarias o excepcionales. El séptimo apartado se dedica íntegramente a analizar el proceso de informatización e introducción de nuevas tecnologías en el sistema de control de entradas, con mucho el rasgo más destacado de los últimos años. Dicho análisis se completará con algunas reflexiones sobre la previsible evolución de los mecanismos de control de entrada en el futuro próximo.

## **1.- Marco jurídico del régimen de entrada en España.**

El régimen jurídico de entrada se inserta en un ordenamiento jurídico que impone límites estructurales a la libertad de regulación y gestión de los controles de entrada en España. En este apartado, únicamente se estudiarán los límites que plantea la protección de los derechos fundamentales de los extranjeros y los límites que impone el proceso de integración en la Unión Europea.

Puede parecer una obviedad, pero es necesario recordar que los extranjeros son titulares de *derechos y libertades* constitucionalmente protegidos, cuya delimitación y condiciones de ejercicio el art. 13.1 CE remite a los Tratados internacionales y a la Ley. En realidad, los extranjeros son titulares de gran parte de los derechos y libertades de la Constitución, si bien su reconocimiento expreso ha requerido del Tribunal Constitucional ir acotando uno por uno casi todos los derechos y analizar las condiciones de ejercicio de los mismos por los extranjeros. Desde las iniciales STC

104/1985 y STC 115/1987, no obstante, el Tribunal ha admitido que los extranjeros disfrutan de los derechos constitucionales en número menor y grado distinto que los españoles (están excluidos, por ejemplo, del derecho de sufragio del art. 23 CE, al menos en principio), en razón del vínculo de ciudadanía que une a éstos con el país. Precisamente, la libertad de circulación del art. 19 CE, que engloba la entrada, tránsito, elección de residencia y salida del territorio y constituye el marco constitucional de la regulación del régimen de entrada de extranjeros, es uno de esos derechos de los que el Tribunal Constitucional ha predicado grados distintos de disfrute en función de que lo ejerzan españoles o extranjeros, y dentro de estos últimos con diferencias también en función básicamente del estatuto legal de los que invocan su titularidad (regular, irregular, de larga o corta duración, etc.), y siempre que la Ley o el Tratado Internacional les reconozcan tal derecho. De este modo, tienen un derecho fundamental a entrar en España protegido por el art. 19 CE los ciudadanos comunitarios (art. 14 Tratado de la Comunidad Europea, TCE), los extracomunitarios con permiso de residencia (art. 6.1 Real Decreto 2393/2004, Reglamento de Ejecución de la Ley de Extranjería, REDILE), los que temen persecución (Ley 5/1984 de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo, LRDA), los menores en determinadas circunstancias<sup>2</sup> (Convenio de Naciones Unidas de Derechos del Niño de 1989, CNU), los que demuestren un vínculo familiar amparado en el art. 18 CE (art. 8 Convenio Europeo de Salvaguarda de los Derechos y Libertades Fundamentales<sup>3</sup> de 4 de noviembre de 1950, CEDH), o los residentes extranjeros presentes en España con antecedentes penales ya cancelados<sup>4</sup>, etc.. En sentido contrario, no pueden ampararse en tal derecho los extranjeros que pretendan únicamente entrar en España para trabajar<sup>5</sup> o hayan obtenido un permiso de residencia de forma fraudulenta<sup>6</sup>, por ejemplo.

Un segundo elemento de referencia es el destacado papel que a partir de la década de los noventa empiezan a jugar la *Unión Europea* y sus instituciones, coincidiendo con la segunda fase de crecimiento migratorio en España. La influencia comunitaria se ha proyectado en, al menos, dos planos: primero, al establecer un régimen especial de extranjería para los ciudadanos de Estados pertenecientes a la Comunidad, que pueden entrar y residir libremente en España para trabajar por cuenta propia o ajena, así como los miembros de sus familias. De hecho, la opción por la integración política recogida en el Tratado de la Unión Europea de 1992 supuso la introducción de la ciudadanía europea, un estatuto privilegiado que permite beneficiarse de las libertades de

<sup>2</sup> Así lo ha admitido la STS de 11 de abril de 1995.

<sup>3</sup> Entre otras, la *STEDH Abdulaziz y otros v. Reino Unido* de 28 de mayo de 1985 y la *STEDH Moustaqim v. Bélgica* de 28 de mayo de 1985.

<sup>4</sup> Véase la STS 28 de septiembre de 2004.

<sup>5</sup> STC 107/1984, de 23 de noviembre.

<sup>6</sup> STC 72/2005, de 4 de abril de 2005.

circulación y residencia o trabajo en los Estados de la Unión con independencia de la condición de trabajador, con limitadas excepciones (Bélgica y Luxemburgo, art. 19 TCE) y sin que los Estados puedan introducir medidas discriminatorias por razón de nacionalidad<sup>7</sup>, salvo en los que se refiere a la participación política. En un segundo plano, para la protección de un espacio político-económico interior es indispensable reforzar las fronteras comunes exteriores, y consecuentemente la armonización del régimen de visados, la uniformización de los controles fronterizos y, en general, la coordinación de las políticas migratorias; la consecución de tales fines ha supuesto la asignación de potestades normativas e incluso ejecutivas a las instituciones comunitarias, fusionando los experimentos comunitario y cuasi-comunitario de Schengen en un solo proyecto: el *espacio de libertad, seguridad y justicia* reconocido en el Tratado de Amsterdam de 1997 (del que se han auto-excluido parcialmente Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). Dicho Tratado ha dotado a las instituciones comunitarias de amplias competencias en el ámbito de la inmigración, así como de importantes infraestructuras organizativas y administrativas. Como resultado, en poco tiempo las disposiciones comunitarias han pasado a ocupar un lugar central en el sistema de control de entradas de los Estados miembros, de sus disposiciones destacan: primero, el Reglamento de Estados terceros a cuyos nacionales se exige visado para estancias de corta duración; segundo, la Directiva de Reagrupación Familiar; tercero, el Manual Común de Fronteras y las Instrucciones Consulares Comunes, que en breve serán reorganizadas entorno al Código de circulación de fronteras; cuarto, las directivas sobre asilo, refugio y protección temporal así como todas aquellas disposiciones relacionadas (Convenio de Dublín, EURODAC, etc.), que también afectan al régimen de entrada en los Estados miembros. En estos momentos, la Unión, y en particular, la Comisión que está ejerciendo un papel muy activo en este ámbito, bullen de actividad: por un lado, la Comisión ha presentado numerosas propuestas normativas, como la propuesta de Directiva de retorno de extranjeros, y políticas, como los recientes informes sobre política migratoria e inmigración económica; además, la UE asume cada vez más competencias de carácter ejecutivo y modela un complejo entramado institucional, del que en nuestro ámbito de estudio destaca la creación de la nueva Agencia de Fronteras. Esta intervención expansiva de la Unión Europea se sirve de nuevos instrumentos de control con potencialidad suficiente para cambiar profundamente el sistema de control de entrada en pocos años y quitárselo de las manos a los Estados, razón por la cual en el presente trabajo se seguirá con especial atención la actividad realizada desde el ámbito comunitario.

---

<sup>7</sup> Esta es la más reciente interpretación del art. 12 TCE por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que prohíbe cualquier tipo de discriminación en el acceso a las prestaciones sociales del Estado (por todas, *STJCE Collins*).

## 2.- La evolución del sistema de control migratorio español y su efecto sobre el régimen de entrada.

Aunque los antecedentes del actual sistema de control de entrada en España se remontan a mediados del S. XIX<sup>8</sup>, sólo con el proceso de transición democrática iniciado a mediados de la década de 1970, se fueron incorporando al ordenamiento jurídico español una serie de disposiciones internacionales cuyos catálogos de derechos convirtieron, al igual que al resto de ciudadanos, a los extranjeros en titulares indiscutibles de algunos derechos positivizados. Aunque la aprobación de la Constitución supuso un completo revulsivo que refundó el régimen de extranjería sobre bases completamente nuevas<sup>9</sup>, sus efectos no se empezaron a notar hasta algunos años después, en parte debido a la actuación del Legislador, que se tomó casi siete años para diseñar un nuevo régimen de control migratorio de entrada ajustado a la Constitución y cumplir así el mandato contenido en el art. 13.1 CE. A causa de ello, entre la aprobación de la Constitución y la promulgación de la LO 7/1985 de Derechos y Libertades de los Extranjeros el despliegue de los mandatos constitucionales quedó enteramente en manos de la Administración, lastrada por la normativa y práctica anterior, y los Tribunales de Justicia, que como veremos desempeñaron un papel capital en la protección de este colectivo.

Atendiendo a los flujos migratorios y la evolución normativa del sistema de control de entrada cabe distinguir cinco períodos de aproximadamente un lustro de duración cada uno, coincidentes en lo fundamental con los ofrecidos por Eliseo AJA en la introducción a este Anuario:

---

<sup>8</sup> A mediados del S. XIX se elaboró la que sería norma fundamental del régimen de extranjería durante cerca de setenta y cinco años y fundamento del moderno sistema de control de entrada en España: el Real Decreto de Extranjería de 17 de noviembre de 1852, adoptado, paradójicamente, por razones ajenas al control de los flujos migratorios. El Real Decreto consolidó el pasaporte como documento identificativo y de viaje que debía ser "visado" en frontera, implantó los controles de entrada en los pueblos o puestos fronterizos, introdujo una autorización administrativa como documento exigido para autorizar la entrada, definió la infracción de la entrada ilegal sancionándola con una medida alejamiento que será la expulsión pero que podía ser substituida en supuestos especiales por medidas limitativas de la libertad ambulatoria, sujetó la expulsión a un mínimo procedimiento y emisión de un acto administrativo y, finalmente incorporó el delito de desobediencia grave para sancionar a los extranjeros que incumplieran las órdenes de expulsión. Posteriormente, los sucesivos Decretos de 1917 y 1935 de Pasaportes, partiendo de la estructura fijada en el Real Decreto, la desarrollaron para adaptarla al incremento del tránsito internacional del S. XX y asegurar el control del tránsito fronterizo. Este modelo de control de entrada se mantuvo con leves modificaciones tras la Guerra Civil y la instauración del régimen franquista, que mantuvo la arbitrariedad administrativa como instrumento al servicio de un Estado policial. No sería hasta el tardío Decreto 522/1974 cuando se unificaron las bases de dicho régimen y se superó parcialmente la especialidad del derecho administrativo de extranjería y la complejidad normativa que lo envolvía; no obstante, en materia de control de entrada, el Decreto no representó más que una actualización y unificación de la dispersa regulación anterior, presidida por la arbitrariedad.

<sup>9</sup> BORRAJO INIESTA, Ignacio: "El status constitucional de los extranjeros", en la obra *Comentarios a la Constitución Española. Libro Homenaje a Eduardo García de Enterría*, Tomo II, Ed. Civitas, Madrid 1991, pág. 70.

primero, el período inmediatamente anterior a 1985 de balance migratorio negativo; segundo, el período comprendido entre 1985 y 1990 o fase inicial de la inmigración en el que como fruto de la misma se alcanza un saldo migratorio cero; tercero, el período 1990-1995 de desarrollo de la inmigración que culmina con la elaboración de un nuevo reglamento; cuarto, el período o fase de consolidación de la inmigración entre 1996 y 2000 que termina con la aprobación de una nueva ley de extranjería; quinto, el período comprendido entre 2000-2005, de crecimiento muy significativo de la inmigración, en el que se emprenden importantes reformas legislativas y reglamentarias, en el que aún hoy estamos inmersos.

### *2.1.- Los primeros años de democracia y la subsistencia de la normativa preconstitucional: el destacado papel del Tribunal Supremo como garante de los derechos (1978-1985).*

Entre 1975 y 1980, en lo que puede considerarse todavía una fase pre-inicial caracterizada por un balance migratorio negativo, las cifras de residentes extranjeros oscilaban entre 165.286 y 183.264, de origen sudamericano o europeo occidental fundamentalmente, destacando el hecho de que apenas 3.000 fueran de origen norteafricano<sup>10</sup>. En este delicado período, el fenómeno migratorio apenas había empezado, pues el panorama tanto desde el punto de vista económico (crisis del petróleo a nivel internacional, elevada inflación, alta tasa de desempleo, contracción de la economía) como político (terrorismo persistente, clima de incertidumbre política general, crisis de UCD) no alentaba la migración hacia España.

En los cinco años siguientes, el escenario cambiará y se volverá mucho más atractivo para la inmigración, debido fundamentalmente a la consolidación política (superación del golpe de Estado del 23-F, mayoría absoluta del PSOE en las Cortes y consolidación en el Gobierno, desarrollo autonómico e institucional) y económica (pactos económicos de 1982, negociación de la adhesión a la Comunidad Económica Europea). No obstante, entre 1980 y 1985 el fenómeno de la inmigración se encontraba en fase inicial, distando mucho de ser aún una cuestión social o políticamente relevante para el Gobierno o las Cortes, pues el primero apenas efectuó algunas modificaciones menores al Decreto de 1974, y en las segundas, decayeron las pocas iniciativas de regulación del

---

<sup>10</sup> Datos extraídos de la obra de IZQUIERDO, Antonio: *La inmigración inesperada*, Ed. Trotta, Valladolid 1996.

estatuto de los extranjeros en España<sup>11</sup>. Al final de este período, en 1985, la población inmigrante se cifraba en unos 250.000 extranjeros regulares y entre 100.000 y 250.000 extranjeros en situación irregular, un 36% más que en 1980.

Frente a la subsistencia de normas y prácticas administrativas propias del régimen anterior, durante este período los Tribunales fueron la única instancia que se erigió en auténtico garante de los derechos de los extranjeros, con las únicas armas de la Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Con estas disposiciones los Tribunales suplieron hasta donde fue posible la falta de desarrollo del mandato constitucional del art. 13.1 CE y atemperaron la aplicación de la normativa preconstitucional, en muchos aspectos contraria a dicha norma tanto por razones materiales o de fondo<sup>12</sup> (aplicación de los principios de legalidad y tipicidad, protección frente a la arbitrariedad y las sanciones de plano), como por razones de índole más procedimental o formal (audiencia previa a la expulsión, exigencia de determinadas garantías procedimentales, entre las cuales la correcta notificación y finalmente la protección de la vía preferente y sumaria de la Ley 62/1978). En el ámbito del control de entrada, no obstante, el papel de los Tribunales fue mucho más limitado<sup>13</sup>, pues por inercia administrativa se continuó aplicando la expulsión en los casos de entrada ilegal como sanción de plano a la que la jurisprudencia no exigió las garantías del art. 13 PIDCP, precisamente por ser estas predicables de los extranjeros en situación legal, reproduciendo los mismos problemas que la expulsión planteaba antes de la promulgación de la Constitución, pero destacadamente la discrecionalidad por parte de la Administración, cuyas autoridades policiales gozaban de total libertad de decisión. No obstante, a pesar del desfase evidente entre el Decreto 522/1974 y la Constitución, el primero estuvo formalmente en vigor hasta 1985.

## *2.2.- La aprobación y despliegue de la Ley Orgánica 7/1985 y su desarrollo reglamentario (1985-1990).*

---

<sup>11</sup> Iniciativas del Grupo Parlamentario Comunista, del Grupo de Unión de Centro Democrático y del Grupo Parlamentario Popular, comentadas en detalle por APRELL LASAGABASTER, Concha, *Régimen administrativo de los extranjeros en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1994, pág. 26.

<sup>12</sup> La STC 116/1993 de 29 de marzo declaró que los supuestos descritos en el art. 29 del Decreto 522/1974 vulneraban el principio de tipicidad contenido en el art. 25 CE y por consiguiente resultaban derogados por la Constitución.

<sup>13</sup> Según la STS de 25 de junio de 1980, la consecuencia de la entrada vulnerando una prohibición de entrada anterior debía ser, se afirmaba, la directa reejecución de la expulsión anterior, que constituía su título ejecutivo, sin que fuera necesario ningún procedimiento con audiencia, alegaciones, defensa ni derecho a revisión del caso, porque se trataba de extranjeros que no habían entrado legalmente. La importancia de esta sentencia reside en que para algunos autores constituye el antecedente jurisprudencial de la figura de la devolución del posterior art. 36.2 LO 7/1985.

El período comprendido entre 1985 y 1990, coincidente con el segundo mandato de Felipe González, se caracteriza por una relativa estabilidad política y el reajuste económico y laboral como consecuencia de la necesidad de converger con Europa. Esa estabilidad, ligada al crecimiento de la demanda de mano de obra no cualificada en algunos sectores productivos muy concretos, explica el lento despegue de la inmigración en este período, durante el cual se pasaría de unos 250.000 residentes regulares (y probablemente otros tantos irregulares) en 1985, a la cifra de 360.655 residentes, en 1991. Los datos de 1991, además de evidenciar el creciente peso de la inmigración en nuestro país, muestran el alarmante aumento de la inmigración irregular que obligó a una regularización y una renovación de permisos (aprox. 110.000 y 82.000, respectivamente<sup>14</sup>), así como el importante incremento en la entrada de ciudadanos marroquíes, que sumaban en 1991 cerca de 50.000 residentes.

Desde el punto de vista normativo, a principios de este período entró en vigor la *Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España* (LOE), que instituyó un sistema de control migratorio y de alejamiento de extranjeros más moderno y, en principio, más ajustado a los mandatos constitucionales, fundado legalmente en tres pilares: el art. 11 LOE sobre entrada en España, el art. 26 LOE sobre expulsión de extranjeros y el art. 36.2 LOE sobre devolución de extranjeros, figura de nuevo cuño en nuestro ordenamiento. La Ley establecía un sistema de control de entrada de doble filtro, basado en la obtención previa del visado de entrada en la embajada española en el país de origen (primer filtro, potestativo, pues en muchos casos los ciudadanos de un buen número de países estaban exonerados de la obtención del visado en virtud de una red de convenios bilaterales firmados por España) y en el reexamen de los documentos y las condiciones de entrada en los puestos fronterizos habilitados al efecto (segundo filtro, obligatorio). Para complementar la efectividad de los filtros de control de entrada, la LOE se sirvió de dos medidas de alejamiento, que son procedimientos administrativos mediante los cuales se envía a un extranjero a su lugar de procedencia o nacionalidad: el rechazo en frontera del art. 11.4 LOE y la devolución, someramente regulada en el art. 36.2 LOE. La regulación de estas medidas por la Ley era sumamente defectuosa, pues superponía sus respectivos ámbitos de aplicación favoreciendo la discrecionalidad administrativa en la selección de la norma aplicable, lo cual, dados los límites estructurales y de oportunidad del control judicial, constituía toda una invitación a la arbitrariedad administrativa. En consonancia con esta orientación, el Reglamento de desarrollo de la Ley, Real Decreto 1119/1986, siguió reconociendo un excesivo margen de

---

<sup>14</sup> IZQUIERDO, cit. supra, pág. 87.

discrecionalidad a los funcionarios de control para adoptar medidas de rechazo en frontera, la devolución se siguió aplicando sin mínimas garantías para el extranjero y la expulsión se extendió no sólo a las infracciones más graves del art. 26.1 LOE, sino también a supuestos que, por su menor gravedad, podían ser sancionados con medidas menos gravosas.

A principios de los noventa, la importancia de la inmigración había ido en aumento hasta el punto de que el 9 de abril de 1991 se debatió y aprobó en el Congreso una proposición no de ley sobre la situación de los extranjeros en España<sup>15</sup>, que instaba al Gobierno entre otros puntos, a desarrollar una política de expulsión y construir un control de entrada más efectivo. El Reglamento de 1986 se había revelado un instrumento inadecuado para afrontar la nueva realidad migratoria, pero además, en relación al control de entrada, su texto estaba completamente superado por la conjunción de dos factores: primero, la incorporación al grupo de los Estados signatarios del Convenio de Aplicación de Schengen de 1990 (en desarrollo del Acuerdo del mismo nombre de 1985), y segundo, por la aprobación del Tratado de la Unión Europea adoptado en Maastricht en 1992 que instituía ya la inmigración como un nuevo ámbito de proyección de la Unión Europea, aunque preservándolo en un marco de cooperación intergubernamental, sobre el que las instituciones europeas comenzarían a actuar con resultados más bien limitados (Convenio de Dublín, Reglamento con la lista de terceros Estados a cuyos nacionales se exige visado, etc...), pero que, paradójicamente, convencerían de la necesidad de mejorar los procedimientos de desarrollo de tales competencias.

A pesar de numerosas modificaciones legales posteriores, la LO 7/1985 instauró el modelo de control migratorio de entrada que se ha conservado hasta la actualidad, si bien con posterioridad se han introducido nuevos mecanismos de control e incorporado nuevas tecnologías al mismo, a la vez que progresivamente se ha dotado de mayores garantías a los procedimientos administrativos dirigidos contra extranjeros, como se detallará en los próximos apartados.

#### *2.4.- La reforma del Reglamento en 1996.*

La reforma del primer Reglamento no llegó hasta 1996, en la última fase del gobierno socialista, muy debilitado por los constantes escándalos de corrupción, y en plena recesión

---

<sup>15</sup> Proposición no de ley ante el Pleno, de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (CiU), CDS, Mixto (AIC, UV, EE y EA) y Vasco (PNV), sobre la situación de los extranjeros en España, BOCD, IV Legislatura, Serie D, nº 165, pág. 1 y ss.



económica post-olímpica, que no obstante no redujeron el ritmo de entrada de nuevos inmigrantes, pues en 1995 se alcanzaba la cifra de 449.773 extranjeros residentes, 205.047 en régimen general (40%) y 294.726 en comunitario (60%). A pesar de ser un reglamento socialista, su despliegue correspondió casi por completo al primer Gobierno del Partido Popular (1996-2000), encabezado por José María Aznar, en un periodo de relativa estabilidad política y tímida recuperación económica, ambos elementos estimuladores de la entrada de nuevos flujos migratorios.

El segundo Reglamento, recogido en el Real Decreto 155/1996, atenuó la dureza de la LOE y amplió los aspectos de integración y derechos: primero, redujo los supuestos de expulsión a las infracciones más graves y estableció las bases de un procedimiento con más garantías que incorporaba la doctrina constitucional sobre los Centros de Internamiento; segundo, prohibió el internamiento a efectos de devolución y remitió de forma inadecuada al régimen de ejecución forzosa de la expulsión en tales casos; tercero, mantuvo la discrecionalidad administrativa en la valoración de los motivos de entrada por los funcionarios de fronteras, al igual que la falta de la documentación necesaria o la insuficiencia de medios económicos. Sin embargo, la aplicación del Reglamento hizo aún más patentes las limitaciones de la LO 7/1985 para gestionar y encauzar unos flujos migratorios que en esos años habían entrado en una fase de desarrollo y consolidación como demuestra el hecho de que a las puertas de 2001 habría ya alrededor de 1.000.000 de extranjeros residentes, un 59,5% en régimen general y un 40,5% en régimen comunitario (en 2000 la proporción era de 53,12% y 46,88%). Del mismo modo, los datos sobre inmigración empezaban a mostrar signos de cambios estructurales en la composición de los nuevos flujos migratorios: si bien marroquíes y británicos seguían siendo todavía los colectivos mayoritarios, hacía su irrupción en las estadísticas un nuevo colectivo que había entrado en España en un espacio de tiempo muy breve: los ciudadanos de Ecuador, seguidos de cerca por los ciudadanos de Colombia<sup>16</sup>.

En síntesis, puede decirse que este período clave de crecimiento migratorio se caracteriza: primero, por el incremento en el número de extranjeros que entraron en España de forma regular; segundo, por el importante número de extranjeros que entraron de forma aparentemente regular pero con la intención de permanecer luego irregularmente (irregularidad sobrevenida); tercero, por la conversión de España en un destino económico-laboralmente atractivo para el asentamiento de inmigrantes, especialmente en un contexto europeo con políticas cada vez más restrictivas hacia la inmigración; cuarto, el incremento espectacular de las cifras de inmigración irregular en España

---

<sup>16</sup> Véase CARVAJAL, cit. supra, en este mismo volumen.

debida en parte al efecto de la irregularidad sobrevenida, pero en parte también a los defectos de la propia Ley, fuente a su vez de irregularidad entre el colectivo de residentes regulares; quinto, por el drama de las "pateras" y la aparición del incipiente negocio del tráfico organizado de inmigrantes; sexto, por el endurecimiento de la política de concesión de visados, y el fortalecimiento de los mecanismos de control fronterizo tras la integración en Schengen; y finalmente, por la reducción de las solicitudes de asilo agudizada tras la reforma emprendida con la Ley 9/1994.

Cambios estructurales tan profundos pesaron gravemente para que la Comisión del Congreso que estudiaba la reforma de la LOE, avanzara hacia el consenso en una proposición de ley que acabaría promulgándose como *Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, en coincidencia con el fin de la primera legislatura del Partido Popular y coronándola, paradójica y sorprendentemente, con la aprobación de esta norma contra la voluntad del primer partido del Congreso y de su Gobierno.

#### *2.5.- La reforma acometida por la LO 4/2000: reorganización del sistema de control migratorio de entrada y reajustes normativos posteriores (2000-2005).*

En relación al sistema de control migratorio de entrada, la LO 4/2000 apostó decididamente por mejorar las garantías de las medidas de alejamiento, a la vez que buscaba una diversificación de las mismas que asegurara una cierta especialización de las mismas. En el primer objetivo alcanzó un importante éxito, ligado fundamentalmente a la extensión del derecho a la asistencia letrada a todas las medidas de alejamiento: la combinación del derecho a la asistencia letrada del art. 20.1 LO 4/2000 y el nuevo régimen de medidas cautelares del Capt. II del Tít. VI de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, redujeron los numerosos obstáculos al control jurisdiccional de las medidas de alejamiento que hasta entonces existían, en especial respecto al retorno-devolución y el retorno con internamiento. De la misma manera, la nueva legislación incorporaba los mecanismos de control y la experiencia adquirida por España como miembro del Grupo de Schengen.

A pesar de que en el ámbito de la medida de retorno-devolución del art. 54 LO 4/2000 pueden observarse algunos avances, como la inclusión del internamiento preventivo, el segundo objetivo de la LO 4/2000, la diversificación de las medidas de alejamiento, fracasó completamente. Al deslindar defectuosamente los respectivos ámbitos de aplicación de tales medidas, se aplicó la

devolución a extranjeros localizados en las cercanías de las zonas fronterizas, que albergaran la intención de entrar clandestinamente en España; tal conceptualización tuvo un efecto contrario al deseado. Al mantener el retorno-devolución para los supuestos de pretensión de entrada ilegal y contravención de la prohibición de entrada y reconducir a la expulsión del art. 49.1.d) la infracción de entrada ilegal, se provocaba la concurrencia de dos medidas de alejamiento distintas sobre supuestos de aplicación definidos de forma diferente, pero en la práctica casi imposibles de deslindar, lo cual permitía a la policía utilizar indistintamente una u otra, con la consiguiente merma en las garantías y protección de los extranjeros.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2000, se acometieron diversas reformas legales y reglamentarias que acabaron alterando el modelo diseñado por la Ley. La primera de estas reformas fue introducida por la *Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre* con el objeto de endurecer diversos aspectos del control migratorio y de la integración social con los que el partido en el Gobierno estaba en profundo desacuerdo. No obstante, y a pesar de endurecer la regulación de las medidas de alejamiento, lo cierto es que la LO 8/2000 mantuvo el derecho a la asistencia letrada y, sobre todo, clarificó los ámbitos de aplicación de cada una de las medidas de alejamiento. Sin embargo, el posterior *Real Decreto 684/2001 de 20 de julio*, dictado con la intención de completar y hacer más restrictivo el sistema de control migratorio, intentó remitir la tramitación de la devolución a la del procedimiento de retorno, menos garantista, y ampliar el ámbito de aplicación de la devolución a casos no cubiertos por la Ley, razones por las que sus preceptos fueron finalmente anulados, junto con otros, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003, en aplicación del principio de legalidad.

Poco después, mediante la *LO 11/2003 de 29 de septiembre* se introdujeron una serie de modificaciones menores a la LO 4/2000 que afectaban a las medidas de alejamiento pero no eran nucleares ni alteraban el modelo de control migratorio; por citarlas simplemente, se modificaron: las consecuencias de la expulsión (art. 54.4), el régimen de ingreso en los Centros de Internamiento (art. 62), las sanciones en concurrencia con delitos (art. 57.7.c) y el procedimiento de autorización judicial de la expulsión administrativa así como otras previsiones penales (arts. 108, 318, 318bis y 149 CP). Por el contrario, la siguiente reforma introducida por la *LO 14/2003 de 20 de noviembre* fue más allá de una mera transposición de disposiciones comunitarias o de una adaptación legal de la STS de 20 de marzo de 2003, como alega su Exposición de Motivos, para resultar en una serie de modificaciones de los distintos elementos del sistema de control migratorio que, valoradas en conjunto, constituía un paso más en el sistema de control de extranjeros, tanto en el estadio de

control de entrada como en el de control de la estancia o permanencia. Así, este conjunto de modificaciones incluía, entre otras cosas: la limitación de la reagrupación familiar (art. 17.3 y 4, art. 19) y especialmente las llamadas "reagrupaciones en cadena" (art. 17.2), la introducción de la exigencia de la comparecencia personal del solicitante de visado (art. 27.2 y 4), la exigencia de comunicación de cambios de nacionalidad, estado civil y domicilio al Ministerio del Interior (art. 31.5), la denegación de documentación identificativa de extranjeros en determinadas situaciones (art. 34.2), la reducción a un mes para la presentación de la solicitud de visado de trabajo tras la notificación de la concesión del permiso de trabajo al empresario (art. 36.1), la consideración de la presencia irregular en España como infracción grave (art. 53.a), sanciones por retraso en la tramitación de la tarjeta de identificación (art. 53.h), importantísimas modificaciones en la determinación de las obligaciones e infracciones y sanciones aplicables a las Compañías de Transporte (arts. 54.2, 55.1 y 66), la previsión del internamiento y la autorización judicial en los supuestos de devolución (art. 58.5 y 6), derechos y deberes de los extranjeros internados (arts. 62 bis y 62ter), previsión de medidas de seguridad y contención física en los centros (art. 62 quinquies), limitación de las alegaciones en el procedimiento preferente de expulsión (art. 63), la expulsión de extranjeros con prohibiciones de entrada de otros Estados (art. 64.3), la exigencia de comparecencia personal e inadmisión a trámite de solicitudes (Disp. Adicional 3ª y 4ª), la remisión a acuerdos de readmisión (Disp. Adicional 6ª); así como algunas modificaciones de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local en relación al padrón municipal, de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y sobre la Ley 3/1991 de Competencia Desleal.

La regulación resultante, aún siendo más detallada y potencialmente más eficaz que la anterior en el control migratorio, lo fue, no obstante, a costa de una reducción de los derechos de los extranjeros así como de la efectividad de las garantías de los mismos. De hecho, algunas de las disposiciones más controvertidas, como el acceso policial a los datos del padrón municipal, la regulación restrictiva de la inadmisión a trámite o la expulsión inmediata, han sido tachadas por algunos autores de inconstitucionales<sup>17</sup>, sobre todo por la falta de garantías efectivas contra restricciones arbitrarias de los derechos de los extranjeros.

---

<sup>17</sup> AGÜELO NAVARRO, Pascual: "La reforma de la ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El Recurso de Inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* nº 5, marzo 2004, págs. 103-109; PÉREZ VELASCO, María: "El acceso a los datos de los extranjeros inscritos en el padrón (Comentario a la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre)", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* nº 5, marzo 2004, págs. 109-122; AGUADO CUDOLÀ, Vicenç: "Las causas de inadmisibilidad en los procedimientos administrativos en materia de extranjería: los problemas de inconstitucionalidad de la disposición adicional cuarta de la

El cambio de mayorías parlamentarias y de Gobierno resultante de las elecciones de 2004 dio lugar a una nueva reforma de la regulación del régimen de entrada, esta vez reglamentaria, por vía del *Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre*. Sobre la base de la legislación adoptada en los últimos años, los elementos novedosos de este Reglamento se han concentrado en la creación de una serie de mecanismos de reducción y lucha contra la irregularidad, fundamentalmente a través de un proceso de normalización y diversos mecanismos de regularización por arraigo. En materia de control de entrada, lo más destacable es el esfuerzo por volver a encajar el reglamento bajo el paraguas de su legislación de cobertura, y quizá la reapertura a la contratación por vía ordinaria de extranjeros residentes en el exterior (no contingentada). Si bien aún es pronto para valorar los efectos del reglamento sobre el régimen de entrada, es evidente que el proceso de normalización y los flexibles mecanismos de regularización por arraigo constituyen un incentivo para la inmigración irregular hacia España con la esperanza de una posterior regularización. Siendo esto cierto, la cuestión entonces es si realmente estos mecanismos tienen un “efecto llamada” por sí mismos o si en realidad constituyen un factor más junto a muchas otras razones para inmigrar a España, un país que atraviesa un período de relativa estabilidad política y de crecimiento económico moderado que contrasta con el estancamiento de las potencias económicas europeas (Francia y Alemania, principalmente), al que el fenómeno migratorio no es ajeno. Probablemente sea la percepción del atractivo de España como país de destino migratorio la que ha convencido al Gobierno de que la adopción de un sistema de integración socio-laboral de los trabajadores irregulares va a tener un “efecto llamada” más bien accesorio que queda ampliamente superado por las ventajas sociales que genera como potente motor de integración. Faltan aún cierta perspectiva y más datos fiables para poder valorar si el cálculo del Gobierno es acertado o no.

Lo que parece más o menos claro es que el Gobierno ha asumido plenamente que España se encuentra en una clara fase de crecimiento migratorio, pues en el período comprendido entre los años 2000 y 2005 la presencia de inmigrantes en situación regular en España se ha duplicado hasta alcanzar en 2005 los 2 millones de extranjeros con tarjeta de residencia, de los cuales 1,35 millones se encuentran en régimen general (65%) y 0,7 millones (34%) en régimen comunitario, cifras en absoluto ajenas a los sucesivos procesos de regularización, que con denominaciones distintas, se

han acometido en estos años<sup>18</sup>. Por nacionalidades: primero, la entrada de ciudadanos marroquíes se ha ralentizado, aunque sigue siendo el colectivo mayoritario; segundo, la disparada entrada de ciudadanos ecuatorianos a partir de 2000 explica la introducción de Ecuador en la lista del Reglamento comunitario de Estados a los que se requiere visado para estancias de breve duración, lo cual limitará sustancialmente el número de primeras entradas en años sucesivos (es decir, aquellas no vinculadas a la reagrupación familiar); tercero, por presencia y número de entradas los ciudadanos colombianos se sitúan como tercer colectivo importante, tras haber pasado por una situación muy similar a la de los ciudadanos ecuatorianos, pero con anterioridad a estos; finalmente, los ciudadanos rumanos efectúan su irrupción en las estadísticas desplazando a alemanes e italianos, si bien el número de entradas realizadas no se puede contabilizar directamente, pues acceden sin visado y, en calidad de futuros ciudadanos comunitarios, se les aplica un régimen de tolerancia en la entrada que favorece su estancia irregular (irregularidad sobrevenida).

Con este conjunto normativo, no del todo coherente dadas las numerosas reformas legales y reglamentarias realizadas desde orientaciones políticas distintas, el sistema de control de entrada en España se enfrenta en la actualidad a nuevos retos y problemas, de los que en los apartados siguientes se ofrecerá una brevísimas selección.

### **3.- La entrada regular en España.**

El sistema de control de la entrada regular de extranjeros se organiza en torno a tres estadios o niveles, que actúan a su vez como filtros sucesivos de control: uno, en las Embajadas o Consulados en el exterior mediante el procedimiento de concesión del visado; dos, por parte de las compañías de transporte encargadas de expedir un billete; y tres, por los controles realizados por la policía en los puestos fronterizos de acceso al territorio español.

---

<sup>18</sup> Los porcentajes van a variar en breve por la incorporación automática en mayo de 2004 de los nacionales de los nuevos 10 países del Este que se encontraran trabajando en España como ciudadanos comunitarios. De estos diez países los ciudadanos que adquieran residencia con posterioridad a la adhesión se mantendrán en régimen general mientras dure el período transitorio de suspensión de la libertad de circulación, previsiblemente y como mínimo hasta mayo de 2006 (excepto Malta y Chipre). Lo mismo ocurrirá cuando en 2007-2008 se adhieran Rumanía y Bulgaria.

### *3.1.- El visado como instrumento esencial de regulación de los flujos de entrada.*

El primer estadio de control se produce lejos del territorio nacional, ante la Administración española en el exterior, concretamente a través de Embajadas y Consulados. Y aquí radica uno de los problemas actuales del primer estadio de control: algunas Embajadas y Consulados, han tenido que ser reorganizadas y dotadas de nuevos medios para afrontar la enorme carga administrativa que requiere cumplir las crecientes funciones asignadas por la legislación para que ejerzan de filtro de control migratorio. En este sentido, Defensor del Pueblo y asociaciones han denunciado en diversas ocasiones el mal funcionamiento de las mismas en los últimos años, aunque debe admitirse también que algunas Embajadas han realizado un genuino esfuerzo por cumplir con sus obligaciones. Un problema asociado a estas nuevas funciones es que se requiere una actuación coordinada de las Embajadas y Consulados con el resto de la Administración, a pesar de la distancia que las separa de España, problema sólo salvado en parte por la introducción de nuevas tecnologías informáticas.

En cualquier caso, en el sistema de control migratorio actual el visado se erige en un instrumento esencial para garantizar el control de entrada de extranjeros, aunque por sí mismo, el visado no reduce los flujos migratorios. El visado transfiere al Estado la capacidad de decisión, y por tanto supuestamente de planificación y organización, de manera que éste pueda trazar los perfiles de la inmigración que pretende acoger (composición, países de origen, perfil de los inmigrantes, etc.); en este sentido el visado permite modular, regular e incluso escalonar u "ordenar" los flujos migratorios, pero la efectiva reducción de los flujos migratorios además del visado depende de otros factores, muy destacadamente, primero, de la posibilidad de entrar irregularmente en el país, ligada a su vez a factores como la distancia y los costes personales y económicos del viaje; y segundo, de la existencia de colectivos con derechos constitucional o legalmente reconocidos a entrar en el territorio (así, en general los familiares de extranjeros residentes tienen derecho a entrar en el territorio aunque la política sea de no conceder visados en un determinado país<sup>19</sup>). Respecto a la forma en que se tramita el visado, inciden factores como el grado de discrecionalidad reservada a la Administración y el rigor de los requisitos exigidos para cada tipo de visado (certificados de habitabilidad de la vivienda destinada a la familia en los procedimientos de reagrupación familiar, demostración de medios económicos para los estudiantes,

---

<sup>19</sup> Es cierto que la forma de dar efectividad a tal derecho varía entre países, pues en Alemania puede tardar años en autorizarse la entrada y en España generalmente sólo se requieren unos meses, siendo paradigmático el sistema de autorización de visados en Estados Unidos, donde existen listas de espera para la reagrupación familiar ligadas a unos cupos anuales y a una serie de categorías prioritarias en función del vínculo familiar, que en la práctica pueden retrasar durante años la reagrupación de familiares.

presentación de garantías suficientes de regreso exigidas a los turistas, etc.,). En función de estos factores, el visado puede cumplir su finalidad con cierto grado de éxito, así por ejemplo, la imposición del visado ha sido de gran utilidad para reducir y reorganizar la entrada de ciudadanos ecuatorianos, pero tal objetivo se ha podido alcanzar gracias en buena parte a la distancia entre Ecuador y España, que ha permitido concentrar en control migratorio en los puestos fronterizos de los aeropuertos, por su naturaleza mucho más fáciles de controlar.

No obstante, la introducción o supresión del visado (o de determinados tipos de visados) puede generar efectos no deseados o deseados pero no confesados. Entre los primeros, por ejemplo, el aumento de la inmigración irregular si el acceso al territorio es relativamente fácil desde el Estado de origen o el aumento de las mafias de tráfico de personas, si el acceso es difícil o impone un largo trayecto a través de terceros países, o bien el colapso de Embajadas y consulados en el extranjero por el aumento en el número de solicitudes presentadas y la dificultad de realizar todas las comprobaciones legalmente previstas, o incluso, la aparición de casos de corrupción como resultado de todas estas dificultades. Entre los efectos no confesados, se puede señalar la utilización del visado como mecanismo regulador/desregulador de la inmigración irregular con fines laborales; así por ejemplo, la supresión del visado para ciudadanos de Rumanía ha atraído y consolidado en España en tan sólo cuatro o cinco años a más de 100.000 personas, la mayor parte de ellas efectuaron su entrada legalmente bajo la apariencia de visitantes, pero es evidente que su comprensible intención es la de trabajar en España y aún es más evidente que la Administración española es perfectamente consciente de ello, de lo que se deduce una política inconfesada de atracción de mano de obra que durante algunos años podrá ser irregular pero que está en todo caso destinada a convertirse en regular a todos los efectos tras el ingreso de Rumanía en la Unión<sup>20</sup>.

De los casi cinco millones de visados expedidos entre 1996 y 2003, fecha de los últimos datos disponibles, los visados de estancia suman 3.9 millones y los de residencia 777.837, pero su proporción ha variado significativamente en los últimos años de la siguiente manera: desde 1996 los visados de residencia han quintuplicado su peso pasando de ser el 10% (37.740) al 25% de los visados en 2003 (171.593), crecimiento arrastrado por el aumento de la residencia por reagrupación

---

<sup>20</sup> Debe señalarse que este efecto no será nada nuevo, ya ha sucedido con otros ciudadanos nacionales de los países del Este incorporados el 1 de mayo de 2004 (así, cerca de 12.000 polacos residentes en régimen general pasarán a régimen comunitario), de modo que, la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión prevista entre 2007-2008 y la previsible incorporación de sus nacionales al régimen comunitario, con todas las cláusulas transitorias que se quieran introducir, va a comunitarizar a dos importantísimos colectivos, que actualmente suman 85.518 y 32.193 residentes en régimen general, y muchos más en situación irregular.



familiar, propia de procesos migratorios en fase de madurez. Los datos por nacionalidades parecen corroborar esta apreciación: los marroquíes encabezan el número de solicitudes de reagrupación familiar en este periodo, como corresponde a los colectivos extracomunitarios que empezaron a entrar numerosamente a mediados de los 80. Debe tenerse en cuenta que los visados de residencia son los que más volumen de trabajo generan para la Embajada o Consulado, dado que requieren más trámites administrativos, entrevistas personales, motivación de las denegaciones, mayor número de comprobaciones, etc., y por consiguiente requieren mayor dedicación por parte de las Embajadas, trabajo que además se concentra en unas pocas Embajadas y Consulados (Quito, Bogotá, Rabat, Bucarest, etc...), lo cual explica su colapso. Y este incremento no va a remitir en los próximos años, más bien al contrario, de manera que Embajadas y Consulados deberán reforzarse con más medios para afrontar el incremento de solicitudes, pues tanto en números absolutos como en proporción respecto a los visados de estancia, las solicitudes de visados de residencia no paran de aumentar cada año. Respecto a los visados de estancia, su número en 2003 alcanzaba los 477.553, lo cual da una idea de su volumen, aunque proporcionalmente su peso se está reduciendo en relación a los de residencia, en doce años el número absoluto de solicitudes ha aumentado un 25%.

En general, la relación entre el número de visados de estancia y de residencia tomada en función de los números absolutos en que se traduce y la evolución de sus cifras en el pasado, pueden constituir útiles indicadores de las tendencias de los flujos migratorios, o cuanto menos plantean interesantes interrogantes. Aquí nos limitaremos simplemente a subrayar su importancia como uno de los indicadores de tendencias migratorias más valiosos de los que dispone la Administración, lo cual los hace doblemente valiosos como instrumento de control migratorio.

### *3.2.- El papel de las Compañías de Transporte.*

El papel de las Compañías de Transporte como filtro de control migratorio de entrada en el territorio Schengen es clave para todo el sistema de gestión de flujos. Las compañías se encargan de comprobar que todos los extranjeros disponen de los documentos y los medios necesarios para obtener la entrada en el país de destino, y se responsabilizan de retornar al extranjero a su país de origen así como de asumir los costes derivados de su alojamiento y manutención en caso de denegación de entrada. La regulación de sus obligaciones y el régimen de infracciones y sanciones está contenida en varias disposiciones comunitarias y se completa con las disposiciones nacionales.

Entre las obligaciones recientemente introducidas por la LO 14/2003 se encuentra la de facilitar a las autoridades españolas un listado de los pasajeros embarcados, con antelación a la salida del barco o avión con destino a España.

A pesar de la relevancia que la legislación actual otorga a las Compañías de Transporte como agentes colaboradores en el control migratorio, la realización de tales funciones por parte de empresas plantea serios problemas. El más importante es la desprotección del extranjero ante la negativa de una Compañía de Transporte a expedir un billete de viaje simplemente porque el extranjero no reúne las condiciones que la Compañía considera que la legislación del país de destino exige, y la Compañía no quiere arriesgarse a incurrir en los costes y/o sanciones que se derivarían de la denegación de entrada. El problema estriba en que los agentes de las compañías no son especialistas en la regulación legal de la entrada, aunque dispongan de sus propios servicios jurídicos y los consulten (servicios más limitados cuanto más pequeña o de bajo coste sea la compañía), y como el control de la documentación se realiza justo antes del embarque, la situación de desamparo del extranjero puede ser completa, incluso tras haber adquirido el billete. Tampoco la legislación sobre protección de consumidores y usuarios tiene un peso disuasorio para las compañías en este ámbito, si es que existe y es efectiva, pues será de aplicación la legislación del país de origen y no la legislación del país de destino. La situación puede ser aún más grave si se trata de un potencial solicitante de asilo, que puede carecer de documentos de viaje y en todo caso, ni puede demorar su viaje ni le conviene generar una discusión con los agentes de la compañía. La legislación actual no contempla ningún remedio específico para afrontar estos casos, ni mecanismos generales de control de la actividad de las Compañías que operan con destino a la Unión Europea desde países terceros. Es más, mecanismos extrajudiciales de control de la Administración, como el Defensor del Pueblo o *Ombudsman* europeo, no pueden en puridad intervenir de la misma forma que cuando se trata de una Administración.

Junto a ello, debe señalarse que en el último año las policías de fronteras de Estados terceros, concretamente de Estados que mantienen relaciones especiales con la Unión Europea y que han asumido frente a ésta compromisos concretos de colaboración en el control migratorio (Acuerdos de Asociación o Cooperación, generalmente), está comprometiéndose seriamente en el control migratorio de salida de sus propios nacionales, convirtiéndose en un nuevo filtro de control migratorio en origen. Sin embargo, ese control y las consecuencias o sanciones que puede llevar aparejado tal control pueden constituir acciones que al producirse fuera del territorio de los Estados miembros plantean serias dudas desde el punto de vista de la protección de los derechos. Un

ejemplo de ello lo ofrece la actuación en agosto de 2005 del Gobierno de Rumanía que inició una campaña de retirada de los pasaportes y controles en comisaría de ciudadanos rumanos que volvían de vacaciones y habían sobrepasado el período de tres meses de estancia autorizada en alguno de los Estados Miembros de la Unión.

### *3.3.- Controles policiales fronterizos y detención de inmigrantes en los puestos fronterizos.*

El último estadio de control migratorio de entrada, que para algunos ciudadanos de países exentos de la obligación de visado puede constituir el único, se realiza ya en el país de destino, y lo realiza en un puesto fronterizo la policía encargada del control migratorio, en el caso español el Cuerpo Nacional de Policía. Los principales problemas que se plantean son los relacionados con la motivación de la denegación de entrada, la duración y condiciones de detención de los extranjeros en los puestos fronterizos, la ineficacia de los recursos administrativos y, en la práctica, la muy reducida eficacia de los recursos ante la Jurisdicción Contenciosa, pues ésta no está en condiciones de asegurar una protección adecuada y en plazo de todos los casos.

Puesto que algunos de los problemas planteados por los controles migratorios en frontera se producen cuando existe una denegación de entrada y es de aplicación una medida de retorno, los problemas que plantea esta figura, junto a los problemas de la devolución y el rechazo en frontera, se analizarán en el Apartado 5.

### **4.- Entrada irregular y tráfico de inmigrantes.**

De acuerdo con la actual normativa es "ilegal" toda entrada en España realizada eludiendo el control migratorio de los puestos fronterizos y por consiguiente careciendo de autorización administrativa de entrada emitida por los funcionarios destacados en los puestos fronterizos (art. 58.2.b Ley). La entrada ilegal constituye una infracción administrativa cometida por los extranjeros, cuya persecución y sanción está asignada en principio al Cuerpo Nacional de Policía, si bien la Guardia Civil al tener atribuida la competencia de custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos y aeropuertos presta su colaboración en la labor de detección y lucha contra la entrada ilegal en España. La contención y el control de la entrada ilegal son un pilar fundamental del sistema de control migratorio y en general de toda política pública de gestión de

flujos, hasta el punto de que la inadecuada lucha contra la entrada ilegal puede comprometer otras políticas públicas migratorias, como el funcionamiento de una regularización extraordinaria o la adecuada implantación de un plan de integración, que como cualquier actividad administrativa se programan sobre la base de unos datos y unas proyecciones estadísticas en los que el número y características de sus destinatarios son fundamentales. Algo de esto ha pasado en los últimos años: la entrada ilegal (y no prevista) de ciudadanos extranjeros ha desbaratado políticas y actuaciones adoptadas unos pocos meses antes, descolocando a algunos Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y a la propia Administración central. Un ejemplo conocido por todos lo constituye la regularización del año 2000, que debía aplicarse a personas presentes en el territorio antes de junio de 1999 pero que tuvo que complementarse posteriormente con la apertura de un nuevo y posterior proceso de revisión para incluir a personas llegadas al territorio con posterioridad a dicha fecha, y atraídas precisamente por la expectativa de regularizarse.

Actualmente, la entrada ilegal en el territorio se efectúa por unos pocos pero cambiantes puntos de entrada o tránsito. Progresivamente, los principales aeropuertos, y en menor medida también los puertos marítimos, han incrementado la capacidad de control sobre los pasajeros dificultando la entrada ilegal a través de los mismos, definida ésta como aquella entrada no autorizada o guiada por el afán de eludir el puesto de control fronterizo<sup>21</sup>. La lectura de los datos policiales sobre estas actividades permite afirmar que el número de extranjeros que entran ilegalmente en España por estos procedimientos, siendo importante por razones humanitarias, sociales y políticas, es cuantitativamente muy reducida, y no es la principal vía de entrada de la mayor parte de extranjeros que han entrado ilegalmente en España. En los últimos veinte años las rutas y procedimientos de entrada ilegal de extranjeros han variado mucho, pero en el momento actual las únicas fronteras a través de las cuales se produce la mayor parte de entradas no autorizadas son las fronteras terrestres de Francia y, en menor medida, Portugal, porque son mucho más difíciles de controlar y por tanto son las utilizadas como rutas principales de tráfico masivo de extranjeros.

La lucha contra la entrada irregular en España requiere instrumentos de control completamente distintos de los filtros descritos en el apartado anterior. Principalmente, son necesarios mecanismos de vigilancia de las fronteras: así, la zona del Estrecho es rastreada por el

---

<sup>21</sup> La entrada ilegal de extranjeros más importante numéricamente se produce a través de las fronteras terrestres con Portugal y Francia, a pesar de que la percepción general alimentada probablemente por los medios de comunicación, es que esta viene a través del Estrecho, desembarca en las Islas Canarias o, recientemente, es aquella que entra tras asaltar la valla de Ceuta o Melilla.

Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en busca de embarcaciones y "pateras", mientras la frontera y los accesos a las ciudades de Ceuta y Melilla son vigiladas por la policía, y recientemente por el ejército. Uno de los retos actuales consiste en conjugar adecuadamente la actuación de vigilancia e intervención con otros servicios con los que debe coordinarse la policía, como los de Salvamento marítimo, y evitar así accidentes como el de Cádiz en que no se pudo salvar a los tripulantes de una patera a la deriva por falta de efectivos de salvamento; y también con los servicios médicos y las entidades de asistencia social, que atienden las necesidades básicas de los extranjeros localizados entrando irregularmente en España, siendo el ejemplo quizá más conocido el de Cruz Roja, cuando atiende a los inmigrantes que llegan a las playas de las Islas Canarias.

#### *4.1.- Entrada regular con finalidad de estancia irregular (irregularidad sobrevenida).*

Por su destacadísima importancia, tanto cualitativa como cuantitativa, merece particular atención el análisis de una forma de irregularidad sobrevenida: la entrada aparentemente legal con visados turísticos o de visita, entrada que en realidad esconde una voluntad de residencia irregular. La importancia cuantitativa de esta forma de entrada, que ha constituido durante años la principal vía de entrada para personas que luego permanecerían irregularmente en el territorio, refleja la dificultad de compaginar un sistema de control migratorio eficaz por parte del Estado y al mismo tiempo atender a otros intereses nacionales, como el fomento del turismo. La necesidad de atender a estos intereses complica la labor de deslinde de las solicitudes auténticas de entrada por motivos de visita o turismo de aquellas otras que tienen por única finalidad la permanencia irregular, en parte porque no siempre éstas últimas tienen una vocación migratoria clara, sino que en ocasiones son visitas exploratorias.

En cualquier caso, cuando la Administración decide aumentar el control sobre los nacionales de un país reintroduce el visado, como primer nivel de acción dirigido a la reducción y control de la irregularidad, en un segundo nivel pasa directamente a imponer directrices muy restrictivas para la concesión del mismo por turismo o por visita privada, directrices que en la práctica convierten en excepcional la concesión de tal documento; obviamente, estas políticas generan situaciones de auténtica indefensión y una sensación de profunda arbitrariedad como han señalado los Informes del Defensor del Pueblo, y únicamente demuestran la incapacidad —o renuncia— de la

Administración a una labor de estudio de las solicitudes; son ilustrativos en este sentido las políticas sumamente restrictivas de concesión de visados de visita a ciudadanos marroquíes o argelinos.

La preocupación por evitar la adopción de directrices restrictivas ha llevado a aumentar progresivamente el nivel de control de primer nivel, no sólo exigiendo el visado sino añadiendo nuevos trámites y condiciones para detectar solicitudes de entrada aparentemente legítimas pero con fines de estancia irregular. Con este objetivo se han introducido las entrevistas personales en las Embajadas y/o Consulados, o la necesidad de acreditar medios económicos propios y familiares, así como nexos estables con el país de origen (permanencia de familiares cercanos en el país de origen, prueba de la ocupación un puesto de trabajo fijo, etc.) o la exigencia de billetes cerrados, de ida y vuelta, en los controles fronterizos y la acreditación de alojamiento o de un itinerario turístico. Todo ello obedece a la necesidad de fijar criterios que permitan distinguir *a priori* y de manera relativamente objetiva las solicitudes de entrada genuinas de las que puedan esconder fines económico-laborales.

En ocasiones, los errores no radican en la dificultad de encontrar ese equilibrio sino simplemente en la existencia de fallos en el funcionamiento de los filtros administrativos de control de entrada. Así, por poner un ejemplo destacado (y a reserva de que la entrada de miles de ciudadanos ecuatorianos constituyera una política inconfesada de atracción de trabajadores para alimentar la economía española), la entrada de decenas de miles de ciudadanos ecuatorianos bajo la forma de visitantes o turistas en 1999, debió haber alertado al Gobierno del fenómeno que se estaba preparando: en los siguientes años se produjo la inmigración de más de 300.000 ciudadanos de este país, sin embargo, el Gobierno tardó más de tres años en introducir, y lo tuvo que hacer por vía comunitaria, el visado. Este ejemplo evidencia, o bien la falta de comunicación entre las autoridades de control de fronteras y el Ministerio de Interior, o bien la ausencia de mecanismos de seguimiento y alarma en el Gobierno ante fenómenos evidentes de inmigración (ir)regular y desordenada. Este error forzaría posteriormente a abrir sucesivos procesos de regularización, algunos explícitos y otros más o menos encubiertos, y en concreto a una chocante política de regularización mediante vuelos charter de ida y vuelta a Ecuador, organizados y pagados por el Ministerio del Interior, que duraron justo hasta que se impuso la lógica económica y se suprimió una medida tan costosa como inútil para el erario público.

En este sentido, y ante la posibilidad de que el mismo fenómeno pueda producirse con otros colectivos, por ejemplo y en estos momentos con ciudadanos de Bolivia, cabe plantearse medidas

intermedias como la introducción provisional del visado durante un año, que permitiría modular y regular procesos migratorios que están aún en fase de gestación. La firma de Acuerdos bilaterales de inmigración laboral son también una buena solución para canalizar legalmente los flujos migratorios, si realmente existe necesidad de mano de obra en España.

#### *4.2.- Tráfico de inmigrantes.*

Una forma particularmente problemática de entrada ilegal es aquella realizada con la asistencia de organizaciones delictivas dedicadas a asistir a la entrada ilegal en España o en el territorio de la Unión. Debe insistirse en la distinción, en ocasiones difícil de realizar, entre la actividad de asistencia a la entrada ilegal y la actividad de tráfico de personas. En ocasiones las organizaciones dedicadas al tráfico de personas recurren a los servicios de "pasadores" de fronteras o de grupos y organizaciones especializadas en introducir inmigrantes en el territorio de otro Estado, pero su organización, medios y peligrosidad difieren. Al primer grupo de actividad pertenecerían, acogiendo un criterio amplio de asistencia a la entrada ilegal, ciertas agencias y/o negocios que facilitan la obtención de documentos y billetes de viaje e incluso adiestran a los extranjeros para realizar el viaje por su cuenta y riesgo. También a este grupo pertenecerían los "pasadores", personas o grupos que facilitan el transporte por medios ilegales a través de las fronteras, en ocasiones estos grupos son "subcontratados" por las redes de tráfico de personas y en ocasiones pertenecen a la red.

La actividad de tráfico de personas implica la captación, voluntaria o forzosa, de personas para su traslado y explotación en otros países, siendo la finalidad de explotación laboral, sexual, corporal, etc... el elemento definitorio de este tipo actividad, aunque en ocasiones la prueba de la explotación va a ser muy difícil, pues incluso los propios explotados consideran que los horarios o condiciones de trabajo son similares a las de su país de origen y en todo caso tales organizaciones les ofrecen el único recurso posible para escapar de la pobreza<sup>22</sup>.

Los retos que actualmente se plantea el Estado en esta materia pasan por aumentar los medios disponibles por parte de la policía y de la inspección laboral, flexibilizar la legislación para

---

<sup>22</sup> En España, las organizaciones de tráfico de personas explotan a los ciudadanos extranjeros fundamentalmente en dos tipos de actividades: una, la explotación laboral en talleres o industrias clandestinas ("sweatshops"), destacadamente en el sector textil y relacionados, contando para ello con mano de obra asiática y en menor medida magrebi; por otro lado, destaca el fenómeno de explotación con fines sexuales y de prostitución, especialmente de mujeres procedentes de Latinoamérica y los países del Este.

luchar contra ellas y mejorar la colaboración internacional para que sea realmente efectiva, en este sentido constituirá un instrumento de primer orden el *Convenio del Consejo de Europa sobre Tráfico de Seres Humanos de 3 de mayo de 2005*<sup>23</sup>, recientemente abierto a los Estados para su ratificación, y las propuestas elaboradas por la Comisión Europea, que fueron informadas favorablemente por diversas asociaciones a finales de 2004, además de la Directiva 2004/81/CE de 29 de abril sobre concesión del permiso de residencia a las víctimas del tráfico de seres humanos, que deberían forzar una interpretación más generosa que la que la Administración hace actualmente del art. 59 TIDYLE.

### **5.- Rechazo, retorno y devolución de extranjeros en frontera.**

Junto a los mecanismos de control migratorio, a través de los diversos filtros de entrada, la vigilancia de fronteras y la investigación policial de las redes de tráfico, todo control de entrada de extranjeros, incluye algún tipo de medida de alejamiento del territorio. Como se ha señalado además de las tradicionales medidas de *rechazo en frontera* ("reembarco", "repaso de frontera") y de *expulsión*, la LO 7/1985 introdujo la *devolución* como una nueva medida de alejamiento que desplazaba a la expulsión del ámbito de los controles de entrada: se aplicaba o bien a extranjeros que quisieran entrar ilegalmente, o bien que habiendo sido expulsados con anterioridad hubieran entrado de nuevo en España en infracción de la prohibición de entrada anteriormente impuesta. En la ejecución de las medidas de alejamiento, la Administración cuenta con la colaboración de las Compañías de Transporte, que están obligadas, por un lado, a costear el retorno de los extranjeros que hubieran conducido hasta la frontera, y por otro, a priorizar la expedición de billetes para facilitar la expulsión y devolución de extranjeros.

Los problemas a los que se enfrenta el actual esquema de medidas de alejamiento están relacionados con la insuficiencia de garantías reconocidas a los extranjeros, con la necesidad de mejorar las forma de ejecución de las mismas (detención, uso de la fuerza, organización de vuelos de retornados), o con la necesidad de buscar una mayor colaboración de los países de origen de los extranjeros, generalmente por la vía de los Convenios de Readmisión. En concreto, a día de hoy son bastante problemáticas: por un lado, las condiciones de vida en los centros y salas de rechazados situadas en frontera que se congestionan fácilmente y no están preparadas para albergar a personas

---

<sup>23</sup> El texto e información relativa al estado de las ratificaciones puede localizarse en la sección sobre tráfico de seres humanos de la página del Consejo de Europa ([http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/trafficking/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/))



durante largos períodos; y por otro lado, la prestación de asistencia jurídica, que es susceptible de mejoras dirigidas a hacer más efectiva la actuación del letrado<sup>24</sup> (más tiempo para preparar un recurso, posibilidad de suspender la ejecución inmediata, etc.).

En los últimos tiempos, se observa además una creciente intervención de las instituciones comunitarias en la armonización, coordinación y financiación de actuaciones de repatriación<sup>25</sup>. La política exterior de la Unión Europea reclama en las relaciones con sus vecinos que estos asuman nuevas obligaciones de control migratorio y colaboren en la gestión migratoria<sup>26</sup>, incluso condicionando la firma de determinados Acuerdos a un compromiso en este sentido, a la vez que se destinan cada vez más fondos a la formación, capacitación y colaboración de la policía de estos países para reforzar el control migratorio por parte de Estados terceros, una práctica que Estados Unidos lleva años desarrollando con muy discutibles resultados, al menos en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos de los extranjeros en tránsito por Méjico, por poner un ejemplo.

#### **6.- Asilo, refugio y entrada por razones humanitarias.**

Desde su regulación por la Ley 5/1984 (LRDA) los solicitantes de asilo pueden entrar en España sin necesidad de la documentación requerida para cruzar las fronteras e incluso se les exime de sanciones si cruzan la frontera de forma clandestina o irregular. De hecho, la legislación de asilo prevé una modalidad de petición de asilo que consiste precisamente en la presentación de la misma en los puestos fronterizos. Sin embargo, el ocasional abuso del asilo como una fórmula alternativa para conseguir una autorización temporal de entrada en España ha terminado por entrelazar, y hasta confundir, los controles migratorios con los trámites de examen de una solicitud de asilo. Entre 1984 y 1994 hubo unas 43.000 peticiones de asilo (de las que se concedieron 2.923, sólo el 6,7%<sup>27</sup>), si bien la mayoría corresponden a los años comprendidos entre 1990 y 1993, razón que explica la reforma acometida por la Ley 9/1994, cuyo objetivo era precisamente reducir el número de solicitudes infundadas presentadas.

<sup>24</sup> Informe especial del Defensor del Pueblo "Asistencia jurídica a los extranjeros en España" (2005), presentado en comparecencia ante la Comisión Mixta el 22 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.defensordelpueblo.es>.

<sup>25</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (COM/2005/391) disponible en <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0391:EN:NOT>

<sup>26</sup> Communication from the Comisión: a strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice (COM/2005/491), en [http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0491en01.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0491en01.pdf).

<sup>27</sup> IZQUIERDO, cit. supra, pág. 106.

Esta reducción se debe también en buena parte a que, desde 1990 y sobre la base inicial del Convenio de Dublín, los Estados miembros de la Unión han ido acercado sus regímenes de asilo, al principio aumentando la coordinación respecto de la admisión y tramitación de solicitudes de asilo, pero a partir de finales de los noventa, impulsando decididamente una política común que ha pasado por el Reglamento CE 2725/2000 de 11 de diciembre relativo a la creación del sistema EURODAC de comparación de huellas dactilares de cara a la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, el Reglamento CE 407/2002 de 28 de febrero por el cual se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento EURODAC, la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003 por la cual se aprueban normas mínimas de acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, el Reglamento CE 343/2003 del Consejo de 18 de febrero que establece los criterios de determinación del Estado responsable de examinar solicitudes de asilo, así como su posterior desarrollo por el Reglamento CE 1560/2003 de la Comisión de 2 de septiembre de 2003, hasta llegar a las recientes Directivas de asistencia temporal a desplazados, armonización de los procedimientos de asilo, el concepto de refugiado, etc... Las nuevas políticas y disposiciones comunitarias en combinación con la reforma de 1994, han reducido sensiblemente el número de solicitudes, y sobre todo, el número de concesiones del estatuto de asilado, sin que a ellos sea ajena la interpretación estricta del asilo que desde el Tribunal Supremo se ha ido impulsando.

De los diversos problemas a los que el régimen del asilo debe hacer frente para asegurar una protección efectiva de los solicitantes, los que quizá sean más acuciantes tienen precisamente su origen en el actual sistema de control migratorio de entrada, que al ser muy restrictivo, ha acabado limitando el acceso de potenciales solicitantes de asilo a las fronteras españolas para beneficiarse de dicho instituto. En este sentido, la situación actual es más que preocupante: en primer lugar, los potenciales solicitantes de asilo en frontera ya no pueden simplemente salir de su país y viajar a España sin documentos, pues al ejercer la función de control migratorio intermedio las Compañías de Transporte no facilitarán un billete a un extranjero que no presente la documentación necesaria<sup>28</sup> (pasaporte, medios económicos, etc., pero destacadamente visado); segundo, la unificación de los sistemas de asilo en toda la Unión impiden en la práctica la tramitación de solicitudes de asilo una

---

<sup>28</sup> Esta documentación en ocasiones es de imposible o muy arriesgada obtención para una persona que corre riesgo de persecución en su país, y obviamente un potencial asilado no desvelará sus intenciones a los agentes de la Compañía, ni es seguro que ello le facilitara nada las cosas, más bien al contrario. Las posibles alternativas son: por un lado, presentar la solicitud de asilo en la Embajada o Consulado español, trámite también muy arriesgado en determinados países, y por otro, gestionar la salida clandestina del país y entrar en España de forma irregular. Todo ello desnaturaliza la figura del asilo en frontera, que la normativa internacional prevé como informal, y que en la práctica hoy requiere del extranjero que finja su condición de visitante, turista o estudiante para poder alcanzar la frontera.

vez se ha denegado en otro Estado de la Unión, con un efecto armonizador a la baja de los criterios de concesión; tercero, frente a la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo y tras el recurso administrativo correspondiente que carece de efecto suspensivo automático, los recursos contencioso-administrativos deben presentarse ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en una distribución de funciones jurisdiccionales que dificulta la defensa del extranjero<sup>29</sup>, especialmente si éste se encuentra lejos de la capital, por ejemplo detenido en el Aeropuerto de El Prat de Barcelona, o en los puestos fronterizos de Ceuta o Algeciras<sup>30</sup>; en cuarto lugar, la información sobre la posibilidad de presentar solicitudes de asilo no se ofrece de manera sistemática y comprensible a todos los extranjeros susceptibles de retorno o devolución por los funcionarios encargados del control migratorio, lo que facilita el retorno de potenciales solicitantes que serían merecedores del mismo. La recentísima crisis en Melilla así lo demuestra.

Finalmente, cabe señalar que la legislación contempla un mecanismo de flexibilización del sistema de control de entrada por razones excepcionales de carácter humanitario. En virtud del art. 25.4 Ley, se puede expedir una autorización de entrada por razones humanitarias a un extranjero que no reúna las condiciones requeridas para la entrada en España, y tampoco sea un solicitante de asilo, en cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por España o simplemente por razones de interés público. Esta vía es utilizada como alternativa para sortear la rigidez de los requisitos de admisión y/o decisión de las solicitudes de asilo. En la práctica, permite la entrada y estancia temporal de mujeres embarazadas, personas enfermas, menores, personas que no pueden ser retornadas a su país debido a un conflicto bélico, una epidemia o un desastre natural, entre otros muchos casos.

## **7.- La informatización del sistema de control migratorio: un problema y un reto de futuro.**

Desde hace un tiempo, el sistema de control de entrada ha sido objeto de continuas y pequeñas modificaciones dirigidas a su renovación y modernización, que si se toman en conjunto y con cierta perspectiva, parecen apuntar a un cambio profundo en los mecanismos de control de entrada. Nos referimos al *destacado papel asignado a las nuevas tecnologías y a la informática*

<sup>29</sup> Informe especial del Defensor del Pueblo "Asistencia jurídica a los extranjeros en España" (2005), *cit supra*.

<sup>30</sup> Los extranjeros solicitantes de asilo en los puestos fronterizos se encuentran enteramente sometidos a la jurisdicción del Estado de recepción (STEDH *Amuur*, ATC 55/1996, STC 174/1999 y STC 179/2000).

como soporte de un sistema de control de entrada mucho más amplio y eficaz, pero que a su vez plantea nuevos interrogantes y amenazas.

La extensión de la informática ha permitido crear bases de datos muy potentes de consultada en línea y en tiempo real desde puntos geográficos y administraciones distintas, y que, además, pueden interconectarse entre sí. Esta accesibilidad del control y la posibilidad de compartir la información disponible sin que sea necesario centralizar dicha información, facilita enormemente la posibilidad de control, pero además la potencia, flexibilidad e interconectividad de tales bases de datos permite controles más exhaustivos, automatizados y sistemáticos. Así, existen bases de datos que contienen información sobre los solicitantes de visados tanto nacionales como europeas ("Visa Exchange System"), sobre solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares que incluyen sus huellas dactilares (EURODAC), sobre extranjeros expulsados o devueltos a su país y de personas protegidas o en situación de riesgo (SIS-SIRENE), sobre traficantes de personas y delincuentes a nivel comunitario (EUROPOL), por citar las más importantes relacionadas con el control de entrada. La consulta de estas bases de datos provee de un volumen de información considerable para la ejecución del control de entrada en Embajadas y Consulados, pero también en frontera y por las autoridades policiales en general. A estos sistemas se añade desde la LO 14/2003 la apertura obligatoria de otras bases de datos administrativas a la consulta por las autoridades públicas de extranjería, entre las que destaca el padrón, así como bases de datos de titularidad privada, como por ejemplo las listas de pasajeros que vuelan con destino al territorio español o fuera de él hacia otros Estados (USA, Canada, etc...).

Igualmente, las nuevas tecnologías son empleadas en la vigilancia de las fronteras exteriores, destacadamente mediante videocámaras en puertos, aeropuertos, fronteras terrestres y lugares de tránsito obligado de viajeros, cámaras que en ocasiones no sólo graban sino también detectan y alertan a la policía o a equipos de salvamento actuando en conjunción con otras tecnologías, por ejemplo sensores de movimiento en la valla de Ceuta y Melilla, o sistemas de radar en el caso del sofisticado sistema de vigilancia del Estrecho (SIVE) y muy probablemente mediante otros sistemas de identificación colocados en zonas de tránsito. Evidentemente, la amenaza terrorista ha acelerado la introducción de nuevos sistemas de vigilancia justificados en razones de seguridad nacional.

De la misma manera, las nuevas tecnologías están siendo utilizadas para proteger y verificar la autenticidad de los documentos de identificación, como pasaportes, tarjetas de extranjeros, carnés

de identidad, etc., así como la coincidencia de identidad de su portador con la persona identificada, ya sea mediante la incorporación de fotografías digitalizadas o de datos biométricos verificables por la propia Administración en Embajadas, puestos fronterizos o comisarias de policía (por ahora huellas dactilares, en el futuro probablemente otros más seguros) transformando la apariencia, el contenido y la funcionalidad de tales documentos. Del mismo modo, esta combinación de tecnologías conlleva la posibilidad de sellados electrónicos de la entrada y salida del territorio (fecha, hora, puesto fronterizo, etc.), información que se puede volcar y actualizar en las bases de datos permitiendo la determinación de la duración de la estancia en el territorio e incluso alertar de la superación de los plazos de estancia inicialmente autorizados en el visado.

El corolario lógico de este proceso de creación de bases de datos nacionales y comunitarias, todavía hoy dispersas, es que de alguna manera operen coordinadamente, lo cual conduce inexorablemente a alguna forma de integración de las mismas o al menos de interconexión. Ciertamente, ello aumentará significativamente la precisión del sistema de control del movimiento internacional de extranjeros (y de los nacionales en parte también) a niveles desconocidos hasta ahora, pero también el riesgo de vulneración de los derechos fundamentales crecerá en paralelo si este proceso no es adecuadamente supervisado.

Precisamente, la distancia entre los medios dedicados a modernizar y aumentar la eficacia del sistema de control de entrada y los *procedimientos y garantías de protección de los derechos de los extranjeros*, constituye un rasgo característico del momento actual. Los mecanismos actuales de protección de derechos siguen siendo los propios de un sistema jurídico de los años ochenta, no del nuevo siglo en el que estamos ya inmersos; así, los procedimientos de control de la actividad administrativa son los generales de la Ley 30/1992, una Ley de la que la propia Administración se aleja cuando es ella quien trata con los extranjeros, para confirmarlo basta una simple mirada a todas las excepciones a la misma contenidas en la LO 8/2000 y la LO 14/2003 (excepciones al silencio positivo en Embajadas, restricción de las vías de presentación de documentos administrativos, exigencia de presencia personal para numerosos trámites, régimen de ejecución de algunos actos administrativos distinto, etc.), que nos retornan de cierta manera a la consideración de la extranjería como un régimen administrativo especial. Frente a ello, los remedios jurisdiccionales clásicos se han revelado insuficientes para asegurar los derechos de todos los extranjeros: apenas existe control jurisdiccional real sobre la actividad de Embajadas y Consulados en el exterior, el control de la actividad administrativa en los puestos fronterizos es muy limitado

porque la distribución de competencias entre las jurisdicciones penal y contenciosa no están bien definidas, como limitados son los remedios procesales de que dispone el Juez para controlar una actividad administrativa fronteriza que despliega efectos casi de forma inmediata (retornos, devoluciones).

En el fondo, hay que empezar a plantearse si, por su naturaleza y configuración, los Tribunales son las instancias más adecuadas para asegurar una respuesta rápida y efectiva, al menos en primera instancia, a los problemas jurídicos de los extranjeros frente a la Administración que gestiona el control de entrada. Es un verdadero reto de futuro alcanzar un nivel de protección de los derechos equiparable, al menos, al nivel de incidencia en los mismos que el actual sistema provoca.

#### **8.- Algunas conclusiones y una reflexión de futuro.**

La valoración del régimen de entrada de extranjeros en los últimos 20 años arroja un balance agri dulce. Es evidente que la regulación legal ha mejorado mucho desde 1985 y que el control administrativo de los extranjeros que pretenden entrar en España no sólo es hoy mucho más eficaz que entonces sino que debe admitirse que ha incorporado las garantías constitucionales e internacionales situándose cuanto menos, al nivel de otros Estados europeos. Sin embargo, eso hoy ya no es suficiente; ni para España, ni en general, para el resto de Estados de la Unión en un contexto migratorio de dinámica cambiante y flujos migratorios relativamente intensos.

A nivel técnico y de gestión administrativa, el sistema de control ha evolucionado dando un auténtico salto cualitativo. Primero, se ha dotado, o se está dotando, de medios cada vez más modernos y sofisticados de control de entrada en aras de multiplicar su eficacia; segundó, la Administración al mismo tiempo se ha reforzado con una serie de potestades administrativas extraordinarias; tercero, se está produciendo una traslación de responsabilidades y ámbitos de decisión a las instituciones europeas, como resultado de la percepción de que la gestión y ordenación del fenómeno migratorio requiere una suma de esfuerzos y voluntades supranacional, que permita persuadir o al menos movilizar la colaboración de países (y sobre todo regiones) del entorno geográfico europeo que sin ser miembros de la Comunidad son a la vez zonas emisoras y de tránsito de la inmigración.

Sin embargo, el pilotaje político de estos cambios profundos en los mecanismos de control migratorio en España durante los últimos veinte años es cuanto menos criticable. Durante los primeros diez años, se perdió la oportunidad de introducir unas sólidas bases políticas y jurídicas en el sistema de control, los diferentes Gobiernos socialistas se limitaron a resolver los problemas que iban surgiendo y a mantener una Ley y un Reglamento inadecuados para afrontar los nuevos retos migratorios. Más tarde, la política migratoria no ha mejorado, al contrario ha sido bastante difusa, cuando no confusa y vacilante, tanto a nivel de político como jurídico. A nivel político, es sintomático que el primer plan nacional con vocación de agrupar todas las políticas de control migratorio de entrada integrándolas con el régimen de residencia y trabajo dentro de un sistema general de gestión migratorio, es el Plan GRECO de 2001<sup>31</sup>, del cual lo único que puede decirse es que, tras permanecer durante un cierto tiempo en el limbo jurídico-político (dudosa y parcialmente implementado, carente de evaluación, superado por el nombramiento de un Gobierno de distinto signo ideológico y la adopción de un nuevo Reglamento), actualmente puede darse por completamente abandonado. A nivel jurídico, no deja de ser chocante que, en un contexto de relativa estabilidad política y económica, las principales disposiciones en materia de extranjería se hayan modificado más de cinco veces en tan solo un lustro (LO 4/2000, LO 8/2000, Real Decreto 684/2001 y anulación posterior por la STS de 22 de marzo de 2003, LO 11/2003, LO 14/2003, Real Decreto 2393/2004). En otro plano, el ejecutivo, debe señalarse que junto a muchos aciertos, la Administración también ha cometido graves errores en la gestión del sistema de control de entrada, contribuyendo notablemente, junto a los naturales factores de emisión y atracción de la inmigración (*push and pull*), al aumento de la inmigración irregular en los últimos años (procedente de Ecuador, Colombia o Rumanía, principalmente), que han obligado a acometer una regularización tras otra - bajo distintos nombres- en tan solo cinco años, proceso que ha generado serias críticas tanto académicas como políticas<sup>32</sup> por su potencial de atracción de nuevos flujos migratorios irregulares.

El balance es por tanto agri dulce, pero especialmente insisto, porque habiendo mejorado en términos generales el diseño, desarrollo, aplicación y fiabilidad de los mecanismos de control, las garantías jurídicas y su eficacia práctica no han sido objeto de la misma atención que el objetivo anterior, lo cual significa que apenas han mejorado los recursos administrativos, judiciales y extrajudiciales y las garantías destinadas a garantizar un nivel de protección de los derechos de los

<sup>31</sup> El Plan General de Inmigración de 2004, no pasó de constituir una primera aproximación al fenómeno, pero carecía de las mínimas condiciones de elaboración y profundidad para considerarlo un verdadero plan.

<sup>32</sup> Entre las primeras DE BRUYCKER, véanse las objeciones que suscitó entre los Estados miembros de Schengen la convocatoria del último proceso de regularización, DE BRUYCKER, "Bélgica" en AJA, E. y DíEZ, L., 2005, pág. 97 y ss.

ciudadanos extranjeros, por lo menos equivalente al nivel de desarrollo de los mecanismos de control, potencialmente limitativos de derechos. La introducción de todos estos cambios en los mecanismos de control de entrada, debería haberse acompañado de nuevos, accesibles y más ágiles instrumentos jurídicos que puedan servir de contrapeso a la Administración en la protección de los extranjeros, y por tanto del sistema de derechos y libertades de nuestra sociedad. Debe tenerse en cuenta que, en este terreno la intervención de los Tribunales ha sido mucho menos beligerante que en otros ámbitos, como la expulsión o los permisos de trabajo. Aunque esta tendencia tiende a corregirse en parte, con la extensión del control jurisdiccional de la actividad administrativa a las actuaciones en frontera, el control judicial (y extrajudicial) de la actividad administrativa de Embajadas y Consulados o incluso de las Compañías de Transporte privadas sigue siendo absolutamente excepcional, y lamentablemente sólo se produce cuando se ven afectados los derechos de ciudadanos españoles o comunitarios, o los de sus familiares<sup>33</sup>. La queja no es prematura, si los derechos fundamentales recogidos en Tratados Internacionales y en la Constitución de 1978 ya tardaron en alcanzar al régimen de extranjería, es igualmente previsible que la adaptación de la normativa y la práctica administrativa a las nuevas necesidades de protección de los derechos vayan a seguir tardando mucho y dependan de la intervención de actores distintos a la Administración, y requieran reformas importantes de los procedimientos y recursos de los Tribunales de Justicia.

Y todo ello deberá hacerse con la perspectiva de que el escenario futuro más previsible sugiere el mantenimiento durante algunos años de importantes flujos migratorios, con cifras equiparables a las actuales. Diversos factores así lo sugieren: en primer lugar, la supresión progresiva de las fronteras interiores con los países del Este y la incorporación en 2007-2008 de Rumanía y Bulgaria, el primer país de los cuales se está consolidando como uno de los principales grupos nacionales de población en España; segundo, la absorción por España en los últimos años de un elevado porcentaje de toda la nueva inmigración hacia la UE, siendo actualmente el primer país de destino en números absolutos, posición que probablemente seguirá ocupando en un contexto en el que la Comisión cifra la migración del Este a la Unión en cerca de 1 millón de personas. Tercero, la inmigración marroquí hace un tiempo que ha alcanzado ya cierto grado de madurez migratoria, lo cual hace pensar en un cambio de tendencia con mayor peso de la residencia por reagrupación familiar, otros colectivos de llegada más reciente todavía no han entrado en esa fase aunque lo harán en breve (ecuatorianos, colombianos), por consiguiente las cifras como mucho se reducirán

---

<sup>33</sup> STJCE *MRAIX v. Bélgica* de 25 de julio de 2002 y STJCE *Comisión v. España* de 2005.



suavemente pues la capacidad de control de entrada respecto de procesos de reagrupación familiar es mucho menos efectiva dada la protección legal y constitucional de dichos procedimientos. Es más, de hecho, nuevos colectivos empiezan a hacer acto de presencia en nuestro territorio a mayor escala (bolivianos, y con patrones migratorios muy distintos, chinos o pakistaníes). Ante estas tendencias, la normativa actual sigue manteniendo contingentes de unas 30.000 personas/año, conserva un régimen ordinario de entrada por razones laborales y contempla diversos mecanismos de regularización por arraigo laboral, familiar y social, además de por razones humanitarias, lo cual convierte a España en un país en el que la residencia legal puede obtenerse directamente (entrada regular) como indirectamente (entrada irregular y posterior regularización).

Todo ello permite prever para los próximos años el mantenimiento de una presión migratoria equiparable en cuantía e intensidad a las del último lustro, especialmente si perdura el crecimiento económico en España. A diferencia del pasado, ahora el sistema de control de entrada dispone de instrumentos de regulación y canalización de los flujos migratorios teóricamente más eficaces y modernos, así como de la activa implicación de la Unión Europea. Veremos como se gestionan.

-----

### Capítulo 3.- Evolución de las cifras de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor (31 de diciembre de 1992 – 31 de diciembre de 2004).

*M<sup>a</sup> Isabel Carvajal Gómez*

**Sumario:** 1.- Fuentes de datos disponibles. 2.- Datos básicos a 31 de diciembre de 2004. 3.- Evolución de las cifras de población extranjera en España. 4.- Evolución del número de extranjeros en España según régimen de residencia. 5.- Evolución del número de extranjeros en España según sexo. 1997-2004. 6.- Extranjeros en España según grupo de edad.

\* \* \*

#### 1.- Fuentes de datos disponibles<sup>1</sup>.

Gran parte de las investigaciones sobre inmigración que se han llevado a efecto en los últimos años en España, así como de los numerosos artículos, noticias de prensa y textos de casi cualquier tipo sobre esta materia, recurren a la información de carácter estadístico como punto de arranque o como punto de referencia para la realización de análisis sociales generalistas o específicos, el planteamiento de reivindicaciones o la argumentación en torno a la adopción y desarrollo de políticas efectivas que en muchos casos afectan tanto a los propios inmigrantes como a la sociedad española en general.

El uso de las cifras de extranjeros no sólo tiene que ver con la cuantificación de los inmigrantes en España o en un ámbito geográfico concreto del territorio español, sino también con su proporción respecto al total de la población, con su composición según origen geográfico, sexo, situación laboral, etc., y con la propia evolución de las cifras en los últimos años. Por el momento, la mayor parte de los análisis de datos se efectúan en base a las cifras de los que tienen nacionalidad distinta de la española, y no de los que han nacido fuera de España.

---

<sup>1</sup> Los siguientes textos aluden a las fuentes de datos sobre cifras de extranjeros en España:

- *"Europa, una sociedad multicultural en el siglo XXI. El caso de España"*, de J. Arango. En *"Inmigración española"*, Papeles de economía española, Nº 98, 2003.
- *"La población inmigrada en España"*, de J. Arango. En *"España, país de inmigración"*, Economistas, Colegio de Madrid, Nº 99. Enero 2004.
- *"Fuentes estadísticas sobre la inmigración"*, de M.A. de Castro. En *"España, país de inmigración"*, Economistas, Colegio de Madrid, Nº 99. Enero 2004.
- *"Diferencias entre Censo de Población y Padrón Municipal"*, de A. Jurado. Índice, Revista de estadística y sociedad. Marzo 2004.

En estos momentos, por lo que se refiere al volumen y características de la población extranjera que vive en España, se utilizan cifras procedentes de fuentes diversas, cada una de las cuales tiene un alcance y limitaciones distintos.

La única fuente de datos que parte de un recuento exhaustivo de la población es el Censo, aunque sus cifras no tienen la consideración de oficiales. Los censos se efectúan en España cada diez años y el último Censo de Población y Viviendas realizado, que tiene como fecha de referencia el 1 de noviembre de 2001, no sólo se basó en un recorrido completo por el territorio, sino que estuvo apoyado en los datos del Padrón continuo que, además, trataba de depurar y mejorar. En esta operación censal no se incluyó a los "transeúntes", sino exclusivamente a los que tenían su residencia habitual en España.

El Padrón Municipal es un registro administrativo en el que figuran inscritos los vecinos de cada municipio, su gestión corresponde a cada ayuntamiento y de la misma derivan anualmente las cifras oficiales de población en España, que son aprobadas por el Gobierno. Estas cifras tienen como fecha de referencia, desde 1998, el 1 de enero de cada año.

Finalmente, cabe indicar otra fuente de datos, referida exclusivamente a ciudadanos extranjeros, que es la que emana del Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía, y que incluye los datos de extranjeros con documentación de residencia en vigor, y cuyas explotaciones estadísticas se vienen publicando desde 1992 en el Anuario Estadístico de Extranjería.

El Censo, que supone la mejor herramienta para conocer de forma muy completa las características de la población extranjera en España y que permite compararla con las de la población española, tiene como principal limitación el hecho de que se efectúa cada diez años, y, además, en noviembre de 2001 estaba teniendo lugar el proceso de "documentación por arraigo", que era la cuarta regularización documental de extranjeros desde marzo de 2000, y ha sido precisamente en los últimos años cuando más se ha incrementado la población extranjera en España. Según los datos del Censo de 1991, el número de extranjeros en España ascendía a 353.367 (el 0,91% de la población en España), mientras que el Censo de 2001, con fecha de referencia de 1 de noviembre de ese año, tal y como se ha indicado, cifra su volumen en 1.572.013 (el 3,85% del total de población).

La cifra de ciudadanos extranjeros en el Padrón Municipal de 1 de enero de 2002 fue de 1.977.946 (el 4,73% de la población empadronada), y la de extranjeros con tarjeta o permiso de residencia el 31 de diciembre de 2001, fue de 1.109.060.

Por lo que se refiere al Padrón Municipal, cabe indicar que el empadronamiento constituye un derecho y un deber para los que residen en un municipio, permitiendo de esta forma la planificación y la cobertura de necesidades; el hecho de que un municipio tenga más o menos habitantes determina el hecho de que en el ámbito municipal se ubiquen servicios tan importantes como colegios, hospitales, etc. El Padrón se define en el apartado 1 del artículo 16 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, como "el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos". Este último extremo ha resultado particularmente importante para los extranjeros que en los últimos años han necesitado acreditar su residencia en España de cara a los procesos de regularización, y también para los que han accedido al reciente proceso de normalización documental de trabajadores extranjeros.

Puede reseñarse también que el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, prevé que los extranjeros inscritos en el Padrón Municipal (con independencia de su situación documental, regular o irregular, en España) tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. La inscripción padronal también se utiliza, por españoles y extranjeros, en relación con la escolarización de los menores, para obtener el acceso a los servicios sociales municipales, etc.

La actualización del Padrón Municipal es permanente y su explotación estadística permite obtener información referida al lugar de residencia, sexo, edad, nacionalidad y lugar de nacimiento. La elevada movilidad geográfica de una parte de la población extranjera así como la diversidad de documentos válidos que han podido presentar los ciudadanos extranjeros para empadronarse van de la mano con la posibilidad de empadronamiento en más de un municipio y de más de una inscripción y, cuando se producen dichas duplicidades, pueden resultar más difíciles de detectar que en el caso de la duplicidad de españoles. Igualmente, resulta prácticamente imposible detectar si los extranjeros empadronados han abandonado España.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La Ley Orgánica 14/2003, que modificó la Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece la renovación periódica cada dos años de las inscripciones en el Padrón de los

Evidentemente, no es factible determinar la incidencia de las limitaciones a las que se ha aludido. Las cifras del Padrón Municipal de los tres últimos años permiten, no obstante, evidencian un notable incremento de los extranjeros en España y de su proporción respecto al total de la población: el 1 de enero de 2003 figuraban 2.664.168 extranjeros inscritos (el 6,24% de la población total), el 1 de enero de 2004 la cifra era de 3.034.326 (el 7,02% del total), y según los datos provisionales referidos a 1 de enero de 2005, el número de extranjeros ascendía a 3.691.547 (el 8,39% de la población total).

En los últimos años ha sido habitual hacer equivaler las cifras de extranjeros del Padrón Municipal con las de extranjeros en España, y las procedentes de la Dirección General de la Policía con las de "extranjeros en situación documental regular" y, en ese sentido, calcular la cifra de extranjeros en situación documental irregular de la resta entre ambas.

El objetivo de este texto se limita a ofrecer un resumen de algunos de los datos, procedentes del Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía, disponibles en el Observatorio Permanente de la Inmigración, en relación con las cifras de ciudadanos extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor al final de cada año, desde 1992 a 2004. Las cifras del Registro Central de Extranjeros están sometidas a modificaciones diarias en función tanto de la incorporación de personas que han obtenido documentación para residir en España como a la caducidad de los documentos de residencia pero probablemente el mayor cambio en su volumen se está dando en estos momentos, como consecuencia de la gestión del proceso de normalización documental de trabajadores extranjeros, por lo que los datos referidos a finales de 2004 constituyen una radiografía que podrá compararse con la que se extraiga dentro de unos meses de los ficheros correspondientes.

Los datos que se van a analizar a continuación proceden, por tanto, de una de las aplicaciones informáticas de la Dirección General de la Policía, son el resultado de procedimientos de carácter administrativo, y se refieren exclusivamente a extranjeros que, al cierre de cada año,

---

extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente y la caducidad de dichas inscripciones en caso de no llevarse a cabo tal renovación. En el Boletín Oficial del Estado de 30 de mayo de 2005 se publicó la "Resolución de 28 de abril de 2005 la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Local por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones patronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años".

La caducidad, en su caso, de dichas inscripciones se producirá a partir del 22 de diciembre de 2005.

disponían de documentación de residencia en vigor (ya se trate de tarjeta de residente comunitario<sup>3</sup> o de autorización de residencia). Quedan excluidos de estas cifras, por tanto, un número indeterminado de europeos comunitarios, los nacionales de terceros países cuya autorización de residencia hubiese caducado en las fechas de referencia (aunque estuviese en trámite de renovación) y también los extranjeros en situación documental irregular (aunque hubiesen solicitado la concesión de una autorización), así como los que dispusiesen de una autorización de estancia por estudios, los trabajadores fronterizos, los solicitantes de asilo y, por supuesto, los turistas.

Con excepción de las cifras referentes a diciembre de 2004, la totalidad de los datos que se muestran y comentan a continuación proceden de los Anuarios Estadísticos de Extranjería o de ficheros depurados procedentes de la Dirección General de la Policía. Hay que indicar que a lo largo del tiempo se ha dispuesto de información con diferente grado de desagregación en relación con las características sociodemográficas de la población extranjera en España. En todo caso, en los Anuarios se han mostrado las cifras de extranjeros según nacionalidad, así como según el régimen y la provincia de residencia; la información relativa a la edad y el sexo no se recogió hasta el Anuario de 1997<sup>4</sup>, y en las cifras del Anuario de 2002 se incluyeron por primera vez las relativas al tipo de permiso/autorización de residencia en relación con los extranjeros incluidos en el Régimen General, así como la media de edad e información cruzada en los datos referentes a sexo y edad.

Las variables que se van a comentar a continuación son las de régimen de residencia, nacionalidad, sexo y edad. Cabe reseñar que, por lo que se refiere a la ubicación geográfica de los extranjeros, la provincia de residencia tiene carácter orientativo ya que, a mayor estabilidad documental de un número creciente de los extranjeros, se incrementa la posibilidad de que los registros administrativos no contemplen su movilidad geográfica.

---

<sup>3</sup> La tarjeta de residente comunitario dejó de tener carácter obligatorio para los europeos comunitarios que sean activos, beneficiarios del derecho a residir con carácter permanente, estudiantes o familiares de estas personas que sean a su vez nacionales de los mencionados Estados a partir de marzo de 2003, por la entrada en vigor del Real Decreto 178/2003, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. No obstante, los nacionales de terceros países familiares de españoles o de nacionales de países comunitarios se encuentran en los que deben tenerla con carácter obligatorio.

<sup>4</sup> Aunque el Anuario de 1992 contenía datos desagregados según nacionalidad por sexo.

## 2.- Datos básicos a 31 de diciembre de 2004.

Al finalizar 2004 había en España 1.977.291 extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor<sup>5</sup>.

Según régimen de residencia, 1.305.041 extranjeros (el 66,00% del total) estaban incluidos en el Régimen General y 672.250 (el 34,00%) estaban incluidos en el Régimen Comunitario, del que forman parte los nacionales de países del Espacio Económico Europeo, así como sus familiares y los familiares de españoles<sup>6</sup>.

Según continente<sup>7</sup>, el 35,56% de los extranjeros eran europeos, el 27,70% africanos, el 28,75% americanos y el 7,91% asiáticos; los procedentes de Oceanía suponían el 0,07% del total.

Según nacionalidad, los colectivos mayoritarios a finales de 2004 eran el marroquí (386.958 personas), el ecuatoriano (221.549), el colombiano (137.369), el británico (128.283), el rumano (83.372), el italiano (72.032), el chino (71.881), el peruano (71.245) el alemán (69.719), el argentino (56.193) y el portugués (50.955). Las personas de estas once nacionalidades representaban el 65,71% del total de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor en España en diciembre de 2004.

Según comunidad autónoma de residencia, Cataluña (462.046 extranjeros con tarjeta o autorización de residencia), Madrid (412.367), la Comunidad Valenciana (227.103), Andalucía (222.773) y Canarias (125.542), agrupaban al 73,41% de los extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor en España a finales de 2004.

La concentración geográfica resulta más acusada si se atiende a la provincia de residencia. Cabe destacar nuevamente a Madrid, Barcelona (314.753 extranjeros), Alicante (118.917), Murcia

---

<sup>5</sup> A lo largo del texto, gráficos, mapas y tablas se utilizarán los términos "residente extranjero" y "extranjeros en España" como equivalentes al de extranjero con tarjeta o autorización de residencia en vigor.

<sup>6</sup> Incluye por tanto, también a los nacionales de Noruega, Islandia y Liechtenstein, así como a los ciudadanos suizos en base al Acuerdo entre la Unión Europea y la Confederación Suiza sobre libre circulación de personas (por el que a los ciudadanos suizos y a los miembros de sus familias les debe ser de aplicación el mismo tratamiento que a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y a sus familiares). La aplicación del Régimen Comunitario a los nacionales de los diez países que pasaron a formar parte de la Unión Europea a partir del 1 de mayo de 2004 se rige por las Actas relativas a las condiciones de adhesión.

<sup>7</sup> En el cálculo de los porcentajes que se utilizan a lo largo de todo el texto, no se han tenido en cuenta las cifras correspondientes a los extranjeros de los que no consta la nacionalidad, sexo o edad, según sea el caso.

(92.863), Baleares (92.028), Málaga (89.620), Valencia (76.351) y Las Palmas (72.132). En estas ocho provincias residía el 60,61% del total de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor.

Según sexo el 54,07% de los extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor el 31 de diciembre de 2004 eran varones y el 45,93% mujeres.

Según grupo de edad, 268.880 extranjeros (el 13,60% del total) eran menores de 16 años, 1.601.615 (el 81,01%) tenían entre 16 y 64 años, y 106.606 (el 5,39%) eran mayores de 64 años. La media de edad de los extranjeros en España era de 34 años.

Respecto a los extranjeros incluidos en el Régimen General, el 19,79% tenía autorización de residencia inicial, el 29,90% tenía autorización renovada por primera vez, el 17,66% autorización renovada por segunda vez, el 29,69% disponía de autorización permanente y el 2,95% tenía otro tipo de autorización.

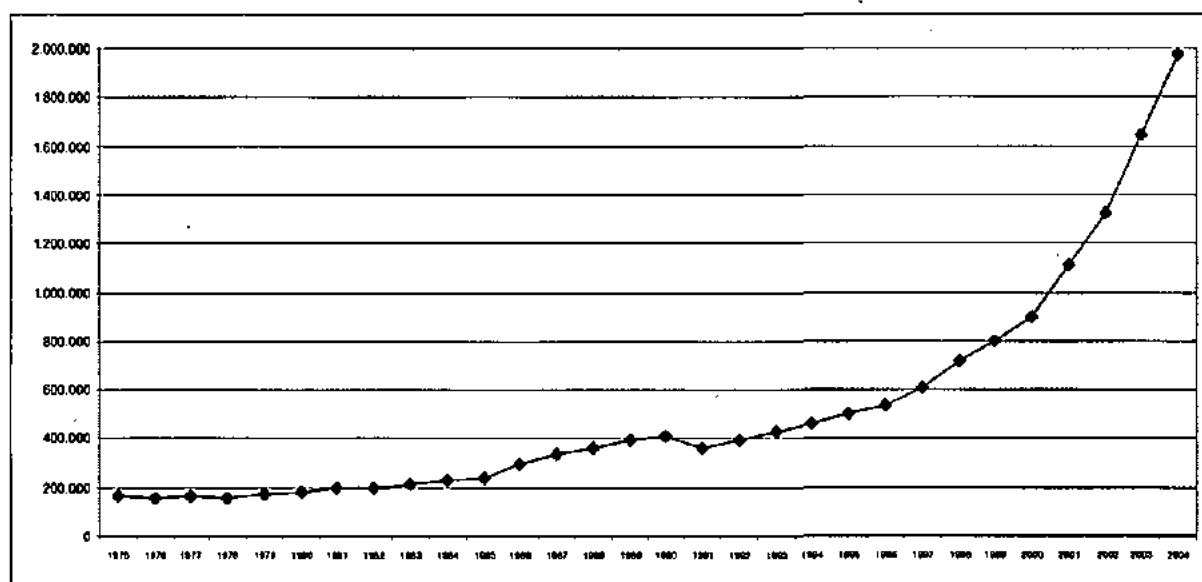
En relación con los datos a 31 de diciembre de 2003, fecha en la que se contabilizaban 1.647.011 extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, a lo largo de 2004 se ha producido un incremento del 20,05%.

### **3.- Evolución de las cifras de población extranjera en España.**

En el siguiente gráfico se muestra la evolución que ha tenido el volumen de población extranjera residente en España desde 1975.



Gráfico I. Evolución del número de extranjeros en España. 31 de diciembre de 1975 a 31 de diciembre de 2004.



Puede observarse que es a partir de 1989 cuando el incremento interanual de extranjeros en España se torna significativo. La variación del número de extranjeros en nuestro país no sólo guarda una relación directa con la situación socioeconómica de España en el contexto internacional, sino también con las medidas de carácter normativo que afectan a los extranjeros desde el punto de vista de su acceso a la documentación: la regularización de inmigrantes de 1991-1992, los sucesivos contingentes anuales de 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 y 1999, el proceso de redocumentación de 1996 y los procesos de regularización de 2000 y 2001 tienen una estrecha relación con el progresivo incremento de extranjeros en España.

Entre el 31 de diciembre de 2000 y el 31 de diciembre de 2004 se produjo un incremento en el número de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor del 120,75%. Debe tenerse en cuenta que durante 2001 y 2002 se finalizó la tramitación de las solicitudes presentadas al proceso extraordinario de regularización de extranjeros de 2000, se procedió al reexamen de más de cincuenta y siete mil solicitudes de dicho proceso, tuvo lugar el procedimiento especial dirigido a trabajadores ecuatorianos y se tramitaron las solicitudes del proceso de documentación por arraigo. Además, y aunque no se dispone de cifras al respecto, la reagrupación familiar de los familiares de extranjeros establecidos ya en España ha cobrado una importancia creciente en los últimos años. A lo largo de 2002 el incremento del número de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor fue del 19,38%.

Es probable que la efectiva documentación de los ciudadanos extranjeros tenga un cierto retraso en el fichero de la Dirección General de la Policía, por lo que una parte del incremento en las cifras de 2002 todavía podría deberse al proceso de regularización de 2001, pero resultan difíciles de explicar los incrementos numéricos que se han producido a lo largo de 2003 y 2004, de 24,40% y 20,05%, respectivamente.

Tomando como referencia los Censos de Población, el peso de los extranjeros con autorización de residencia en vigor en relación con la población total de España ha pasado del 0,53% en 1981 al 0,93% en 1991 y al 2,72% en 2001 y, de acuerdo con las proyecciones provisionales del Instituto Nacional de Estadística que toman como base el Censo de Población de 2001<sup>8</sup>, en diciembre de 2004 ascendía al 4,61%. Dichas proyecciones, no obstante, tienen en cuenta los extranjeros censados en 2001 y los presentes en los padrones municipales posteriores.

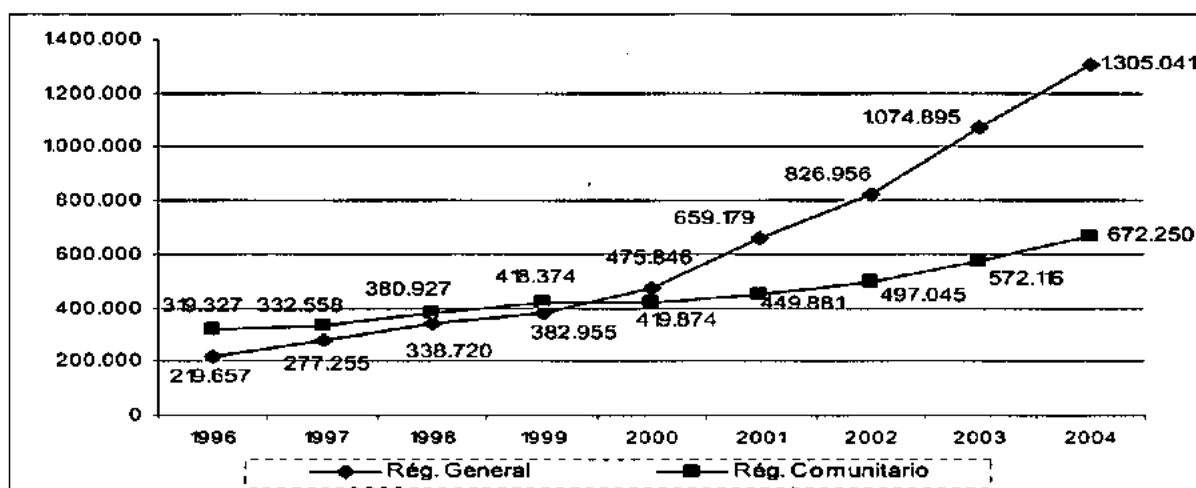
#### **4.- Evolución del número de extranjeros en España según régimen de residencia.**

Aunque tanto el número de extranjeros incluidos en el Régimen General como el número de los incluidos en el Régimen Comunitario se han incrementado en cada ejercicio, la proporción de unos y otros ha variado de forma paulatina, pero significativa, en los últimos años. Los residentes extranjeros incluidos en el Régimen General son mayoría desde 2000 y a finales de 2004, como se ha indicado, suponían el 66% del total.

---

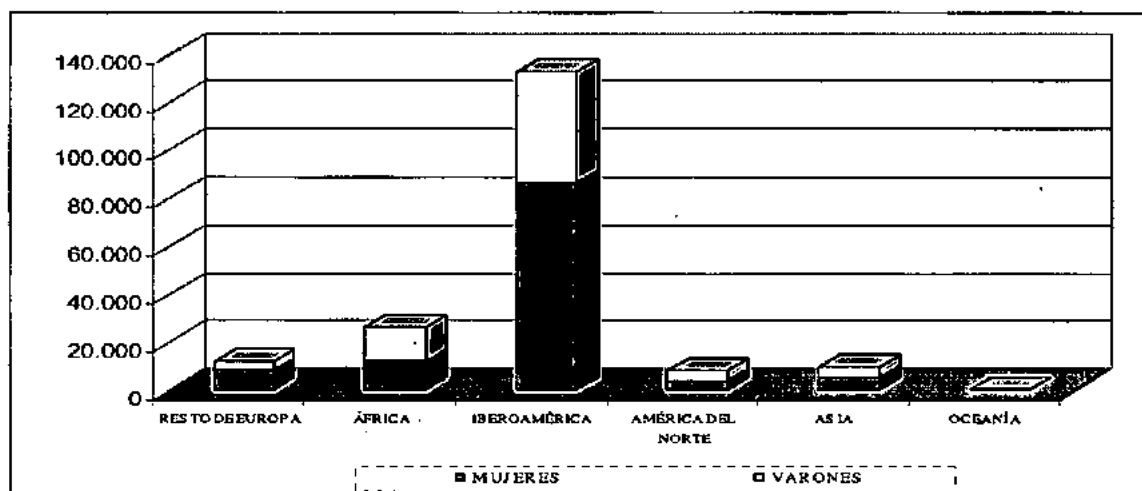
<sup>8</sup> El número de extranjeros en el Censo de Población y Viviendas 2001 ascendía a 1.572.017, por lo que la proporción de extranjeros sería del 3,85% a 1 de noviembre de 2001 de acuerdo con esa fuente. Por otra parte, si se procede a comparar el número de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2004 con la última cifra oficial de población en España (Padrón municipal a 1 de enero de 2004), el porcentaje de extranjeros en España se reduciría al 4,50%; sin embargo, en el Padrón municipal de 1 de enero de 2004 constan 3.691.547 extranjeros, por lo que la proporción sería del 8,39%. En definitiva, debe tenerse en cuenta que la diversidad de fuentes y la disparidad de fechas aporta información diferente.

Gráfico II. Régimen de residencia de los extranjeros en España. 31 de diciembre de 1996 a 31 de diciembre de 2004.



A 31 de diciembre de 2004, 190.495 extranjeros de terceros países residentes en España estaban incluidos en el Régimen Comunitario, suponiendo el 28,35% del total de extranjeros incluidos en este régimen de residencia. La mayoría de los que formaban parte de este colectivo (familiares de españoles o de nacionales de países del Espacio Económico Europeo) eran iberoamericanos (132.856) seguidos, a distancia, de africanos (26.474). El 62,08% eran mujeres, y sólo en el caso de los africanos y de los nacionales de Oceanía los varones eran mayoría. En el siguiente gráfico puede observarse el continente de procedencia y el sexo de los extranjeros de terceros países incluidos en el Régimen Comunitario.

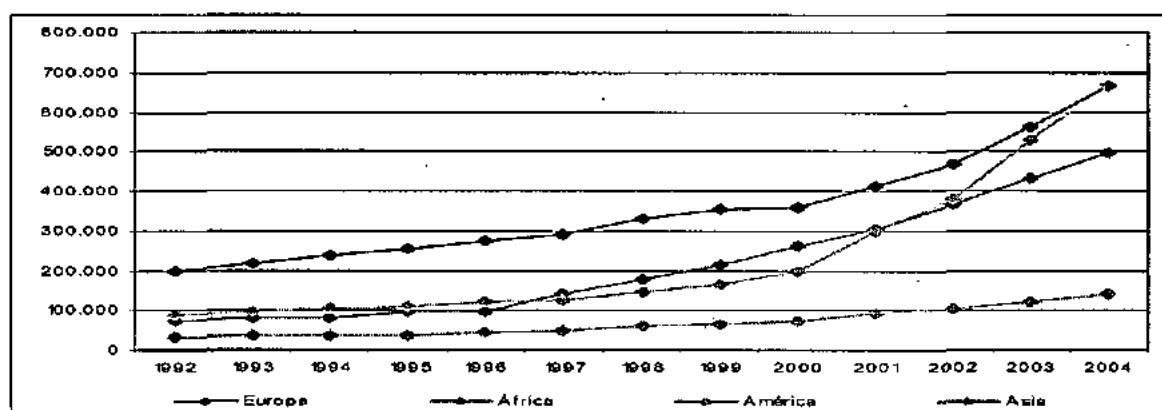
Gráfico III. Extranjeros nacionales de países extracomunitarios a los que es de aplicación el Régimen Comunitario, con tarjeta de residencia en vigor según continente por sexo. 31 de diciembre de 2004.



## 5.- Evolución del número de extranjeros en España según continente y nacionalidad. 1992-2004.

El incremento de los ciudadanos extranjeros en España según continente puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico IV. Continente de origen de los extranjeros residentes en España. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004.

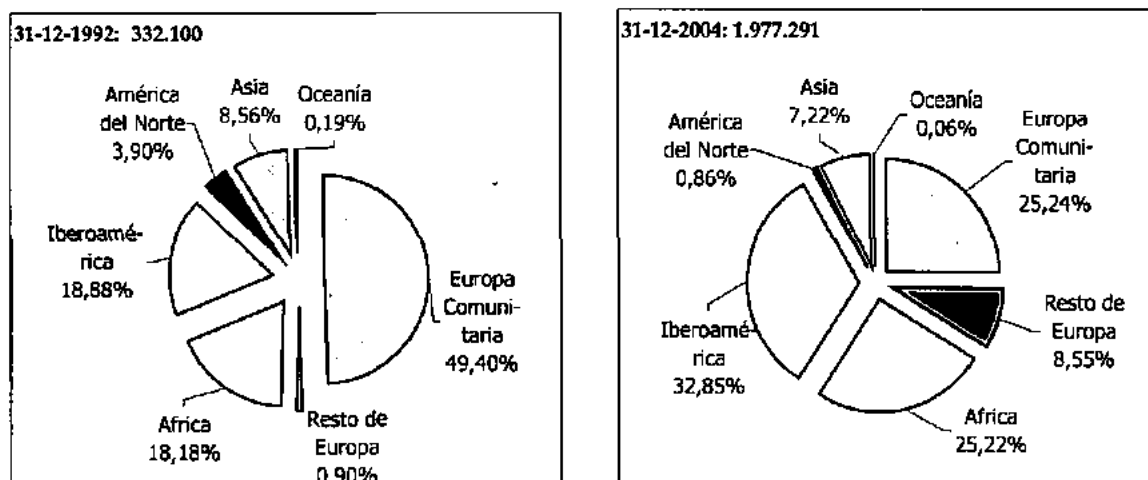


Atendiendo a la desagregación de datos de Europa y América (considerando de forma separada los actuales países de la Europa Comunitaria<sup>9</sup> y por otro el resto de países europeos, así como Iberoamérica y América del Norte<sup>10</sup>), a continuación pueden observarse las variaciones que se han producido entre diciembre de 2001 y diciembre de 2004.

<sup>9</sup> En definitiva, se incluye en los países de Europa Comunitaria a: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.

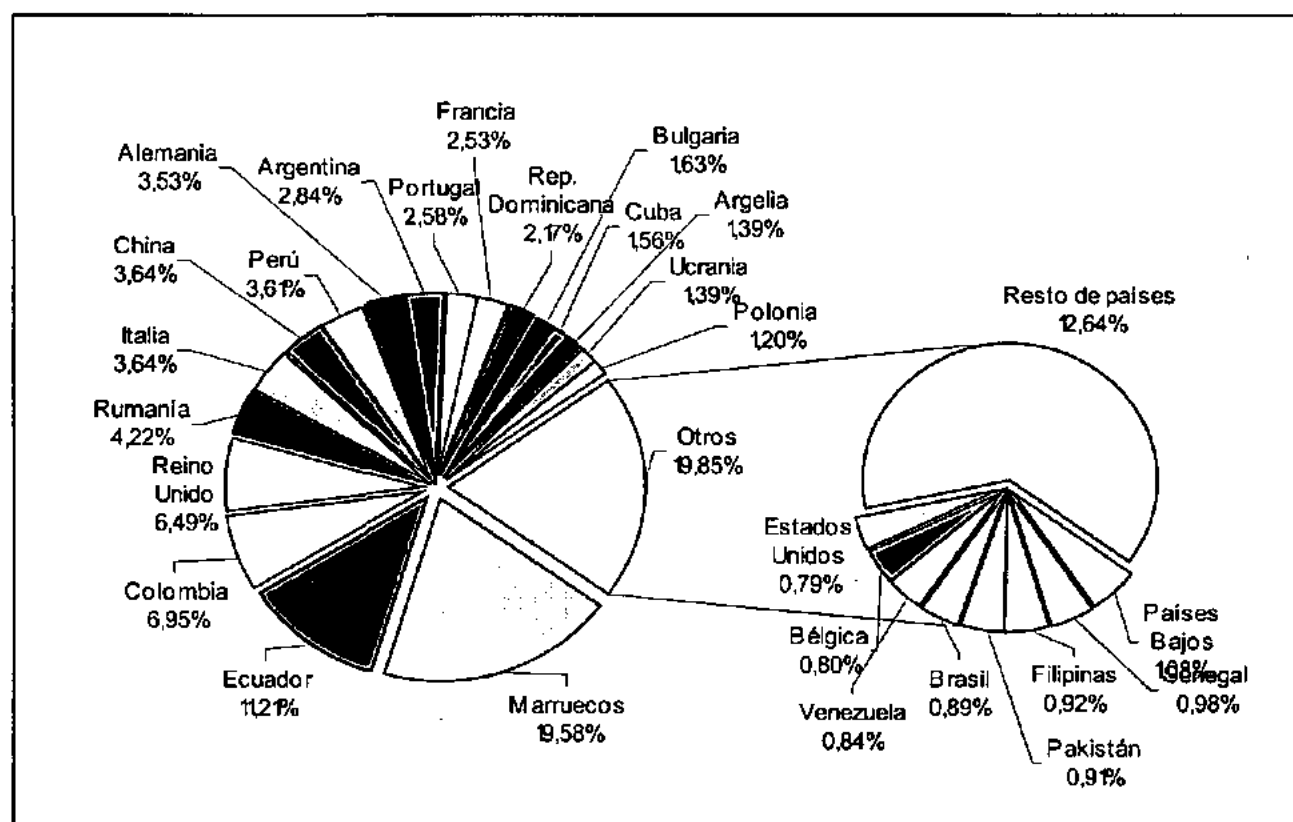
<sup>10</sup> Considerando a México en Iberoamérica e incluyendo en América del Norte tan sólo a Estados Unidos y Canadá.

Gráfico V. Continente de origen de los extranjeros residentes en España. (31/12/2001 – 31/12/2004).



En diciembre de 2004, marroquíes, ecuatorianos, colombianos, británicos y rumanos eran los cinco colectivos mayoritarios. En esos momentos, tenían tarjeta o autorización de residencia en vigor en España ciudadanos de más de ciento ochenta países, de los que veintiséis colectivos tenían más de quince mil nacionales con tarjeta o autorización de residencia en vigor y agrupaban al 87,36% del total de extranjeros en España. En el siguiente gráfico se muestra la proporción de cada uno de ellos respecto al total de extranjeros.

Gráfico VI. Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor según nacionalidad. 31 de diciembre de 2004.



En el siguiente cuadro puede observarse su evolución numérica desde finales de 1992 hasta finales de 2004.

Cuadro I. Evolución del número de residentes de las nacionalidades más numerosas en diciembre de 2002. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004.

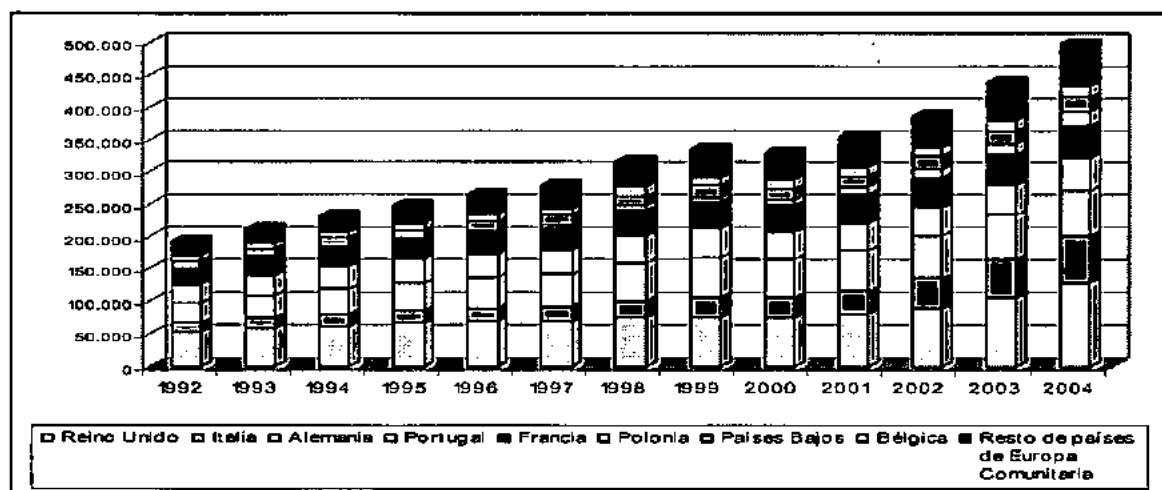
NACIONA- LIDAD	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>TOTAL</b>	<b>393.100</b>	<b>430.422</b>	<b>461.364</b>	<b>499.773</b>	<b>538.984</b>	<b>609.813</b>	<b>719.647</b>	<b>801.329</b>	<b>895.720</b>	<b>1.109.060</b>	<b>1.324.001</b>	<b>1.647.011</b>	<b>1.977.291</b>
Marruecos	54.105	61.303	63.939	74.886	77.189	111.100	140.896	161.870	199.782	234.937	282.432	333.770	386.958
Ecuador	1.112	1.285	1.655	1.963	2.913	4.112	7.046	12.933	30.978	84.699	115.301	174.289	221.549
Colombia	5.664	6.247	6.614	6.992	7.865	8.412	10.412	13.627	24.702	48.710	71.238	107.459	137.369
Reino Unido	53.441	58.168	62.317	65.251	68.359	68.271	74.419	76.402	73.983	80.183	90.091	105.479	128.283
Rumanía	664	883	1.028	1.208	1.386	2.385	3.543	5.082	10.983	24.856	33.705	54.688	83.372
Italia	13.580	15.888	17.989	19.750	21.362	22.638	26.514	29.871	30.862	35.647	45.236	59.745	72.032
China	6.783	7.750	8.119	9.158	10.816	15.754	20.690	24.693	28.693	36.143	45.815	56.086	71.881
Perú	7.437	9.988	12.782	15.092	18.023	21.233	24.879	27.263	27.888	33.758	39.013	57.593	71.245
Alemania	30.493	34.121	38.229	41.942	45.898	49.890	58.089	60.828	60.575	62.506	65.823	67.963	69.719
Argentina	21.571	21.621	19.922	18.427	18.246	17.188	17.007	16.290	16.610	20.412	27.937	43.347	56.193
Portugal	28.631	32.332	34.943	36.977	38.316	38.229	42.310	44.038	41.997	42.634	43.309	45.614	50.955
Francia	22.644	25.519	28.511	30.838	33.134	34.308	39.504	43.265	42.316	44.798	46.986	49.196	49.918
Rep. Dominicana	6.766	9.228	12.475	14.470	17.845	20.381	24.256	26.854	26.481	29.314	32.412	36.654	42.928
Bulgaria	641	825	863	931	973	1.673	2.336	3.013	5.244	9.953	15.495	24.369	32.244
Cuba	2.965	3.539	4.642	6.097	7.814	10.507	13.214	16.556	19.165	21.467	24.226	27.323	30.738
Argelia	2.864	3.259	3.201	3.612	3.706	5.801	7.043	9.943	13.847	15.240	20.081	23.785	27.532
Ucrania	2	36	117	180	240	434	599	1.077	3.537	9.104	14.861	21.579	27.461
Polonia	3.167	3.724	3.320	2.946	3.172	5.496	6.651	6.517	8.143	11.342	12.817	15.814	23.617
Países Bajos	10.494	11.123	12.123	12.975	13.925	14.467	16.144	17.243	16.711	17.488	18.722	20.551	21.397
Senegal	3.190	3.203	3.389	3.856	3.575	5.328	6.657	7.744	11.051	11.553	14.765	16.889	19.343
Filipinas	8.004	8.373	9.068	9.681	11.770	11.357	13.553	13.765	13.160	14.716	15.344	16.589	18.185
Pakistán	1.351	1.387	1.646	2.030	2.471	3.354	4.238	5.126	7.843	14.322	15.584	17.645	18.072
Brasil	3.758	4.414	4.819	5.205	5.694	6.263	7.012	8.120	10.034	10.910	12.902	14.596	17.524
Venezuela	7.086	7.033	6.788	6.546	6.634	6.188	6.911	7.323	7.986	9.067	10.634	13.162	16.622
Bélgica	7.221	7.646	8.278	8.904	9.847	10.457	11.997	13.055	12.968	13.541	14.631	15.736	15.798
Estados Unidos	14.199	14.330	14.528	14.889	15.701	13.385	15.563	15.687	13.743	13.743	14.366	14.777	15.517
Resto de países	74.358	76.233	79.073	83.784	90.888	100.246	117.204	132.445	135.521	156.922	179.256	211.283	249.790
No consta	909	964	1.006	1.183	1.222	956	960	699	1.017	1.095	1.019	1.028	1.049

Europa era todavía, a finales de 2004, el continente con mayor número de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor en España, con 667.775 personas en esa fecha. El incremento del número de europeos en España desde 1992, año en que se contabilizaban 197.269, ha sido de 470.506 personas, pero la proporción de europeos respecto al total de extranjeros ha pasado de suponer el 50,11% a finales de 1992, al 33,79% en diciembre de 2004.

El incremento numérico durante el período considerado de los que en estos momentos forman parte de la Europa Comunitaria ha sido de 305.142 mientras que el aumento de los que aquí denominamos del Resto de Europa ha sido de 165.364. No obstante, el peso de los primeros respecto al total de extranjeros, tal y como veíamos en el gráfico V, ha pasado del 49,40% al 25,24% mientras que los segundos han pasado del 0,90% al 8,55%.

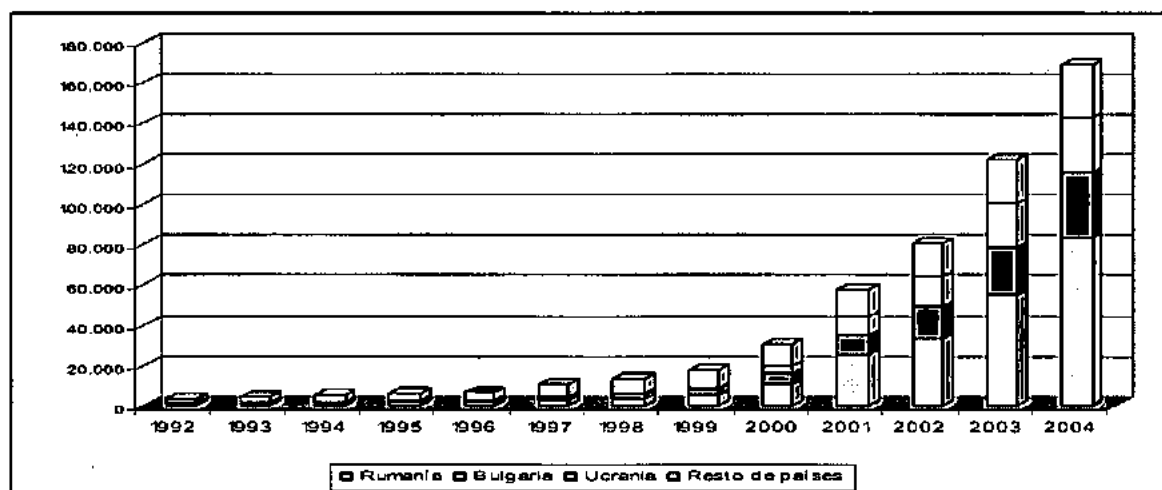
Por lo que se refiere a los europeos comunitarios, a finales de 2004 los más numerosos eran los británicos, italianos y alemanes, que ocupaban, respectivamente, el cuarto, sexto y noveno lugar en cuanto al total de extranjeros documentación de residencia en vigor en esa fecha. La evolución de los nacionales de la Europa Comunitaria con más de quince mil personas con tarjeta o autorización de residencia en vigor a finales de 2004 es la que puede observarse en el siguiente gráfico; de los diez países que se incorporaron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, sólo Polonia tenía más de quince mil nacionales en España con tarjeta o autorización de residencia en vigor al final de 2004.

Gráfico VII. Nacionales de Europa Comunitaria con tarjeta o autorización de residencia en vigor según nacionalidad. 31 de diciembre de 2002 a 31 de diciembre de 2004.



En cuanto a los europeos no comunitarios, su incremento, tal y como puede observarse en el siguiente gráfico, ha sido muy fuerte a partir de la regularización de 2000 y sobre todo por la creciente presencia en España de ciudadanos rumanos, búlgaros y ucranianos.

Gráfico VIII. Europeos no comunitarios con tarjeta o autorización de residencia en vigor según nacionalidad. 31 de diciembre de 2002 a 31 de diciembre de 2004.



El número de rumanos con tarjeta o autorización de residencia en vigor ha pasado de 10.983 en diciembre de 2000 a 83.372 en 2004. La presencia numérica de los rumanos, que representaban el 4,22% del total de extranjeros en diciembre de 2004, sólo resulta significativa desde 2000 (en 1992 representaban el 0,17% del total de extranjeros en España y en diciembre de 1999 el 0,63%), pero su incremento, al igual que el correspondiente a ciudadanos búlgaros y ucranianos, es uno de las más rápidos de extranjeros en España. Respecto al total de europeos no comunitarios, a finales de 2004 los rumanos suponían el 49,36%.

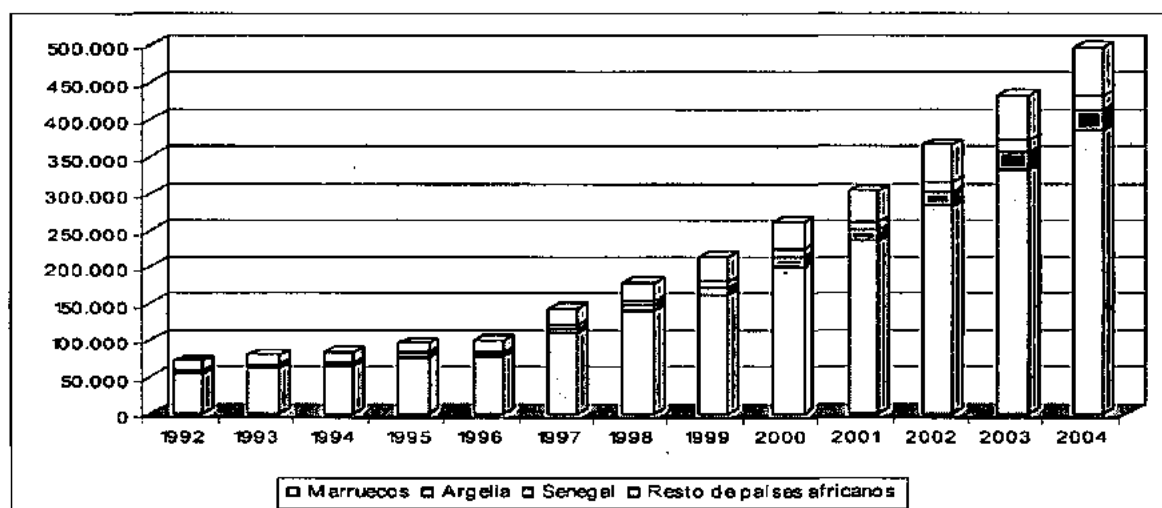
Los africanos con tarjeta o autorización de residencia en vigor han sextuplicado su número, entre diciembre de 1992 y diciembre de 2004, con un incremento de 427.216 personas. La proporción de africanos respecto al total de extranjeros en España, ha pasado del 18,14% a finales de 1992 al el 25,22% en diciembre de 2004.

Los marroquíes constituyen desde 1993 el colectivo más numeroso de ciudadanos extranjeros en España con tarjeta o autorización de residencia en vigor, y a finales de 2004 representaban el 19,58% del total de extranjeros y el 77,62% del total de africanos. El incremento de su número ha sido constante y progresivo desde 1992 (año en el que representaban el 13,80% del total de extranjeros), y desde 1996 dicho incremento se ha acelerado de año en año aunque con un ritmo porcentualmente inferior al de los nacionales de otros países. El mayor incremento interanual se produjo en términos porcentuales a lo largo de 1997 (con un crecimiento del 43,93% respecto a 1996), y en términos



absolutos en 2004 (53.188 personas que representaron un aumento del 15,94% respecto a 2003). En el siguiente gráfico puede observarse la evolución del número de ciudadanos africanos en España, que se corresponde básicamente con la evolución del número de marroquíes, aunque cabe reseñar también el peso de argelinos y senegaleses<sup>11</sup>.

Gráfico IX. Evolución del número de africanos residentes en España. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004.

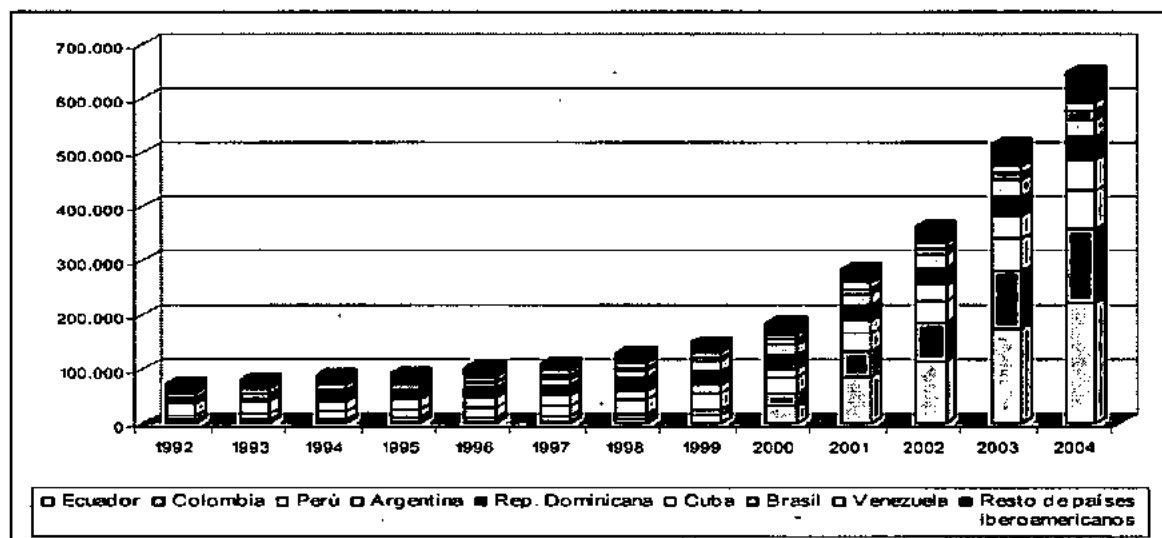


Los americanos han pasado de 89.313 a 666.086 residentes en España entre 1992 y diciembre de 2004. América ha pasado de ser el segundo continente en importancia respecto al número de extranjeros en España en 1992 a ser el tercero entre 1997 y 2001 aunque, entre el 31 de diciembre de 2000 y el 31 de diciembre de 2004, el incremento de ciudadanos americanos en España ha sido el más notorio (de un 90,21%) debido, sobre todo, al aumento de residentes ecuatorianos y colombianos, que le han vuelto a colocar en segundo lugar en cuanto a importancia numérica y a tan sólo 1.689 personas de los europeos con documentación de residencia en España.

El número de norteamericanos ha pasado de 15.276 en 1992 a 16.964 en 2004, incrementándose en 1.688. Los nacionales de Estados Unidos y Canadá, con incrementos numéricos muy bajos durante el período considerado, representaban el 17,10% de los ciudadanos americanos en España en 1992, y este porcentaje había caído al 2,55% en 2004.

<sup>11</sup> Debe tenerse en cuenta que la escala de los Gráficos VII a X es diferente.

Gráfico X. Evolución del número de iberoamericanos residentes en España. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004.



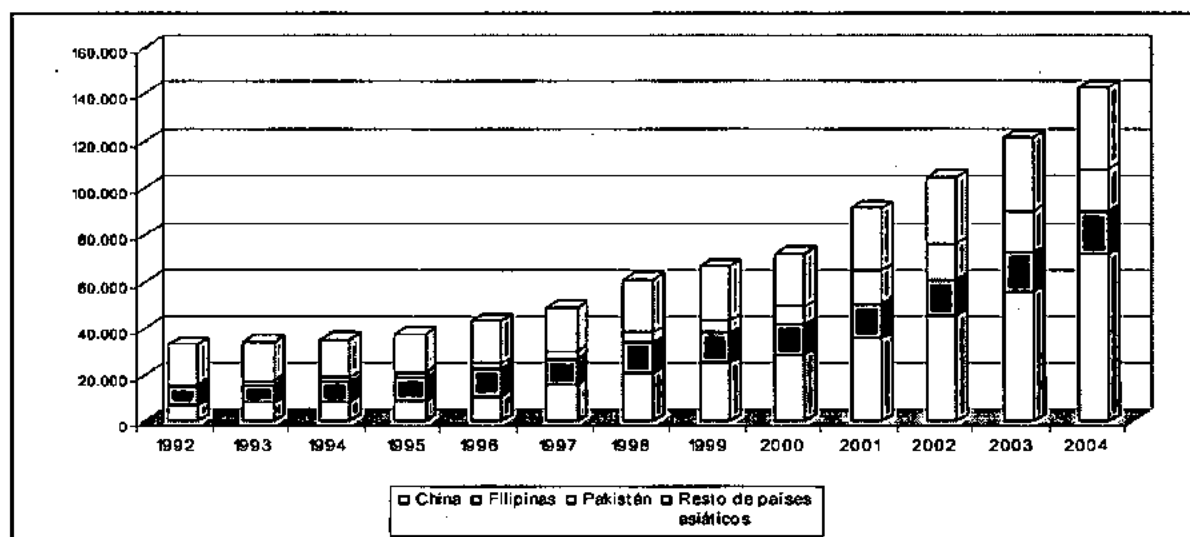
En diciembre de 1992 el peso de los ecuatorianos respecto al total de extranjeros era del 0,28% y el de los colombianos era del 1,44%, mientras que los ecuatorianos representaban en diciembre de 2004 el 11,21% del total de extranjeros en España, y los colombianos el 6,95%, configurándose, respectivamente, como la segunda y tercera nacionalidades mayoritarias de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor. Tal y como puede observarse en el Gráfico IX, prácticamente la totalidad de los ciudadanos de ambas nacionalidades obtuvieron la autorización de residencia a partir de 2000.

Los argentinos constituían a finales de 1992 el colectivo iberoamericano mayoritario, con 21.571 nacionales en España, y representaban el 2,82% del total de extranjeros. No obstante, el número de argentinos fue decreciendo anualmente desde 1993 hasta 1999, estabilizándose en 2000 y experimentando desde esa fecha un fuerte incremento; a finales de 2004 el número de ciudadanos argentinos en España con tarjeta o autorización de residencia en vigor era de 56.193, y este colectivo había recuperado su peso respecto al total de extranjeros, con un porcentaje del 2,84%.

El número de ciudadanos asiáticos en España ha pasado de 33.582 en diciembre de 1992 a 142.762 en diciembre de 2004. Hasta 1997, el colectivo mayoritario lo constituían los filipinos, pero desde esa fecha el colectivo más numeroso es el chino, que en diciembre de 2004 representaba el 50,35% del total de asiáticos en España con tarjeta o autorización de residencia en vigor. El número

de paquistaníes, por su parte, se duplicó a lo largo de 2001, y en diciembre de 2004 es muy similar al de filipinos.

Gráfico XI. Evolución del número de asiáticos residentes en España. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004.



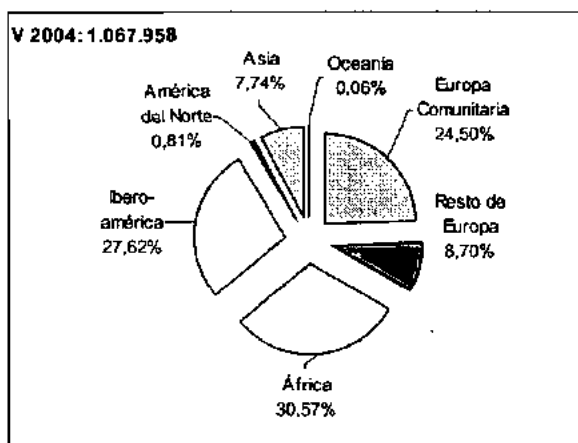
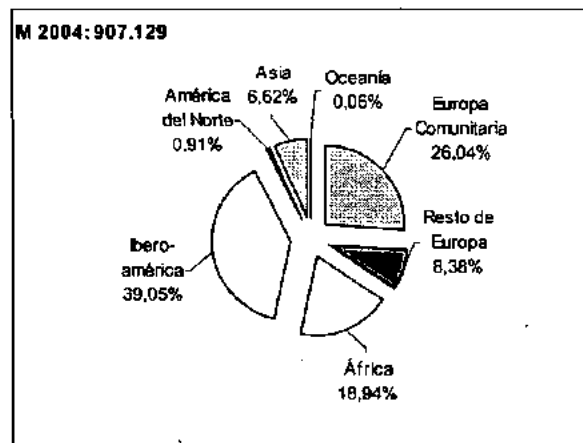
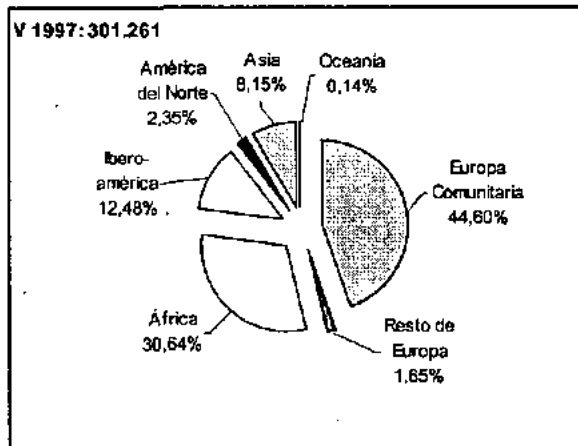
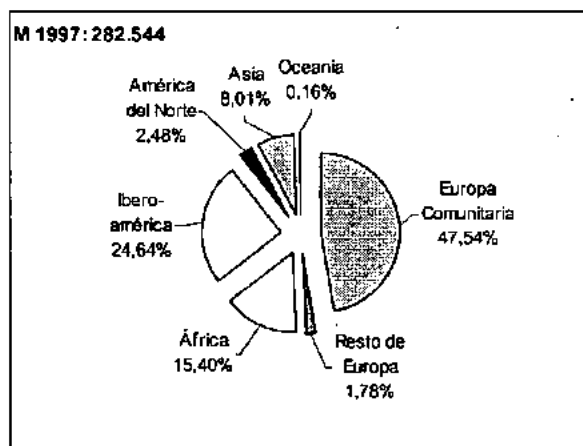
##### 5.- Evolución del número de extranjeros en España según sexo. 1997-2004.

La proporción de mujeres respecto al total de extranjeros ha disminuido entre diciembre de 1997 y diciembre de 2004, pasando del 48,40% al 45,93% en ese período. El incremento en el número mujeres extranjeras en España en esos siete años ha sido de 624.585, y el de varones de 766.697, y porcentualmente dichos incrementos han sido, respectivamente, del 221,06% y 254,50%.

Según régimen de residencia, en diciembre de 2004 eran mujeres el 51,70% de los extranjeros incluidos en el Régimen Comunitario y el 42,69% de los incluidos en el Régimen General.

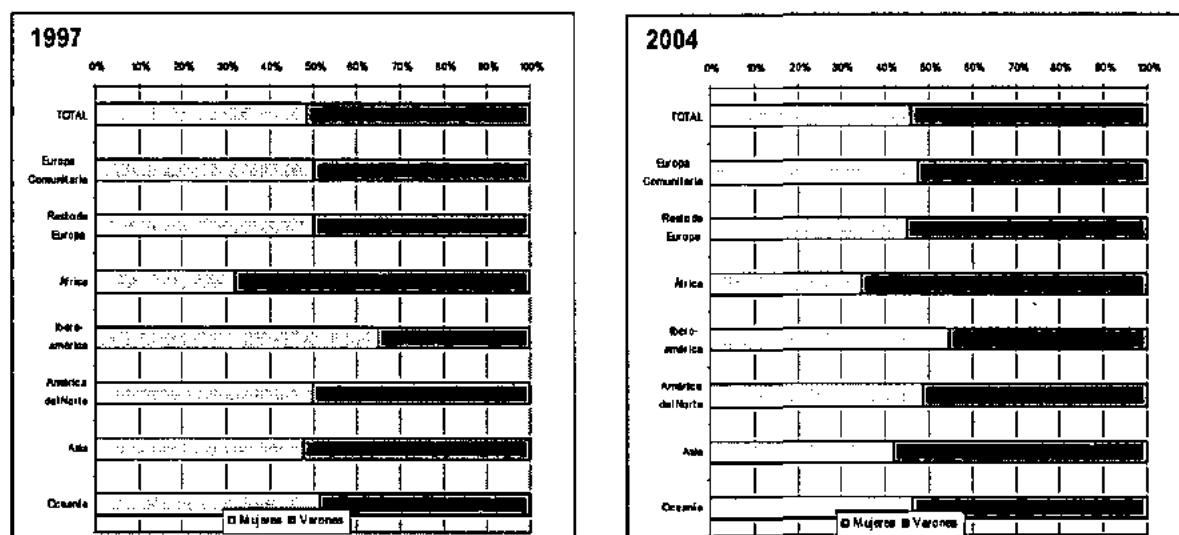
La distribución de mujeres y varones extranjeros según continente en diciembre de 1997 y diciembre de 2004 era la que puede observarse a continuación.

Gráfico XII. Mujeres y varones extranjeros según continente de origen. 31 de diciembre de 1997 / 31 de diciembre de 2004.



La distribución según sexo en ambas fechas dentro de cada colectivo es la que puede observarse a continuación. Quizá lo más significativo es el incremento de la proporción de mujeres dentro del colectivo africano (que era del 34,49% en diciembre de 2004) y el decremento de la proporción de mujeres en el colectivo iberoamericano (aunque seguían siendo mayoritarias en diciembre de 2004, con un porcentaje del 54,57%) y asiático (42,09%) y también, aunque en menor proporción, en los europeos no comunitarios (45,00%) y comunitarios (47,45%).

Gráfico XIII. Extranjeros según continente de origen por sexo. 31 de diciembre de 1997 / 31 de diciembre de 2004.



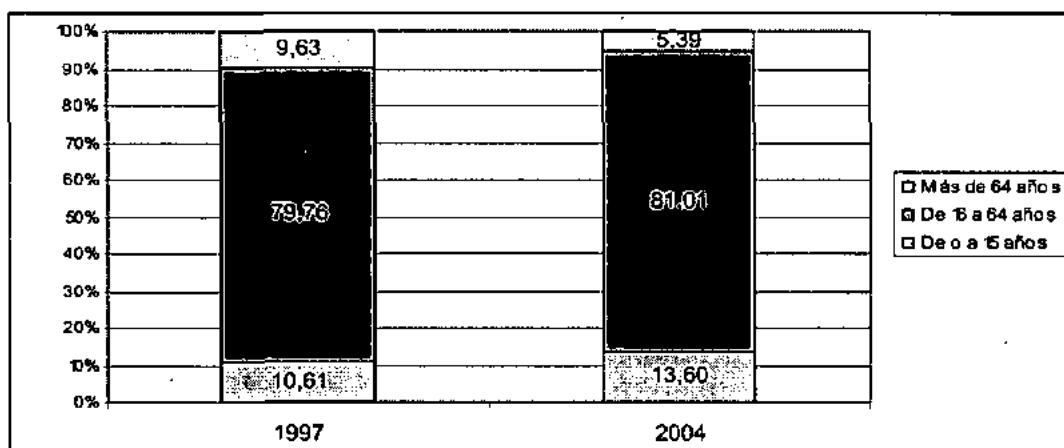
Respecto a la distribución según sexo por nacionalidad, cabe destacar que las mayores proporciones de mujeres se observaban en diciembre de 2004 en los nacionales de Tailandia (80,43%), Guatemala (76,72%), Kenia (74,13%) y Brasil (70,44%), mientras que las mayores proporciones de varones se observaban entre los nacionales de Malí (12,35% de mujeres), Pakistán (13,68%) y Guinea Bissau (16,30%).

## 6.- Extranjeros en España según grupo de edad.

La composición según grupo de edad de la población extranjera en España está experimentando modificaciones no sólo en función del envejecimiento en España de los inmigrantes con más tiempo de residencia (porque la incidencia de dicho impacto se ve atenuada por la obtención de nacionalidad española por residencia de una parte de los mismos), sino también a causa de los procesos de reagrupación familiar.

Los cambios relativos de las proporciones sobre el total de extranjeros de los incluidos en cada grupo de edad pueden observarse en el siguiente gráfico.

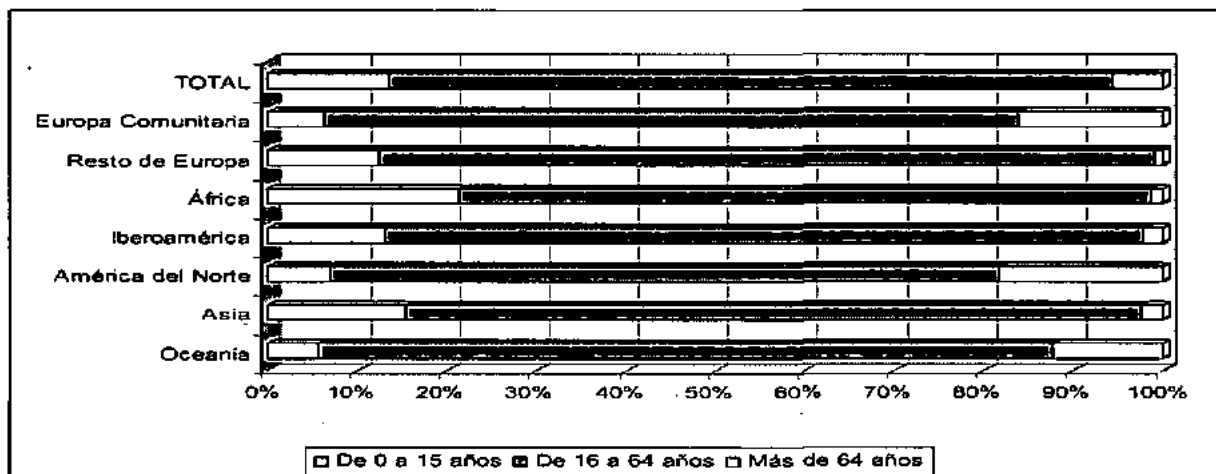
Gráfico XIV. Distribución de los extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor según grupo de edad. 31 de diciembre de 1997 / 31 de diciembre de 2004.



La media de edad de los extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor en España a finales de 2004 era de 34 años, tanto en varones como en mujeres. Según régimen de residencia, la media de edad de los incluidos en el Régimen General era de 30 años (igual en varones y en mujeres), y la de los incluidos en el Régimen Comunitario de 42 años (41 entre las mujeres y 42 en varones).

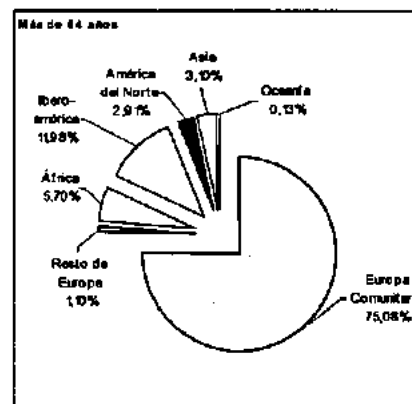
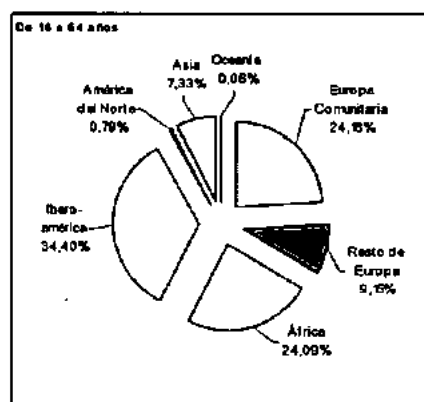
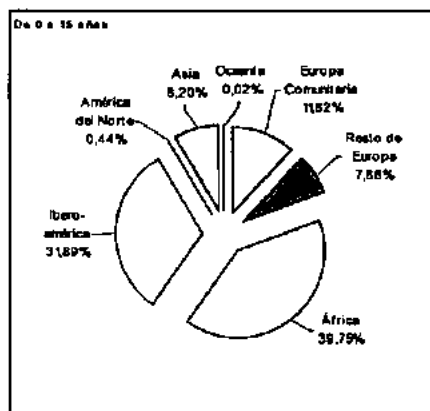
Según continente, a finales de 2004 tanto los nacionales de países incluidos en el la Europa Comunitaria como los norteamericanos y los nacionales de Oceanía tenían proporciones de menores de dieciséis años inferiores al siete por ciento y, por el contrario, proporciones de mayores de 64 años muy superiores a la media de extranjeros (18,26% en los europeos comunitarios, 16,04% en los norteamericanos y 12,14% en los nacionales de Oceanía). Los iberoamericanos y los nacionales de países europeos no comunitarios, asimismo, mostraban porcentajes de menores de dieciséis años por debajo de la media del total de extranjeros, pero también bajas proporciones de mayores de 64 años. Los nacionales de Asia tenían también una baja proporción de mayores de 64 años, que se acentuaba aún más en los nacionales de África; sin embargo, los nacionales de estos dos continentes tenían porcentajes relativamente elevados de menores de dieciséis años. La proporción de personas incluidas en el grupo de dieciséis a sesenta y cuatro años resultaba mayoritaria para todos los colectivos, aunque eran los europeos no comunitarios y los iberoamericanos los que presentaban el porcentaje más elevado (86,77% y 84,83%, respectivamente, de los nacionales de uno y otro colectivo estaban en ese tramo de edad).

Gráfico XV. Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor según continente por grupo de edad. 31 de diciembre de 2004.



La composición según continente de origen de los tres grupos de edad, en consecuencia, presentaba variaciones significativas tal y como puede observarse a continuación.

Gráfico XVI. Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor según grupo de edad por continente. 31 de diciembre de 2004.



## **Capítulo 4.- El tratamiento jurídico del extranjero en situación regular: estabilidad y reagrupación familiar.**

*Miguel Ángel Cabellos Espiérrez*  
Universidad de Girona

*Eduard Roig Molés*  
Universidad de Barcelona

### **Sumario:**

**1.- Introducción: del acceso a la regularidad al mantenimiento de la regularidad y la estabilidad en la residencia. 2.- La renovación del permiso de residencia: el mantenimiento de la regularidad. 2.1.- La regulación de la renovación de los permisos: los medios económicos del extranjero. 2.2.- La práctica en la renovación de los permisos: la gestión administrativa en materia de extranjería. 2.3.- Alguna alternativa en materia de acceso y renovación de permisos de residencia: la duración del permiso inicial. 3.- El permiso permanente: acceso y aseguramiento de un estatuto estable de residencia. 3.1.- El acceso al permiso permanente. 3.2.- La garantía de la estabilidad: vigencia indefinida y protección frente a la expulsión. 3.3.- ¿Un estatuto especial para el residente permanente?. 4.- La reagrupación familiar. 4.1.- La estabilidad del reagrupante como requisito para la reagrupación. 4.2.- Los reagrupables: el ámbito familiar. 4.3.- El estatuto de los reagrupados: la dependencia del reagrupante. 4.4.- La integración de los reagrupados: el acceso al permiso independiente. 4.5.- Requisitos normativos y gestión administrativa.**

\* \* \*

### **1.- Introducción: del acceso a la regularidad al mantenimiento de la regularidad y la estabilidad en la residencia.**

El debate sobre la política y el derecho de extranjería en España se ha concentrado hasta muy recientemente, casi totalmente, en la cuestión del acceso a la regularidad de los extranjeros que pretenden entrar en nuestro país o se hallan ya en él irregularmente. La posición absolutamente clave que la regularidad ha ocupado en el sistema de acceso a cualquier derecho por parte del extranjero en nuestro sistema, por lo menos hasta las reformas del año 2000, así como las dificultades de una entrada regular, son argumento suficiente para este protagonismo absoluto. Sin embargo, esta atención casi exclusiva a la cuestión del acceso a la regularidad ha dejado en un segundo plano los aspectos referidos al contenido del estatuto del extranjero en situación regular y, más sorprendentemente por su importancia numérica en nuestro modelo, los problemas derivados de la posible pérdida de esa situación de regularidad una vez se ha accedido a ella.



Es gráfico en este sentido que solo con la Ley del año 2000 hayamos podido contar por primera vez con una declaración normativa del listado de derechos de los extranjeros, por cuanto la Ley de 1985 y sus sucesivos desarrollos reglamentarios contenían en todo caso un listado de limitaciones a algunos derechos. Incluso la institución de la reagrupación familiar, que como veremos se constituye en el núcleo de los derechos vinculados al estatuto de regularidad, se ve contemplada por primera vez en una norma con rango de Ley en esa misma Ley de 2000.

La irrupción de estas cuestiones en el año 2000 no es casual. Ciertamente, el grado de irregularidad existente en nuestro país ha seguido centrando el debate político y social hasta la actualidad, como el impacto de la reciente regularización en 2005 ha puesto de manifiesto. Pero desde mediados de los noventa, la situación del extranjero en situación regular ha sido objeto de creciente atención desde tres diversos puntos de vista que constituyen el objeto de estas páginas, y que tienen en común su consideración como elementos fundamentales desde el derecho de extranjería (referido a la entrada y residencia del extranjero como sujeto específico y no al tratamiento del extranjero desde políticas generales también para el nacional) para la integración social del extranjero en situación regular: las normas de renovación del permiso, la previsión de un permiso permanente y la reagrupación familiar.

Así, en primer lugar debe destacarse *la conciencia de la importancia de la (re-)caída en la irregularidad tras un paso por la situación de regularidad*. Las numerosas regularizaciones, ordinarias o extraordinarias, que se han sucedido desde 1991 en España no han conseguido, por lo menos hasta 2004, consolidar la regularidad como situación mayoritaria de los extranjeros en nuestro país. Aún reconociendo la importancia de la entrada de nuevos inmigrantes de modo irregular en los últimos años, las cifras de irregularidad previas a 2005, combinadas con las magnitudes de regularización de los años 1996-2002, sólo son comprensibles desde la importancia de la pérdida sobrevenida de la regularidad por parte de extranjeros que llegaron a obtener en algún momento un permiso de residencia. Así cobran vital importancia las *normas referidas a la renovación de los permisos y al alcance del estatuto "definitivo" del permiso permanente, ya no sometido a renovación*.

En segundo lugar, el simple paso del tiempo ha puesto sobre la mesa cuestiones referidas al tratamiento de los extranjeros que van más allá del simple acceso a los permisos de residencia y trabajo: el acceso a los servicios sociales, las cuestiones de convivencia entre diversas culturas establecidas en un mismo territorio y, en general las relaciones de los extranjeros que deciden

residir establemente en España. *Esa estabilidad en la residencia es la nota fundamental a destacar ahora, también como característica que permite graduar su acceso a una serie de derechos de ciudadanía.* El tratamiento del extranjero deja de limitarse a su acceso al mercado de trabajo y la posible permanencia en el territorio español para referirse también necesariamente a su atención sanitaria o educativa, a la intervención administrativa ante el desempleo, a la necesidad de asistencia social y a las cuestiones de convivencia derivadas de costumbres y comportamientos ajenos a la tradición española. En resumen, más allá de la residencia del extranjero surge la cuestión de su *integración social* para expresarla en los términos que la LO 4/2000 elevó a finalidad fundamental de la política española de inmigración. Esta transformación en la óptica de intervención administrativa, en absoluto ajena al creciente protagonismo de entidades locales y comunidades autónomas, es objeto de diversos estudios en este mismo volumen, de manera que no se pretende aquí abordar la cuestión de los derechos sociales y culturales de los extranjeros en situación regular. El objeto de estas páginas está en la política de previsión de un estatuto de residencia estable, que garantiza la seguridad del inmigrante y expresa su especial vinculación con España para, a partir de esta situación, reconocerle un estatuto especial tanto frente a las medidas de alejamiento como en cuanto al acceso a determinados derechos. *La previsión del permiso de residencia permanente, en el Reglamento de 1996 y sobre todo su consagración legal en la LO 4/2000, constituyen la respuesta normativa a esta perspectiva cuyo análisis centra este trabajo en su tercer apartado.*

Finalmente, el estatuto de regularidad y su vocación de permanencia, se expresan especialmente en *la posibilidad que se abre al extranjero en situación regular de reagrupar a su familia.* El reagrupamiento familiar no es pues una medida de política social o de integración social enmarcable en las políticas generales de educación, sanidad, cultura, etc., sino que constituye una de las clásicas instituciones del derecho de extranjería y se plantea como presupuesto para cualquier posibilidad de integración social del extranjero. Esta vinculación a la estabilidad del extranjero y a su integración social explican posiblemente su muy tardía aparición en nuestro sistema en el Reglamento de 1996, y su aun más tardía elevación al rango legal de nuevo con la LO 4/2000. La reagrupación familiar sin embargo no es sólo una medida de integración social del extranjero; su progresivo impacto en el número de entradas en España la convierte en una *medida fundamental también desde el punto de vista del control de flujos*: el crecimiento en el número de residentes en situación regular y la dificultad de otras vías de entrada de hecho llevan a que la reagrupación familiar se plantee en la mayor parte de países de inmigración en la principal vía de entrada al sistema de residencia. Su análisis pues constituirá el cuarto y último apartado de este trabajo.

## **2.- La renovación del permiso de residencia: el mantenimiento de la regularidad.**

Uno de los aspectos más característicos de la realidad inmigratoria española desde principios de los noventa es la combinación entre formas de regularización generosas (en especial a través de las regularizaciones extraordinarias y los "cupos" anuales que operaban realmente como formas de regularización) y el mantenimiento de un porcentaje inusualmente alto de inmigrantes en situación irregular. Diversos estudios sociológicos referidos, tanto a las magnitudes generales sobre las decisiones de renovación de permisos de residencia, como a los itinerarios particulares de concretos inmigrantes han puesto de manifiesto que uno de los factores más relevantes en esta situación ha sido la caída en la irregularidad de extranjeros que habían accedido a un permiso de residencia y que, sin embargo no pudieron posteriormente renovarlo al no cumplir los requisitos previstos en la normativa.

Esta importante tasa de fracaso en el momento de la renovación no puede explicarse con una lectura de nuestra normativa de extranjería, que impone sistemáticamente condiciones menos gravosas a la renovación que al acceso inicial al permiso. Su explicación se encuentra sin embargo en la aplicación administrativa de esos requisitos y en la práctica del acceso a la regularidad en España. Como se ha afirmado repetidamente, el acceso al permiso de residencia no se ha realizado en nuestro país a través de las previsiones normativas de una entrada regular desde el país de origen con un contrato de trabajo previo. Las regularizaciones extraordinarias han sido la vía fundamental de acceso a la regularidad en España; y por definición tales regularizaciones han planteado requisitos de acceso menos gravosos; a esa mayor facilidad debe unirse un examen administrativo por lo general poco riguroso, tanto por la explícita voluntad política de facilitar al máximo el acceso a la regularidad como por el colapso administrativo que habitualmente provocan estos procesos. Ambas circunstancias (por cierto, presentes de nuevo en la reciente regularización extraordinaria de 2005) hacen de hecho que resulte mucho más sencillo acceder al permiso en estos procesos que con las reglas generales.

Y en cambio, el régimen de renovación de los extranjeros que se han visto regularizados se remite como no podía ser de otro modo a esas reglas generales. Ahí la laxitud legal y sobre todo administrativa en el examen de las solicitudes desaparece, y el extranjero se ve de hecho confrontado con exigencias muy superiores a las que tuvo que satisfacer para lograr su permiso de residencia. De este modo, la primera renovación, y no el acceso al permiso inicial, se constituye en

la auténtica barrera fundamental de nuestro sistema; y así se explica la importancia de la irregularidad sobrevenida en nuestro sistema.

Debe destacarse sin embargo que una denegación de una solicitud de renovación no puede equipararse, ni jurídica ni sobre todo *de facto*, a una denegación del permiso inicial. Diferir el examen real de la posibilidad de mantenimiento del extranjero en España a un momento posterior al inicial dificulta considerablemente la probabilidad de un retorno a su país de origen; y ello por diversas razones: en primer lugar por el propio incremento en la duración de la residencia de hecho del extranjero; pero también por el crecimiento en sus expectativas de regularidad que se deriva de ese primer reconocimiento administrativo con el permiso inicial; expectativas que la propia norma acrecienta al dar algún valor a esa estancia regular de un año en el ámbito de los permisos por arraigo o similares. En conjunto pues, se incentiva de hecho la permanencia irregular del extranjero, que confiará ahora con más motivos en una futura regularización y se entra en una dinámica de continuas regularizaciones y recaídas en la irregularidad que ha caracterizado nuestra política de inmigración hasta muy recientemente.

La situación que así se asume despoja en realidad de cualquier sentido al sistema, por cuanto se retrasa el auténtico examen que da acceso a la estabilidad en la residencia a un momento en el que de hecho ha devenido muy difícil la expulsión o el retorno del extranjero a su país, de manera que la denegación de la renovación del permiso sirve tan sólo para negar cualquier posibilidad de trabajo regular al extranjero que, en cualquier caso, permanecerá en España. Por ello, tras examinar la tradicional política de renovación de permisos en España, referida tanto a los requisitos normativos de acceso como a la práctica de gestión, este apartado concluye con algunas alternativas a la situación actual.

### *2.1.- La regulación de la renovación de los permisos: los medios económicos del extranjero.*

La regulación de la renovación de los permisos de residencia se ha vinculado siempre en nuestro país a un elemento fundamental: el mantenimiento de la situación que dio lugar a la residencia del extranjero, y paradigmáticamente la satisfacción del requisito de contar con medios de vida suficientes. De hecho, la regulación legal de la renovación en la Ley de 1985 se limitaba a esa comprobación del mantenimiento de la situación inicial, mientras que la ley actual, en su artículo 31 contiene por toda regulación que "las autorizaciones de duración inferior a cinco años podrán renovarse, a petición del interesado, atendiendo a las circunstancias que motivaron su

concesión". Sin embargo el silencio de la Ley más allá de ese criterio no es real: la auténtica regulación de la renovación de la autorización de residencia se encuentra, gráficamente, en sede de la autorización para trabajar: es la renovación de esta autorización (que garantiza que el extranjero cuenta con medios de vida suficientes) la clave para el mantenimiento del estatuto de regularidad. Y aquí sí que frente al silencio de la Ley de 1985 el art. 38.3 de la actual Ley detalla los supuestos de renovación:

Art. 38.3. "La autorización de trabajo se renovará a su expiración si:

- a) Persiste o se renueva el contrato u oferta de trabajo que motivaron su concesión inicial, o cuando se cuente con una nueva oferta de empleo en los términos que se establezcan reglamentariamente.
- b) Cuando por la autoridad competente, conforme a la normativa de la Seguridad Social, se hubiere otorgado una prestación contributiva por desempleo, por el tiempo de duración de dicha prestación.
- c) Cuando el extranjero sea beneficiario de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción social o laboral durante el plazo de duración de la misma.
- d) Cuando concurren las circunstancias que se establezcan reglamentariamente. A partir de la primera concesión, las autorizaciones se concederán sin limitación alguna de ámbito geográfico, sector o actividad."

Estas reglas, desarrolladas en el Reglamento en el sentido que inmediatamente expondremos, constituyen la concreción del criterio fundamental de contar con medios de vida suficientes, concretado en la necesidad de que el extranjero esté trabajando o cuente con una oferta real para trabajar.

Si nos centramos por ahora en el caso absolutamente mayoritario del extranjero que fundamenta su residencia en el trabajo (y dejamos de lado los casos de reagrupación familiar que se examinan en el apartado final de este trabajo, y de residencia por razones humanitarias o por asilo, absolutamente marginales hasta hoy), la normativa española, legal y reglamentaria, ha partido siempre (de la misma exigencia: el extranjero debe estar efectivamente integrado en el mercado laboral español; y esa integración se muestra bien a través de un puesto de trabajo vigente en el momento de la renovación, bien a través de una oferta en ese momento, bien a través de la percepción de un subsidio público vinculado a esa inserción laboral.

Esta aproximación a la renovación de los permisos, invariable a lo largo de los años y las reformas normativas, plantea ya algunos de los efectos fundamentales de la legislación:

- o En primer lugar la vinculación de la decisión de renovación, especialmente la del permiso inicial, a la situación en un momento muy concreto, sin una valoración global de la situación vivida por el extranjero y sus expectativas reales de integración en nuestro mercado laboral. Y naturalmente impulsa las patologías de las ofertas falsas y las simulaciones que permitan sobrellevar una crisis de empleo que puede ser pasajera.
- o Esa vinculación resulta aún más perniciosa en el caso de un mercado laboral, como es especialmente el de los inmigrantes en España, caracterizado por altísimas tasas de temporalidad y de inestabilidad. Paradójicamente, el acceso a la regularidad se basa en las capacidades laborales del individuo primando además su inclusión en colectivos laborales con altas tasas de inestabilidad (así puede comprobarse al examinar las listas de los contingentes o los catálogos de ocupaciones de difícil cobertura), mientras que el mantenimiento exige una estabilidad laboral que por lo menos en el primer año es muy difícil de lograr, en especial por lo que se refiere a la percepción de prestaciones por desempleo o de inserción laboral.
- o Finalmente, el examen prescinde de cualquier noción abierta, más o menos excepcional, que permita tener en cuenta aspectos referidos a la integración social del extranjero. De nuevo en este ámbito, como en toda la normativa, el legislador ha huido de los conceptos abiertos favorables al mantenimiento de la regularidad del extranjero, que permitirían solucionar algunos "casos difíciles" que hoy ni la propia Administración puede solventar ante la rigidez normativa.

El desarrollo reglamentario de estos requisitos sí ha vivido importantes evoluciones en los últimos años, sin alterar sin embargo los principios fundamentales que acaban de exponerse. De hecho el reciente Reglamento de 2004 constituye la culminación de la preocupación fundamental de los Gobiernos: evitar la renovación basada en ofertas falsas o puramente coyunturales (recuérdese: las mismas que muy probablemente llegaron a significar el acceso a la regularidad a través de un proceso de regularización extraordinario). En efecto, el artículo 54 del vigente Reglamento distingue las siguientes situaciones:

- Trabajador que mantiene el puesto de trabajo que dio lugar a la autorización (supuesto de máxima estabilidad): renovación automática;

- Trabajador que tiene un contrato de trabajo en vigor en el mismo sector que dio lugar a la autorización, aunque no sea el mismo que le dio lugar (considerable estabilidad laboral): renovación si se ha trabajado efectivamente (lo que significa fundamentalmente cotización a la seguridad social) durante seis meses en el período de vigencia de la autorización que se pretende renovar; o tres meses si acredita que la pérdida del puesto de trabajo no le es imputable y haber buscado activamente empleo;
- Trabajador que dispone de una nueva oferta de trabajo no perfeccionada aún (menor estabilidad laboral): renovación si se ha trabajado efectivamente (lo que significa fundamentalmente cotización a la seguridad social) durante seis meses en el período de vigencia de la autorización que se pretende renovar;

Así fundamentalmente, se convierte en sospechoso cualquier cambio de contrato laboral y se somete a un examen de la realidad de trabajo durante el año anterior (el de vigencia del permiso inicial) a la solicitud de renovación: si se trabajó más de seis meses se considera que el nuevo contrato o la nueva oferta son reales; en caso contrario no. Y la vinculación de estas apreciaciones con la inestabilidad laboral propia de los trabajos de los inmigrantes puede llevar a resultados de denegaciones muy numerosas de las solicitudes de renovación de los permisos de residencia y trabajo.

Y naturalmente el Reglamento obvia cualquier consideración de posibles renovaciones en otro caso (al margen de las previsiones legales referidas a la percepción de subsidios), en base a eventuales características que muestren la integración social del extranjero.

Todo ello hace temer que la dinámica de frecuente pérdida de la regularidad resulte aun más importante, sobre todo en la primera renovación, pues ésta cuenta con un solo año previo de residencia para proceder a una efectiva y estable integración en nuestro mercado laboral.

## *2.2.- La práctica en la renovación de los permisos: la gestión administrativa en materia de extranjería.*

Este rigor normativo se ha visto contrapesado por algunas importantes novedades en la gestión de las solicitudes de renovación desde la aprobación de las leyes del año 2000. Para

comprender su relevancia debemos recordar que la situación general de colapso en la gestión de extranjería había provocado tradicionalmente que las solicitudes de renovación (y las de permiso inicial) se tramitaran en ocasiones durante meses, de manera que las ofertas de empleo en que se basaban habitualmente decaían a lo largo de ese procedimiento, bien ocasionando la denegación de la solicitud, bien dificultando la posterior renovación del permiso así otorgado.

Pues bien, la LO 4/2000 rompió con este esquema en lo que se refiere a las renovaciones a través de una regla procedimental que se conserva hasta hoy: la previsión del silencio administrativo positivo para las solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia y trabajo. Con esta simple modificación la lentitud y el retraso administrativo quedaban superados, pues transcurridos seis meses desde la solicitud de renovación, el silencio de la administración equivalía a la efectiva renovación de la autorización. Adicionalmente, la nueva regla imposibilitaba un control sistemático y profundo de todas las solicitudes, y en especial de elementos tales como la verosimilitud de la oferta (lo que probablemente ocasionó la deriva hacia criterios generales de renovación basados no en una valoración concreta de cada oferta sino en datos objetivos y registrados como la efectiva cotización en el período previo).

En conjunto, la regla del silencio positivo parecía acabar con el retraso administrativo en este ámbito a partir de una presunción general de "renovabilidad", a la que deberemos volver inmediatamente.

Debe sin embargo dejarse constancia de que en los últimos años los problemas gestión administrativa, al menos en determinadas provincias, imposibilitaban incluso la entrada en juego de la regla del silencio al diferir no simplemente la resolución administrativa sino incluso la presentación de la solicitud. En efecto, el colapso de gestión en algunas oficinas de extranjeros llevó a someter a cita previa incluso la presentación de solicitudes. Independientemente ahora de la legalidad de tal medida, ante la falta de previsión en la Ley, la consecuencia fue que la renovación se paralizaba durante meses, imposibilitando incluso el mantenimiento del contrato de trabajo vigente en el momento de caducidad del permiso inicial. La solución a esta situación se ha encontrado en la apertura de las oficinas de las administraciones locales y autonómicas para la presentación de las solicitudes y, en consecuencia, el inicio del plazo del silencio positivo. De nuevo pues, la insuficiencia de medios de la Administración General del Estado pone remanifiesto la necesidad de formas de colaboración, o incluso de transferencia, de las administraciones autonómicas y locales.



### *2.3.- Alguna alternativa en materia de acceso y renovación de permisos de residencia: la duración del permiso inicial.*

La situación resultante del marco que se acaba de exponer es ciertamente paradójica. Se realiza un esfuerzo muy considerable para introducir a los inmigrantes en la regularidad a través de las regularizaciones extraordinarias que vienen a asumir la dificultad de proceder a expulsiones o retornos de los extranjeros que ya se encuentran en nuestro país; la misma idea se concreta en la regla que acaba de exponerse del silencio positivo, todo lo cual da cuenta de una opción general por favorecer la permanencia e integración de los extranjeros que se encuentran ya en España, y en especial de aquéllos en situación regular; y especialmente para cubrir puestos de trabajo en sectores caracterizados por la temporalidad e incluso la inestabilidad y por ello dejados de lado por los propios nacionales. Y acto seguido se somete al extranjero a unas reglas de renovación que, al margen de cualquier elemento de integración social, se revelan como especialmente rígidas y centradas en la estabilidad del empleo.

Esta incoherencia normativa, fuente de buena parte de los problemas tradicionales en España de recaída en la irregularidad, parece exigir una adecuación de las reglas de renovación del permiso a la realidad, en su doble vertiente de inestabilidad laboral del inmigrante y de irreal expulsión o retorno de aquél que recae en la irregularidad.

En este sentido puede ser útil recurrir a la experiencia de países que, aun asumiendo con mayor rigidez las reglas de acceso a la regularidad (y ciertamente con modelos de inmigración distintos y basados en la evaluación de las capacidades del inmigrante, como es el caso de los sistemas anglosajones sobre todo), facilitan enormemente la estabilidad de aquellos que consiguen un permiso de residencia inicial. En efecto, una observación pragmática de la situación resultante de la normativa española ofrece por un lado la caída en irregularidad de extranjeros cuyo acceso a la regularidad fue valorado positivamente y que, por lo tanto, muestran elementos de integración social considerable; por otro lado se permite la entrada de nuevos extranjeros que en el futuro pueden caer en idéntica espiral; y finalmente se deja constancia de la imposibilidad práctica de la expulsión de todos aquellos que pierden su permiso de residencia, que pasan a alimentar la economía sumergida y esperar una nueva posibilidad de regularización, quizás igualmente efímera.

El aumento de la estabilidad del extranjero con permiso inicial pues, no significa renunciar al alejamiento de los inmigrantes que no verían renovado su permiso con la actual normativa. Ese alejamiento es puramente ilusorio como la realidad se empeña en mostrar hasta hoy. Frente a esa ilusión un permiso inicial de mayor duración significaría el mantenimiento de dichos extranjeros en España regularmente, y por lo tanto incorporables más fácilmente a nuestro mercado laboral extraordinariamente fluctuante, con la necesidad de un menor recurso a nuevas contrataciones en origen y un mucho menor incentivo al empleo irregular. Colateralmente, pero de modo importante, permitiría también reorientar la política de expulsiones a los casos de infracciones por estancia absolutamente irregular o por comportamientos contrarios a las normas de convivencia y no simplemente referidos al estatuto del extranjero, lo que sin duda incrementaría las tasas de efectividad de las resoluciones de expulsión.

Y significaría también que el examen de renovación, retrasado hasta el segundo, el tercer o incluso el quinto año de residencia, podría tener mucho más en cuenta la real integración del extranjero en la sociedad española, difícil de conseguir o demostrar con un año de permiso inicial.

### **3.- El permiso permanente: acceso y aseguramiento de un estatuto estable de residencia.**

Frente al permanente temor a la caída en la irregularidad con ocasión de las renovaciones a que acaba de hacerse referencia, nuestro ordenamiento ofrece un horizonte de estabilidad y seguridad en la residencia del extranjero a través del permiso permanente, cuyo elemento fundamental es su no sometimiento a renovación alguna y por lo tanto su vigencia indefinida.

#### ***3.1.- El acceso al permiso permanente.***

El art. 32 de la LO 4/2000 regula por primera vez en una norma legal el acceso al permiso permanente, manifestando así de nuevo su carácter novedoso en nuestra tradición del derecho de extranjería. La Ley exige a estos efectos cinco años de residencia legal continuada, remitiendo al Reglamento la previsión de supuestos de acceso excepcional con una residencia de menor duración y de determinación de las situaciones de abandono temporal del territorio que no obstan al carácter continuado y el consiguiente acceso a la residencia permanente. De este modo la Ley se acomoda tanto al marco internacional de recomendaciones en esta materia y a las previsiones mayoritarias en

el derecho de los países europeos como a la demanda de un estatuto especial para aquellos extranjeros que residen ya establemente en España.

El Reglamento de 2004 hace uso de esa remisión legal para determinar que las ausencias inferiores a seis meses, siempre que en total no sumen un tiempo superior al año, no obstaculizarán el acceso a la residencia permanente. De nuevo sin embargo la regla no conoce matización alguna o apertura a una decisión administrativa favorable basada en circunstancias excepcionales, lo que probablemente ata en exceso a la propia administración y le impide encontrar una solución para casos extremos sin violentar su propia normativa.

Adicionalmente el Reglamento contempla diversos casos de acceso a la residencia permanente con menos de cinco años de residencia regular:

Art. 72.3. "La autorización de residencia permanente también se concederá a los extranjeros que acrediten que se encuentran en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Residentes que sean beneficiarios de una pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, incluida dentro de la acción protectora del sistema español de la Seguridad Social.
- b) Residentes que sean beneficiarios de una pensión de incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez, en su modalidad contributiva, incluida dentro de la acción protectora del sistema español de la Seguridad Social o de prestaciones análogas a las anteriores obtenidas en España y consistentes en una renta vitalicia, no capitalizable, suficiente para su sostenimiento.
- c) Que hayan nacido en España y al llegar a la mayoría de edad acrediten haber residido en España de forma legal y continuada durante, al menos, los tres años consecutivos inmediatamente anteriores a la solicitud.
- d) Que hayan sido españoles de origen y hayan perdido la nacionalidad española.
- e) Que al llegar a la mayoría de edad hayan estado bajo la tutela de una entidad pública española durante los cinco años inmediatamente anteriores de forma consecutiva.
- f) Apátridas o refugiados que se encuentren en territorio español y a quienes se les haya reconocido el respectivo estatuto en España.
- g) Extranjeros que hayan contribuido de forma notoria al progreso económico, científico o cultural de España, o a la proyección de España en el exterior. En estos supuestos, corresponderá al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la concesión de la autorización de residencia permanente, previo informe del Ministro del Interior."

Se trata pues de supuestos de carácter excepcional hasta hoy, salvo en lo que se refiere al apartado c, que resulta de especial relevancia para los extranjeros que acceden a España (fundamentalmente a través de la reagrupación familiar) poco antes de su llegada a la mayoría de edad, puesto que para ellos exige tan sólo una estancia previa de tres años.

### *3.2.-La garantía de la estabilidad: vigencia indefinida y protección frente a la expulsión.*

El acceso a la residencia permanente significa fundamentalmente una perspectiva de estabilidad para el extranjero, sus vinculaciones sociales y laborales y su familia, puesto que el estatuto se extiende a su cónyuge y eventualmente a sus descendientes menores de edad. El residente permanente debe renovar ciertamente su tarjeta de residencia, pero se trata de una mera renovación formal del documento, sin que tal renovación pueda denegarse ni signifique someterse a examen administrativo alguno.

La garantía de la estabilidad que ello conlleva se complementa con una importante reducción de las posibilidades de verse sujeto a una medida de expulsión. En efecto el art. 57.5 excluye cualquier posibilidad de expulsión de un extranjero en esta situación, con la excepción tan solo de los casos extremos de (a) la participación en actividades contrarias a la seguridad exterior del estado o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, (b) infracciones muy graves de la Ley Orgánica 1/1992 de Protección de la Seguridad Ciudadana o (c) reincidencia.

En resumen pues, y en cuanto a su derecho a residir, los extranjeros con permiso de residencia permanente se encuentran en una situación muy similar a la de los propios nacionales españoles. Se cumple así sobradamente con los Convenios internacionales en materia de derechos humanos y en especial con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que obligan a una consideración muy especial de aquellos extranjeros que muestren una efectiva vinculación estable con el territorio del país de residencia.

### *3.3.- ¿Un estatuto especial para el residente permanente?.*

Más allá de los aspectos que acaban de señalarse sin embargo, la legislación de inmigración no acuerda un estatuto especial a los extranjeros con un permiso de residencia permanente. Tras las reformas del año 2000, nuestras leyes vinculan la mayor parte de los derechos a la residencia bien efectiva, bien regular, en España. Ninguno de los derechos contemplados en el Título I de la LO

4/2000 se vinculan a la residencia permanente, sino que se abren en igualdad de condiciones con los españoles a los extranjeros en situación regular.

Esta situación de principio sin embargo puede verse alterada a través de la normativa sectorial estatal. En efecto, cualquier ley orgánica puede diseñar un régimen especial en materia de acceso de los extranjeros, modificando así implícitamente la propia ley de extranjería. Este aspecto resulta de especial relevancia para el ámbito de los derechos de prestación social, en los que la vinculación estable al país que otorga el beneficio se constituye en un requisito habitual para evitar situaciones de residencia basada en beneficios sociales y para responder al carácter limitado de los recursos económicos del Estado, sin perjuicio ahora de los problemas constitucionales de este último criterio. En especial la normativa referida a prestaciones no contributivas, o algunos elementos de exportabilidad de prestaciones contributivas pueden vincularse a estos periodos de residencia.

Pero los supuestos de contemplación de prestaciones no contributivas en la normativa estatal son muy minoritarios. La mayor parte de estos beneficios se contiene en normativa autonómica; y la LO 4/2000 en su art. 14 parece cerrar la posibilidad de vincular estas prestaciones a la residencia permanente, pues distingue entre servicios básicos, accesibles a todo extranjero independientemente de su situación administrativa, y servicios específicos, accesibles a todo residente regular (independientemente de si esa regularidad obedece a un permiso inicial, renovado o permanente).

De este modo en nuestro modelo, y al margen de lo que puedan prever normas con carácter orgánico en el futuro, el acceso a la condición de residente permanente significa un estatuto especial limitado estrictamente a la situación general en materia de extranjería *stricto sensu*, es decir, en lo que se refiere a los aspectos ya tratados de protección frente a la expulsión y de estabilidad en la residencia. En el resto de los ámbitos el estatuto de igualdad con los españoles se ha acordado ya con carácter general para todos los residentes en situación de regularidad.

Un ámbito sin embargo parece ofrecer una posibilidad de desarrollo especial para este colectivo en el futuro. Se trata de los derechos de participación política y en especial del derecho al sufragio. Hasta hoy estos derechos han estado vinculados a la condición de nacional, a pesar de las voces crecientes que plantean la superación de esta vinculación y su referencia a la residencia efectiva como elemento característico de la participación en una comunidad política. En este sentido la noción de la residencia permanente permite una adecuada ponderación de la estabilidad de la

residencia y la efectividad de la incorporación a la sociedad de acogida más allá de la mera legalidad de la estancia, por lo que una eventual apertura futura de los derechos de sufragio en el ámbito local o incluso autonómico pasaría probablemente por este estatuto, perfeccionando ya la asimilación a la situación del nacional.

---

## **Capítulo 5.- Los inmigrantes en situación irregular; derechos, expulsión, regularización (1990-2004).**

*Pablo Santolaya*

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Cantabria

**Sumario:** 1.- Crónica de un proceso. De la constatación del fracaso de la ley de extranjería a la inalcanzada ley de inmigración. 2.- Los derechos de los extranjeros en situación de irregularidad. 3.- Los mecanismos de expulsión. 4.- La regularización. 4.1.- La regularización individual y permanente: el arraigo. 4.2.- Los mecanismos de regularización colectiva: Las campañas de regularización.

\* \* \*

### **1.- Crónica de un proceso. De la constatación del fracaso de la ley de extranjería a la inalcanzada ley de inmigración.**

La comprensión de la política de inmigración en el tratamiento de las situaciones de irregularidad requiere repasar un proceso normativo que podemos describir como el paulatino abandono de la extranjería como forma de abordar los fenómenos migratorios y el lento acercamiento hacia un modelo, aún inalcanzado, de ley de inmigración, que, por supuesto, debe regular quien tiene derecho a entrar y permanecer en España y quien debe ser expulsado, pero también las condiciones de convivencia entre nosotros de un número creciente de inmigrantes estables.

Proceso cuyo origen podríamos, convencionalmente, situar en la aprobación por el Congreso de los Diputados de la Proposición No de Ley Relativa a la situación de los extranjeros en España, de 9 de abril de 1991 y cuyo último y probablemente provisional resultado es el Reglamento de extranjería de diciembre de 2004.

En efecto, la Proposición significa el primer reconocimiento formal de las limitaciones estructurales de la LO 7/85, cuyo objetivo, prácticamente único, era regular, de forma restrictiva, las condiciones de entrada, residencia y expulsión de los extranjeros, y sólo muy colateralmente trataba de sentar las condiciones de su integración. Era también una ley cuya aplicación correspondía de forma casi exclusiva a la Administración policial, que tendía a actuar de forma discrecional, en

cuanto sus actos eran tendencialmente considerados ejercicio de la soberanía y, como tales, no susceptibles de control o condicionado a la eficacia de las medidas que era preciso adoptar. En definitiva una Ley de extranjería, cuya preocupación por los derechos de los inmigrantes y su integración social era relativamente menor, y cuya respuesta a la irregularidad era fundamentalmente la expulsión. Probablemente en el fondo de esta concepción subyacía el hecho de que había sido elaborada como parte del proceso de integración de España a las entonces Comunidades Europeas y partiendo de un dato que se ha demostrado radicalmente falso; que nuestro país sería tránsito hacia otros Estados miembros, y no destino estable de inmigración laboral.

Sin embargo muy pronto se pusieron de manifiesto las limitaciones del modelo, y la Proposición constata formalmente el aumento, aunque incipiente, de la población inmigrante y, en consecuencia, apostando por un modelo de inmigración ordenada con base a los visados, insiste en la equiparación más amplia de derechos entre españoles y extranjeros, en la necesidad de asegurar la integración social y de modernizar y adecuar la infraestructura administrativa encargada de la gestión de la extranjería. Reconoce también la existencia de un amplio colectivo de personas en situación de irregularidad y utiliza los conceptos de inserción y arraigo para procurar su regularización.

El siguiente paso adelante es el tardío desarrollo reglamentario de la Ley por el Real Decreto 155/96 de 2 de febrero, que se autoproclama derivado de la Proposición No de Ley, y cuyas novedades más significativas; la regulación sistemática de los derechos y libertades de los extranjeros, la creación del estatuto de residente permanente, de los contingentes de mano de obra, o un nuevo procedimiento sancionador concretando las posibles causas de expulsión, son manifestaciones claras de la vocación de normativa de inmigración de este texto. Sin embargo era patente que la nueva situación migratoria en España requería la derogación de la Ley 7/85 y no su desarrollo, por imaginativo que resultara.

En este contexto el Acuerdo del Pleno del Congreso de 10 de octubre de 1997 habla por primera vez de la necesidad de remitir a la Cámara iniciativas tendentes a la modificación de la Ley de extranjería, e inicia una serie de pronunciamientos de fuerzas sociales tan dispares como empresarios, sindicatos o la iglesia católica solicitando una reforma que debía tener como objetivo fundamental la integración de los inmigrantes. Comienza, en marzo de 1998, la discusión parlamentaria de la que llegaría a ser la Ley Orgánica 4/00.



Ley que significa un cambio radical, de manera que ni los derechos de los extranjeros ni los de los irregulares en particular, ni los visados, ni la expulsión, ni en general, el régimen jurídico de los extranjeros es el mismo que antes de su aprobación. Centrándonos en las materias objeto de este trabajo son dos las novedades más significativas; el reconocimiento de un importante capítulo de derechos sociales y de participación ligados al empadronamiento y no a la residencia legal, y la imposibilidad de aplicar la sanción de expulsión por la irregularidad del trabajo o residencia.

Sin embargo, nace aquejada de un alto grado de provisionalidad en la medida en que es aprobada contra el criterio del grupo parlamentario mayoritario del Partido Popular e inmediatamente antes de la disolución de las Cortes que llevarían a las elecciones del 12 de marzo de 2000 en las que ese mismo grupo obtuvo la mayoría absoluta. Se inicia por tanto inmediatamente su profunda reforma, que afecta a 60 de sus 70 artículos y se aprueba la Ley Orgánica 8/00. Se trata de un texto con claro sesgo restrictivo, en particular en el tratamiento de la irregularidad, limitando algunos de los derechos que se predicaban de todos los extranjeros, y, por supuesto, haciendo posible la expulsión por mera estancia irregular, pero tampoco podía suponer pura y simplemente una vuelta a la ley del 85, y se mantienen algunos de los derechos de los extranjeros ligados al empadronamiento, muy singularmente la asistencia médica "en las mismas condiciones que los españoles".

Todavía hay dos modificaciones legales que debemos considerar, la primera de ellas, la LO 11/03, de 29 de septiembre, que facilita notablemente la expulsión de los extranjeros no residentes que cometan delitos y, sobre todo, por su amplitud y trascendencia, la LO 14/03, de 20 de noviembre, que tiene como elemento positivo la recuperación de un cierto consenso entre los dos principales partidos políticos, pero que presenta problemas de consideración, en particular la regulación del padrón, que parece destinada a disuadir de la inscripción a los extranjeros en situación de irregularidad. Volveremos más adelante sobre este crítico – y criticable – aspecto.

Y, por fin, el Reglamento de extranjería de 2004 con su consiguiente proceso de normalización, que significa una clara apuesta por la existencia de un contrato de trabajo como el mejor instrumento de integración posible durante la fase de normalización. Sin embargo, concluida ésta, vuelve a ponerse el acento en la necesidad de un modelo de inmigración ordenada mediante la contratación en el exterior, y en consecuencia, la condena a la irregularidad de todos los que se encuentren en territorio español. Y es que, no conviene olvidarlo, nos encontramos ante un

Reglamento que desarrolla la Ley de extranjería en su versión de la LO 14/03 y los posibles avances se encuentran constreñidos por esa ley, todavía de extranjería y aún no de inmigración.

## **2.- Los derechos de los extranjeros en situación de irregularidad.**

El artículo 13.1 de la CE afirma que los extranjeros tendrán los derechos y libertades públicas de nuestro texto constitucional "en los términos que establezcan los tratados y las leyes", lo que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, a partir de la STC 107/84, estableciendo una triple clasificación con relación a su titularidad y ejercicio, de manera que:

Existe un primer grupo de derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros. Son los que se predicen de la persona en cuanto tal y no como ciudadanos y son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana. Entre ellos se encuentran el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad religiosa, al honor, la intimidad y la propia imagen...

Este tipo de derechos han sido reconocidos de forma no problemática por las diversas leyes de extranjería. Sin embargo y con relación a la tutela judicial efectiva, hay que recordar que la Ley 7/85 establecía en su artículo 53.2 que en ningún caso podría acordarse judicialmente la suspensión de las resoluciones administrativas adoptadas en esta materia, lo que obviamente fue declarado contrario al artículo 24 de la CE por la STC 151/87.

Existe, por el contrario, un único derecho, la participación en los asuntos públicos del artículo 23, reservado a los ciudadanos, del que, en los términos del artículo 13.2, solos serán titulares los españoles "salvo lo que atendiendo a criterios de reciprocidad pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo o pasivo en las elecciones municipales".

La Constitución opta por una consideración muy restrictiva del derecho de sufragio de los extranjeros, probablemente por considerar que se trata del ejercicio de la soberanía. No deja de ser llamativo que es precisamente este aspecto del Texto el único que, hasta ahora, ha sido objeto de los mecanismos de reforma, el 27 de agosto de 1992, como consecuencia de la ratificación del Tratado de la Unión Europea.

Los avances en la titularidad del derecho de sufragio se han producido exclusivamente en el marco del derecho europeo, de forma que los comunitarios residentes en España pueden ejercer el

derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo y en las municipales, a los que hay que añadir, con relación a éstas últimas, a los ciudadanos noruegos como consecuencia de la vigencia del Convenio bilateral de 6 de febrero de 1990, y de su negativa a formar parte de la Unión europea. No se ha suscrito, por el contrario, un solo convenio que garantice el ejercicio del derecho de sufragio de otro tipo de residentes extranjeros en nuestro país y de los españoles en condiciones de reciprocidad.

En definitiva el derecho de sufragio continúa reservado a los ciudadanos, principio que va encontrando excepciones para los comunitarios, pero todavía no, ni siquiera para ellos, para las elecciones nacionales o los referéndum. Esta situación parece general en los países europeos, de manera que, como excepción, solo puede señalarse Bélgica, que muy recientemente ha aprobado una ley que reconoce, con determinados requisitos, el voto en las elecciones comunales a los extranjeros con cinco años de residencia continuada, y algunos cantones suizos<sup>1</sup>

Por último existen un importante grupo de derechos que pertenecerán o no a los extranjeros, según lo que dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces posible establecer diferencias de trato entre españoles y extranjeros en el ejercicio de un determinado derecho, y sobre todo, distinguir entre extranjeros en situación regular e irregular. Entre ellos se encuentran algunos derechos de participación como los de asociación y reunión y manifestación, no reservados por la Constitución a los nacionales, a diferencia de lo que ocurre en Bélgica o Alemania, y la mayor parte de los derechos sociales como los educativos, de protección a la salud y, en general, los derivados de la asistencia social.

En España, como en otros Estados de nuestro entorno, se constata una clara tendencia, fuertemente apoyada en los textos internacionales, a equiparar, también en estos aspectos, los extranjeros residentes legales a los nacionales.

La situación es por el contrario muy diferente con relación a los extranjeros en situación de irregularidad. Es verdad que también en este campo existen algunos Convenios internacionales, como la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño, de 1990, que impiden

---

<sup>1</sup> Eliseo Aja y Laura Díez (Coordinadores), *La regulación de la inmigración en Europa*, Obra social de la fundación "la Caixa" Colección estudios sociales nº 17, 2005. En el se analizan Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Reino Unido, Suiza, España y la Unión Europea. El trabajo sobre Bélgica ha sido realizado por Philippe de Bruycker y la referencia a la Ley belga se encuentra en la página 105. El capítulo de Suiza ha sido elaborado por Giorgio Malinverni y la referencia a la situación en algunos cantones (Neuchâtel, Jura y Appenzell Rhodes - Exteriores se encuentra en la página 232. He redactado en esa obra colectiva el Capítulo de España (Págs. 242 y SS).

diferenciar por razón de la regularidad de la estancia de los extranjeros. Sin embargo, como prueba tanto el derecho comparado como la experiencia de nuestras sucesivas leyes de extranjería, pueden desarrollarse políticas de extranjería muy diferentes. Caben políticas alternativas en el tratamiento de los derechos de los irregulares. Y, en este aspecto, nuestra normativa puede ser definida por dos notas:

La primera es que la LO 8/00 implica un significativo paso atrás en el alcance del derecho de reunión y manifestación, asociación y sindicación de los irregulares, empleando para ello una fórmula consistente en reconocer el derecho para todos "conforme a las leyes que los regulan para los españoles", para inmediatamente condicionar la posibilidad de su ejercicio a obtener la autorización de estancia o residencia en España.

No está en absoluto claro que sea constitucionalmente posible una configuración legal de este tipo, en la medida en que para un importante colectivo de personas supone la desnaturalización de estos derechos, sometiéndolos a limitaciones que no dependen de su voluntad, haciéndolos impracticables, imponiendo unas consecuencias especialmente gravosas y desproporcionadas por su incumplimiento, implicando, en definitiva, un grado de intervención pública probablemente de mucha mayor entidad de la necesaria en una sociedad democrática. El asunto se encuentra pendiente del Recurso de Inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario Socialista y un importante grupo de Comunidades autónomas<sup>2</sup>.

La segunda es el reconocimiento de una especie de estatus intermedio entre la regularidad y la irregularidad, de forma que se ligan derechos al empadronamiento, sobre todo la asistencia sanitaria, los servicios y prestaciones sociales básicas, y, en la práctica, la educación. Además este trámite realiza otra importante función; dar constancia de la fecha de residencia de hecho en nuestro país, que ha sido un elemento clave en los sucesivos procesos de regularización.

Esta configuración del padrón como fuente de derechos – frente a la mera constancia de una situación de hecho- aparece por primera vez en la LO 4/00 y es de singular importancia para los extranjeros en situación irregular. De ahí la trascendencia y gravedad de la LO 14/03 que la modifica en dos aspectos; estableciendo la necesidad de su renovación cada dos años para todos los

---

<sup>2</sup> Ver sobre este planteamiento mis comentarios a los artículos 7, 8 y el realizado por Diego Iñiguez al artículo 11 de la Ley en Pablo Santolaya (Coordinador) *Comentarios a la Ley de extranjería*, Editorial Lex Nova, 2ª edición. Febrero de 2002.

no comunitarios sin residencia permanente, pudiéndose acordar la caducidad de la inscripción sin audiencia del interesado, y abriendo la posibilidad de que la policía acceda a los datos de inscripción padronal, para el control de la permanencia de los extranjeros<sup>3</sup>.

Es preciso señalar que esa reforma legal se ha aplicado, en la práctica, de forma muy parcial. Por una parte parece que se ha entendido que la entrada en vigor de la necesidad de renovación padronal no se produce hasta dos años después de su entrada en vigor, es decir que las primeras no caducarán hasta el 21 de diciembre de 2005, y no se ha dictado norma reglamentaria alguna para hacerlo posible. En definitiva esta primera restricción no ha afectado, hasta el momento, a un solo extranjero. Por otra parte, tampoco está claro que el traspaso masivo de datos entre el padrón y la policía que parece anunciar la ley se haya realizado. No se ha dictado norma alguna que lo desarrolle, y la transmisión parece haberse limitado a casos puntuales relacionados con la investigación de delitos, lo que era ya perfectamente posible antes de la modificación de la ley.

Sin embargo, la reforma parece haber producido un retraimiento en la inscripción padronal de los extranjeros, hasta el punto de que, mediado el reciente proceso de normalización, ha habido que recurrir, el 14 de abril de 2005, a la figura del empadronamiento por omisión, para hacer posible la inscripción con efectos retroactivos de todos los que teniendo derecho a empadronarse no lo habían hecho.

### **3.- Los mecanismos de expulsión.**

La normativa española prevé tres figuras distintas para alejar a un extranjero de territorio nacional; la denegación de entrada, la devolución y la expulsión en sentido estricto<sup>4</sup>.

Se entiende por denegación de entrada el rechazo en un puesto fronterizo a un extranjero que no reúne los requisitos legales para ello, por carecer de la documentación adecuada o estar inmerso en una prohibición de entrada en España o en el espacio Schengen. Se efectúa mediante resolución motivada con información de recursos y derecho de asistencia letrada e interprete desde el momento

---

<sup>3</sup> Sobre esta reforma Ángeles Solanes y María Belén Cardona. *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch. Colección laboral nº 164, Valencia, 2005.

<sup>4</sup> Vid el trabajo de María del Pino Rodríguez González: "Expulsión versus devolución en la vigente Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social". En *Justicia Administrativa*, 21, Octubre 2002, págs. 21 y ss. En mayo de 2004 se leyó en la Universidad de Barcelona la tesis doctoral de David Moya Malapeira, dirigida por el profesor Eliseo Aja, "Las medidas de alejamiento de extranjeros en el sistema de control migratorio español", hasta donde conozco, el más completo estudio elaborado en nuestro país sobre la materia.

mismo en que se efectúa el control en la frontera. La consecuencia de la denegación es el retorno a su punto de origen en el plazo más breve posible.

Por su parte la devolución se aplica a los expulsados que contravengan la prohibición de entrada y a los que pretenden entrar en España al margen de los puestos fronterizos. Si no se ejecuta en 72 horas se solicita del juez su internamiento. Durante la tramitación se tiene también derecho a asistencia gratuita e intérprete.

La expulsión propiamente dicha puede tener un origen penal o por incumplimiento de la normativa administrativa de extranjería. Con relación a la expulsión penal hay que distinguir, a su vez, cuatro supuestos diferentes.

El primero de ellos es el previsto en el artículo 89 del Código penal, en su redacción de la LO 11/03 que establece con carácter general que todas las condenas a no residentes legales inferiores a seis años se sustituyan en la propia sentencia, por la expulsión, salvo casos excepcionales y debidamente motivados que justifiquen el cumplimiento en un centro penitenciario español. Lo mismo sucederá con las condenas superiores a seis años cuando se accede al tercer grado penitenciario.

El segundo se refiere a la expulsión de los extranjeros, residentes o no, posterior al cumplimiento de la pena privativa de libertad en determinados delitos como el tráfico de mano de obra (312 y 318 bis Código Penal) o relacionados con organizaciones terroristas (516 al 518 Código Penal) prevista en el 57.8 de la Ley de extranjería.

El tercero es el regulado en el artículo 57.2 de la misma Ley y consiste en la apertura de un expediente administrativo de expulsión para los extranjeros condenados por sentencia firme por la comisión dolosa de delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año. Hay que tener en cuenta que esta expulsión no puede ser aplicada más que en los supuestos de reincidencia a las personas a las que se refiere el párrafo quinto del mismo artículo – residentes permanentes entre otros- y, por otra parte, que existe un límite temporal, el derivado de la cancelación de los antecedentes penales.

Por último el artículo 57.7 en la redacción de la LO 11/03 establece la expulsión judicial como pena sustitutiva, de forma que, con excepción de los delitos a los que nos hemos referido en el

segundo de los supuestos, siempre que un extranjero sea procesado o inculcado por un delito que tenga prevista pena inferior a seis años, la autoridad gubernativa solicitará a través el Ministerio Fiscal que autorice, en un plazo menor de tres días, su expulsión, a la que se procederá "salvo que el juez, de forma motivada, aprecie la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen su denegación". Precepto que, entiendo, puede presentar problemas constitucionales con relación a la tutela judicial efectiva, la presunción de inocencia y el papel del juez como garante de los derechos al suponer la expulsión de un "supuesto delincuente" aún no juzgado, aparentemente sin ni siquiera oírle contradictoriamente, y con un plazo de silencio positivo de tres días, en el que o el juez justifica de forma motivada las circunstancias excepcionales que hagan preferible que el presunto delincuente sea juzgado en España o será expulsado.

Entre las sanciones administrativas de origen no penal se encuentra, en primer lugar, la expulsión como consecuencia de la comisión de una infracción calificada de muy grave en el artículo 54 de la Ley. Son supuestos no delictivos relacionados con la inmigración clandestina y la contratación irregular de trabajadores, y, en general, con la seguridad exterior de España.

Sin embargo tiene mucha mayor importancia la expulsión por la comisión de una conducta grave prevista en el artículo 53, y entre ellas, muy singularmente, por la mera estancia o trabajo irregular. En este trascendental aspecto la norma parece buscar un equilibrio entre la LO 7/85 que la consideraba posible siempre y la LO 4/00 en su redacción original, en la que esas infracciones no podían originar la expulsión. En la regulación actual son motivos de expulsión, pero no se aplica a importantes colectivos de extranjeros, entre ellos a los residentes permanentes, salvo en el supuesto, absolutamente residual, de que sea consecuencia de su participación en actividades contrarias a la seguridad exterior de España (54.1.a) o si reinciden en el plazo de un año en una sanción de la misma naturaleza.

Teniendo en cuenta, por otra parte, que la expulsión por estos motivos se tramita por el "procedimiento preferente", cuya incoación hace posible solicitar al juez el internamiento del extranjero en un centro de expulsión y la ejecución inmediata de la medida.

No obstante la exposición de la configuración de la expulsión en nuestro país quedaria incompleta si no hiciéramos referencia a dos factores, el primero material y el segundo de garantías procedimentales.

Materialmente hay que señalar que el arraigo se ha configurado como una eficaz protección frente a la posibilidad de expulsión de los extranjeros. La doctrina de que la expulsión de una persona de un país en el que ha desarrollado una parte significativa de su vida y en el que viven sus parientes cercanos, en especial si no media la comisión de delito puede constituir una injerencia en su derecho a la vida familiar, originada en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a partir de *Berrehab contra Países Bajos*, de 21 de junio de 1988, ha encontrado un amplio reflejo no tanto en la normativa, sino sobre todo en la jurisprudencia, de manera que puede afirmarse la necesidad, cuando se produce una alegación en ese sentido, de que los tribunales valoren la incidencia que sobre la vida familiar puede provocar la expulsión<sup>5</sup>.

Procedimentalmente se ha desarrollado una intensa jurisprudencia tendente a la suspensión cautelar de este tipo de decisiones. Así, se ha considerado que la ejecución de la medida administrativa de expulsión de un extranjero puede no ser compatible con el artículo 39 de la Constitución, al producir daños que afectan a su esfera personal por la duración de su estancia en España<sup>6</sup>, o a su "vida familiar" por ejemplo por estar casado o constituir una unión de hecho con un español o un residente extranjero<sup>7</sup>, en especial cuando la expulsión es por mera estancia irregular, ya que si media la comisión de un delito ha de considerarse prevalente, con carácter general, el interés público o general de ejecutar la expulsión.

#### **4.- La regularización.**

##### *4.1.- La regularización individual y permanente: el arraigo.*

La ley de extranjería es consciente de la necesidad de dar soluciones individuales ligadas a la permanencia estable en nuestro país, pero pretende hacerlo de la manera más discrecional posible, y ello en un doble sentido:

En primer lugar en cuanto a su definición normativa, parece haber una especie de remisión abierta en la ley para definir reglamentariamente el arraigo. De esta forma existen apreciables diferencias entre el nuevo Reglamento de extranjería y la regulación anterior. En la actualidad se

---

<sup>5</sup> Vid, entre otras, SSTs de 24 y 27 de abril de 1999.

<sup>6</sup> SSTs de 11 de abril de 1996 y de 13 de febrero de 1998.

<sup>7</sup> SSTs 11 de octubre, 13 de marzo y 15 de noviembre de 1999 y 18 de julio de 2000.



considera que se produce esa situación cuando se lleva dos años en España, y se mantiene una relación laboral de al menos un año, o tres años con la posibilidad de iniciar una relación laboral, debiendo, en todo caso, carecer de antecedentes penales.

Pero también, al menos en la literalidad del texto legal en cuanto a su concesión o no, "la administración podrá..." Sin embargo, existe abundante jurisprudencia que ha limitado profundamente esa discrecionalidad, en particular mediante el control de la exención de visado, y, en definitiva, podemos concluir que si se dan las condiciones determinadas para obtener la residencia temporal por arraigo, la administración no puede oponer discrecionalidad alguna.

#### *4.2.- Los mecanismos de regularización colectiva: Las campañas de regularización.*

Una peculiaridad de nuestra normativa de extranjería, insólita en los países de nuestro entorno, con excepción de Italia y parcialmente de Bélgica<sup>8</sup> es el recurso constante a procesos, supuestamente extraordinarios, de normalización de extranjeros en situación de irregularidad, de manera que prácticamente toda reforma legal o reglamentaria ha venido acompañada de este tipo de mecanismos.

Así ha sucedido desde la LO 7/85, estableciendo como requisitos para la regularización la permanencia en España desde una determinada fecha anterior a la de la entrada en vigor de la correspondiente reforma, la existencia de una oferta de trabajo y la ausencia de antecedentes penales. Con este esquema se desarrollaron los procesos de 1986, 1991, 1996, 2000 y 2001.<sup>9</sup>

El recientemente puesto en marcha por el nuevo Reglamento de extranjería contiene una novedad que puede resultar de gran trascendencia; la sustitución de la oferta de trabajo por la contratación efectiva, con el correspondiente alta en la seguridad social del trabajador, que puede contribuir de manera notable a evitar fraudes destinados a la regularización de extranjeros que ante la inexistencia de un trabajo real, volvían a caer en la irregularidad en la primera renovación del permiso. Carecemos, en el momento de redacción de este trabajo, de los datos necesarios para poder

---

<sup>8</sup> En Italia se han desarrollado procesos de este tipo en 1986, 1990, 1995, 1998, 1999 y 2002. Vid al respecto el trabajo de Paolo Bonetti en la obra *La regulación de la inmigración...* Cit. Págs. 145 y SS. Al margen de este supuesto sólo la ley belga de 22 de diciembre de 1999 puede catalogarse de un mecanismo de regularización colectiva. Vid en la misma obra el trabajo de Philippe de Bruycker.

<sup>9</sup> Regulados, respectivamente por las Disposiciones Transitorias 2ª y 3ª de la LO 7/85, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991, el Reglamento de extranjería contenido en el Real Decreto 155/96, la LO 4/00 y el Real Decreto 239/00 la LO 8/00 y Real Decreto 142/01, complementado por unas Instrucciones, nunca publicadas, de la Delegación del Gobierno para la extranjería de 8 y 12 de junio de 2001.

evaluar el proceso. Llama sin embargo poderosamente la atención los que se van conociendo, y, en particular, que se hayan producido más de 700.000 peticiones de normalización, lo que revela un alto grado de irregularidad en nuestro mercado de trabajo.

El análisis de los mecanismos de regularización resultaría incompleto si no se hiciera al menos alusión a la contratación a través de contingentes, teóricamente destinados a desarrollar una política activa de inmigración, canalizando y organizando los flujos que requiriese nuestro mercado laboral, pero que en la práctica han funcionado como mecanismos de regularización de trabajadores que se encontraban ya en España; como procesos de regularización ordinarios y anuales. Hasta tal punto se producía esta identificación que entre 1993 y 2004 se han desarrollado contingentes anuales, excepto cuando existía un proceso de regularización. Esta realidad empezó a ser modificada con la LO 4/00 que introduce la necesidad de que las ofertas se dirijan a “no residentes en España”, expresión reforzada en la LO 8/00 “que no se hallen ni sean residentes en España”, de forma que, paulatinamente, se ha conseguido separar el sistema de contingentes de los procesos de normalización, con la esperanza de que en el futuro, el eficaz funcionamiento de los mecanismos de contratación en el exterior mediante contingentes hagan innecesarios o al menos limite de manera sustancial el recurso a los procesos de regularización.

-----

## **Capítulo 6.- La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral.**

*Marco Aparicio Wilhelmi*  
Universidad de Girona

*Eduard Roig Molés*  
Universidad de Barcelona

### **Sumario:**

**1.- La entrada por razones laborales.** 1.1.- Políticas de entrada y mercado laboral. Necesidades laborales y presión migratoria. 1.2.- Un sistema sin ordenación global: el "régimen general" y el control administrativo de la situación nacional del mercado laboral. 1.3.- La política de los años noventa: las regularizaciones extraordinarias anuales. 4.- La ordenación progresiva: las reformas del año 2000 y el sistema del nuevo contingente: A) Contingente y extranjeros en situación irregular; B) El procedimiento de fijación del contingente; C) La gestión de las ofertas; 1.5.- La práctica del nuevo sistema: el fracaso del contingente y el cierre del "régimen general". La vuelta a la entrada irregular y el trabajo irregular: A) los acuerdos de convocatoria del contingente y su número muy reducido de plazas; B) los acuerdos internacionales en materia de contingente y la gestión en origen: ¿una selección de los países de origen de la inmigración?; C) la gestión de las ofertas en España. el fracaso del sistema y la previsión de un contingente para búsqueda de empleo; D) el cierre del "régimen general"; E) la situación resultante: la entrada irregular. 1.6.- El Reglamento de 2004 y la apertura de un sistema complejo de entrada regular: arraigo, contingente(s) y el nuevo "régimen general". **2.- La autorización para trabajar.** 2.1.- Trabajo y residencia: A) Residencia sin trabajo; B) ¿Trabajo sin residencia?. 2.2.- La limitación territorial y sectorial de la autorización para trabajar. 2.3.- El trabajo por cuenta propia.

\* \* \*

### **1.- la entrada por razones laborales.**

#### ***1.1.- Políticas de entrada y mercado laboral. Necesidades laborales y presión migratoria.***

La política de entrada de trabajadores extranjeros se encuentra ante el reto de combinar elementos y objetivos de política de inmigración, condicionados ante todo por la presión migratoria existente y la capacidad de integración de nuevos inmigrantes, y otros de política laboral, centrados en la conveniencia de cubrir las vacantes laborales existentes en determinados sectores, momentos y condiciones o en la decisión de potenciar otros sectores a través de la entrada de trabajadores con especiales características de cualificación.

Ciertamente ambas finalidades están íntimamente conectadas; la presión migratoria obedece en buena parte a las oportunidades de acceder a un puesto de trabajo en el país de destino, y la capacidad de integración de éste se mide también en relación con su capacidad de ofrecer empleo.

Pero la relación se hace más compleja cuando se introducen elementos nuevos: así si la oferta de empleos se da en la economía irregular, no integrada por definición en la política laboral, el equilibrio entre ambos enfoques resulta mucho más difícil, ante unas exigencias de política laboral marcadas por una oferta limitada de puestos de trabajo (los de la economía regular), o incluso la falta de los mismos, y una política de inmigración que debe afrontar una presión migratoria muy elevada (impulsada por la economía irregular) a la que debería ofrecer salidas regulares; o ante una tradición de fácil acceso a empleos que crea una presión migratoria que no desaparece cuando la situación laboral empeora.

Por otro lado, la política de inmigración no obedece sólo a la presión migratoria, sino que también tiene en cuenta consideraciones derivadas de la actitud de los nacionales frente al fenómeno: así un mercado laboral necesitado de mano de obra puede combinarse con una población que, en un número relevante y por diversos factores, llegue a considerar superado el límite de inmigración asumible en ese territorio, marcando así un nuevo divorcio entre ambas líneas.

La tensión entre estos elementos está en el núcleo de la política de inmigración laboral. Y su evolución reciente en España es una buena muestra de la dificultad de lograr un adecuado equilibrio. Los diversos sistemas y modelos de entrada desde 1985 hasta hoy, cuyo examen es el objeto fundamental de estas páginas, ofrecen formas diversas de alcanzar, o de romper por completo ese equilibrio que nos recuerda en cualquier caso que las decisiones en este campo no pueden ignorar las realidades propias de un mercado laboral profundamente condicionado por un modelo de desarrollo económico muy específico ni aquellas del fenómeno migratorio en general.

### *1.2.- Un sistema sin ordenación global: el "régimen general" y el control administrativo de la situación nacional del mercado laboral.*

El origen de nuestro sistema de entrada por motivos laborales es el mismo que el de nuestra política de inmigración: la renuncia a una ordenación expresa. En efecto, la aprobación de la Ley de Extranjería de 1985 no cambia una dinámica general que sometía las decisiones en materia de extranjería, y en especial la entrada, a un control individualizado por parte de la administración de cada solicitud en función de unos parámetros que, aunque ahora pasarán a ser expresos y previstos en la Ley, siguen siendo tan abiertos que permiten un amplio despliegue de la discrecionalidad del funcionario competente para la decisión.

La concreción de esta idea en materia de entrada laboral está en el conocido como "régimen general", única forma de entrada regular por razones laborales durante la vigencia de la Ley de 1985. Este sistema se presenta como menos intervencionista, en la medida en que permite la libre contratación entre el extranjero en origen y el empleador en España con un límite fundamental, objeto de control de la administración: la contratación del extranjero no puede realizarse respecto de un trabajo que pueda ocupar un español o extranjero ya residente. Esta idea se concreta en una fórmula destinada a perdurar en nuestro ordenamiento hasta hoy y a convertirse en la clave de nuestra política de inmigración por razones laborales: la situación del mercado nacional del empleo. La Administración pues no realiza ninguna valoración general de los sectores necesitados de mano de obra ni impulsa la contratación de trabajadores extranjeros en países o puestos de trabajo concretos; en resumen, no impulsa ni ordena la entrada por razones laborales, que será un producto de la libre concertación entre empleadores y trabajadores extranjeros. Tampoco prohíbe, como sucedía en otros países, esa entrada. Pero se reserva un control caso por caso que puede transformar el sistema en extraordinariamente abierto o, igualmente, equipararlo en la práctica a un cierre de fronteras por motivos laborales.

La práctica desarrollada a lo largo de quince años muestra los efectos de un modelo como el descrito: inseguridad derivada de la falta de criterios objetivos en la aplicación del control, asunción de la decisión sobre las opciones fundamentales del sistema por cada órgano decisor del caso concreto, de cada solicitud, sin que exista una opción política general pública y motivada, recurso al control judicial que debe controlar una decisión de carácter fundamentalmente político, falta de mecanismos que permitan poner en contacto empleador e inmigrante; y finalmente renuncia al sistema formal por parte de los interesados (empleador e inmigrante) y recurso a la entrada y contratación irregular para lograr la cobertura de los puestos de trabajo y la entrada en el país.

En efecto, la remisión a la libertad de empleador y trabajador para pactar el contrato (la oferta que se someterá al control administrativo) esconde en realidad una serie de elementos que condicionan por completo la política de inmigración:

En primer lugar, la dificultad de contactar con un candidato adecuado es manifiesta. Si el empleador no cuenta con algún conocido en el país de origen, o lo que es más habitual, si el trabajador no cuenta con algún conocido en España que le sirve de mediador, la contratación resulta imposible. Por lo tanto, el sistema no responde a las necesidades del mercado laboral, por cuanto las vacantes sin candidato conocido, las llamadas "ofertas genéricas", no tienen cabida en el mismo. El

Estado no asume la función de buscar a los trabajadores necesarios. Si esta situación podía tener su lógica en unos años caracterizados por una altísima situación de desempleo, el acelerado desarrollo económico de España a finales de los años ochenta planteó claramente la necesidad de superarla.

Naturalmente, la situación del extranjero sin contactos en España es igualmente insostenible. No puede por ninguna vía acceder legalmente a esas ofertas que, por su parte, tampoco encuentran candidato en situación regular.

La conjunción de ambas realidades no tarda en encontrar una respuesta que devendrá característica del sistema español: la entrada irregular del extranjero (o su permanencia irregular tras una entrada regular limitada a una estancia de corta duración) y su contratación (irregular) por el empresario español. Una vez desarrollada la relación entre ambos el paso siguiente es desarrollar el proceso formalmente como si el extranjero se encontrara en el país de origen, regularizando de hecho la situación anterior. Así ya desde un inicio el régimen general no sirve como sistema para la entrada legal de trabajadores inmigrantes sino como sistema de regularización.

Sin embargo esa regularización no va a ser tan sencilla. El criterio de la situación nacional del empleo va a desplegar inmediatamente unos efectos extraordinariamente restrictivos sobre la capacidad del "régimen general" para asumir las demandas que recibe por parte de empleadores y trabajadores. La concreción del criterio va a encontrarse en un examen exhaustivo de la existencia en las listas de desempleados de personas que puedan cubrir ese puesto de trabajo, independientemente de que realmente se presenten o no a cubrir la vacante. El formalismo creciente se exagera hasta considerar todo el territorio español para ese examen, independientemente del lugar de la oferta. Desde inicios de los años noventa solo aquellas ofertas que plantean muy justificadamente un perfil muy preciso y "exótico" para el puesto de trabajo tienen alguna posibilidad de ser autorizadas, lo que poco a poco identifica el sistema con uno de cierre a la entrada por razones laborales.

El consiguiente incremento de la irregularidad no hace sino impulsar esta misma dinámica. Ante lo que ya empieza a considerarse una presencia excesiva de inmigrantes (irregulares), se incrementa si cabe la tendencia a rechazar las solicitudes de entrada regular. Pero incluso cuando éstas son aceptadas su tramitación se prolonga durante meses, de modo que el empleador sólo recurrirá a este procedimiento si tienen un interés muy especial en traer a España a la persona a

quien ha ofrecido el puesto. En caso contrario el recurso a la irregularidad es indudablemente más efectivo (y para algunos empresarios económicamente muy beneficioso).

Pero al margen de la situación concreta de cada empresario y trabajador afectados, el modelo (si es que puede hablarse de tal) renuncia por completo a establecer una política de inmigración, más allá del cierre solapado de fronteras a la entrada regular y el impulso, consciente o no, de la irregularidad. Pese a que la opción por la laboralización del régimen de entrada y permanencia es clara, y sin entrar ahora en su cuestionamiento, el sistema renuncia a realizar una selección por capacidades, nacionalidades o puestos de trabajo, ni control de la dispersión territorial, ni vinculación a sectores que quieran potenciarse desde las decisiones de dirección de la economía. Se trata sólo de responder a la demanda de empresario y trabajador dejando por completo la decisión en manos del órgano competente y sin que intervenga ninguna opción política general.

Los efectos a medio plazo se han avanzado ya: las vías de entrada regular quedan prácticamente inéditas, lo que parece confirmar un éxito de la política implícita de cierre de fronteras por razones laborales; pero en cambio la entrada y el trabajo irregular crecen de forma constante. Ante esta situación, la política de inmigración de los años noventa planteará algunas novedades

### *1.3.- La política de los años noventa: las regularizaciones extraordinarias anuales.*

Los cambios sin embargo no van a plasmarse en modificaciones normativas del régimen de entrada por razones laborales, que permanece inalterado. Sin embargo, desde 1991 el Parlamento primero y el Gobierno después van a asumir, al margen por completo de la norma, la necesidad de reenfocar el modelo sobre dos decisiones fundamentales y complementarias: por un lado debe darse alguna respuesta a la inmigración irregular en España; por el otro debe instrumentarse un sistema efectivo de entrada regular que evite la nueva generación de inmigración irregular. En principio cada uno de estos elementos va a canalizarse a través de un instrumento diverso: para los extranjeros en situación irregular que se encuentran ya en España se va a asumir la necesidad de proceder a una regularización extraordinaria, limitada en el tiempo y basada fundamentalmente en el periodo de residencia efectiva en España. Superada esta situación, se creará un mecanismo de entrada regular mediante el cual los empleadores puedan cubrir sus nuevas necesidades de forma más efectiva que a través del "régimen general".

En efecto, se produce en 1991 la primera regularización extraordinaria, destinada a posibilitar que el nuevo sistema no se vea lastrado por los extranjeros que se encuentran irregularmente en España. Y tras la regularización se aprueba la convocatoria del primer contingente o cupo de puestos de extranjeros que podrán entrar regularmente en España para cubrir puestos de trabajo vacantes.

El contingente debía pues funcionar como un mecanismo de entrada para extranjeros desde sus países de origen. Frente a los problemas del régimen general el contingente reaccionaba exceptuando del control de la situación nacional del mercado laboral las ofertas formuladas a su amparo. A cambio el sistema sólo era aplicable a un número de ofertas en sectores determinados que el Gobierno fijaba anualmente. Los empleadores podían presentar entonces esas ofertas sin fijar un destinatario nominativo, y el Estado asumía la presentación de uno o varios candidatos en los países de origen. Sin embargo el sistema nunca funcionó de este modo, puesto que desde su primera convocatoria tuvo que enfrentarse a un número de extranjeros en situación irregular en España superior a las propias previsiones del contingente. Ante esta situación (debida a las nuevas entradas irregulares, pero también a la frecuente (re-)caída en la irregularidad de extranjeros con permiso) se asumió por el propio Estado una práctica según la cual se presentaban al contingente ofertas nominativas para extranjeros que de hecho se encontraban en España; autorizada la oferta el extranjero regresaba a su país, recogía el correspondiente visado y reentraba en España ya regularmente. De este modo el contingente funcionó desde 1992 hasta 1999 como un sistema de regularización extraordinaria encubierta (hasta el punto que en 1996, cuando se hizo una regularización formal a partir del nuevo reglamento no se convocó el contingente) con algunas características propias derivadas de su función original: no exigía previa estancia en España, sí en cambio necesitaba que las ofertas se incluyeran en los sectores del contingente; y sobre todo se limitaba al número de plazas de cada contingente anual; una vez agotadas no existía posibilidad alguna de regularización hasta el siguiente contingente.

Los efectos de esta práctica se prolongan hasta la actualidad: ante todo se creó una convicción generalizada entre los extranjeros de un relativamente fácil acceso a la regularidad tras una entrada y un trabajo irregular. En segundo lugar, esa entrada irregular continuaba siendo la única forma real de entrada; desnaturalizado el contingente hacia una forma de regularización, y manteniéndose la práctica enormemente restrictiva en materia de régimen general, el extranjero que quería trabajar en España sabía que probablemente encontraría un trabajo irregular y por lo tanto



entraba irregularmente, asumiendo también que posteriormente podría adquirir los permisos en alguna de las regularizaciones anuales a través de la figura del cupo.

#### *1.4.- La ordenación progresiva: las reformas del año 2000 y el sistema del nuevo contingente.*

La nueva ordenación legislativa del año 2000, tanto en su primera edición como en su posterior reforma por la LO 8/2000 decidió finalmente abordar una ordenación de la entrada laboral de extranjeros. Se cerraba así una trayectoria consolidada de opción formal por un práctico cierre de fronteras mientras que la realidad mostraba la constante y progresivamente importante entrada de trabajadores que, a medio plazo y de modo más o menos estable, conseguían su entrada en la regularidad por la vía de las encubiertas regularizaciones extraordinarias prácticamente anuales.

La nueva opción se traducía fundamentalmente en la previsión de un procedimiento de entrada ordenado desde los poderes públicos, tanto por lo que se refiere a la cantidad de entradas posibles como a sus características nacionales y laborales. Formalmente se trataba de retomar la experiencia de los contingentes en los años noventa. Pero como se ha visto éstos se transformaron inmediatamente, y de modo exclusivo, en mecanismos de regularización de extranjeros que se encontraban ya, irregularmente, en España. En cambio la nueva normativa diseñaba el contingente exclusivamente como un mecanismo de entrada real y regular, a la vez que preveía otros procedimientos distintos para el tratamiento de los extranjeros en situación irregular en España (la regularización extraordinaria y los permisos "ordinarios" para extranjeros en situación irregular, a los que luego nos referiremos).

El cambio de filosofía derivado de la opción por el contingente era ciertamente fundamental desde diversas perspectivas:

- si formalmente la normativa previa dejaba al mercado laboral la decisión sobre si, en qué medida y con qué características se iba a producir la entrada regular de trabajadores (pues el permiso se basaba en una oferta laboral nominativa previa) y la administración intervenía sólo para controlar sus efectos sobre el mercado laboral, ahora es la decisión política la que va a determinar esos mismos elementos, abriendo la puerta en su caso a la posterior contratación entre el empresario y el trabajador, que de este modo pueden además liberarse de ese control administrativo individualizado y de resultados inciertos;

- si hasta entonces la aplicación del sistema había llevado a la práctica inexistencia de la entrada regular, el nuevo modelo debía permitir desde el primer momento que se diera finalmente una auténtica vía regular de entrada, que pudiera así competir con ventaja con la entrada irregular, reduciendo la presión migratoria irregular sobre nuestro país;
- y, finalmente, si hasta ese momento la selección del extranjero y la gestión de su contacto con el empresario y su entrada se habían dejado a las libres posibilidades de empresario y trabajador (posibilidades ciertamente reducidas y complejas puesto que el proceso debía desarrollarse necesariamente en el país de origen), ahora se asumía desde el Estado la responsabilidad fundamental en este proceso, intentando así garantizar su mantenimiento en el país de origen y evitar su traslado a España por la vía de la entrada irregular.

La transformación del contingente regularizador de los años noventa en una auténtica vía de entrada real y regular exigía a estos efectos algunas novedades fundamentales.

En primer lugar (a) la exclusión completa de los extranjeros que se encontraran ya irregularmente en España, lo que se exigía ahora en la Ley y el Reglamento, y se imponía sin dudas en la práctica administrativa; una posibilidad naturalmente inseparable de la creación de vías de regularización para estos extranjeros ya en España.

En segundo lugar (b) el desarrollo de un procedimiento de fijación del número y características del contingente, procedimiento que se encontraba ante el reto fundamental de responder simultáneamente a las exigencias del mercado de trabajo español (de sus diversos territorios y sectores) y a la presión migratoria sobre nuestras fronteras.

Y finalmente (c), la previsión de un mecanismo de gestión de las ofertas en los países de origen, que suponía casi inevitablemente el desarrollo de una red de acuerdos internacionales con los principales países de origen de la inmigración a España.

Las normas (legales y reglamentaria; y los primeros acuerdos internacionales) de los años 2000 y 2001 desarrollaron este nuevo sistema. Examinaremos en primer lugar esa plasmación

normativa, en buena parte todavía vigente, para detenemos en el próximo epígrafe en su fracasada concreción práctica.

#### A) Contingente y extranjeros en situación irregular.

Desde su anterior configuración en los años noventa, el contingente había excluido en la norma su aplicación a los extranjeros que se hallaban ya en España. Esta afirmación de principio, sin embargo, se había roto ante la falta de otros mecanismos que permitieran dar respuesta a la situación de estos extranjeros y el sinsentido de permitir nuevas entradas para cubrir puestos de trabajo que otros extranjeros ya en España podían cubrir con mayores garantías para los empresarios interesados.

Por ello la nueva normativa no podía limitarse a afirmar de nuevo la imposible aplicación del contingente a aquéllos que ya estaban en España, sino que simultáneamente debía dar alguna salida alternativa a estos para dejar el contingente libre para aquellos que todavía no habían entrado y podrían así optar por una vía regular de acceso a España. La efectividad del contingente dependía pues de la eficacia de la respuesta a la situación de los extranjeros "sin papeles" ya en España. Sin detenernos ahora en las relevantes diferencias entre los dos textos legales del año 2000 se optó por establecer, junto a la tradicional regularización extraordinaria que acompaña la entrada en vigor de nuevos marcos reguladores de extranjería, un sistema de regularización "ordinaria" permanentemente abierto a todos los extranjeros que cumplieran una serie de requisitos (más laxos en la primera de las leyes, más estrictos en la segunda) vinculados bien a la duración de su estancia bien a la presencia de determinados indicios de la existencia de una situación de arraigo, social, laboral o familiar.

Adicionalmente, la Ley mantenía el mecanismo tradicional de acceso a España a través del "régimen general" en los términos antes explicados, mecanismo que en ocasiones podía también servir para la regularización de extranjeros que se encontraban en nuestro país y conseguían una oferta de trabajo "autorizable" desde los criterios de la situación nacional del mercado laboral.

Canalizados los extranjeros ya en España a través de estos mecanismos, sin "contaminar" por tanto el contingente, éste quedaba plenamente disponible para iniciar por fin la tarea de determinar un marco y un número de entradas regulares asumibles desde los poderes públicos españoles.

## B) El procedimiento de fijación del contingente.

Naturalmente la fijación del número de extranjeros que podrían entrar en España y sus características laborales se convertía así en el núcleo del nuevo modelo, en la clave que debía dar una salida regular a la presión migratoria sobre nuestras fronteras y, a la vez, satisfacer razonablemente las necesidades laborales del mercado español que hasta entonces venían cubriéndose esencialmente a través del trabajo irregular o "regularizado" mediante los antiguos contingentes.

El procedimiento escogido para la determinación del contingente, prescindiendo ahora de algunas disparidades entre las previsiones legales iniciales y el posterior desarrollo reglamentario, pretendía responder fundamentalmente a las necesidades de mano de obra detectadas en los diversos sectores a través de las organizaciones sindicales y empresariales provinciales, ponderadas por las correspondientes autoridades autonómicas (o estatales en los casos en que las competencias no hubieran sido transferidas). Estas autoridades debían elevar al Ministerio de Trabajo las correspondientes estimaciones a partir de las peticiones empresariales y sindicales, y el Ministerio elaboraba entonces, sin vinculación formal alguna, la propuesta de contingente, que agrupaba las plazas que se ofrecían por sectores de actividad y por provincias. Esta propuesta debía ser informada por el Consejo Superior de Políticas de Inmigración, nuevo órgano de carácter consultivo en el que estaban presentes las Comunidades Autónomas y el resto de Ministerios afectados, y finalmente aprobada por el Gobierno.

Debe destacarse la relevancia de alguna de las previsiones que acaban de citarse: en primer lugar la importancia del papel autonómico; en efecto las Comunidades no habían encontrado hasta entonces mención alguna en la normativa de inmigración. Ahora por primera vez se les reconoce un papel que, aunque consultivo, se despliega en la decisión probablemente más importante de la política de inmigración. Y esa participación se produce ciertamente en reconocimiento de sus competencias en materia laboral, pero también de sus intereses generales en la política de inmigración. En segundo lugar, y en íntima relación con lo anterior, la territorialización del contingente deviene fundamental: en efecto, de este modo se toma en consideración la distinta configuración del mercado laboral en el interior de España, lo que por otra parte pone también en primer plano la necesidad de la limitación territorial también de los efectos de los correspondientes permisos iniciales. Y finalmente, la importancia en la práctica de las propuestas iniciales de las

comisiones con participación empresarial y sindical: si bien no se trata de propuestas vinculantes ni para las Comunidades ni después para el Estado, lo cierto es que su peso es difícilmente exagerable, y llevan a orientar decididamente el sistema hacia la respuesta a las necesidades laborales en España (tal como las estiman estas comisiones, claro está, y a eso volveremos en el próximo epígrafe) e ignorar en cambio la presión migratoria existente, aunque este aspecto debería quizás incorporarse en la ponderación de las autoridades, autonómicas y estatales.

El procedimiento culmina con la aprobación de un listado que fija el número y características profesionales de las entradas que podrán producirse al amparo del contingente. Pero no se trata de un sistema de selección en abstracto de los candidatos inmigrantes en función e sus capacidades, sino que el listado sirve para tramitar a través del procedimiento del contingente las ofertas que puedan presentar los empleadores en España que se adecuen al perfil definido en la resolución de aprobación del contingente. Así que lo que se aprueba no es tanto un listado de plazas para los inmigrantes cuanto un listado de futuras, y como veremos eventuales, ofertas de los empleadores nacionales. Lo que el contingente, frente al "régimen general", añade a esas ofertas es un doble elemento:

- el no sometimiento a la situación nacional del empleo, o mejor dicho, la automática consideración de que la canalización a extranjeros de tales ofertas es compatible con esa situación desde el momento en que el Gobierno ha aprobado el listado;
- la gestión de las ofertas por parte del Estado en el extranjero. A diferencia de lo que ocurre en el "régimen general", el contingente opta, en principio, por ofertas genéricas de los empleadores, cuyo destinatario se individualiza a través de un proceso de selección entre candidatos en los países de origen, proceso que asume la Administración española (por sí o a través de acuerdos con los Estados de origen), con la posible intervención y la decisión final del empleador.

#### C) La gestión de las ofertas.

La responsabilidad pública sobre la gestión de las ofertas se desenvuelve en una doble fase: en primer lugar la recepción de las ofertas efectivas por parte de los empleadores en España. Como se acaba de decir la resolución que aprueba el contingente constituye en realidad una estimación, o mejor aún, un máximo de ofertas que deberán concretarse por parte de los empleadores a lo largo del año de vigencia de cada contingente. La Administración pues debe recibir las ofertas de trabajo,

confirmar su encuadramiento en una categoría aun no agotada del contingente, y remitir entonces la oferta a las representaciones consulares españolas en los países de origen.

Esa relación con los países de origen resulta en principio la clave del procedimiento. En primer lugar por la determinación de tales países. En efecto, ante el carácter genérico de las ofertas laborales, el Estado determina libremente en qué países va a tramitarlas. Tal decisión sin embargo se canaliza normalmente, aunque no necesariamente, a través de un acuerdo con el país correspondiente, acuerdos que constituyen, ante el silencio legal y reglamentario, la norma fundamental en materia de gestión en del contingente en origen. La negociación y conclusión de dichos acuerdos, su contenido (especialmente en cuanto al procedimiento de selección de candidatos a presentar a la plaza ofrecida por el empleador español, que será quien deberá decidir finalmente la contratación; pero también la relación entre estos acuerdos y los de readmisión de extranjeros que se encuentran irregularmente en España) y muy especialmente la decisión sobre los países con los que deberán concluirse, constituyen las decisiones fundamentales de desarrollo de la Ley que marcan la posibilidad efectiva o no de un contingente real de entradas laborales.

La experiencia española entre los años 2000 y 2004 muestra claramente la importancia del desarrollo y la práctica en el desarrollo y efectos del sistema de contingente.

*1.5.- La práctica del nuevo sistema: el fracaso del contingente y el cierre del "régimen general". La vuelta a la entrada irregular y el "boom" del trabajo irregular.*

El despliegue del sistema de contingente se produjo no tanto a través del Reglamento del año 2001 como en las normas de aprobación de los diversos contingentes, y esencialmente de los correspondientes a 2002 y 2003, tras las regularizaciones extraordinarias derivadas de las leyes del 2000 y del propio Reglamento de 2001.

A) Los acuerdos de convocatoria del contingente y su número muy reducido de plazas.

De 2002 hasta hoy el contingente se ha venido convocando anualmente de acuerdo con el procedimiento previsto por la Ley y el reglamento. Dejando de lado algunos cambios a los que más adelante se hará referencia, el sistema se ha concretado en la práctica en una oferta de menos de 20.000 plazas de trabajo estable anuales. Esta cifra plantea ya muchas limitaciones para el sistema, en especial cuando se compara con la multiplicación del número de inmigrantes residentes

irregularmente en España en estos mismos años. Un canal abierto a 20.000 personas no puede competir de ningún modo con una presión migratoria que provoca la entrada del orden de 200.000 personas anuales, y que además encuentran en la mayor parte de casos un puesto de trabajo aunque sea irregular.

Ni desde el punto de vista de la creación de una alternativa (competitiva) a la irregularidad, ni desde el punto de vista de una adecuada valoración de las necesidades de mano de obra, las cifras adoptadas de plazas en el contingente han sido adecuadas. Las causas de esa inadecuación deben buscarse en diversos lugares.

En primer lugar, el sistema partía ciertamente de una inicial valoración en la que sindicatos y empresarios tenían una posición protagonista. Y esa posición podía, y de hecho así ha sucedido, encontrarse mediatizada por una actitud temerosa ante una nueva competencia laboral en el caso de los sindicatos, y por una defectuosa representatividad de las organizaciones empresariales en referencia a los sectores de empleadores con mayor demanda de inmigrantes, así como con una cultura empresarial en esos mismos sectores de muy reducida capacidad de anticipación y previsión de necesidades a medio plazo, al margen del papel que pueda tener el interés de determinados sectores en contar con un número abundante de trabajadores extranjeros en situación irregular. Así la propuesta inicial en las mesas correspondientes era ya una propuesta a la baja, en ocasiones una propuesta de cierre a la entrada de nuevos trabajadores. Ni las administraciones autonómicas en primera instancia, ni la administración estatal después han asumido en cambio su función de ponderar esa valoración empresarial y sindical con su propio conocimiento de la realidad laboral ni con las necesidades derivadas de la presión migratoria.

Ciertamente en este desfase entre valoración de las necesidades de mano de obra y auténtica ocupación irregular de trabajadores extranjeros juega un papel considerable la economía sumergida, cuyas exigencias no pueden ser asumidas en el momento de previsión del contingente. Pero junto a esa causa fundamental del desfase existe otra de mala previsión, por parte de las asociaciones participantes en la Mesa o por parte de las propias empresas (piénsese en los pequeños talleres o negocios), que explica que después el empleador recurra a la contratación irregular sólo porque no puede contratar regularmente; y prueba de ello es el enorme grado de afloramiento de estas contrataciones en los momentos de regularización. Así junto a una economía irregular cada vez más "estructural" (vinculada a las intensas exigencias de competitividad y a la ausencia de medidas correctoras contundentes), que no aprovecharía las oportunidades de contratación regular que

podieran abrirse, nos encontramos con una economía irregular "coyuntural" derivada precisamente de la falta de oportunidades de contratación regular, que si existieran serían aprovechadas. Algunos casos aislados de solicitudes más amplias (así en Cataluña en los primeros años del contingente) se veían inmediatamente reducidos en la ponderación estatal que debía tener en cuenta que la mayor parte de Comunidades solicitaban contingentes absolutamente irrelevantes. El círculo está completo: a mayor número de inmigrantes en situación irregular, más cierre de fronteras; a más cierre de fronteras, más irregularidad.

La argumentación que acaba de realizarse debe enfrentarse sin embargo a una contradicción importante: la reducida oferta anual de plazas de contingente no se ha agotado en los diversos ejercicios, de modo que esa pretendida necesidad real de contratación no se evidencia después en la práctica anual. Las causas de esta situación no deben sin embargo buscarse en una excesiva oferta de plazas sino, como se verá más adelante, en los problemas de presentación efectiva de ofertas y su gestión. A estos efectos debe distinguirse entre la situación en los países de origen y en España.

B) Los acuerdos internacionales en materia de contingente y la gestión en origen: ¿una selección de los países de origen de la inmigración?

La conclusión de acuerdos con los países de los que debían provenir los inmigrantes que integrarían el contingente debía ser el primer elemento de la nueva política de inmigración. En efecto, a lo largo de los primeros años el Gobierno cerró acuerdos en esta materia con Colombia, Marruecos, Polonia, Ecuador, República Dominicana y Rumanía. Un balance global de los resultados de estos acuerdos para la práctica del sistema de contingente obliga a centrarse en dos elementos diversos: por un lado el contenido de los acuerdos; por el otro la elección de los países con los que se firma el correspondiente Acuerdo.

En cuanto a los contenidos, los acuerdos no contienen ningún compromiso concreto de asignación de plazas a los nacionales de cada país. Del Acuerdo pues no nace garantía alguna de entrada para aquellos nacionales dispuestos ya a emigrar, ni tan siquiera una expectativa mínimamente concreta derivada de un número de plazas abiertas que les permita confiar en el contingente frente a la posibilidad, en cambio muy real y concreta, de la entrada irregular o la entrada con visados de corta duración. De hecho el contenido fundamental del Acuerdo es, junto al compromiso político español de canalizar a ese país una parte indeterminada de su contingente, la



asunción por la administración laboral del país de origen de las funciones de selección de candidatos, con la eventual participación de los empleadores españoles, descargando de tal función a los consulados de España, que por otro lado carecían, y carecen, de medios materiales y personales adecuados a esa tarea. Es difícil no vincular esta remisión casi incondicionada a las administraciones de origen (con sus distintas características) con el resultado final de la experiencia del contingente, caracterizado por un muy desigual grado de eficacia en los diversos países, y en especial por un considerable éxito (comparativo por lo menos) en el caso polaco, y un igualmente considerable fracaso en el caso de Marruecos y de los países latinoamericanos.

En cuanto a los países seleccionados, la cuestión fundamental es la de si el sistema permite elegir el origen nacional de los inmigrantes. Y fundamentalmente si permite alterar los tradicionales orígenes de la inmigración ya recibida (regular o irregularmente). Naturalmente desde el punto de vista jurídico nada impide esta alteración. Es más, el sistema de contingente se presenta formalmente como un mecanismo de ordenación de la entrada por los poderes públicos, que podrían seleccionar los países de origen por razones diversas (desde una pretendida mayor "integrabilidad" de sus nacionales hasta razones de política internacional). La experiencia española muestra sin embargo algunos problemas de esta opción. En efecto, aunque los países que concluyeron Tratados en materia de contingente incluyen a los tradicionales países de origen de la inmigración en España (muy especialmente Marruecos y los países latinoamericanos —aunque quedan fuera los países asiáticos—), también se extendieron a Polonia, de muy reducida tradición migratoria a España. El hecho de que el Acuerdo con Polonia fuese prácticamente el único de efectiva aplicación planteó prontamente el fenómeno de sustitución de la inmigración tradicional por una nueva inmigración en algunas zonas: en especial en los trabajos agrícolas de temporada los tradicionales trabajadores (irregulares) marroquíes se vieron sustituidos por trabajadores polacos a través del contingente. Dejando ahora de lado la cuestión de si esta sustitución obedeció o no a una consciente valoración sobre la "integrabilidad" o la "docilidad" de unos y otros (con elementos como el origen étnico, la religión o las tradiciones, la formación sociolaboral en primer plano), el hecho es que la entrada de los nuevos trabajadores no provocó la vuelta al país de origen de los antiguos, ni tan solo la disminución del número de entradas irregulares. En el caso español la expectativa del trabajo irregular y la fuerza de los vínculos sociofamiliares con inmigrantes ya establecidos en España simplemente mantuvo el nivel de inmigración marroquí, al que se superponía sin sustituirlo la nueva inmigración polaca.

Si recordamos que el contingente se planteaba como una alternativa a la entrada irregular, como una forma de derivar a vías regulares a los extranjeros que entraban irregularmente en España, parece pues necesario renunciar a una eventual virtualidad sustitutoria del origen nacional de los inmigrantes. Así los acuerdos de contingente (y su efectividad) deben centrarse en los países que aportan tradicionalmente el mayor número de inmigrantes a España. En nuestro caso, a diferencia de otras experiencias en derecho comparado, no se trata de encontrar "mejores" inmigrantes en una competición internacional por los más cualificados, sino de cubrir unas vacantes (fundamentalmente no cualificadas) de modo regular, evitando el paso por la irregularidad y sus nocivas consecuencias tanto para el inmigrante y su integración como para el sistema español en materia laboral y de extranjería.

C) La gestión de las ofertas en España. El fracaso del sistema y la previsión de un contingente para búsqueda de empleo.

Como acabamos de ver, la remisión de la gestión del contingente en origen a las administraciones de los correspondientes países dificultó de modo muy importante su eficacia en aquellos casos en que tales administraciones son débiles, poco estructuradas o prácticamente inexistentes. Sin embargo, las razones de que el contingente en nuestro país no consiguiera cubrir ni tan sólo las exiguas plazas que se abrían en la convocatoria debe buscarse, al margen de los condicionantes económicos ya señalados, en la propia gestión en España, y no simplemente en los problemas en los países de origen.

En primer lugar por la complejidad del procedimiento de presentación y gestión de ofertas que deben tramitarse a través del procedimiento de contingente. Así las ofertas han debido presentarse tradicionalmente a través de las asociaciones empresariales y no directamente por los empleadores (excepto en los casos en que éstos ofrecían un número elevado de contratos, normalmente superior a 10). Los problemas de gestión que este modelo presentaba para pequeñas asociaciones empresariales o para sectores con una muy deficitaria dinámica asociativa (de nuevo pequeños empleadores autónomos o muy claramente el caso del trabajo doméstico) desincentivaban considerablemente el recurso al contingente frente a una muy fácil contratación irregular.

Pero además, una vez lograda la presentación de la oferta, su gestión por la administración española hasta su envío al país de origen, y su gestión por la administración allí competente se han prolongado en exceso. Un proceso que exige meses de tramitación y demora, y en cambio se

enfrenta a la posibilidad inmediata de una contratación irregular (con la ventaja añadida de la selección directa por el empleador) difícilmente puede conseguir imponerse.

Finalmente, ha sido una situación habitual la voluntad de recurrir al contingente por parte del empleador haya chocado con la inexistencia de plazas con las características demandadas. En efecto, debe recordarse que el listado del contingente es un listado limitado territorial y sectorialmente. Las deficiencias en la definición de ese listado, a las que antes se hacía referencia, no sólo ocasionan un número de plazas inferior al necesitado, sino también un perfil de esas plazas distinto al efectivamente demandado: si los sectores que más intensivamente van a ocupar trabajadores extranjeros no están bien representados en el procedimiento de definición del contingente, o no son capaces de prever con la antelación adecuada sus necesidades, es perfectamente posible que queden vacantes muchas plazas previstas mientras que no puede darse acogida a ofertas de empleo reales, con características territoriales o sectoriales distintas a las determinadas en la resolución de convocatoria. La práctica española durante todos estos años muestra la vigencia de esta posibilidad, que explica suficientemente la paradoja antes indicada de una previsión de plazas escasa y una cobertura insuficiente de esa previsión.

La conciencia de esta situación llevó a prever a partir del año 2003 un mecanismo específico del contingente para el sector del trabajo doméstico, mecanismo que después encontraría entrada y una posibilidad de ampliación en el Reglamento a través de la noción del contingente para la búsqueda de empleo. Este nuevo modelo (que se superpone al contingente tradicional sin sustituirlo) trata de salvar algunos de los obstáculos a los que se venía enfrentando el sistema de cupos puesto que es el Estado quien directamente valora que en un sector existirán vacantes a cubrir por extranjeros, sin necesidad de que los empresarios o empleadores correspondientes planteen esa necesidad. A partir de esa decisión estatal, se abre en la convocatoria del contingente un número de plazas que permitirán la entrada en España sin oferta ninguna, sino sólo a partir de esa valoración del Gobierno. Los extranjeros que obtengan de este modo un visado de entrada tendrán tres meses para buscar un empleo por su cuenta. Si lo consiguen, el contrato de trabajo les permitirá consolidar su situación como residentes por razones laborales; si no, a los tres meses la eficacia de su visado se agota y deben volver a su país de origen.

El nuevo sistema, pendiente aún de real aplicación, plantea así finalmente la valoración política de la situación del mercado de trabajo en un sector determinado y asume que los empleadores en ese sector no pueden prever con antelación sus necesidades o no están dispuestos a

acudir a un sistema de selección a distancia y de excesiva lentitud. Se piensa en especial en la situación del sector del trabajo doméstico, pero el reglamento no cierra el sistema a este ámbito, sino que prevé que el Gobierno pueda aplicarlo igualmente en otros sectores que presenten problemas para la efectividad del modelo general del contingente.

#### D) El cierre del "régimen general".

Ya desde la primera convocatoria de contingente, en el año 2001, se planteó por parte del Gobierno que la opción por el contingente debía conllevar el cierre en la práctica del "régimen general", de manera que éste sólo se podía activar de manera subsidiaria al modelo de contingente. Este planteamiento llegó a su expresión definitiva en la convocatoria del contingente para el año 2002, en el que expresamente se ordenaba la inadmisión a trámite de las solicitudes tramitadas por el régimen general mientras se encontrara abierto el contingente.

Tras una considerable polémica pública, diversas sentencias judiciales vinieron a considerar ilegal la decisión gubernamental, tanto por motivos formales (su inclusión en un acto de mera convocatoria del contingente) como materiales (pues la Ley nada preveía sobre el cierre del régimen general cuando estuviera abierto el contingente). Interesa sin embargo destacar aquí este aspecto porque evidencia una posición gubernamental contraria al régimen general que, a pesar de las sentencias citadas, iba a conseguir el práctico cierre de esa vía mediante una interpretación muy estricta de la situación del mercado de trabajo nacional, cuya consideración sí imponía la ley para autorizar un visado por razones laborales a partir de una oferta de trabajo nominativa. La Administración iba a tomar en consideración a lo largo de estos años cualquier elemento que permitiera afirmar que existían españoles en situación de responder a esa oferta, independientemente de su ubicación territorial e incluso de las características concretas de la plaza ofrecida.

Así, entre los años 2000 y 2004, el régimen general quedaba como una vía prácticamente testimonial que, al margen de su utilidad en casos concretos, en nada alteraba las posibilidades generales de entrada laboral en España.

E) La situación resultante: la entrada irregular.

Una breve recapitulación de la práctica de las novedades introducidas por las normas del año 2000 arroja un balance claro: si, de un lado, el contingente tiene un impacto reducido por sus cifras mínimas, por una gestión deficiente y por el impulso de la economía sumergida, y, de otro lado, el régimen general se reduce prácticamente a la nada entre el cierre formal y la práctica de rechazo general a partir del criterio de la situación nacional del empleo, las vías de entrada regular por razones laborales resultan inexistentes. Sin embargo, tanto la presión migratoria como las demandas de los empleadores españoles (forzadas a moverse en la irregularidad, estructural o coyuntural de acuerdo con la distinción antes apuntada) se mantienen en un nivel alto (pese a que en principio las medidas de cierre de fronteras y restricción de las vías de regularización estaban llamadas a reducir el “efecto llamada” de una legislación considerada siempre permisiva en exceso). De este modo, la entrada irregular, o la permanencia irregular tras una entrada formalmente regular para estancia de corta duración, se convierten en la regla, naturalmente impulsadas por una tradición de regularización posterior que los años noventa habían llegado prácticamente a formalizar.

La irregularidad pues (en este caso sin regularización posterior ante la práctica también extraordinariamente cerrada de la administración en la aplicación de las vías que la ley había previsto para el acceso a la regularidad de extranjeros en situación irregular pero con un trabajo estable en España) se convertía de nuevo en la auténtica y prácticamente única vía de entrada a España por razones laborales. Ante esta situación el Reglamento del año 2004 debía plantear nuevas alternativas.

#### *1.6.- El Reglamento de 2004 y la apertura de un sistema complejo de entrada regular: arraigo, contingente(s) y el nuevo “régimen general”.*

En cierto modo, la opción del nuevo Reglamento está en la recuperación del espíritu de las leyes del año 2000 y la revalorización de la práctica desarrollada en estos años. La norma, desde la aceptación de un modelo de desarrollo económico difícilmente sostenible social y ecológicamente, pretende instrumentar vías de entrada regular por razones laborales que se constituyan en alternativa a la llegada irregular y den respuestas a la existencia de una real demanda de mano de obra extranjera en nuestro país. Pero a diferencia de las normas, y sobre todo de las prácticas administrativas examinadas, no se decanta por uno de los procedimientos de entrada (régimen

general, contingente general, contingente para búsqueda de trabajo, regularización ordinaria), sino que pretende crear un sistema que articule todas estas posibilidades, aprovechando así todas sus virtualidades y la adecuación de cada una a las necesidades de concretos sectores de nuestro mercado laboral. En cierto modo se renuncia a que los empleadores cambien su modo de actuar para adecuarse a una nueva normativa para, por el contrario, adecuar la normativa a los diversos modos de actuar existentes, descartando tan sólo (y además sólo parcialmente) la idea de la contratación irregular.

Naturalmente lo que sigue no es más que un esbozo de la normativa introducida por el Reglamento, pues su aplicación (que como hemos visto es siempre decisiva para el cumplimiento de las expectativas despertadas por la norma), debe aun concretarse en la mayor parte de los ámbitos.

El Reglamento mantiene la apuesta por el contingente. Como hemos visto algunos de sus principales problemas se encuentran en su gestión, y especialmente en el procedimiento de aprobación de la correspondiente resolución de convocatoria con el listado de plazas y sus características. Las mejoras pues habrán de venir de esa gestión, sobre todo teniendo en cuenta que el procedimiento de definición del contingente no se ha alterado sustancialmente excepto para reducir el papel de las Comunidades Autónomas en el Consejo Superior de Políticas de Inmigración, lo que en cualquier caso no parece ser muy adecuado para una valoración real de las necesidades del mercado de trabajo.

Por otro lado, como antes se avanzaba, el Reglamento asume y amplía las posibilidades del contingente para la búsqueda de empleo, flexibilizando así la característica fundamental del modelo español de contingente y también su elemento más problemático hasta hoy: la necesidad de la contratación en origen. Ciertamente esta previsión asume algunos riesgos y responsabilidades para el Estado: desde la evaluación de la cifra de plazas que podrá asumir el mercado a la selección de los candidatos en función de sus capacidades o la voluntad (si su número es elevado) de evitar que aquéllos que no consigan un contrato de trabajo en tres meses permanezcan irregularmente en España. Pero apuesta decididamente en cambio por mecanismos más adecuados a las necesidades de los concretos sectores y apoyados en una valoración abstracta de sus necesidades por parte de las autoridades públicas.

Si ambos contingentes son complementarios entre sí, esa complementariedad es también la regla para el nuevo "régimen general". De hecho la configuración del "régimen general" es la novedad fundamental del sistema, junto con la propia asunción de ese "sistema", es decir de diversas vías complementarias de entrada.

Las novedades del régimen general pueden ordenarse en dos ideas fundamentales: su apertura, de manera que la condición del sometimiento a la situación del mercado nacional del trabajo permita una práctica efectiva de la contratación de extranjeros en origen; y su mayor remisión a criterios políticos generales de valoración de la situación del empleo frente a la tradición de un examen administrativo particularizado basado en el contraste con los datos concretos de que dispone la Administración. En conjunto se pretende que aquellos sectores o empleadores que prefieran asumir por sí mismos la búsqueda del trabajador extranjero en el país de origen (frente al sistema del contingente), o que operen con una menor previsión que no les permita acogerse a ese sistema, tengan esta puerta abierta siempre que en efecto no signifique una pérdida de opciones de empleo para el nacional o el residente, pero esta cautela debe aplicarse ahora de modo más realista y menos automático. En realidad se prevén dos sistemas dentro del nuevo régimen general:

El primero parte de una decisión política, del Gobierno, que debe fijar trimestralmente un listado de "puestos de trabajo de difícil cobertura", ordenados sectorialmente y por provincias a partir de las propuestas de los órganos competentes en materia laboral y en especial de las Comunidades Autónomas. A diferencia de lo que ocurre en el contingente no se trata de una cifra de plazas, sino de una descripción de puestos de trabajo, sin contingentar. Durante los tres meses de vigencia de ese listado, toda oferta nominativa destinada a un trabajador en el extranjero enmarcada en uno de los puestos de trabajo previstos será autorizada, considerándose compatible con la situación nacional del empleo. Las ventajas frente al sistema anterior son muy considerables: en primer lugar el nuevo procedimiento realiza una evaluación global del mercado en cada provincia: se evita así el rechazo de ofertas por la existencia de una sola persona o un número muy reducido de desempleados en ese sector, que difícilmente podrían cubrir realmente el puesto de trabajo. Y además se realiza la valoración sobre el marco provincial, lo que resulta mucho más adecuado dada la escasa movilidad de nuestros trabajadores que un examen sobre el total del territorio español, como el que en ocasiones realizaba hasta ahora la administración. Pero además se consigue un grado de seguridad muy elevado por parte del empleador y del trabajador: no dependen ya de la decisión concreta y futura, indeterminada, del responsable administrativo competente, sino que parten de una decisión política previa: si el puesto está en el listado saben que la oferta será

autorizada. Esta confianza es muy relevante para un efectivo uso de esta vía, que en cualquier caso depende de una adecuada realización de los listados, cuya adecuación trimestral, por otro lado, permite corregir disfunciones y reaccionar ágilmente a las necesidades y movimientos del mercado.

El segundo en cambio es subsidiario del primero, para aquellos casos en que la previsión general no ha contemplado las necesidades del empleador. Si la oferta no se incluye en los puestos de trabajo del listado, el empleador puede igualmente proceder a la contratación en origen si en efecto no existe ningún candidato español o ya residente adecuado a ese puesto. A estos efectos deberá procederse a ofrecer el contrato a través de la correspondiente Oficina de Trabajo que será la responsable de certificar si existe o no candidato adecuado al puesto, pero no en función de un examen abstracto de las bases de datos del INEM, sino de los candidatos efectivamente presentados. Si éstos son existen, o no cumplen con el perfil necesario (a juicio de la Oficina) deberá proceder a certificar la falta de candidato y la oferta podrá tramitarse a un extranjero sin ulterior control administrativo sobre su compatibilidad con la situación nacional del empleo. Es esta falta de control ulterior lo que resulta novedoso, pues hasta hoy el sistema exigía un nuevo control (abstracto, en función de los datos disponibles en el INEM) por la administración de extranjería que acostumbraba a finalizar con el rechazo de la oferta.

Ambas posibilidades resitúan de nuevo al "régimen general" en el centro efectivo de nuestro sistema de entrada laboral, por su flexibilidad y la facilidad de la autorización. De hecho la combinación del nuevo régimen general con el contingente ofrece por primera vez sistemas adecuados tanto para una oferta nominativa como para ofertas genéricas, y permite esperar una mayor efectividad de las vías de entrada regular, a reserva naturalmente de lo que depare su aplicación y sobre todo la elaboración de los correspondientes listados.

Aunque no se trate propiamente de un mecanismo de entrada y su sede esté en las formas de regularización tratadas en otro capítulo de este volumen, debe aquí reseñarse que el "sistema" se completa con una previsión de regularización de los trabajadores en situación irregular. Se asume pues que a pesar de las novedades introducidas, la entrada irregular puede seguir jugando un importante papel que no puede ignorarse. Aún así se responde con timidez, pues tan solo se prevé un doble sistema de regularización "ordinaria": bien a través de (hipotéticas) denuncias al empleador irregular, bien a través de una prolongada estancia irregular (tres años) y la concurrencia de una oferta de trabajo y vínculos familiares (sustituibles por un informe de integración de las correspondientes autoridades locales).



Así pues la nueva regulación no pretende tanto sustituir nuestro sistema tradicional basado en las ofertas de trabajo por uno nuevo, cuanto aprovechar y aplicar simultáneamente los diversos modelos ensayados, con escaso éxito, en los últimos años. Se entrevé, no obstante, el intento de romper la dinámica que hasta hoy ha conjugado el miedo a una decidida apertura de vías de entrada regular y el aumento exponencial de la inmigración irregular, y asumiendo desde los poderes públicos la responsabilidad de una ordenación de esas dinámicas de entrada laboral. A la espera de poder comprobar los resultados que depare el desarrollo aplicativo de tales novedades, quedaría por analizar el sentido de las restricciones ya no en el régimen de entrada sino en el de renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo, restricciones que el Reglamento no solo mantiene sino que refuerza.

## **2.- La autorización para trabajar.**

La entrada regular en España por motivos laborales (o la regularización de una previa estancia irregular) da lugar a la autorización para ejercer una actividad laboral. Una vez examinada la forma de acceder a esa autorización vamos a ocuparnos brevemente de su régimen, centrándonos en su relación con la autorización para residir en primer lugar y en su posible limitación a sectores o territorios en segundo lugar. Finalmente dedicaremos algunos párrafos a la autorización para el trabajo por cuenta propia, que presenta características muy distintas a las hasta aquí examinadas.

### *2.1.- Trabajo y residencia.*

#### **A) Residencia sin trabajo.**

La existencia independiente de la autorización para trabajar frente al permiso de residencia es un elemento de progresiva superación en nuestro ordenamiento, aunque todavía hoy se mantenga esa situación en algunos casos. De hecho, la idea de reconocer un derecho a residir a una persona a la que se niega sin embargo el derecho a trabajar plantea considerables problemas desde la perspectiva constitucional, pues la vinculación del acceso al mercado de trabajo con la posibilidad de un desarrollo vital digno y efectivo es sin duda muy estrecha.

Sin entrar ahora en las causas que pueden permitir esa separación (que obedecerán habitualmente a la disponibilidad de otro medio de aseguramiento de las necesidades vitales) lo

cierto es que la evolución de las normas en materia de inmigración han venido a disminuir los efectos de esa distinción; y lo han hecho a través de diversos expedientes:

- En primer lugar, debilitando hasta su práctica desaparición la sanción del trabajo por parte del residente no autorizado a trabajar. Desde las leyes del año 2000 esta situación fundamenta una sanción muy grave contra el empresario afectado; pero no afecta a la situación de residencia del extranjero infractor. Parece pues asumirse que las finalidades que permiten excluir a alguien del mercado de trabajo en ningún caso tienen una fuerza equiparable a su propio derecho de residencia, lo que, para el extranjero al menos, aproxima ambas situaciones considerablemente.

- En segundo lugar, previendo considerables facilidades para el extranjero residente en el acceso a la autorización para trabajar. En el ordenamiento actual (y prácticamente desde las leyes del año 2000 que culminan un adinámica iniciada ya con el Reglamento de 1996), el extranjero residente prácticamente en ningún caso debe someterse al límite de la afectación a la situación nacional del empleo, de modo que cualquier oferta de trabajo recibida (con los requisitos generales al respecto) le permite acceder casi automáticamente a la autorización para trabajar. Sin embargo no debe minusvalorarse la dificultad precisamente de obtener esa oferta a falta del permiso: la creciente presión contra la contratación irregular ha generalizado la exigencia del permiso, y con ella, la renuencia a formalizar ofertas de trabajo a falta de la previa autorización.

- Finalmente, la normativa ha generalizado los supuestos en que el acceso al permiso de residencia por motivos ajenos a una entrada laboral comporta automáticamente la autorización para trabajar: de hecho, tras la aprobación del Reglamento puede sostenerse que sólo la reagrupación familiar da lugar a una residencia ajena al trabajo, pues de hecho el acceso a la autorización para trabajar en estos casos termina con el estatuto de reagrupado para acceder a un estatuto independiente. En cambio, tanto los supuestos de regularización por arraigo como los permisos humanitarios o derivados del asilo asumen automáticamente la autorización para trabajar.

Esta evolución es especialmente adecuada ante los problemas derivados de una residencia sin posibilidad de acceso al trabajo, en especial cuando éste va a ser el elemento fundamental que permita plantear la suficiencia de medios económicos del extranjero y, con ella, su posibilidad de permanencia a través de las correspondientes renovaciones.

Ante esta situación se ha cuestionado ya el sentido de mantener la distinción entre ambas autorizaciones, de manera que la autorización de residencia conllevara la autorización para trabajar, independientemente de las razones que están en la base de la residencia y que, en el caso de ser laborales, habrán obligado a un examen específico de la oferta de trabajo en el momento de la entrada, como se veía en el anterior apartado de este Capítulo.

El Reglamento parece avanzar en este sentido de simplificación al integrar autorización para trabajar y para residir en un único documento, que en caso del permiso inicial es además el visado. Esta simplificación, a la que sin duda debe darse la bienvenida, plantea sin embargo alguna cuestión en la medida en que se vincula establemente (durante el primer año por lo menos) residencia y trabajo (o falta de autorización para trabajar). Así el acceso a una autorización para trabajar significa en realidad un cambio completo del estatuto del extranjero, previsto indudablemente en el Reglamento y perfectamente posible, pero que se presenta como algo más complejo (y ante lo que plantear más cautelas) que la antigua adquisición de una autorización adicional que no alteraba la de residencia subyacente.

#### B) ¿Trabajo sin residencia?

Naturalmente el trabajo sin autorización de residencia existe, y es el supuesto típico del residente irregular. Lo que aquí quiere plantearse es la posibilidad de asumir esa realidad y proceder a autorizar el trabajo de un residente irregular.

De hecho nuestro ordenamiento no está tan lejos de esta situación cuando asume que la falta de autorización no invalida el contrato de trabajo, ni los derechos y prestaciones que puedan corresponder al extranjero. Al margen ahora de la polémica interpretativa de los últimos meses sobre el alcance de esas prestaciones, el ánimo protector del extranjero en situación irregular es patente. Pues bien, esa protección, y en especial la lucha contra el trabajo en la economía irregular, podrían abordarse mejor si el extranjero, sin perjuicio de mantener su irregularidad y la posibilidad por tanto de ser expulsado, pudiera acceder mientras permanece en España a aquellos puestos de trabajo de la economía regular que no significan un perjuicio para el trabajador español (es decir, sometido a un examen de la "situación nacional del empleo"). De este modo la vinculación entre extranjero en situación irregular y economía irregular podría también empezar a romperse. Finalmente a la vista de la experiencia cosechada en los veinte años transcurridos desde la primera

ley de extranjería, parece claro al menos que la lucha contra la irregularidad no ha cosechado excesivos éxitos del inescindible binomio *inmigrante irregular-trabajador irregular*.

## 2.2.- *La limitación territorial y sectorial de la autorización para trabajar.*

Las autorizaciones para trabajar pueden estar sometidas (de hecho debieran estar sometidas) a una serie de limitaciones en su vigencia territorial y sectorial. Tales limitaciones, tradicionales en nuestro ordenamiento, resultan esenciales para el respeto de las condiciones que dieron lugar a la autorización. En efecto, si todo el sistema se fundamenta en unas características concretas de la oferta que da lugar a la autorización (características vinculadas normalmente al sector y categoría, o a la provincia, pues recuérdese que los listados de contingente y régimen general se estructuran en estos criterios), resulta incoherente permitir que tras asumir inicialmente el puesto de trabajo el extranjero pueda renunciar al mismo a cambio de otro de características opuestas.

Sin embargo la práctica administrativa de imposición de esas limitaciones, y sobre todo de control del respeto de las mismas, ha sido muy deficitaria. Problemas técnicos y de medios en especial han llevado a que la situación del extranjero que alcanza su autorización a través de una oferta en el sector agrícola murciano y a pesar de ello acaba trabajando en pocos meses en la construcción en Madrid no sea excepcional. Desde la lógica de la propuesta, debería pues hacerse énfasis en la existencia y efectos de las limitaciones, asumiendo que trabajar fuera de las mismas equivale a trabajar sin autorización, con las pertinentes sanciones para el empleador y los efectos para el extranjero en el momento de renovar sus permisos, siempre y cuando la situación fuese imputable a él.

Ciertamente esa limitación no puede ser indefinida. La progresiva integración del extranjero y su equiparación a los derechos de los nacionales exige que tales limitaciones no puedan prolongarse más allá de lo necesario para evitar un fraude al sistema de entrada. Y ese plazo de necesidad ha venido fijándose en la primera renovación del permiso. La duración general de un año de las autorizaciones iniciales deja desde luego fuera de dudas la proporcionalidad de esta medida.

### *2.3.- El trabajo por cuenta propia.*

La regulación del trabajo por cuenta propia en nuestro sistema obedece a líneas distintas a las hasta aquí expuestas. Naturalmente el carácter central de las ofertas y su autorización es un elemento aquí inaplicable. Pero además la regulación legal y reglamentaria de este ámbito ha sido tradicionalmente muy parca. En cambio su virtualidad es creciente, y el acceso de extranjeros a la creación de negocios propios un elemento cada vez más frecuente.

El Reglamento de 2004 contiene algunas reglas al respecto, con mayor detalle de lo que sucedía tradicionalmente. A pesar de no ser esta la solución reglamentaria puede ser de interés distinguir entre una solicitud de autorización para trabajar por cuenta propia presentada desde el extranjero, como fundamento para una residencia laboral nueva, y una solicitud presentada por un inmigrante ya residente legal en España a partir de otro título de residencia.

La obtención de un visado, y posteriormente de una autorización inicial, para trabajar por cuenta propia es absolutamente excepcional. El ordenamiento contempla esta situación con desconfianza y acumula una serie de cautelas y controles para evitar autorizaciones basadas en situaciones con insuficientes perspectivas de estabilidad y, sobre todo, simplemente carentes de interés para la economía y la sociedad españolas.

Así, la aportación de elementos que permitan discernir un interés español en el proyecto empresarial es el requisito fundamental en este caso: creación de puestos de empleo o beneficios relevantes para la economía (aplicación de nuevas técnicas de producción, introducción de nuevas actividades productivas...) se convierten en los parámetros sobre los que medir la solicitud, al margen de un control de realidad y viabilidad económica del proyecto. De este modo, la vía de entrada para trabajo por cuenta propia se convierte en absolutamente excepcional.

Las reglas para el acceso a actividades por cuenta propia de los extranjeros ya residentes no son formalmente muy distintas, aunque sí existe una previsión más generosa cuando el extranjero pretende ejercer simultáneamente una actividad por cuenta ajena (la que fundamentó la residencia en su momento) y otra por cuenta propia. Al margen naturalmente queda el extranjero con estatuto de residente permanente, que se encuentra equiparado al nacional español y puede por lo tanto desarrollar estas actividades sin requisitos especiales.

En el resto de los casos, a pesar de la existencia de iguales requisitos (demostración de efectos beneficiosos para la economía española), la práctica administrativa parece apuntar a una valoración más flexible de los mismos, permitiendo un creciente acceso de los extranjeros a esta situación, más fácil cuanto mayor sea la duración de su residencia. Sería ésta una regla coherente con el principio de progresiva equiparación del extranjero con el nacional en cuanto a su comportamiento en el mercado laboral, sin más distinción que el control sobre la suficiencia de medios de vida operado en las sucesivas renovaciones hasta la obtención del permiso permanente.

-----

## Capítulo 7.- Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004).

Lorenzo Cachón Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid

**Sumario:** 1.- La constitución de la "España inmigrante" y el mercado de trabajo. 2.- ¿Suecas o Ecuatorianas?: "inmigración excelente" e inmigrantes discriminados. 2.1.- Estructura de edad de la población: una población muy joven. 2.2.- Activos y tasas de actividad: "hechos diferenciales" de la inmigración en España. 2.3.- Importantes diferencias activos inmigrantes por Comunidades Autónomas. 2.4.- Tasas de empleo: los inmigrantes trabajan más que los españoles. 2.5.- Estructura social del mercado de trabajo. 2.6.- Diversos procesos de discriminación en el mercado de trabajo.

\* \* \*

Abordar el análisis de la inmigración desde su relación con el mercado de trabajo de los países de acogida implica varias limitaciones que hay que poner de relieve. Una limitación *analítica*, puesto que, por una parte, no tomamos en consideración más que el punto de llegada y no las características del mercado laboral de partida y, por otra, olvida que no todos los movimientos migratorios derivan de consideraciones laborales sino que otros componentes (reagrupaciones familiares o refugiados) tienen una importancia notable y una incidencia sobre los mercados de trabajo. Pero, además, hay aspectos no laborales que tienen una gran influencia en el funcionamiento del mercado de trabajo como es el sistema educativo o el mercado de la vivienda. Una limitación *teórica*, ya que esta manera de estudiar las migraciones parte de la consideración de factores de atracción y de rechazo (*push/pull*) como elementos explicativos de los procesos migratorios y, sin embargo, su capacidad para comprender estos fenómenos es limitada. Sería necesario enmarcar dichos factores en una teoría de las migraciones más general (en la línea que plantean, por ejemplo, Massey, Arango y otros 1998). Incluso su estudio desde la teorías de la segmentación de los mercados de trabajo, aunque sea un enfoque con gran capacidad heurística, tiene importantes limitaciones. Y también hay una limitación *política* porque pone el acento en el carácter instrumental de la inmigración (y de los inmigrantes) y olvida lo que señalaba Max Fisco: "Queríamos mano de obra y llegaron personas". Un debate sobre la inmigración debería abarcar la dimensión política y los derechos humanos para superar la "herida original de las políticas de inmigración" (Lucas 2002). Ese debate puede comenzar por el estudio de la inmigración y mercado de trabajo pero no puede cerrarse ahí.

Piore (1983), sintetizando investigaciones sobre las migraciones laborales, ha señalado que “las sociedades industriales parecen generar sistemáticamente una variedad de puestos de trabajo que los trabajadores a jornada completa del país rechazan directamente, o aceptan solamente cuando los tiempos son especialmente difíciles (...) (Son puestos de trabajo que) ofrecen poca seguridad, pocas posibilidades de promoción y poco prestigio. Muchas veces, se consideran degradantes. Encontrar gente para cubrirlos plantea un continuo problema a cualquier sistema industrial”. Y añade: “El verdadero determinante de los flujos de emigración es el proceso de desarrollo económico de la región industrial, especialmente el número y las características de los puestos disponibles”. Este planteamiento es útil para comprender la constitución de la “España inmigrante” y la posición que ocupan los inmigrantes en el mercado de trabajo.

Las tensiones en los mercados de trabajo europeos que reflejan recientes investigaciones (OCDE 2002) y que están en la base de la necesidad (y la demanda) de mano de obra inmigrante son de dos tipos: los que derivan de un *desajuste (mismatch)* entre oferta y demanda (desajuste que se produce no sólo en las cualificaciones, sino entre las expectativas de la oferta y las características de la demanda) y los que nacen de una *escasez* (absoluta o relativa) de mano de obra en determinados sectores, ocupaciones y/o comarcas. Se puede considerar como un reflejo de esa situación el hecho de que los empleadores señalen que experimentan dificultades para cubrir determinados puestos de trabajo y soliciten mayores contingentes de inmigrantes o el “Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura” para el tercer trimestre de 2005<sup>1</sup>. Pero que no hay que identificar esas dificultades señaladas para contratar trabajadores con los problemas de escasez en el mercado. Y otra cuestión son las políticas empresariales que pueden utilizar unos colectivos para desplazar a otros que han consolidado y fortalecido su situación en el mercado.

### **1.- La constitución de la “España inmigrante” y el mercado de trabajo.**

España pasó a mediados de los ochenta de ser un país de emigración a tener un saldo positivo en el flujo migratorio, aunque no en términos de stocks (lo que sólo ha ocurrido a lo largo de 2001). Pero hay algo más importante que esa simple inflexión de los datos de los flujos: son los cambios en

---

<sup>1</sup> Este catálogo está previsto en el artículo 50.a) 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, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre y contiene las ocupaciones en las que los Servicios Públicos de Empleo han encontrado dificultades para gestionar las ofertas de empleo que los empleadores les presentan cuando quieren cubrir puestos de trabajo vacantes (Puede verse en [www.inem.es](http://www.inem.es)).



España que comienzan a “institucionalizar” la inmigración como un “hecho social” desde el año 2000. Hasta llegar ahí se ha producido un largo proceso en un corto período de tiempo en el cual el mercado de trabajo (y las transformaciones sociales en España) ha jugado un papel clave.

Desde esa perspectiva se pueden distinguir tres grandes etapas en la constitución de la “España inmigrante”: hasta 1985; desde 1986 a 1999; y desde este año en adelante. Estas etapas son marcadamente diferentes en el volumen de inmigrantes, pero no pueden fundamentarse los cambios de etapas en una variable continua porque eso sería atribuir a los números un poder heurístico que no les es propio. Son cambios cualitativos de carácter estructural los que permiten señalar el paso de una etapa a otra y así (re)construir esta historia social de la inmigración reciente en España (Cachón 2002 y 2003b).

La *primera etapa* transcurre hasta 1985. La incipiente España inmigrante es sobre todo europea (un 65% de los extranjeros residentes en 1981), latinoamericana (un 18%) o de América del Norte (7%). Menos de un 10% provenían de África o Asia. Más de 180.000 de los de 200.000 extranjeros residentes en España en 1981 o provenían de países de *nuestra* cultura europea o de *nuestra* cultura e idioma en Latinoamérica. Aquéllos provenían de países en general más desarrollados que el nuestro y éstos llegaban a España en muchos casos por razones políticas huyendo de las dictaduras latinoamericanas. En esta fase de la inmigración, los factores determinantes de la inmigración de los europeos son la incipiente residencia en las costas españolas de jubilados y los desplazamientos de trabajadores ligados a empresas de sus países de origen, y en el caso de los no europeos, son la expulsión (en muchos casos por motivos políticos) de sus países de origen.

La *segunda etapa* se puede situar entre 1986 y 1999. España pasó a mediados de los ochenta, de un modo relativamente inesperado (véase Izquierdo 1996), de ser un país de emigración a tener un saldo positivo en el flujo migratorio, aunque no en términos de stocks (lo que sólo ha ocurrido a lo largo del 2001). Pero hay algo más importante que esa simple inflexión de los datos de los flujos migratorios. Algo cambia en España a mediados de los ochenta que comienza a transformar a la inmigración en un “hecho social” y que hace aparecer una “nueva inmigración”: *nueva* por sus zonas de origen y el nivel de desarrollo de estas zonas (empezando por África -y especialmente Marruecos- y en la década de los noventa el Este de Europa y países asiáticos); *nueva* por sus culturas y sus religiones no cristianas (como, por ejemplo, el Islam); *nueva* por sus rasgos fenotípicos (árabes, negros y asiáticos) que los hacen fácilmente identificables entre la población; *nueva* por las motivaciones económicas de la inmigración y por la existencia de un efecto llamada

desde el mercado de trabajo español (que afectará a colectivos marroquíes y latinoamericanos, pero en este caso con características diferentes a los que llegan en la primera etapa); y *nueva* por ser (inicialmente) individual (de varones o de mujeres). Esta “nueva inmigración”, que se añade a los extranjeros de la primera etapa diversificando la composición de la inmigración, producirá efectos importantes en la estructura social y en las actitudes de los españoles que van a descubrir el (nuevo) fenómeno. En esta etapa comienza también un proceso importante de reagrupación familiar de los “nuevos inmigrantes” y la aparición de cierta inmigración infantil y de una incipiente segunda generación.

Para explicar lo acontecido en España a mediados de los ochenta, podemos decir con Massey, Arango y otros (1998) que “la migración internacional tiene su origen en procesos de desarrollo económico y de transformación política en el contexto de una economía de mercado en proceso de globalización (teoría del sistema mundial)” y que “en las naciones centrales, el desarrollo postindustrial lleva a una bifurcación del mercado de trabajo, creando un sector secundario de empleos mal pagados, en condiciones inestables y con escasas oportunidades de progreso (teoría del mercado dual de trabajo). Esta bifurcación es particularmente aguda en las ciudades globales, donde la concentración de pericia empresarial, administrativa y técnica, conduce a una concentración de rentas y a una fuerte demanda auxiliar de servicios con salarios bajos (teoría del sistema mundial). Puesto que los nativos rehuyen los empleos del sector secundario, los empleadores se valen de trabajadores inmigrantes y a veces, mediante la captación, desencadenan directamente los flujos migratorios (teoría del mercado dual de trabajo)”. A esto habría que añadir un elemento planteado, entre otros, por Portes y Böröcz (1998): “La emergencia de flujos (...) requiere una penetración previa de las instituciones de la nación estado más fuerte sobre aquellas de las naciones emisoras más débiles”.

El factor desencadenante de esta segunda etapa es un el “factor atracción” que produce un “efecto llamada” desde la lógica de la reestructuración del mercado de trabajo que se produce en España en esos años, de un cambio notable en el nivel de deseabilidad de los trabajadores autóctonos y de un proceso acelerado de transformación social: el *desajuste* (creciente) entre una fuerza de trabajo autóctona que ha ido aumentando paulatinamente su “nivel de aceptabilidad” y la demanda de trabajadores para ciertas ramas de actividad de un mercado de trabajo secundario que los autóctonos estaban cada vez menos dispuestos a aceptar porque las condiciones de trabajo no estaban a la altura de lo que consideraban aceptable.

Ese incremento del nivel de aceptabilidad está relacionado con la entrada de España en las Comunidades Europeas (en 1986), con el crecimiento económico que se experimenta en el sexenio 1986-1992, con el desarrollo del Estado de bienestar en esos años, con el aumento del nivel educativo de la población activa, con el mantenimiento de las redes familiares y con el rápido aumento de las expectativas sociales (Cachón 2002). Está relacionado también con una progresiva dualización social característica de las "ciudades globales" donde una creciente concentración de rentas produce una fuerte demanda de servicios auxiliares de salarios bajos.

El *desajuste* se verá agudizado desde 1992 con la llegada al mercado laboral de las cohortes de nacidos desde 1976 que comienzan a ser considerablemente menores (pues se pasa de los casi 700.000 nacidos cada año entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta a los 363.000 nacidos en 1996, que comenzarán a llegar al mercado laboral en 2012). Y este hecho es importante porque los sectores en los que los jóvenes tienen una mayor presencia relativa son precisamente los sectores donde se está produciendo en mayor medida la contratación de trabajadores inmigrantes. No en vano ambos colectivos, jóvenes e inmigrantes, forman parte de esa franja de fuerza de trabajo que consideramos sujetos (más) frágiles.

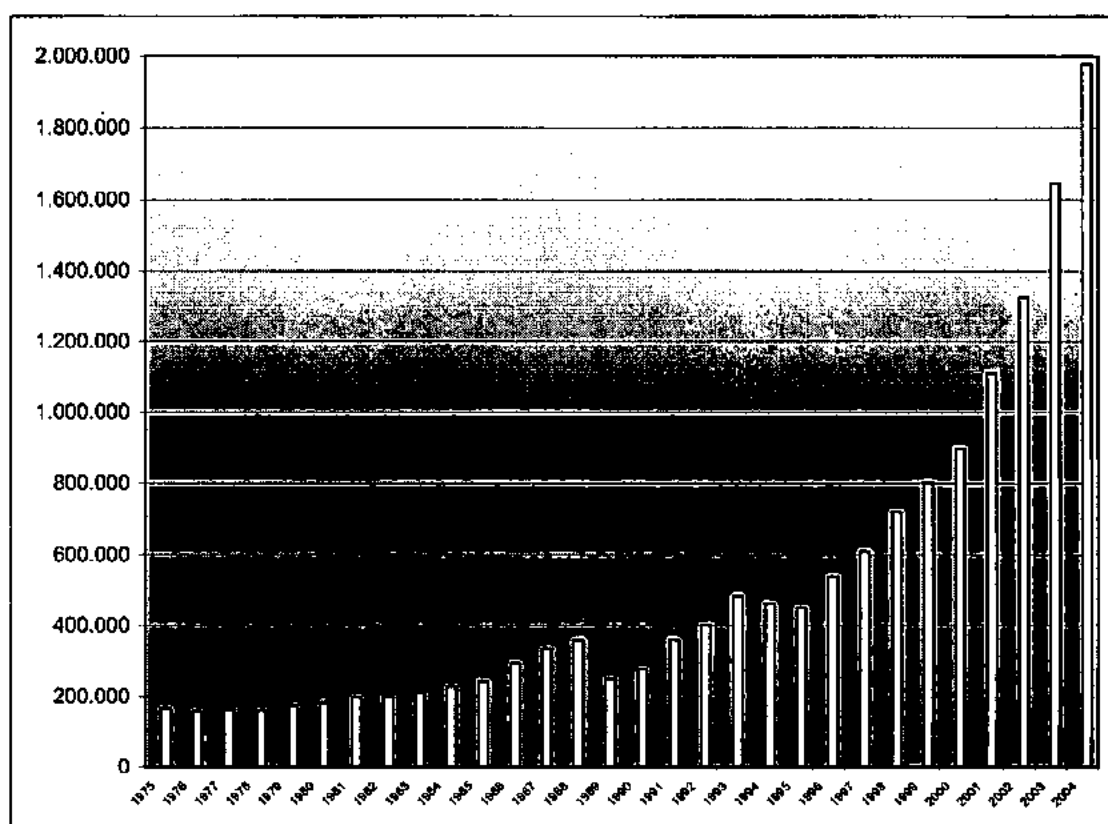
Que esta sea la lógica dominante, no quiere decir que no tengan importancia los elementos de expulsión de sus países de origen porque ambos tipos de factores (de expulsión y de atracción) juegan su papel sólo en un marco existente de relaciones estructurales (que ellos contribuyen a transformar) en el marco de un (moderno) "sistema mundial". Con este proceso, es esta segunda etapa, España comienza a aparecer en el mapa migratorio mundial y en el imaginario de los (posibles) emigrantes de algunas zonas (especialmente de América Latina, Marruecos y algunos países de Europa del Este) como un posible país de destino.

En el año 2000 se puede situar el arranque de una *tercera etapa*. Hablamos de una nueva etapa no porque la evolución de las cifras de extranjeros haya sufrido una notable aceleración desde los últimos años noventa, aunque éste sea un fenómeno de gran importancia como muestra el Gráfico 1. De medio millón de extranjeros residentes (es decir, en situación legal) en 1995-1996 se ha pasado a 2 millones a finales en 2004: es decir, se ha multiplicado por cuatro en menos de una década. Y a finales de 2005 superará probablemente la cifra de 3 millones como consecuencia del crecimiento que se viene produciendo en los últimos años y del proceso de normalización por motivos laborales que se ha desarrollado entre el 7 de febrero y el 7 de mayo de 2005 pero que todavía (julio de 2005) se está gestionando (y en el que se ha solicitado la regularización de casi 700.000 trabajadores).

Lo fundamental es, sin embargo, el cambio cualitativo por el que podemos hablar de una nueva etapa a partir del año 2000: en torno a ese año se produce la "institucionalización" de la inmigración en España como un "hecho social" o como un "problema social", en el sentido que Lenoir (1993) da a esta expresión. Según este autor, en la formación de un "problema social" se pueden distinguir tres series de factores: en primer lugar, transformaciones que afectan a la vida cotidiana de los individuos como consecuencia de los cambios del entorno. Son los producidos, sobre todo, en el mercado laboral y tienen lugar en España particularmente desde mediados de los años ochenta. Pero estas transformaciones no dan lugar a la aparición de un "problema social" porque es preciso que se produzca un proceso de "formulación pública". De ahí que, en segundo lugar, haya que tomar en cuenta los procesos de "evocación" (a través de la aparición de la inmigración, desde distintos planteamientos, en los medios de comunicación), de "imposición" (en los debates públicos, donde las agencias intermedias que trabajan con los inmigrantes han jugado un papel fundamental) y de "legitimación" (con su reconocimiento por las instancias oficiales). Este proceso ha de culminar en la "institucionalización" del "problema social", del "hecho social" de la inmigración que en España se ha ido produciendo, por ejemplo, con la creación de foros de inmigrantes en diferentes niveles administrativos, con la aprobación de "planes para la integración de los inmigrantes" que ocho Comunidades Autónomas ponen en marcha en torno a 2000, con la creación de instancias administrativas especializadas para ocuparse del colectivo que se identifica con el "problema social" o con la proliferación de estudios sobre la inmigración. La culminación del proceso y el inicio de una "reproducción ampliada" de esta constitución de la inmigración como un "problema social" ha tenido lugar en los últimos meses de 1999 y en 2000: la discusión de dos leyes de extranjería (la 4/2000 y la 8/2000), el proceso extraordinario de regularización de los primeros meses de 2000 y el especial por motivos de arraigo en 2001, la movilización de los españoles a favor de unos trabajadores ecuatorianos que iban a ser expulsados en el municipio de Totana (Murcia) en agosto de 1998, los sucesos racistas de El Ejido (Almería) en febrero de 2000 y otros lugares, el accidente de una furgoneta (auténtica institución de intermediación laboral en el mercado agrícola murciano) en Lorca en el que murieron 12 ecuatorianos en enero de 2001 y que dio origen a un proceso complejo que permitió la regularización de unos 25.000 ecuatorianos, las (numerosas) declaraciones de diferentes "responsables" políticos, sindicales y sociales, las reiteradas reclamaciones de mayores contingentes de trabajadores extranjeros por parte de sectores cada vez mas diversos y numerosos de organizaciones empresariales, la discusión en los medios sobre la "aportación" de los inmigrantes al Estado de bienestar y su relación con los cambios demográficos, las noticias sobre las llegadas o los naufragios de pateras, etc., han hecho dar un salto definitivo al

“problema social” de la inmigración en España. Y el círculo se reproduce ahora ampliadamente re-consolidando lo que a la entrada del año 2000 ya se ha constituido: la “institucionalización” del desafío de la ciudadanía y la multiculturalidad desde la cuestión inmigratoria.

Gráfico 1. Evolución de los permisos de residencia 1975-2004



Fuente: Elaboración propia a partir datos del Ministerio de Interior y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

En esta etapa comienzan a aparecer procesos relevantes de conflictos y luchas reivindicativas por la mejora de las condiciones de trabajo y de vida y -sobre todo, previamente- por la obtención de “papeles”, por el reconocimiento de una situación legal que les “habilite” para reclamar derechos ciudadanos. Y conflictos de los inmigrantes con las administraciones (como los encierros en iglesias a la entrada en vigor de la Ley 8/2000 en diciembre de 2000), conflictos entre autóctonos e inmigrantes (como los violentos acontecimientos de El Ejido de febrero de 2000) y conflictos de competencia en el mercado laboral entre colectivos de inmigrantes (como los de marroquíes y ecuatorianos en la Región de Murcia o los de los campos freseros en Huelva entre varones marroquíes y mujeres polacas o rumanas). Y reivindicaciones, no sólo de derechos civiles,

culturales, sociales y económicos, sino también de derechos políticos, como la campaña para que los residentes estables en la UE tuvieran la ciudadanía europea en Tratado por el que se establece una Constitución para Europa o la iniciativa "Aquí vivo, aquí voto" de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APHDA).

Y en esta etapa comienza a plantearse (debería comenzar a plantearse) "la inmigración como cuestión política, incluso como una de las cuestiones políticas clave" (Lucas 2003), más allá de la visión instrumental de la inmigración o de la perspectiva paternalista/solidaria. Es en esta etapa cuando la reflexiones de Richard Zapata (2002) cobran todo su sentido: cuando la inmigración nos tiene sumidos en "dilemas de los que es difícil escapar (...) en una confusión teórica y en una desorientación práctica. (Porque) desde los tiempos de las *Grandes Decisiones* en la construcción de nuestros Estados no habíamos tenido un fenómeno práctico de tal trascendencia y potencialidad conflictiva". Como otros procesos históricos de formación de la ciudadanía, "el reconocimiento de que la inmigración es un problema político sólo puede producirse (se está produciendo – señala Zapata) como consecuencia de las presiones sociales que mantiene los colectivos implicados en el tema". "Todo indica que estamos en un momento histórico donde se está asumiendo la necesidad de variar nuestras estructuras políticas tradicionales, con el fin de acomodar a los nuevos inmigrantes residentes (...) la inmigración se percibe cada vez con más convicción como problema social, económico y cultural. Se acepta cada vez más que el fenómeno debe abordarse como lo que es, un *problema estructural*".

Pero con la inmigración y los inmigrantes en España actual se está produciendo el "gran contraste" entre sus características demográficas que nos permite recoger la expresión de Sayad de "inmigración excelente" y el trato que, en gran medida, reciben los inmigrantes de la sociedad de acogida que nos obliga a hablar de diversos procesos de discriminación que sufren los inmigrantes. Porque, por ejemplo, en términos de mercado de trabajo, la inmigración tiene en España un comportamiento que se traduce en una extraordinaria aportación a la economía y al bienestar del conjunto de la sociedad y, sin embargo, el trato que reciben dista mucho de la "igualdad de trato" que proclaman las normas jurídicas y la opinión pública que se va construyendo sobre ellas y ellos no refleja esta extraordinaria aportación. Extraordinaria, tanto desde el punto de vista comparativo (porque la inmigración no tiene las mismas características actualmente en la mayor parte de los países de nuestro entorno), como desde el punto de vista histórico (porque difícilmente se repetirán las condiciones en que se produce ahora en España).

## 2.- ¿Suecas o Ecuatorianas?: “inmigración excelente” e inmigrantes discriminados.

Se pueden sintetizar en siete notas los rasgos más relevantes de la inmigración y de los inmigrantes en el mercado de trabajo en España:

### 2.1.- Estructura de edad de la población: una población muy joven.

El rasgo personal más relevante que ofrece la inmigración no comunitaria en España es su edad, tanto para varones como para mujeres. Y lo es tanto por la diferencia respecto a la población española y comunitaria como por las consecuencias y desafíos que esto plantea. La edad media de la población que reside en España (2002) es de 39,6 años, la de los españoles es de 39,9 y la de los extranjeros de 33,7. Pero la gran diferencia se produce entre los extranjeros comunitarios y los ciudadanos de otros países: mientras que en aquellos la edad media es de 44,8 años, en éstos es de sólo 30,1 años. Esta diferencia de 15 años se aprecia bien si se comparan las edades medias de las cuatro nacionalidades de extranjeros más numerosos en España: mientras que los marroquíes, ecuatorianos y colombianos rondan los 28 años de edad media, los británicos tienen casi 49 años. Esta notable juventud media de los extranjeros no comunitarios, que se repite tanto para varones como para mujeres, es un hecho de gran relevancia. Sobre todo porque es el resultado de una pirámide de población muy centrada en los grupos de edad más activos (desde el punto de vista económico) y más reproductivos (desde la perspectiva demográfica) como puede verse en las pirámides de comunitarios y no comunitarios correspondientes al 1 de enero de 2004 recogidas en el Gráfico 2.

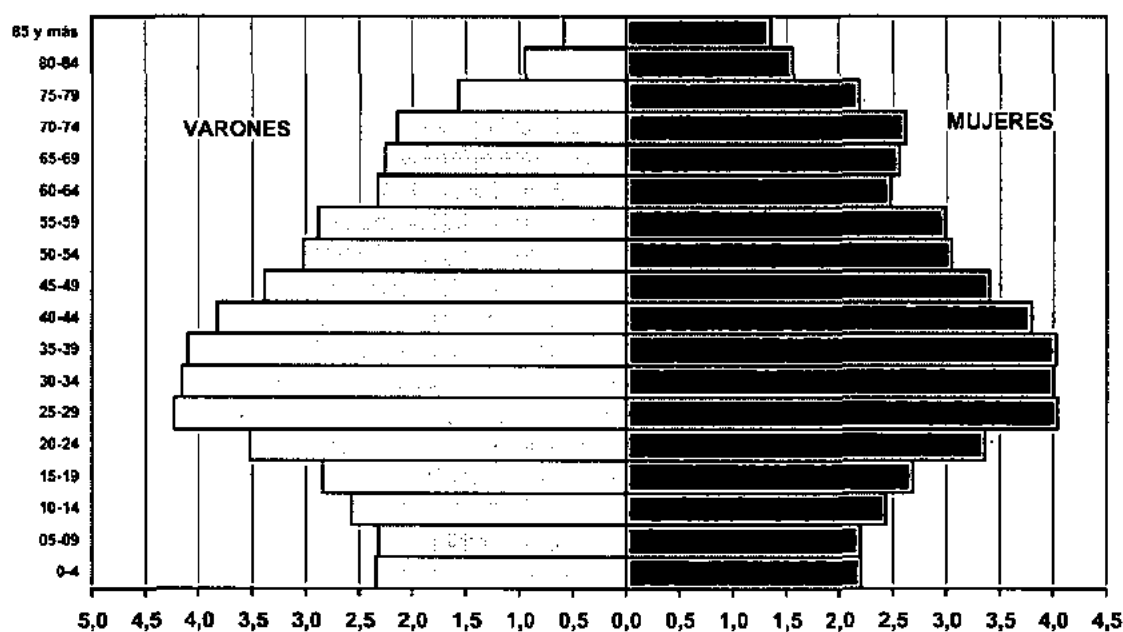
No hay que esperar que la pirámide de los no comunitarios (que representa en 2005 en torno al 8 por ciento de la población total en España) compense los enormes desafíos demográficos que se apuntan en la pirámide de los comunitarios ligados al inevitable proceso de envejecimiento (véase Fernández Cordon 2003). Pero sí que pueden alargar en el tiempo el proceso de crecimiento de la tasa de dependencia y hacer, como ya está ocurriendo, una aportación importante a la recuperación de la natalidad en España: casi el 14% de los niños y niñas nacidos en España en 2004 (62.150 sobre 453.278) son hijos o hijas de madre extranjera (por ejemplo, el primer bebé nacido ese año en Madrid se llama Karima y es hija de marroquíes).

## 2.2.- Activos y tasas de actividad: "hechos diferenciales" de la inmigración en España.

En la última década se ha producido un cambio fundamental en el mercado de trabajo en España por el lado de la oferta: el incremento considerable del número de activos inmigrantes (no comunitarios). Este hecho ha venido a añadirse a los dos grandes transformaciones que había comenzado a mediados de los ochenta: el aumento del nivel educativo de la población activa y la creciente incorporación de mujeres a la vida activa laboral. Si estos dos cambios han marcado las décadas de los ochenta y noventa, el incremento de los activos inmigrantes es la marca del último sexenio.

Gráfico 2. Pirámides de población en España. 1 enero 2004

### A) Pirámide de población agregada española y extranjera comunitaria en España





## B) Pirámide de población extranjera no comunitaria en España



Fuente: INE, Padrón municipal y elaboración propia

De los 200.000 activos que detecta la Encuesta de Población Activa (EPA)<sup>2</sup> para (el primer trimestre de) 1999 hemos pasado a más de 1.900.000 en 2005; es decir, casi se ha multiplicado por diez el número de extranjeros no comunitarios activos en España en un sexenio. Y esa multiplicación ha sido mayor en las mujeres que en los varones inmigrantes. Este aumento ha hecho que los inmigrantes pasen de ser el 1,2 por ciento de los activos en España en 1999 al 9,3 en 2005.

<sup>2</sup> La *Encuesta de Población Activa* que elabora trimestralmente el Instituto Nacional de Estadística (INE) es el mejor instrumento estadístico para el estudio del mercado laboral en España. Los graves problemas que tenía en la medición del volumen absoluto de la población extranjera han sido resueltos con las modificaciones introducidas desde el primer trimestre de 2005 y la revisión de las series de la EPA que el INE ha publicado para el periodo 1996-2004, que son la que se utilizan en este trabajo. Sobre los cambios introducidos en la EPA en 2005 (que no se refieren exclusivamente a la actualización de la base de población utilizada, sino que introducen otras modificaciones en variables y método de recogida de la información) puede verse el *Boletín Cifras INE* nº 1/2005 ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

La EPA no distingue la situación regular o irregular en que están los inmigrantes. Dado que la base de población se efectúa a partir de proyecciones basadas en el Censo de 2001, teniendo en cuenta los datos del Padrón municipal, hay que señalar que los datos recogen tanto extranjeros en situación regular como irregular. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2005, la EPA señala que hay 1.896.100 extranjeros ocupados en España; sin embargo, la media de extranjeros afiliados en situación de alta en la Seguridad Social de enero-marzo de 2005 fue de 1.124.394. Aunque habría que refinar la comparación de estos datos, la diferencia de 770.000 ocupados que no están en la Seguridad Social muestran un volumen (grande y aproximado) de situaciones irregulares en la Seguridad Social derivadas en gran medida de irregularidades en materia de extranjería. A mediados de ese trimestre (el 7 de febrero) comenzó un proceso de "normalización" de trabajadores extranjeros en el que se han presentado 690.679 solicitudes. Aunque hay que huir de comparaciones simplistas entre estas cifras, ambas apuntan a magnitudes comparables que pueden servir como aproximación al fenómeno de la irregularidad de inmigrantes en el mercado de trabajo en España a principios de 2005.

Se trata de un cambio cuantitativo con consecuencias cualitativas porque ha modificado las características de la oferta en el mercado laboral (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución de la Población activa extranjera no comunitaria en España y su peso sobre el total de activos  
(1996-2005)

	Población Activa no comunitaria			Proporción activos no comunitarios sobre total activos en España		
	ambos sexos	Varones	mujeres	ambos sexos	varones	mujeres
1996	115.500	71.100	44.400	0,7	0,7	0,7
1997	124.000	82.000	41.900	0,7	0,8	0,7
1998	157.600	104.100	53.600	0,9	1,0	0,8
1999	213.300	131.800	81.600	1,2	1,3	1,2
2000	315.800	172.800	143.000	1,8	1,6	2,0
2001	518.100	313.800	204.400	2,9	2,9	2,9
2002	772.000	428.700	343.500	4,2	3,8	4,7
2003	1.167.200	648.500	518.600	6,1	5,6	6,7
2004	1.530.600	899.300	631.400	7,7	7,6	7,8
2005	1.904.900	1.078.600	826.300	9,3	8,9	9,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primeros trimestres)

Este incremento de la población activa inmigrante no es sólo el resultado del aumento del volumen de extranjeros no comunitarios en España, aunque este sea un factor clave. Hay que tener en cuenta también que los inmigrantes tienen en España, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de nuestro entorno, una tasas de actividad notablemente superiores a los españoles. Y, si el volumen de la llegada de inmigrantes y la edad de los mismos son ya dos elementos claves, éste es un fenómeno diferencial fundamental: los inmigrantes tienen (en 2005) una tasa de actividad global del 79%, es decir, 24 puntos superior a la de los españoles (que es del 55 %); y esta diferencia en la incorporación al mercado de trabajo se produce tanto en los varones (con una tasas de actividad del 89%, frente al 67% de los españoles: 22 puntos superior) con como en las mujeres (con un 69% de activas frente al 44% de las españolas: 25 puntos superior).

Estas diferencias de actividad de los inmigrantes con los españoles no se produce de modo esporádico en 2005, sino que son persistentes (aunque variables) en el tiempo. Toda la serie de la EPA 1996-2005 muestra no sólo la persistencia de este diferencial sino una cierta tendencia a incrementarse hasta los años 2003-2004. En 2003 la tasa de actividad de los inmigrantes supera en 25 punto a la de

los españoles (26 en el caso de las mujeres) (véase Cuadro 2). Esta evolución responde a los cambios en las corrientes migratorias y a la composición de la inmigración. La explicación de ese incremento de las tasa de actividad a lo largo de la última década (partiendo, además, de que era muy elevada al inicio del periodo) es consecuencia del aumento de inmigrantes de Latinoamérica y de Europa del Este que son más activos que los de otras zonas geográficas porque las mujeres de estas regiones del planeta son notablemente más activas en España que las españolas y que las del "Resto del mundo" (es decir, africanas y asiáticas) (véase Cuadro 3).

Cuadro 2. Evolución de las tasas de actividad de los no comunitarios y de los españoles (1996-2005)

	No comunitarios			Españoles			Diferencial No UE- Españoles		
	ambos sexos	varones	mujeres	ambos sexos	Varones	mujeres	ambos sexos	varones	mujeres
1996	65,3	81,4	49,6	51,0	65,0	37,8	14,2	16,4	11,7
1997	64,3	83,6	44,2	51,3	64,8	38,5	13,0	18,8	5,7
1998	68,3	87,1	48,2	51,5	65,0	38,8	16,8	22,1	9,3
1999	70,5	89,2	52,6	51,9	65,2	39,2	18,6	24,0	13,4
2000	73,6	88,0	61,4	52,8	65,7	40,7	20,7	22,3	20,7
2001	75,4	90,7	60,0	52,0	65,1	39,7	23,4	25,5	20,4
2002	76,1	87,8	65,3	53,0	65,9	40,7	23,1	21,9	24,6
2003	78,7	90,3	67,8	53,8	66,2	42,1	24,9	24,0	25,8
2004	78,5	91,0	65,6	54,5	66,2	43,3	24,0	24,8	22,3
2005	78,9	89,0	68,6	55,2	66,8	44,1	23,7	22,2	24,5

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primeros trimestres)

La EPA nos permite comparar las tasas de actividad por género y grupos de edad según las zonas de origen de los extranjeros. Lo primero que hay que señalar es que existen diferencias notables dentro de los extranjeros: los comunitarios en España tienen una tasa del 62% (el primer trimestre de 2005) y los no comunitarios del 79%; dentro de éstos las mayores tasas de actividad las tienen los latinoamericanos (83%), seguidos de los de la Europa no comunitaria (81%) y el "Resto del mundo" (69%). Estas diferencias entre las tres grandes zonas de origen de los no comunitarios que distingue la EPA se deben al comportamiento de las mujeres de esas zonas en el mercado laboral, ya que los varones de las tres tienen tasas similares que oscilan entre el 89-90%. Y es entre las mujeres donde se producen las mayores diferencias: las latinoamericanas (con una tasa del 77%) y las del Resto de Europa (con el 72%) están muy por encima de las españolas (44%); sin embargo, las del "Resto del mundo" tienen una tasa de actividad global muy próxima a las españolas (43%).

Son estas muy notables tasas de actividad de las mujeres inmigrantes en España, especialmente de las latinoamericanas y de las europeas del este las que nos hacen hablar de ellas como “suecas” ya que tienen tasas de actividad femenina típicas de los países nórdicos.

Si se examinan los datos por género y grupo de edad (véase Cuadro 3), puede apreciarse cómo estas tasas de actividad global tan elevadas no son sólo resultado de la concentración de la población activa en grupos de edad con tasas más altas, sino que responden también a una mayor tasa de actividad en cada grupo de edad, tanto en varones como en mujeres, con la excepción de las mujeres del “Resto del mundo”.

Hay un grupo de edad en que las diferencias son mucho más notables que en el resto: es entre los jóvenes de 16-24 años. En otro lugar (Cachón 2005) hemos puesto de relieve este compartimiento “obrero” que se traduce en una incorporación más temprana al mercado de trabajo en el caso de los inmigrantes (y se acentúa todavía más si se utilizara una “tasa de actividad restringida” que excluya las situaciones intermedias entre actividad y estudios como hemos hecho en el capítulo “Inmigrantes jóvenes en España” en *Juventud en España 2004* con datos de la Encuesta de Juventud).

Cuadro 3. Tasas de actividad de los extranjeros (y españoles) en España por zonas de origen, sexo y grupos de edad. 2005

	Total	Española	Extranjera Total	UE	No UE	Resto de Europa	América Latina	Resto del mundo
<b>Ambos sexos</b>								
Total	56,9	55,2	76,1	62,4	78,9	81,1	82,5	69,3
De 16 a 24 años	50,6	49,1	62,9	63,1	62,9	67,8	66,2	51,6
De 25 a 34 años	84,8	84,9	84,3	78,3	85,0	86,5	88,4	76,9
De 35 a 44 años	81,8	81,3	86,6	82,9	87,2	90,0	90,5	77,7
De 45 a 54 años	73,5	72,9	81,3	76,4	82,9	81,8	88,2	71,9
De 55 y más años	18,9	18,6	29,2	21,1	39,0	34,1	45,8	25,9
<b>Varones</b>								
Total	68,4	66,8	85,9	70,0	89,0	89,9	88,5	89,2
De 16 a 24 años	56,3	54,3	72,8	82,4	72,3	74,0	68,2	79,4
De 25 a 34 años	92,1	91,7	94,5	93,5	94,6	94,4	96,0	92,5
De 35 a 44 años	94,5	94,4	94,9	88,9	96,0	99,2	96,3	93,5

De 45 a 54 años	89,5	89,4	89,8	78,6	93,8	89,4	96,7	93,0
De 55 y más años	28,2	27,9	36,7	24,8	54,5	31,9	61,4	45,3
Mujeres								
Total	45,9	44,1	66,3	54,6	68,6	71,6	77,4	42,8
De 16 a 24 años	44,7	43,6	53,3	48,3	53,7	62,2	64,0	25,8
De 25 a 34 años	77,0	77,6	73,6	61,9	75,0	77,1	82,0	55,7
De 35 a 44 años	68,9	67,9	77,5	76,4	77,7	79,8	85,6	47,1
De 45 a 54 años	57,7	56,5	73,2	74,3	72,9	71,8	82,6	42,8
De 55 y más años	11,3	11,0	22,6	17,3	28,0	34,9	32,5	14,3

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primer trimestre)

### 2.3.- Importantes diferencias activos inmigrantes por Comunidades Autónomas.

La presencia de activos inmigrantes por Comunidades Autónomas es muy diferente y presenta una faceta del mosaico de la inmigración en España (Cachón 2003b). Aunque sean las Comunidades con mayor población las que concentran mayor número de inmigrantes activos (Madrid, Cataluña, Com. Valenciana y Andalucía), son otras las que tienen una mayor presencia relativa de activos extranjeros no comunitarios. El Cuadro 4 presenta ordenadas las Comunidades Autónomas según ese peso de los activos no UE sobre el total de activos de la Comunidad. Las que tienen un peso por encima de la media son Murcia, Madrid, Baleares y Com. Valenciana (entre 14-16% de sus activos son ciudadanos no UE), seguidas de La Rioja, Cataluña, Navarra y Canarias (entre 10-12 de activos no UE). El resto de Comunidades Autónomas se sitúan por debajo de la media en España (que es del 9,3%). Las que tienen menos activos no UE (por debajo del 3%) son Galicia, Asturias y Extremadura.

Otro hecho relevante es la diferente estructura de las tasas de actividad de los distintos colectivos por Comunidades Autónomas. Si, como hemos señalado, los no comunitarios tienen una tasa de actividad de 24 puntos superior a la de los españoles, por Comunidades Autónomas se presentan realidades muy distintas: 10 Comunidades tienen un diferencial mayor que la media comenzando por Navarra (donde los no comunitarios tienen una tasa de actividad 29 puntos superior a los españoles). De estas 10 Comunidades, en siete la tasa de actividad de los españoles es inferior a la media (55%) lo que sólo ocurre en una de las restantes Autonomías (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Población activa y tasas de actividad de los extranjeros no UE por Comunidades Autónomas (ordenadas por el peso de la población activa no UE sobre el total de cada Comunidad Autónoma). 2005.

	Población activa no comunitaria			Tasas de actividad		
	Nº (en miles)	%	Extranjeros no UE/Total Pob. activa	Españoles	Extranjeros no UE	Diferencia Ext.noUE- españoles
<i>Total Nacional</i>	1.904,9	100,0	9,3	55,2	78,9	23,6
Murcia (Región de)	94,9	5,0	15,7	54,3	79,5	25,1
Madrid (Comunidad de)	461,0	24,2	15,2	59,1	83,8	24,6
Baleares (Illes)	70,0	3,7	14,6	58,2	80,1	21,9
Comunidad Valenciana	308,4	16,2	13,8	56,2	81,5	25,3
Rioja (La)	17,2	0,9	11,8	56,2	74,6	18,3
Cataluña	396,5	20,8	11,4	59,1	75,0	15,9
Navarra	27,7	1,5	9,6	56,9	86,1	29,1
Canarias	89,2	4,7	9,5	57,8	76,7	18,9
Aragón	52,8	2,8	8,9	54,4	79,8	25,4
Castilla - La Mancha	61,7	3,2	7,6	51,2	76,6	25,4
Andalucía	177,5	9,3	5,3	53,0	78,2	25,2
Castilla y León	47,9	2,5	4,3	50,9	77,9	27,0
País Vasco	35,4	1,9	3,4	56,0	76,1	20,1
Cantabria	8,7	0,5	3,4	53,2	78,0	24,8
Galicia	31,7	1,7	2,5	52,5	66,9	14,4
Asturias (Principado de)	10,7	0,6	2,4	47,4	62,6	15,2
Extremadura	10,3	0,5	2,3	51,2	75,0	23,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primer trimestre)

#### 2.4.- Tasas de empleo: los inmigrantes trabajan más que los españoles.

Con las tasas de actividad tan elevadas que tienen los inmigrantes no comunitarios en España, no es de extrañar que, aunque su tasa de paro sea también mayor, la proporción de ocupados sobre la población total y sobre la población en edad de trabajar sea notablemente mayor que entre los españoles. En 2005, el 42% del total de los españoles tienen un empleo y, por tanto, contribuyen en términos de mercado a su mantenimiento y al del 58% que no trabaja, sea porque no tienen edad de trabajar, se han jubilado o, estando en edad de trabajar, no son activos por diversas

razones (estudios, sus labores, etc.). En el caso de los extranjeros no comunitarios las cifras se invierten puesto que el 61% están trabajando frente al 39% que no lo hacen.

De la población potencialmente activa (16 y mas años), el 50% de los españoles están trabajando, el 62% de los varones y el 38% de las mujeres, mientras que lo hacen el 67% de los extranjeros no comunitarios, el 78% de los varones y el 56% de las mujeres: es decir, respectivamente, 17, 16 y 18 puntos más que entre los españoles (véase Cuadro 5). Esta situación es muy diferente de lo que ocurre en la mayoría de los Estados miembros de la UE, lo que hace de esta singularidad un rasgo relevante y positivo de la actual inmigración en España.

Cuadro 5. Proporción de ocupados sobre población y población de 16 y más años por zonas de origen. 2005

	Total en España	Española	Extranjera Total	Unión Europea	No Comunitarios
Población Ocupada/ Población total	43,1	41,8	60,0	53,9	61,2
Población Ocupada / Población 16 y más años					
Ambos sexos	51,1	49,8	65,5	57,3	67,1
Varones	63,1	61,9	76,2	66,5	78,2
Mujeres	39,6	38,4	54,7	47,8	56,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, EPA.

A finales de junio de 2005 España tiene casi 1,5 millón de trabajadores extranjeros en situación de alta y cotizando a la Seguridad Social, lo que supone el 8,3% del total de afiliados al sistema. A estas cifras se ha llegado tras un rápido crecimiento desde los 334.000 afiliados que había a finales de 1999. En el período abril-junio 2005 el número de extranjeros afiliados ha crecido notablemente como consecuencia, sobre todo, del proceso de normalización que ha tenido lugar entre febrero y mayo de dicho año y cuyos efectos en términos de altas a la Seguridad Social seguirán notándose, probablemente, hasta casi finales de año (véase Cuadro 6).

Aunque la mayor parte de los extranjeros están en el Régimen General (que concentra el 69% de todos los extranjeros afiliados), los afiliados extranjeros no se distribuyen por regímenes de la Seguridad Social como los españoles. Si suponen el 8,3% del total de afiliados, su peso es mucho mayor en el Régimen de Empleados de Hogar, donde concentran el 62% de todos los afiliados (en su inmensa mayoría mujeres) y es mayor también en el Régimen Especial Agrario, donde suponen el 14% de los afiliados (en su inmensa mayoría varones) (véase Cuadro 6).

Cuadro 6. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en situación de alta por regímenes (1999-2005)

Años	Total (1)	Régimen General y R.E. Carbón	R.E. Agrario	R. Empleados hogar	R. Autónomos	R.E Trabajadores Mar
1999(2)	334.976	185.088	43.006	44.841	60.606	1.435
2000 (3)	402.711	239.862	48.447	45.650	66.732	2.020
2001 (3)	557.074	356.743	68.243	51.611	77.908	2.570
2002 (3)	766.470	508.963	94.018	72.519	88.047	2.920
2003 (3)	924.805	626.004	116.631	79.182	99.748	3.239
2004 (3)	1.048.230	738.485	116.724	73.893	115.627	3.501
2005						
Enero	1.097.191	779.799	113.768	77.098	123.378	3.148
Febrero	1.121.419	800.128	113.245	78.765	125.672	3.609
Marzo	1.154.573	823.269	116.597	82.474	128.555	3.678
Abril	1.232.348	871.723	122.576	102.157	131.971	3.921
Mayo	1.364.003	949.418	137.499	136.936	135.987	4.163
Junio	1.495.476	1.025.857	149.666	176.522	139.001	4.430
Cálculos Junio						
Distribución %	100,0	68,6	10,0	11,8	9,3	0,3
Peso sobre total	8,3	7,6	14,1	61,6	4,7	5,9

Fuente: MTAS y elaboración propia

(1) Incluye los no clasificables según régimen

(2) Datos de diciembre de 1999

(3) Media anual

El 61% de los extranjeros afiliados en junio de 2005 son varones (910.936) y el 39% son mujeres (584.521). Los primeros suponen el 8,5% del total de varones afiliados y las segundas el 8,1% del total de mujeres. Por grupos de edad la mayor parte de los afiliados, de ambos sexos, se concentran entre los 25-54 años, pero es en el grupo de 20-24 años donde los extranjeros tienen una mayor sobrerrepresentación, pues suponen el 10,6% del total de afiliados a la Seguridad Social de este colectivo (véase Cuadro 7).

Los trabajos sobre la aportación actual de los inmigrantes al Estado de bienestar en España muestran siempre la importancia y lo extraordinario de la misma (Aparicio y Tornos 2002; Aparicio y Giménez 2003). Dos factores (ligados entre sí) le confieren ese carácter "extraordinario": lo reciente del fenómeno de la inmigración en España y el peso de las edades de los adultos jóvenes.

En España no se han efectuado estimaciones sólidas del impacto de la inmigración sobre el crecimiento económico del último quinquenio, pero sin duda ha sido muy importante y debería ser



añadido a las reflexiones sobre las características *específicas* de nuestro incremento del PIB junto con la construcción de viviendas nuevas y con los recursos financieros que nos proporciona la UE. Y no sólo como “consumidores” (con una alta propensión marginal al consumo) sino también como “productores”.

Conviene recordar que la población extranjera ha supuesto el 85% de los 4,3 millones de personas en que ha crecido de la población residente en España entre el 1 de enero de 1996 y la misma fecha de 2005 y la tercera parte del incremento de 3,6 millones de cotizantes a la Seguridad Social entre 1999 y junio de 2005.

Conviene recordar que hace unos años se consideró que el crecimiento económico de los EEUU en los años noventa estaba ligado al desarrollo de las nuevas tecnologías. Hoy diversos estudios han puesto de relieve la importancia que la inmigración (legal e ilegal) tuvo en aquella expansión económica. La Comisión Europea [COM (2003) 336] los sintetiza así: “Se reconoce ahora que la inmigración en los EEUU es una de las explicaciones de la prolongada expansión económica de los años 90, en la que se registró un crecimiento anual medio del empleo del 1,5% y un crecimiento económico global superior al 3%. Asimismo, parece que las importantes oleadas de inmigración legal e ilegal que registra EEUU desde finales de los años 80 son la principal explicación de que la evolución del envejecimiento de este país haya mejorado sensiblemente en comparación con Europa y ahora difiera sustancialmente de ella”.

Cuadro 7. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social por género y grupos de edad (2000 y 2005)

	Nº de afiliados		Distribución por edad en cada sexo		Peso Extranjeros sobre total afiliados
	2000 (media anual)	Junio 2005	2000 (media anual)	Junio 2005	En Junio 2005
Ambos sexos					
Total	402.711	1.495.476	100,0	100,0	8,3
16-19	7.740	27.734	1,9	1,9	7,2
20-24	44.496	161.484	11,0	10,8	10,6
25-54	331.422	1.253.077	82,3	83,8	8,9
55 y más	18.837	52.889	4,7	3,5	2,6
Varones					
Total	262.833	910.936	100,0	100,0	8,5
16-19	5.126	17.243	2,0	1,9	6,9
20-24	28.089	92.435	10,7	10,1	10,7

25-54	216.554	768.146	82,4	84,3	9,3
55 y más	12.921	32.893	4,9	3,6	2,5
Mujeres					
Total	139.730	584.521	100,0	100,0	8,1
16-19	2.613	10.491	1,9	1,8	7,9
20-24	16.407	69.046	11,7	11,8	10,5
25-54	114.767	484.924	82,1	83,0	8,5
55 y más	5.882	19.994	4,2	3,4	2,9

Fuente: MTAS y elaboración propia

Melguizo y Sebastián (2004) han señalado que “el impacto de la llegada de los inmigrantes sobre el crecimiento potencial de la economía española es positivo. Tan sólo la llegada de este colectivo y su incorporación al mercado de trabajo, junto con las medidas complementarias de incremento de la tasa de empleo de la población nativa, permitirán mantener el crecimiento de la economía española en el entorno del 2,5-3% actual”. En la misma dirección apunta el reciente trabajo de Balch (2005).

## 2.5.- Estructura social del mercado de trabajo.

La incorporación más temprana de los inmigrantes no comunitarios al mercado de trabajo ya ha sido señalada como un comportamiento laboral típicamente “obrero”. Sin necesidad de entrar en teorizaciones sobre la posición social que se les reserva a los inmigrantes en la estructura social (cuestión, sin embargo, fundamental para explicar los procesos de movilidad que se dan en nuestras sociedades), algunos datos disponible nos permiten mostrar la muy diferente posición que ocupan los inmigrantes en la estructura jerárquica del mercado de trabajo. Se podría abordar este análisis con distintos datos que muestran la estructura ocupacional o las categorías socioeconómicas pero, como primera aproximación, lo haremos con los grupos de cotización del Régimen General de la Seguridad Social.

Una tercera parte de los extranjeros afiliados a la Seguridad Social lo hace en el grupo más bajo de cotización (no se toma en cuenta el de menores de 18 años) que es el de peones, en el que cotizan el 16% del conjunto de afiliados: es decir, en el grupo más bajo se concentran el doble de extranjeros que de españoles. Los tres grupos de cotización más bajos (Oficiales de 1ª, 2ª y 3ª y especialitas y peones), concentran el 76% de los extranjeros frente al 49 por ciento del conjunto de

los afiliados. Estos datos muestran cómo los inmigrantes en el mercado de trabajo (que están afiliados a la Seguridad Social) tienen una sobrerrepresentación en los grupos laborales más bajos. Lo muestra también el peso que tienen los extranjeros dentro de esos grupos: son los tres únicos grupos de cotización donde superan el peso medio que tienen sobre el total de afiliados del Régimen General (7,6%): son el 8,4 de los Oficiales de 1ª y 2ª, el 12,1 de los Oficiales de 3ª y especialistas, y el 15,8 de los peones.

Además, conviene recordar que tienen mucho mayor peso en regímenes especiales como el agrario y el de empleados del hogar y que ambos ocupan, especialmente el segundo, las posiciones sociales más bajas.

Los datos laborales muestran que la mayor parte de los inmigrantes (conviene recordar que no todos: si se examinaran los datos por nacionalidades se podría observar un gran diferencia entre los comunitarios y de otros países desarrollados con los que vienen de países menos desarrollados) se concentran en los grupos sociales más bajos en la jerarquía laboral.

Cuadro 8. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social por grupos de cotización (2000 y 2005)

	Nº de afiliados		Distribución por edad en cada sexo		Distribución del total de afiliados en España Junio 2005	Peso Extranjeros sobre total afiliados
	2000 (media)	Junio 2005	2000 (media)	Junio 2005		
Total	239.447	1.025.328	100,0	100,0	100,0	7,6
Ingenieros y licenciados	15.790	30.491	6,6	3,0	7,2	3,1
Ingenieros técnicos.	7.639	11.194	3,2	1,1	6,0	1,4
Jefes administrativos	8.588	16.472	3,6	1,6	4,1	2,9
Ayudantes no titulados	5.062	14.978	2,1	1,5	3,3	3,3
Oficiales administrativos	19.854	50.655	8,3	4,9	11,7	3,2
Subalternos	6.159	27.392	2,6	2,7	4,4	4,6
Auxiliares administrativos	23.459	90.599	9,8	8,8	13,7	4,9
Oficiales de 1ª y de 2ª	44.669	233.012	18,7	22,7	20,6	8,4
Oficiales de 3ª y especialistas	40.933	204.788	17,1	20,0	12,5	12,1
Peones	66.412	344.107	27,7	33,6	16,1	15,8
Trabajadores menores 18 años	744	1.639	0,3	0,2	0,4	3,2

Fuente: MTAS y elaboración propia

## 2.6.- *Diversos procesos de discriminación en el mercado de trabajo.*

Pero la descripción de la situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo no puede terminar, ni siquiera en este breve examen, con el estudio de la actividad y del empleo y de algunos de los rasgos de ambos. Ni siquiera con la consideración de su diferente posición social. Porque esa situación no se entendería sin el análisis de los procesos discriminatorios a que son sometidos los inmigrantes. Los inmigrantes sufren tres tipos de discriminación en el mercado de trabajo (y en otros campos de la vida social): en primer lugar, la *discriminación institucional*, es decir, aquella que se plantea desde las normas públicas vigentes y desde las prácticas administrativas restrictivas en la interpretación o aplicación de esas normas; en segundo lugar, la *discriminación estructural*, que se produce desde los dispositivos generales del mercado de trabajo, que ofrece pistas indirectas de discriminación a través de (cuasi)evidencias estadísticas; en tercer lugar, la *discriminación en la empresa* y que se puede manifestar de distintas formas. Si las dos primeras formas de discriminación podrían ser consideradas como “discriminación sin actores”, con frecuencia no declarada y sin aparecer (necesariamente) como intencionada, la tercera es una discriminación individual (con frecuencia abierta) con actores que pueden ser diversos: empresarios, intermediarios laborales, formadores, trabajadores, clientes, etc.(véase Cachón 2003a).

No entraremos aquí en la discriminación institucional ni tampoco en las necesarias políticas comunitarias y su aplicación en los Estados miembros<sup>3</sup>. Sólo repasaremos brevemente algunos indicadores de la discriminación estructural y de la discriminación en la empresa. Y entre los primeros conviene recordar las tasas de paro, de temporalidad y de siniestrabilidad.

Las tasas de paro son un primer indicador (aproximativo) de la discriminación estructural que sufren los inmigrantes. La mayor proporción de ocupados en relación a las personas en edad de trabajar que hay entre los extranjeros no comunitarios, no debe hacer olvidar que sufren mayores tasas de paro (en relación a la población activa). Y así pasamos de su comportamiento “sueco”, al trato que reciben como “ecuatorianos”.

Las tasas de paro de los españoles en el tercer trimestre de 2004 eran del 10,4% para ambos sexos, del 7,7% para los varones y del 14,2% para las mujeres. Esta mayor (doble) tasa de paro femenina se repite también en todos los grupos de extranjeros en España. Si el conjunto de los

---

<sup>3</sup> Hemos expuesto esta línea argumental en distintos trabajos (véase Cachón, 2003b y 2004a).

extranjeros tiene una tasa de paro que supera en 3 puntos la tasa de los españoles, detrás de ese dato se esconden dos realidades opuestas: las tasas de paro de los extranjeros comunitarios son inferiores a las de los españoles, pero la de los no comunitarios es superior en casi 4 puntos. Y dentro de los no comunitarios las mayores diferencias, es decir, las mayores tasas de paro, las tienen los originarios del "Resto del mundo" (con una tasa del 17,8%, más de 7 puntos superior a la de los españoles), seguidos de los europeos no comunitarios (con una tasa de paro del 13%) y de los latinoamericanos (con una tasa del 12,9%). Las tasas de paro de los marroquíes son muy superiores, tanto en varones como en mujeres (estas últimas superan el 30%) (véase Cachón 2004b).

Los inmigrantes no sólo tienen una mayor tasa de paro; sus tasas de temporalidad (proporción de temporales sobre asalariados) son el doble que la de los españoles y sus tasas de accidentabilidad (que no se publican) son, sin duda, notablemente mayores.

La concentración sectorial de los inmigrantes es otro indicador de segregación importante. Tres cuartas partes de los inmigrantes no comunitarios se concentran en cuatro ramas de actividad: construcción, agricultura, hostelería y servicio doméstico (véase Cuadro 9). Si se examinan las condiciones de trabajo de esas ramas se comprueba que, en general, son notablemente peores que la media de los sectores y están, en consecuencia, entre las ramas de actividad menos "deseables" para los trabajadores. Con esto no hemos descrito las condiciones de trabajo concretas de los inmigrantes sino las condiciones generales de estas ramas de actividad que siguen ocupadas mayoritariamente por autóctonos que forman parte de los estratos más bajos de la clase obrera.

Otro aspecto de algunos de estos sectores, especialmente de la construcción, es su gran sensibilidad al ciclo económico y la fragilidad coyuntural de su empleo. Por eso se puede apuntar que una posible crisis económica tendrá consecuencias especialmente negativas en el empleo de los inmigrantes, sobre todo en construcción y servicios personales.

Si analizamos las características concretas de los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes (como se ha hecho en algunos trabajos de investigación llevados a cabo en España: véase, por ejemplo, Colectivo Ioé 1998, 1999 y 2001, respectivamente, para construcción, hostelería y mujeres inmigrantes en diferentes sectores), se comprende que hayan sido definidos en inglés como las tres *D*: *dirty, dangerous, demanding*, en japonés las tres *K* (*kitanai, kiken, kitsui*) y que en castellano podamos hablar de las tres *P*: los más *penosos*, los más *peligrosos* y los más *precarios*.

No es de extrañar que en muchos casos sus salarios sean más bajos, sus jornadas más largas y sus condiciones concretas de trabajo peores que las de los españoles en su misma profesión. Tampoco que en algunos caso no sean dados de alta en la Seguridad Social o que se les presione para deducirles la cuota patronal de su salario. Son distintos aspectos de las discriminaciones que sufren en algunas empresas.

De esta manera los inmigrantes aparecen y son contruidos como colectivos más frágiles, no por sus características personales (formación, competencias, experiencia), sino como consecuencia de su condición de "extranjeros de países (más) pobres" y de las circunstancias de su situación de inmigrantes pobres: la familia en origen depende de ellos, tienen necesidad de pagar los préstamos que han tomado para hacer el desplazamiento inicial o de conseguir recursos para otros desplazamientos de familiares o de amigos.

Esta fragilidad puede llegar a hacer de ellos un "subproletariado" que compite/comparte empleos, escuelas, viviendas, servicios sociales y espacios de ocio con las capas más bajas de los autóctonos. Es decir, servicios que son tradicionalmente escasos en España y esta escasez se produce, sobre todo, en aquellos servicios de los que debería beneficiarse esa parte de la sociedad más desfavorecida en España.

Cuadro 9. Trabajadores extranjeros y total afiliados a la Seguridad Social por sectores y ramas de actividad con más de un 3% de extranjeros (2003)

	Total afiliados	Extranjeros	Proporción de extranjeros sobre el total
<b>TOTAL</b>	16.613.600	925.280	5,6
<b>SECTORES DE ACTIVIDAD</b>			
Agrario	1.314.600	130.565	9,9
No agrario	15.287.000	794.019	5,2
Industria	2.667.300	83.307	3,1
Construcción	1.907.200	146.137	7,7
Servicios	10.712.500	564.575	5,3
<b>RAMAS DE ACTIVIDAD</b>			
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1.259.800	128.648	10,2
Pesca y acuicultura	54.800	1.917	3,5
Extracción y aglomeración de carbón	13.300	402	3,0
Extrac. de petróleo, gas, uranio y torio	1.600	116	7,3
Extracción de minerales no energéticos	33.200	1.316	4,0
Industria de alimentos, bebidas y tabaco	365.300	17.218	4,7
Industria textil y de la confección	216.700	8.362	3,9

Industria de la madera y corcho. Cestería	116.200	4.227	3,6
Fabric. productos de caucho y mat. plásticas	107.000	3.254	3,0
Fabric. de productos minerales no metálicos	179.200	7.210	4,0
Fabric. productos metálicos excep. maquin.	335.400	11.866	3,5
Fabricación de otro material de transporte	53.700	1.703	3,2
Fabric. de muebles. Otras manufac. Reciclaje	172.500	5.420	3,1
Construcción	1.907.200	146.137	7,7
Comercio al por mayor. Interm. del comercio	925.400	44.690	4,8
Comercio al por menor. Reparac. domésticas	1.786.700	70.485	3,9
Hostelería	1.079.000	134.474	12,5
Transporte terrestre y por tubería	561.200	18.393	3,3
Transporte marítimo y fluvial	11.900	436	3,7
Transporte aéreo y espacial	38.500	1.178	3,1
Activ. anexas a transportes. Comunicaciones	302.100	14.611	4,8
Inmobiliarias. Alquiler de bienes muebles	243.500	21.488	8,8
Activ. informáticas. Investigac. y desarrollo	158.000	6.047	3,8
Otras actividades empresariales	1.456.800	84.370	5,8
Educación	508.100	21.176	4,2
Actividades de saneamiento público	74.100	2.711	3,7
Activ. asociativas, recreativas y culturales	438.900	19.735	4,5
Activ. diversas de servicios personales	249.100	12.491	5,0
Hogares que emplean personal doméstico	221.800	75.037	33,8

Fuente: MTAS y elaboración propia

-----

## Capítulo 8.- Los derechos de los inmigrantes y sus garantías (1990-2004).

*Laura Díez Bueso*

Profesora de Derecho Constitucional

Universidad de Barcelona

Adjunta al Síndic de Greuges de Cataluña



### Sumario:

1.- Previsiones constitucionales y principales opciones de las leyes de extranjería. 2.- Principales características de la regulación legal a nivel estatal: 2.1.- Derechos de los regulares; 2.2.- Derechos de los empadronados; 2.3.- Derechos de los irregulares; Garantías de los derechos y cláusulas antidiscriminación. 3.- Notas sobre las primeras intervenciones a nivel autonómico y local.

\* \* \*

### 1.- Previsiones constitucionales y principales opciones de las leyes de extranjería.

Un lugar común en los comentarios relativos a la regulación de los derechos de los extranjeros en España es la indefinición constitucional en esta materia. Sólo dos preceptos de la Constitución se refieren a los inmigrantes: el artículo 13, que limita sus derechos de participación política y remite a la ley la configuración del estatuto jurídico de derechos; y el artículo 149.1.2, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre extranjería. Más allá de las razones que condujeron al constituyente a no aproximarse de una forma más decidida a esta materia, como el reducido índice de inmigración en España a finales de los setenta, esta circunstancia ha provocado relevantes repercusiones: en primer lugar, ha auspiciado la intervención del Tribunal Constitucional, que ha debido interpretar las escasas referencias constitucionales y marcar ciertas líneas básicas en el ámbito de los derechos de los inmigrantes; en segundo lugar, se ha derivado la regulación de estos derechos a un nivel infraconstitucional, conformándose la ley de extranjería como el eje vertebrador alrededor del cual se articula el sistema de derechos y garantías de los extranjeros.

Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional referentes a los derechos de los inmigrantes han sido consecuencia de diversas impugnaciones contra la legislación de extranjería. Concretamente, la primera Ley de 1985 fue impugnada por el Defensor del Pueblo y también fue recurrida ante ese Tribunal la primera reforma de la vigente Ley 4/2000, efectuada a través de la aprobación de la Ley 8/2000, quedando este segundo recurso todavía pendiente de sentencia. Como se comprobará enseguida, de la jurisprudencia constitucional se desprenden algunos elementos de



interés relativos a la configuración de derechos de los extranjeros. No obstante, no puede desconocerse que de esta doctrina constitucional no se deriva una regulación general del sistema de derechos, especialmente porque sólo se delibera sobre los derechos impugnados, además de que el Tribunal Constitucional sólo decide sobre la base del principio de igualdad, que no es un parámetro concreto y preciso de decisión.

En todo caso, a partir de la jurisprudencia constitucional y como primer paso para comprender el sistema general de derechos de los inmigrantes en nuestro país, puede realizarse una triple clasificación según la cual existe un primer conjunto de derechos predicables de todas las personas y, por tanto, también de los extranjeros; un segundo grupo de derechos cuya titularidad no es posible atribuir a este colectivo; y un tercer y gran grupo cuya identificación y configuración corresponde al legislador.

El primer conjunto de derechos predicables de cualquier persona se identifica con los derechos humanos, de forma que los inmigrantes son titulares, como no podría ser de otro modo, de derechos como la vida o la integridad física, pero también de la libertad religiosa o de la libertad de expresión y de información. En cuanto a este grupo de derechos, la dificultad no estriba tanto en su identificación cuanto en las actuaciones de los poderes públicos necesarias para hacerlos efectivos. Quizás en este punto baste con preguntarse cuántas mezquitas deben habilitarse para hacer plenamente factible la libertad religiosa de los inmigrantes musulmanes. Aquí es donde se han planteado en la práctica los principales problemas, por falta de una decidida actuación de las administraciones competentes.

Respecto a los derechos vedados a los extranjeros, el propio texto constitucional describe el alcance de la limitación: el derecho de sufragio activo y pasivo, salvo en las elecciones municipales si existe reciprocidad en el país de origen del extranjero respecto de los españoles, y el derecho de acceso a la función pública.

Desde hace ya un tiempo, se debate en círculos tanto académicos como políticos entorno a la restricción del derecho de voto y a la necesidad de superarla. Si bien una lectura tradicional de la soberanía ha justificado durante décadas esta limitación, existen actualmente razones de peso para avanzar en la línea de la ampliación del derecho de voto a los extranjeros, a todos los niveles participativos pero quizás comenzando por el local y más próximo al ciudadano. Estas razones van desde una concepción más moderna de la soberanía y acorde con la progresiva ampliación del

derecho de sufragio que se ha ido sucediendo con el tiempo, hasta la necesidad de integrar al colectivo de inmigrantes en el sistema democrático haciéndoles partícipes de las decisiones comunitarias y llamando la atención de los partidos políticos respecto de su situación y necesidades.

De hecho, estos y otros motivos propiciaron la aprobación en 1992 del Convenio del Consejo de Europa sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, que cuando entre en vigor hará posible el voto a nivel municipal tras cinco años de residencia; también este derecho se reconoce en Bélgica desde 2004. En todo caso, dado que la limitación en nuestro país se remonta a la Constitución, sólo a través de su reforma podrá avanzarse en esta dirección.

Si bien la discusión sobre la ampliación del derecho de voto a los extranjeros ha sido habitual recientemente, no ha sido así respecto de la conveniencia o no de reconocerles el derecho de acceso a la función pública, tema no menor especialmente para las segundas generaciones de inmigrantes. Según se interpreta desde la Constitución, no es posible el acceso de un extranjero no comunitario a plazas de funcionario público en hospitales, escuelas o servicios de correos, entre otras. Por el contrario, a los extranjeros miembros de la Unión Europea sólo se les veda el acceso a puestos de la función pública que comporten una participación en el ejercicio de la potestad pública y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de intereses del Estado. Esta incongruencia, que no encuentra ninguna base constitucional, podría superarse equiparando la situación de los extranjeros de terceros países con los comunitarios, haciendo posible su incorporación a un espectro laboral muy amplio y diverso.

Nos queda por analizar el tercer y más amplio grupo de derechos de los inmigrantes, aquél que la Constitución remite a la ley, con lo que es esta la que acaba por definir el estatuto jurídico de sus derechos en España. Este estatuto ha variado muy sustancialmente con los años, puesto que ha ido de la mano de la filosofía más o menos aperturista del legislador de extranjería.

La Ley orgánica de 1985, aprobada en un momento en que se adivinaba un cambio de la emigración a la inmigración y en vísperas del ingreso de España a la entonces Comunidad Económica Europea, era una Ley preocupada por reducir al máximo la entrada de trabajadores y por los asuntos relacionados con su empleo y el orden público. Esta aproximación al fenómeno de la inmigración no podía sino ir acompañada de un olvido total de los eventuales derechos de los extranjeros irregulares y de una regulación muy restrictiva de los correspondientes a los regulares. Ambas circunstancias motivaron la declaración de inconstitucionalidad de algunos de los preceptos

de la Ley, por reducir el contenido esencial de derechos como el de reunión o asociación cuando se ejercitaban por no nacionales o por prohibir a los jueces la posibilidad de suspender las expulsiones decretadas por la administración.

La aprobación de la Ley orgánica 4/2000 supuso una ruptura radical y un indudable progreso respecto de la normativa de 1985, puesto que la integración de los inmigrantes se configuraba como el eje en torno al cual giraba todo su contenido. Esta integración, además, se dirigía tanto a los extranjeros con permisos como a los irregulares y tuvo una traducción directa en el título dedicado a sus derechos.

La Ley 4/2000 incorporó un amplísimo catálogo de derechos, que iba tan allá como era posible en el caso de los regulares, pues incluso establecía una especie de comicios locales paralelos para este grupo, y reconocía un buen número de derechos a los irregulares, como la educación no universitaria o, incluso, la posibilidad de presentarse a las ofertas públicas de empleo de personal laboral al servicio de la administración. Además, la Ley 4/2000 reconocía por vez primera el derecho a la sanidad a los extranjeros inscritos en el padrón municipal, otorgando un peso específico al empadronamiento como muestra de una voluntad de nexo y permanencia del inmigrante con un territorio determinado, peso específico que no ha dejado de tener hasta hoy. Finalmente, esta Ley creó un sistema específico de garantía de los derechos de los extranjeros y una cláusula de cierre que prohibía toda discriminación por razón de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico o convicciones y prácticas religiosas.

La reforma operada por la Ley orgánica 8/2000 sobre todo, aunque también las posteriores reformas, supusieron una regresión en el estatuto de derechos de los inmigrantes. Poco a poco, la integración deja de ser el objetivo básico de la Ley, con lo que los avances acometidos con la Ley 4 en materia de derechos se ven mermados, muy claramente respecto del colectivo de inmigrantes sin permisos. Si bien las restricciones en los derechos de los regulares se circunscribieron al ámbito de la participación política, pues se eliminaron las elecciones locales paralelas, la reducción en la titularidad de los derechos de los irregulares fue más decidida. Pese a ello, no puede desconocerse que el sistema de garantías de los derechos de la Ley 4 se mantuvo, e incluso se perfeccionó en algunos aspectos y, otro elemento de más relieve, las reformas legales partieron de una Ley muy progresista en cuanto a los derechos, lo cual condicionó el texto resultante. En el siguiente epígrafe van a analizarse los términos concretos de ese texto.

## **2.- Principales características de la regulación legal a nivel estatal.**

Desde un punto de vista formal, puede decirse que la vigente normativa de extranjería traza una triple clasificación en cuanto al reconocimiento de derechos de los inmigrantes: regulares, irregulares y empadronados.

### *2.1.- Derechos de los regulares.*

En la línea de las legislaciones nacionales europeas y de la política establecida en los Acuerdos de Jefes de Estado y de Gobierno de Tampere del año 1999, la Ley de extranjería tiende a la equiparación entre los derechos de los regulares respecto de los nacionales, con la salvedad ya tratada relativa a sus derechos de participación. Como consecuencia, los extranjeros con permisos son titulares de derechos sociales como la educación no obligatoria o de ayudas para la vivienda. También disfrutan de otros derechos conectados con su condición de trabajadores, como el acceso, prestaciones y servicios del sistema de Seguridad Social o la contratación laboral en las administraciones públicas.

No obstante, este criterio de equiparación de los derechos de los regulares respecto de los nacionales no puede hacer olvidar que existen todavía ámbitos en los que queda camino por recorrer, como por ejemplo en el campo de la participación ciudadana. Una vez eliminada la posibilidad de configurar unos comicios paralelos a nivel local, la vigente Ley de extranjería se limita a recordar en su articulado que los inmigrantes tienen a su disposición los mecanismos de participación local previstos para el resto de ciudadanos y remite a la normativa municipal la articulación de instrumentos que permitan a los inmigrantes "ser oídos en los asuntos que les afecten". Bien es verdad que es en esta normativa sectorial donde se deberían regular los instrumentos participativos oportunos, pero cabe recordar aquí la falta de regulación del fenómeno migratorio en la legislación local, como se demuestra, entre otros muchos, en el campo de la participación ciudadana. Ello implica que, en la actualidad, apenas existen canales específicos al respecto, olvidando que el nivel local es el más propicio para la participación de los inmigrantes, dada la proximidad de los ayuntamientos a los vecinos y dada también la ausencia de los canales habituales de participación política a través del sufragio.

Por otro lado, otras normativas sectoriales pueden llegar a recortar los derechos de los inmigrantes. Sirva el ejemplo de la normativa reguladora de las relaciones entre extranjero y administración que recoge la disposición adicional cuarta de la misma Ley de extranjería y que excepciona las normas generales previstas en la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Esta disposición prevé la inadmisión a trámite en causas que serían perfectamente subsanables en el procedimiento general, como la insuficiente acreditación de la representación o la presentación no personal cuando esta fuera necesaria; también se prevé la inadmisión cuando exista un procedimiento administrativo sancionador, en vez de la suspensión del procedimiento. Quizás este ejemplo pueda parecer un tanto rebuscado, pero debe tenerse en cuenta que la regulación de las relaciones entre extranjero y administración resulta fundamental para aquél, tanto por la relevancia de los temas que se sustancian (entrada al país del inmigrante o su familia, permanencia en España, etc.) como por el constante trato que el extranjero tiene con la administración pública.

## *2.2.- Derechos de los empadronados.*

Una de las novedades más destacables introducida en la Ley 4/2000 y mantenida, aunque con matices, en las posteriores reformas fue otorgar consecuencias jurídicas relacionadas con el reconocimiento de derechos al empadronamiento en un municipio. Desde la aprobación de la citada Ley, los extranjeros inscritos en el padrón de un municipio disfrutaban del derecho a la sanidad en igualdad de condiciones que los españoles.

No puede sino considerarse este hecho como un gran avance en el reconocimiento de derechos a los inmigrantes, tanto desde el punto de vista de ampliación del espectro de derechos, como desde la perspectiva de considerar al padrón municipal un nexo de unión del inmigrante con el territorio y la manifestación de una cierta voluntad de permanecer en él. No obstante, este dato positivo ha planteado problemas a dos niveles diversos: dificultades de articulación del propio empadronamiento y el empleo del padrón municipal como instrumento de control de los inmigrantes.

Comenzando por el primero, la ausencia de una regulación específica en la legislación local ha provocado desigualdades en la aplicación de la ley, pues no se han concretado los documentos que se pueden solicitar para identificar a la persona que desea empadronarse y, en muchos casos, se trata de irregulares sin pasaporte ni otros medios habituales de identificación personal; tampoco se

han concretado legalmente los documentos que acreditan la vivienda en el municipio, cuando un buen número de inmigrantes habita en pisos sin un título propio o en las denominadas infraviviendas (chabolas, caravanas, etc.). Los problemas relacionados con la formalización del empadronamiento también se han manifestado de forma clara durante el proceso de normalización llevado a cabo en 2005, momento en que se habilitó la posibilidad de utilizar el empadronamiento por omisión como fórmula para acreditar la estancia en España y que provocó no pocos interrogantes en cuanto a sus efectos y aplicación.

El segundo orden de problemas que ha planteado la toma en consideración del empadronamiento en la normativa sobre inmigración reviste una mayor gravedad. La reforma operada por la Ley orgánica 14/2003 incorporó una nueva disposición adicional a la Ley de Bases del Régimen Local, que permite el acceso de la dirección general de policía al padrón en cumplimiento de su función de control de la permanencia de los extranjeros en España, con la obligación de dejar constancia de todos los accesos y datos consultados. De esta forma, se permite la cesión de datos de un registro con una finalidad (el censo vecinal) a una administración que desempeña una finalidad diversa (el control de la situación administrativa de los extranjeros). Precisamente por el cambio en la finalidad del uso de los datos, esta cesión ha sido duramente criticada y, para muchos, vulnera el derecho constitucional a la intimidad personal.

Al margen de que existe jurisprudencia que avala esta postura, como la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, resulta bastante evidente que nos encontramos ante una restricción desproporcionada del derecho a la intimidad, es decir, se perjudica en demasía este derecho en pro del control policial. Parece que sería preciso prever un mayor número de garantías de la intimidad frente al acceso casi incondicionado al padrón por parte de los cuerpos policiales existente en la actualidad, por ejemplo, limitando los casos en que el padrón municipal puede consultarse a la existencia de presuntas irregularidades en la situación del inmigrante. Sólo así parece que se cumplirían los dictados constitucionales y se evitaría, además, el efecto disuasorio en la inscripción en el padrón que parece estar provocando la actual posibilidad de acceso al mismo por parte de la policía.

En definitiva, el empleo de la inscripción en el padrón municipal como fórmula de reconocimiento de derechos resulta positiva, pero deben acabar de perfilarse en la normativa local algunas cuestiones al respecto para evitar al máximo la inseguridad jurídica actual. Por otro lado, también debería corregirse la posibilidad de acceso policial indiscriminado al padrón del municipio,

en la línea de aumentar las garantías del derecho a la intimidad de los extranjeros tal y como hacen otras normativas europeas como la italiana o la alemana.

### *2.3.- Derechos de los irregulares.*

Se ha aludido con anterioridad a los graves recortes que sufrieron los derechos de los inmigrantes irregulares tras las reformas de la Ley 4/2000, reformas que quizás se han inscrito en la línea de legislaciones europeas como la belga o la alemana que desincentivan la irregularidad a través de la limitación de derechos. Aún así, debe reseñarse que la normativa española es una de las más generosas en el reconocimiento de derechos a los inmigrantes sin permisos, quienes pueden disfrutar por ejemplo de las prestaciones sociales básicas, cierto es que no del todo definidas en la normativa sectorial y que en la actualidad no abarcan las rentas mínimas de inserción.

Contrariamente, la vigente Ley de extranjería limita los derechos de reunión-manifestación, asociación, sindicación y huelga a los irregulares, lo cual fue objeto de acalorada polémica política y, finalmente, impugnado ante el Tribunal Constitucional, que deberá pronunciarse sobre este punto. La Ley dispone que los extranjeros "tendrán" estos derechos "que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia", distinguiendo de esta forma entre titularidad y ejercicio del derecho. Aún conociendo la compleja distinción entre ambos conceptos, lo cierto es que los términos de la disociación que opera la Ley parecen poco adecuados, pues las condiciones de ejercicio del derecho (la obtención de permisos) supeditan totalmente la titularidad del propio derecho. Es difícil argumentar que se reconoce la titularidad del derecho de reunión-manifestación, asociación, sindicación y huelga a los irregulares, ya que la condición para permitir su ejercicio es la misma regularidad administrativa.

¿Es posible negar la titularidad-ejercicio de estos derechos a los inmigrantes irregulares? Aquí debemos distinguir entre dos grupos de derechos diversos: la reunión-manifestación y la asociación, por un lado, y la sindicación y la huelga, por otro. En el primer caso, existen motivos para sostener que estos derechos no pueden negarse a los inmigrantes sin permisos y uno de los más claros es su estrecha vinculación con la libertad de expresión, derecho humano y por tanto predicable de todas las personas. No ocurre lo mismo con los derechos de sindicación y huelga, conectados con una relación laboral previa con lo que resulta más difícil justificar su extensión a todos los inmigrantes.

Para acabar, una breve referencia al derecho a la documentación y al correlativo deber de conservarla, reconocido por la Ley a todos los extranjeros que se encuentren en territorio nacional. La previsión expresa de este derecho fue un importante avance en el estatuto de los extranjeros y debe considerarse positiva, aunque este derecho tiene otra vertiente relacionada con la posible solicitud de la documentación por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Esta cuestión fue abordada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2001, tras la presentación de un recurso de amparo contra la solicitud de documentación por parte de la policía a una persona de piel negra en una estación de tren, por presunta vulneración del derecho a la igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución.

En esta Sentencia el Tribunal resuelve que la solicitud de documentación fue correcta, pues se llevó a término en ejercicio de las facultades de indagación sobre la regularidad de los extranjeros en España permitida en la Ley de Seguridad Ciudadana. A partir de esta habilitación general para solicitar la documentación, el Tribunal considera que la policía seleccionó a esa concreta persona en función de unos criterios correctos, como fueron su apariencia física y el lugar en que se encontraba, en este caso, una estación de tren con un importante tráfico de extranjeros. La Sentencia añade que la administración deberá demostrar en cada caso que la selección del grupo no atenta contra la igualdad del artículo 14 y que la solicitud de documentación se lleva a cabo de manera "proporcionada", como se produjo en el caso concreto, pues tuvo lugar durante un tiempo razonablemente limitado y en un lugar discreto, como fue la comisaría de policía de la estación.

Pese a la dificultad de aportar en estos casos soluciones claras y que satisfagan todos los intereses en juego, la Sentencia del Tribunal Constitucional acaba por dejar en manos de la administración la decisión sobre la oportunidad y forma de estos controles policiales. Esta remisión a la valoración casuística de la administración no deja de causar problemas en la práctica en lugares donde deben realizarse de forma sistemática, por ejemplo, en ciudades con grandes concentraciones de inmigrantes irregulares o poblaciones agrícolas con índices puntuales muy elevados de extranjeros.

#### *2.4.- Garantías de los derechos y cláusulas antidiscriminación.*

Por tratarse de un derecho predicable de todas las personas, los extranjeros también son titulares de la tutela judicial efectiva reconocida constitucionalmente. Ello significa que disfrutan de



la protección de los tribunales en las mismas condiciones que los españoles lo cual, a primera vista, pudiera parecer suficiente. Sin embargo, no siempre es así, pues el acceso a la justicia se lleva a cabo en ocasiones desde fuera del territorio nacional, además de que el retraso en la resolución de los recursos planteados por los extranjeros les perjudica especialmente por la gravedad de las medidas que la administración puede adoptar respecto de este colectivo: puede recurrirse judicialmente una expulsión, pero debe hacerse casi siempre desde el extranjero y esperar a que, al cabo de varios años, el juez decida si fue una medida correcta o no, sin posibilidad entretanto de entrar ni residir en España. En este sentido, cabe señalar que para paliar esta situación los jueces no emplean apenas instrumentos previstos en la normativa procesal vigente que, por ejemplo, permiten suspender los actos administrativos en tanto no llega la sentencia definitiva o incluso permitirían prorrogar la vigencia de los permisos administrativos. ~

De hecho, los ordenamientos europeos no son proclives a la previsión de medidas cautelares específicas o a la previsión de efectos suspensivos de los actos administrativos. En general, no se detecta una voluntad de tomar en especial consideración la situación de los extranjeros ante los procedimientos judiciales, en la línea, no sólo de regular específicamente las medidas cautelares o la suspensión de los actos de la administración, sino también, por ejemplo, de prever órganos específicos de resolución de recursos integrados por jueces y administración pública.

Dada esta situación, el momento fundamental en que deben ser tutelados los derechos de los inmigrantes es durante el proceso administrativo y también así lo entendió la Ley de extranjería, al prever una serie de garantías durante este procedimiento. En primer lugar, la Ley asegura la asistencia de intérprete al inmigrante, muchas veces desconocedor de las lenguas oficiales en España; en segundo lugar, le ofrece asistencia jurídica gratuita en los procesos que puedan dar lugar al alejamiento del territorio. No cabe duda del avance en la tutela de derechos que ello supone, aunque también debe apuntarse que se han planteado problemas en la práctica que han dificultado el disfrute de estos derechos: resulta imprescindible que la designación de intérprete y abogado se produzca desde el inicio mismo del procedimiento administrativo, dado que los plazos en estos procesos son por lo general extremadamente cortos; sin embargo, en no pocas ocasiones la designación se retrasa, provocando la indefensión del inmigrante.

A modo de cierre, la Ley de extranjería prevé una serie de medidas dirigidas a evitar conductas discriminatorias por motivos raciales, étnicos, religiosos o de nacionalidad de origen. Estas medidas se traducen en una cláusula general que prohíbe los actos de discriminación y otras

tantas específicas que concretan situaciones en las que más fácilmente pueden producirse actos contrarios al trato igualitario, por ejemplo, los efectuados por las autoridades o funcionarios públicos que se relacionan con los extranjeros o 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. Como se desprende de los dos ejemplos escogidos, estas medidas se dirigen, oportunamente, tanto a los poderes públicos como a los particulares.

Este tipo de medidas deben recibirse positivamente, aunque bien es cierto que su efectividad es reducida por diversos motivos, como la dificultad de hallar elementos probatorios o, quizás, las elevadas sanciones en caso de incurrir en una las cláusulas previstas, que se castiga con multas que van de los 6.000 a los 60.000 euros.

### **3.- Notas sobre las primeras intervenciones a nivel autonómico y local.**

Por lo general, los análisis sobre los derechos y garantías de los extranjeros concluyen con los temas abordados hasta el momento y, por tanto, centrados en la normativa estatal. Bien es verdad que la Ley de extranjería puede considerarse la norma de referencia en cuanto a esta materia, en virtud de la competencia estatal recogida en los artículos 149.1.1 y 2 de la Constitución: en el primer caso, para asegurar unos derechos mínimos a este colectivo y, en el segundo caso, para conseguir su integración como finalidad de la política estatal en el ámbito de la extranjería. Así pues, desde una u otra perspectiva, puede defenderse una amplia intervención estatal en el campo de los derechos de los inmigrantes.

Ahora bien, resulta preciso insistir en una cuestión hasta ahora no puesta suficientemente de relieve: las comunidades autónomas tienen competencias sectoriales que afectan de lleno a los derechos de los inmigrantes. Las comunidades han asumido estatutariamente competencias en materia de servicios sociales, educación, sanidad o vivienda, derechos sociales a los que pueden acceder los extranjeros.

Algunas comunidades autónomas son conscientes de su protagonismo en este campo. La Generalitat de Cataluña fue la primera en aprobar una norma, el Decreto 188/2001, de los extranjeros y de su integración social, en la que se hacía referencia a los derechos reconocidos en la Ley de extranjería relativos a las competencias autonómicas. De hecho, este Decreto pretendió ir

más allá al ampliar ciertos derechos, como el de educación no obligatoria, que reconoció también a los empadronados. Ante esta circunstancia, el Estado impugnó la ampliación de la titularidad de este derecho por considerar que el catálogo de la Ley de extranjería no debe considerarse como lista de mínimos, tesis aceptada por la Sentencia 1233/2004 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que resolvió el asunto.

Contrariamente a esta opinión, parece difícil argumentar que las comunidades autónomas no puedan ir más allá en el reconocimiento de derechos a los inmigrantes, pues la competencia estatal del artículo 149.1.1 de la Constitución se refiere a las “condiciones básicas que garanticen la igualdad” y la competencia del 149.1.2 debería referirse a los derechos mínimos para conseguir la integración de los extranjeros. Quizás esta sentencia sea reflejo de la ya aludida tradición de considerar al Estado responsable exclusivo en materia de derechos de los inmigrantes.

Así pues, resulta sencillo sostener que las comunidades pueden intervenir en la regulación y la ampliación de los derechos sociales a los inmigrantes, en virtud del principio de autonomía y de las competencias asumidas en sus Estatutos. Pese a ello, el nivel de intervención normativa en este campo todavía es incipiente, más allá de normativas muy sectoriales vinculadas generalmente al derecho a la educación.

La limitada intervención autonómica en este campo quizás tenga su origen en ciertas cautelas relacionadas con la dificultad de definir políticas en este ámbito, todavía inexplorado y con escasas referencias en el derecho comparado que ofrezcan unas mínimas garantías de éxito. También debe tenerse en cuenta la falta de definición de una política global de extranjería a nivel estatal que permita encajar políticas autonómicas sectoriales y la imposibilidad de llevar a cabo determinadas actuaciones sin la adecuada coordinación con otras comunidades autónomas y con el Estado. Finalmente, tampoco siempre se cuenta con los recursos económicos suficientes para ejecutar las actuaciones necesarias, especialmente las relativas a los inmigrantes irregulares con unos derechos escasos según la normativa orgánica y, en consecuencia, poco presupuestados por el Estado. Aunque, pese a las dificultades y con algunas salvedades, puede sostenerse que la posición general de las comunidades autónomas con índices inmigratorios destacados no ha sido lo suficientemente pro-activa que cabía esperar, limitándose a la creación de órganos administrativos de coordinación y a la aprobación de planes de inmigración, de una más que relativa eficacia práctica.

¿Cuál es la situación en el nivel local? Para empezar, cabe recordar la escasa regulación en este nivel de los derechos de los inmigrantes, lo que nos conduce a la normativa general que describe las competencias locales. Este será el marco que describirá los derechos que deben prestarse a los inmigrantes desde la administración local, nada desdeñables pues se trata de derechos sociales de calado como la educación o los servicios sociales. Además, la normativa estatal cada vez otorga a los ayuntamientos una intervención mayor en temas relacionados con la situación administrativa de los inmigrantes, por ejemplo, haciéndoles intervenir en los procesos de reagrupación familiar comprobando las condiciones de la vivienda del reagrupante o, más recientemente, siendo los responsables de emitir un informe sobre la integración del inmigrante en los permisos por arraigo.

Como sucede en el nivel autonómico, las actuaciones realizadas desde los ayuntamientos no han seguido una planificación a medio plazo todo lo pro-activa que cabía esperar, al margen de algunos proyectos concretos en municipios con una elevada tasa de inmigrantes. Los mismos motivos aludidos en párrafos anteriores pueden considerarse válidos para comprender esta posición retraída de la administración local en cuanto a los derechos de los inmigrantes. Pese a ello, debe insistirse en dos elementos de especial relevancia a este nivel: la necesidad de precisar su concreto campo de actuación y la insuficiente y desatendida financiación necesaria para prestarlos, a lo que debe unirse la proximidad e inmediatez de la administración municipal a los vecinos.

-----

## **Capítulo 9.- El acceso del extranjero a los servicios públicos y prestaciones sociales**

*Concha Carrasco Carpio*  
*Gregorio Rodríguez Cabrero*  
Universidad de Alcalá

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- Acceso de la población extranjera a la protección social: seguridad social, sanidad, desempleo y asistencia social. 2.1.- Trabajadores extranjeros en alta en Seguridad Social; 2.2.- La asistencia sanitaria; 2.3.- Protección por desempleo; 2.4.- Los servicios sociales: cobertura, prestaciones y demandas; A) Resultados; B) Demandas; C) Las prestaciones. 3.- Políticas de integración social y configuración de los servicios de asistencia social. 3.1.- Ámbito estatal; 3.2.- Ámbito autonómico; A) Leyes de Servicios Sociales; B) Instituciones específicas; C) Planes de integración social de los inmigrantes. 4.- Balance tentativo de las políticas desarrolladas.

\* \* \*

### **1.- Introducción.**

Este trabajo tiene como objetivo establecer una breve valoración histórica de la política social llevada a cabo en España durante los últimos quince años (1990-2004) en relación con un colectivo específico: los extranjeros residentes en nuestro país. En concreto, serán objeto de estudio las necesidades específicas de los extranjeros y las políticas desarrolladas en materia de seguridad social y asistencia social. La sanidad y el desempleo serán tratadas de forma más esquemática ya que no podemos abordar con la profundidad que requiere cada uno de los ámbitos de desarrollo de las políticas sociales, objetivo de los próximos estudios a realizar.

En un primer momento se analizará la situación real de acceso de la población extranjera a las correspondientes prestaciones y servicios, así como los esfuerzos normativos y administrativos dirigidos a la superación de los obstáculos en este ámbito. En segundo término, se tratarán de establecer las consecuencias de la inmigración sobre la configuración general de los servicios de asistencia social, en especial la relativa al sector público, aunque también el sector privado se ha adaptado a las nuevas situaciones de necesidad y demanda por parte de dicha población. Por último, se realizará un balance de los resultados generales de las políticas desarrolladas.

Pero antes de comenzar queremos hacer una serie de salvedades, que aunque parezcan obvias, y a veces hasta repetitivas, no dejan de ser importantes.

En primer lugar, la política social, que nos ocupa hoy, no es ajena al significado que tiene el número de personas objeto de dicha política. Como veremos más adelante, gran parte de la política social en España está fundamentada en las cotizaciones a la Seguridad Social, o lo que es lo mismo: al trabajo regular o formal. Esto pone de relieve la importancia que tiene para la política social conocer el número de extranjeros que se encuentran en esa situación, es decir, en situación administrativa regular y además el número de los que forman parte de la población activa. Al mismo tiempo que la foto fija queremos poner en evidencia las tendencias de las principales variables; es decir, el dinamismo que caracteriza al fenómeno migratorio.

En 1990 los extranjeros residentes en España no superaban los 300.000 y en quince años han aumentado en prácticamente millón y medio (en atención siempre a cifras oficiales de residentes con su situación administrativa regular). Durante el decenio 1990-2000 el incremento ha sido progresivo pero lento y es a partir del 2000 cuando podemos decir que se produce un verdadero incremento de la población residente extranjera, en especial aquella que procede de terceros países.

Con carácter general y a veces casi obsesivo, los dos últimos años hemos sido testigos en España de la “guerra de cifras” relacionadas con el número de extranjeros residentes. La principal fuente de controversias ha estado concentrada en la comparación de las cifras del padrón continuo de habitantes proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) con las cifras de tarjetas o autorizaciones de residencia en vigor a finales de año, publicadas por el Ministerio del Interior. La primera de las fuentes daba a 1 de enero 2004 la cifra de 3.050.847 (lo que supone un 7,1 por ciento del total de la población censada en España) y al 1 de enero de 2005 dicha cifra ha aumentado (cifras provisionales) a 3.500.000<sup>1</sup>, exactamente al 8 por ciento de la población española censada, mientras que para la segunda fuente la cifra descendía prácticamente a la mitad a 31 de diciembre de 2003 (1.647.011 permisos de residencia en vigor) y al 56,5 por ciento de las cifras del Padrón al 31 de diciembre de 2004 (1.977.291). Estos datos han hecho concluir a los analistas demográficos que la cifra de extranjeros en situación irregular era a finales de 2003 de 1.400.000 y a finales de 2004 habría alcanzado su cenit con algo más de un millón y medio de personas.

En el año 1998<sup>2</sup> prácticamente no había diferencias entre las dos fuentes de datos. Pero los caminos se separan a partir del año 2000, precisamente años de regularizaciones, pero también de

---

<sup>1</sup> INE: Evolución de la Población Extranjera al 1 de enero de 2005.

<sup>2</sup> Año en el que se publica el nuevo Padrón Continuo de Habitantes.

cuantiosas entradas a España. Sin olvidar un hecho fundamental: a partir de la promulgación de la Ley Orgánica 4/2000, el empadronamiento otorga derechos sociales, lo que hace que los extranjeros se inscriban en mayor medida en sus padrones respectivos<sup>3</sup>. Estos años de acumulación de irregularidad han de ser motivo de análisis<sup>4</sup> y en especial es el ámbito laboral el que a efectos de los grandes números se ve más afectado: cotizaciones a la Seguridad Social que no se formalizan o impuestos que gravan las rentas personales que no se declaran (por citar dos de las fuentes principales de pérdida de ingresos del erario público).

Tabla 1. Stock de residentes extranjeros según tipo de régimen a 31 de diciembre. Periodo 1990-2004

Año	Régimen General		Régimen Comunitario		Total
	Absoluto	%	Absoluto	%	
1990	137.589	49,4	141.207	50,6	278.796
1991	216.770	60,1	143.885	39,9	360.655
1992	213.742	54,4	179.358	45,6	393.100
1993	208.013	48,3	222.409	51,7	430.422
1994	197.637	42,8	263.727	57,2	461.364
1995	205.047	41,0	294.726	59,0	499.773
1996	219.657	40,8	319.327	59,2	538.984
1997	277.255	45,5	332.558	54,5	609.813
1998	338.720	47,1	380.927	52,9	719.647
1999	382.955	47,8	418.374	52,2	801.329
2000	475.846	53,1	419.874	46,9	895.720
2001	659.179	59,4	449.881	40,6	1.109.060
2002	826.956	62,5	497.045	37,5	1.324.001
2003	1.074.895	65,2	572.116	34,7	1.647.011
2004	1.305.041	66,0	672.250	34,0	1.977.291

Fuente: Anuarios Estadísticos de Extranjería, OPI y elaboración propia

Retornando a las cifras de residentes regularizados, la tendencia clara de estos años ha sido el aumento proporcionalmente mayor de los extranjeros procedentes de terceros países, especialmente desde el año 1997. La lógica consecuencia de esta tendencia ha sido un aumento considerable de extranjeros que en materia de protección social no gozan de la reciprocidad que sí caracteriza a los extranjeros comunitarios en el acceso a ciertas prestaciones sociales y sanitarias, a

<sup>3</sup> Previamente a la promulgación de la Ley Orgánica 4/2000 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales había realizado campañas de empadronamiento de inmigrantes, lo que viene a reforzar el hecho comentado.

<sup>4</sup> En este anuario lo realizarán otros expertos y será objeto de un artículo independiente.

pesar de que no exista a nivel europeo una política social común. Posteriormente analizaremos sus repercusiones.

Una segunda premisa introductoria, derivada de la anterior, es que nuestra atención se centrará en los extranjeros no comunitarios, debido a que los comunitarios tienen un régimen mucho más amplio de derechos, prácticamente equiparables a los ciudadanos españoles<sup>5</sup> (aunque no falten los casos anecdóticos de desconocimiento por parte de funcionarios de la aplicación de este régimen). Por lo dicho, nuestra atención estará centrada en las principales nacionalidades procedentes de terceros países: Marruecos, Ecuador, Colombia, Rumania, Argentina, República Dominicana, Bulgaria, Argelia, Ucrania, Perú o China, por citar algunas de las más importantes desde el punto de vista cuantitativo.

Tabla 2. Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en España por continentes 31-12-2003 y 31-12- 2004

CONTINENTE	FECHA		Régimen general		Régimen comunitario	
	31/12/2004	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2003
TOTAL	1.977.291	1.647.011	1.305.041	1.074.895	672.250	572.116
ESPACIO EC.EUROPEO	498.875	406.199	17.345	-	481.530	406.199
RESTO DE EUROPA	168.900	154.001	156.963	134.319	11.937	19.682
ÁFRICA	498.507	432.662	472.033	409.057	26.474	23.605
IBEROAMÉRICA	649.122	514.485	516.266	409.982	132.856	104.503
AMÉRICA NORTE	16.964	16.163	8.662	8.290	8.302	7.873
ASIA	142.762	121.455	132.498	112.031	10.264	9.424
OCEANÍA	1.112	1.018	450	424	662	594
No consta	1.049	1.028	842	792	225	236

Fuente: Anuario de Extranjería 2003, OPI y elaboración propia

La tercera y última premisa, tiene relación con el tiempo de residencia y se concatena con las dos premisas anteriores. Son los extranjeros procedentes de terceros países los más afectados por la variable tiempo. ¿En qué sentido? No todos los extranjeros no comunitarios se encuentran en situación precaria, penosa, peligrosa ni paupérrima, a pesar de que pensemos que esa es la situación para la población extranjera en situación irregular. El lector ha de saber desde el principio que no

<sup>5</sup> Según Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.



**todos los extranjeros tienen probabilidades más altas que los españoles de utilización de la red de servicios sociales.** Es importante conocer que a finales del año 2003<sup>6</sup> uno de cada cuatro residentes disfrutaba de un permiso de residencia de carácter permanente. Aunque con grandes diferencias en atención a sus nacionalidades. Resaltemos las que destacan por su madurez en la permanencia de entre las nacionalidades de mayor importancia cuantitativa: Gambia (con un 71 por ciento de los permisos de carácter permanente), Marruecos (43 por ciento dispone de un permiso de residencia permanente), Filipinas (57 por ciento), China (34 por ciento) y República Dominicana (34 por ciento). Estas nacionalidades llevan viviendo en España desde comienzos de los años noventa. En el extremo opuesto nos encontramos a los nacionales procedentes de Ecuador, Colombia y Rumania, no superando el 7 por ciento los que tienen permisos permanentes. A medida que pasa el tiempo la estabilidad residencial se afianza y con ella las otras estabilidades se ponen en marcha, de entre las cuales, la laboral y la escolar tendrán especial relevancia en el tema que estamos analizando.

## **2.- Acceso de la población extranjera a la protección social: seguridad social, sanidad, desempleo y asistencia social.**

Por protección social entendemos el conjunto de prestaciones monetarias y en especie que recibe un ciudadano como consecuencia de su contribución a la Seguridad Social, al sistema impositivo o por razones simplemente asistenciales. Desde nuestra perspectiva se está produciendo un indudable proceso de incorporación al Estado de Bienestar español de los inmigrantes por la doble vía: contributiva o profesional y asistencial o solidaria. Aunque ambas incorporaciones son todavía deficientes, como podremos comprobar en las líneas siguientes.

Aunque será objeto de atención específica quede apuntado que el derecho a la protección social de los extranjeros está tipificado en la Ley de Extranjería, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. El artículo 12 establece el derecho a la asistencia sanitaria en cuatro supuestos: extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón municipal, la asistencia sanitaria pública de urgencia, los menores de 18 años

---

<sup>6</sup> Anuario Estadístico de Extranjería, 2003.

y las extranjeras embarazadas. De forma adicional el artículo 13 establece el derecho a ayudas en materia de vivienda, pero sólo aquellos que se encuentren en situación regular. Por último, el artículo 14 expresa el derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales, a estos últimos, es decir, a los servicios y prestaciones sociales básicas tienen derecho todos los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa. De este modo la legislación actual favorece la universalización de las prestaciones sociales a los inmigrantes extranjeros que están en España lo que no quiere decir que este desideratum legal se cumpla.

Como comentábamos al inicio la protección social depende básicamente del empleo, que es la fuente por excelencia de derechos sociales en nuestro sistema protector. Secundariamente la protección social se cumple vía asistencia social como consecuencia de la inscripción en el Padrón Municipal que favorece el acceso a prestaciones como las sanitarias y los servicios sociales.

En efecto, la Seguridad Social es el punto de partida de los derechos a los servicios sociales. En concreto la cotización a la Seguridad Social da derecho a la prestación sanitaria, a la prestación por desempleo y a una carrera de seguro (pensiones), temas que analizaremos en un primer apartado (a excepción de las pensiones por su escasa entidad en la población extranjera, en especial la de origen no comunitario, como ya habíamos apuntado). En segundo lugar, haremos referencia a las ayudas de carácter asistencial, es decir, las que prestan los servicios sociales básicos: ayudas de emergencia, vivienda, información y orientación, etc.

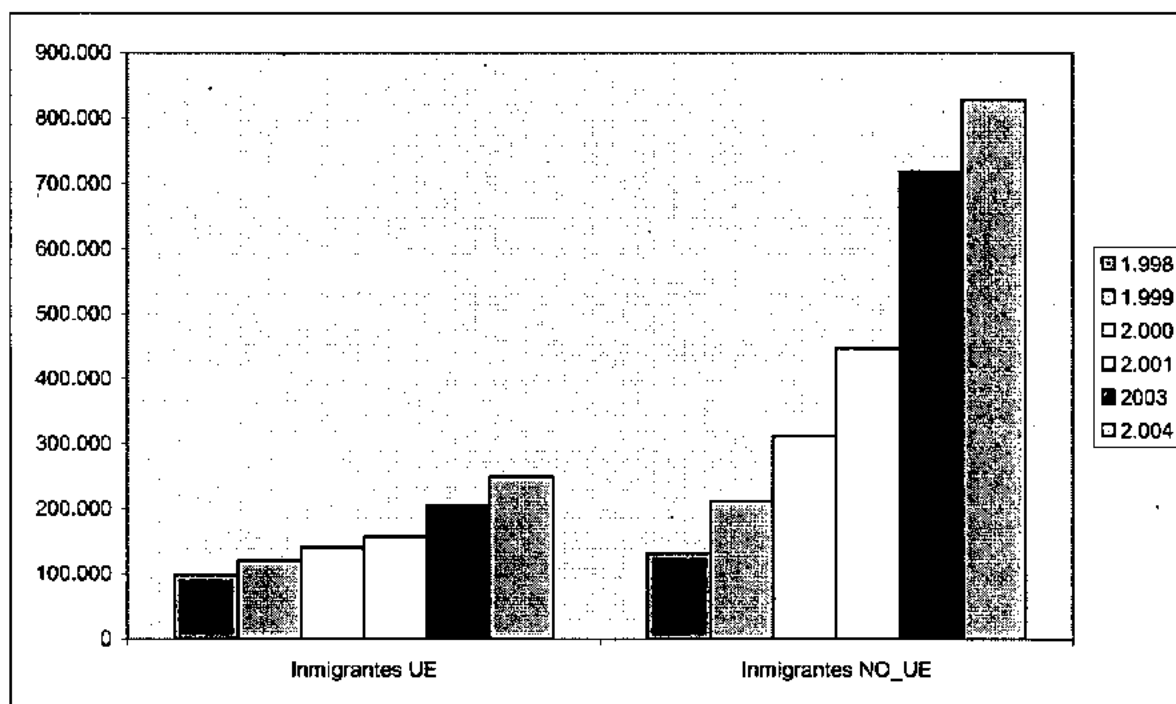
### *2.1.- Trabajadores extranjeros en alta en Seguridad Social.*

La tendencia en el horizonte temporal que nos ocupa (quince años) en el número de altas en las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores extranjeros ha sido de un crecimiento lento y paulatino hasta el año 2000 y a partir de este año se produce una inflexión con un crecimiento exponencial de gran envergadura y consecuencias para la política social.

Lo más destacado del análisis de los datos de afiliaciones es el hecho de que desde 1999 se haya casi quintuplicado la población trabajadora de origen extranjero afiliada a la Seguridad Social. En el año 2000 eran casi el medio millón de extranjeros (3 por ciento del total de las afiliaciones a la Seguridad Social) y a finales del año 2004 se había elevado el número de afiliaciones a casi un millón cien personas (6,3 por ciento del total de la población afiliada). Y lo más interesante es que prácticamente la mayoría de este incremento ha sido debida a las afiliaciones de los trabajadores

extranjeros de origen no comunitario. Baste tener en cuenta que el crecimiento de la afiliación a la Seguridad Social de los inmigrantes no comunitarios creció el 528 por ciento entre 1999 y 2004; para ese mismo período dicho crecimiento fue del 154 por ciento para los inmigrantes de la Unión Europea, (ver **Gráfico 1**).

Grafico 1: Inmigrantes afiliados a la Seguridad Social 1998-2004



De forma paralela la población extranjera con residencia legal ha aumentado en 1.082.000 personas en el horizonte temporal 2000-2004 (de 900.000 a casi 2.000.000), de los cuáles algo más de 800.000 han sido extranjeros no comunitarios. Si de estos últimos descontamos la población que no es potencialmente activa nos queda que el incremento de las afiliaciones a la Seguridad Social ha ido en paralelo a los incrementos de residentes legales y que la inmensa mayoría de los nuevos residentes han venido a trabajar (ver **Gráfico 2**).

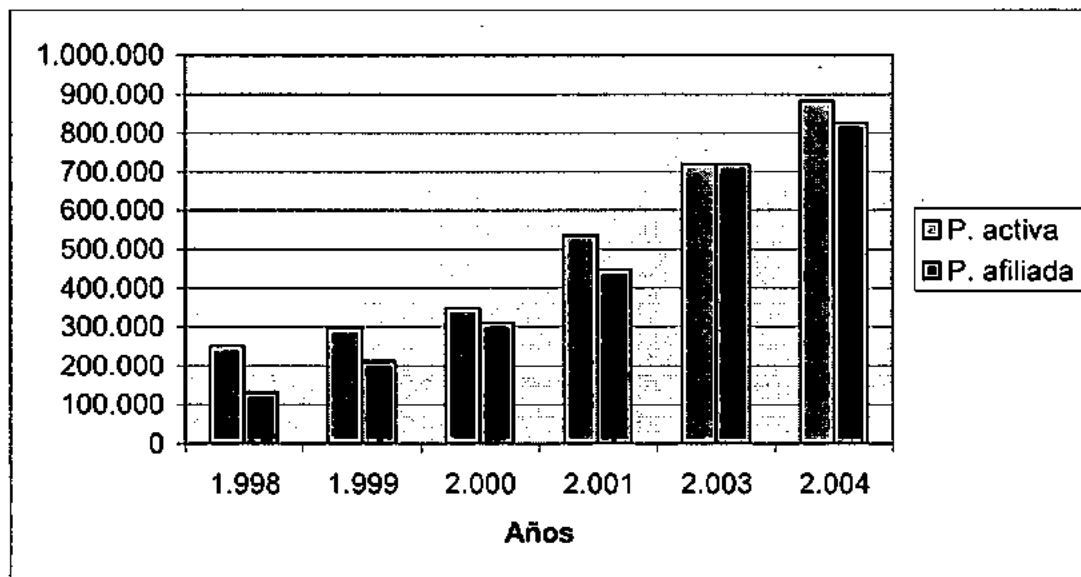
Tabla 3. Extranjeros residentes y afiliados a la seguridad social (31 de diciembre 2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004
Extranjeros residentes totales	895.720	1.109.060	1.324.001	1.647.011	1.977.291
Extranjeros régimen general	475.846	659.179	826.956	1.074.895	1.305.041
Extranjeros régimen comunitario	419.874	449.881	497.045	572.116	672.250
Afiliados Seguridad Social a 31 de diciembre del EEE	141.633	159.487	179.771	208.135	249.489
Afiliaciones a la Seguridad Social no EEE	312.938	447.587	651.887	717.145	827.255
Total afiliados extranjeros a 31 de diciembre	454.571	607.074	831.658	925.280	1.076.744

Fuente: Anuario de Extranjería, Anuario de Estadísticas Laborales y elaboración propia.

Durante estos años analizados se ha producido un incremento considerable de los extranjeros que cotizan en el régimen general de la Seguridad Social, donde se agrupa la mayoría de los trabajadores del sector industrial, construcción y servicios. Este régimen ha pasado de representar un 50 por ciento en el año 2000 a tener un peso de aproximadamente veinte puntos más para el año 2003. Aunque sigue siendo cierto que parte de este colectivo se agrupa en nichos laborales muy específicos como el agrario y el servicio doméstico que en 2003 representaban algo más del 30 por ciento de las afiliaciones a la Seguridad Social realizadas durante ese año.

Gráfico 2: Afiliación a la Seguridad Social



El régimen de afiliación tiene importancia en el tema que estamos tratando por que del tipo de trabajo que se realice dependerán las condiciones de trabajo y salario que tendrá el trabajador. La temporalidad, la rotación en el trabajo y en suma la precariedad laboral afecta con mayor intensidad a unas actividades que a otras y en concreto el trabajo en los servicios de proximidad y la agricultura son dos actividades de sobra conocidas por sus características coincidentes con esos términos. De la estabilidad laboral dependerá también la renovación de los permisos de trabajo iniciales y por tanto de la acumulación de cotizaciones para obtener las prestaciones a que dan derecho dichas cotizaciones a la Seguridad Social.

Uno de los debates que también ha sido habitual en los últimos años ha sido la comparación entre los costes y los beneficios de la inmigración, en especial referidos al erario público<sup>7</sup> y, aunque no entremos a debatirlo, y sobre todo, evitando caer en la trampa del instrumentalismo de la inmigración, entre las conclusiones encontramos que la mayor aportación de los extranjeros al erario público se ha debido a las cotizaciones a la Seguridad Social, si a esto le unimos el hecho de la juventud de los extranjeros, el capital humano que se ahorra el sistema educativo y los pocos pensionistas que existen en la actualidad entre los extranjeros de procedencia no comunitaria, podemos decir que el balance de la comparación que apuntábamos se inclina hacia lo positivo.

<sup>7</sup> Para profundizar consultar el libro de Rosa Aparicio y Andrés Tornos (2000): *La inmigración y la economía española*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

A pesar del aumento en el número de cotizantes extranjeros, la integración en el sistema de la Seguridad Social es todavía y por ahora deficiente. Los extranjeros contribuyen al sistema en mayor medida que las prestaciones que reciben del mismo. Analizaremos en un epígrafe posterior la relación indiscutible de este hecho con el desempleo y su cobertura, pero pasemos ahora a otro de los aspectos de la protección social: la asistencia sanitaria.

## *2.2.- La asistencia sanitaria.*

La cobertura sanitaria estaría claramente relacionada con las afiliaciones a la Seguridad Social. Esta cobertura estaría garantizada para la totalidad de los extranjeros comunitarios, basada en la reciprocidad entre países miembros que tienen sistemas sanitarios universales y para el 88,2 por ciento en el año 2000 y el 88,3 por ciento en el año 2001 de la población residente no comunitaria, según estimaciones de Gregorio Rodríguez Cabrero<sup>8</sup>.

Para ofrecer datos más actuales debemos de realizar otra estimación que es la ofrecida en la tabla número 4. La población residente de régimen no comunitario con cobertura sanitaria estaría compuesta por todos los extranjeros que no pertenecen al Espacio Económico Europeo afiliados a la Seguridad Social, todos los extranjeros no comunitarios menores de 18 años y un porcentaje creciente de la población activa y no activa restante que tendría tarjeta sanitaria (según encuesta de ASEP/IMSERSO<sup>9</sup>, para el año 2000 el 60% de los inmigrantes no comunitarios tenían tarjeta sanitaria). Hemos estimado que el porcentaje de cobertura se ha incrementado a lo largo del tiempo debido a la extensión de la cobertura sanitaria facilitada por los Ayuntamientos).

En cuanto a la población irregular la Encuesta a Inmigrantes Irregulares de la Universidad de A Coruña estimaba la cobertura en un 46,8 por ciento para el año 2000. Porcentaje que presumiblemente ha aumentado dada la amplia accesibilidad del sistema sanitario, casi sin restricciones, a todo inmigrante, máxime en situaciones de urgencia.

---

<sup>8</sup> Rodríguez Cabrero, G. (2003): "Protección social de los inmigrantes extranjeros" en *Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España*, dirigido por Antonio Izquierdo Escribano, Consejo Económico y Social.

<sup>9</sup> Díez Nicolás, J. Y Ramírez Lafita, M<sup>a</sup> J. (2001): *La voz de los inmigrantes*. IMSERSO, Madrid.

Tabla 4: Cobertura sanitaria de los residentes extranjeros

	2002	2003	2004
Extranjeros Régimen comunitario	497.045	572.116	672.250
% cobertura	100	100	100
Extranjeros Régimen general	826.956	1.074.895	1.305.041
% Cobertura			
+Afilados	651.887	718.884	827.255
+Menores	113.038	175.010	229.687
+ Resto (1)	37.219	126.701	198.479
	97%	95,0%	96,2%

Fuente: Anuario de Extranjería, Anuario de Estadísticas Laborales y elaboración propia.

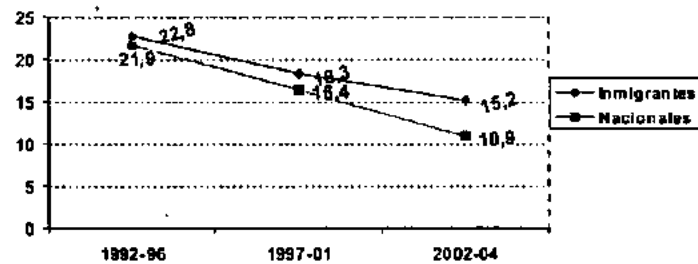
(1) Se estima una cobertura del 60 en 2002, 70% en 2003 y 80% en 2004

### 2.3.- Protección por desempleo.

Siendo el empleo la principal fuente de la protección social en un Estado de Bienestar de corte profesional o contributivo, parece acertado suponer que un aumento de las tasas de paro o de las demandas de empleo por parte de los desempleados extranjeros suponga una mala noticia en este avance protector.

Para dar una visión pretérita de la evolución del desempleo nos hemos de remontar a las cifras aportadas por la Encuesta de Población Activa (a pesar de las deficiencias de esta fuente, merece la pena sondear en algunas de sus grandes tendencias). Una noticia positiva es que la tasa de paro de los inmigrantes no comunitarios ha descendido desde los primeros años noventa hasta la actualidad en casi 8 puntos. La negativa es que ese descenso ha sido menor para los extranjeros que para los españoles, aumentando por tanto la brecha entre unos y otros.

Gráfico 3: Tasas de paro EPA 1992-2004



Los demandantes de empleo de origen extranjero a finales de 2003 fueron de 141 mil (un 4,5 por ciento del total de demandantes en España) y suponen un 14 por ciento del total de trabajadores extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social, es decir, del total de ocupados. En este caso la mala noticia procede de las distintas evoluciones experimentadas en las altas a las cotizaciones a la Seguridad Social (incremento del 11 por ciento) frente al crecimiento de los demandantes de empleo (un 17 por ciento). Crecen más los demandantes de empleo que los ocupados en el sector formal de la economía.

Los desempleados, tanto extranjeros como españoles, han aumentado su desconfianza en los Servicios Públicos de Empleo como mecanismo de búsqueda de empleo. Los inscritos en dicha institución han descendido en el caso de los españoles en 23 puntos desde los años noventa hasta la actualidad, aunque para los extranjeros el descenso ha sido de 13 puntos para el mismo período. Podemos explicarlo: las cifras de partida no eran exactamente iguales; el porcentaje de inscritos de origen extranjero para el trienio 2002-2004 resulta ser del 37 por ciento frente al 65 por ciento de los españoles.

En cuanto a las prestaciones que recibe la población parada descubrimos una nueva brecha entre inmigrantes no comunitarios y el conjunto de la población activa. Así, mientras en 2003 la cobertura de la protección por desempleo fue del 56,7 por cien de la población total en paro en términos de EPA, dicha cobertura fue del 26,7 por cien en el caso de los inmigrantes no comunitarios.

La menor cobertura social tiene varias causas y motivos. Tanto la antigüedad en el desempleo como la cobertura de la población desempleada inmigrante deben estar relacionadas con



su tiempo de estancia en España, así como con su grado de inserción en el mercado de trabajo regular en ese tiempo. Pero no cabe olvidar otros factores, entre ellos los de tipo institucional (dado el peso de los regímenes especiales agrario y empleados de hogar), que influirían en la menor cobertura del desempleo, u otros, de tipo socioeconómico (por ejemplo una mayor movilidad geográfica y profesional, pero también un mayor grado de temporalidad), que podrían influir en menores tiempos medios de desempleo.

#### *2.4.- Los servicios sociales: cobertura, prestaciones y demandas.*

El trabajo más reciente relativo a este tema ha sido desarrollado durante el año 2001 con datos referidos al año anterior<sup>10</sup>. Los principales resultados de este estudio se resumen en tres apartados, a saber: los principales resultados, las demandas de la población extranjera y las prestaciones por parte de los servicios sociales en aras a la cobertura de las necesidades de dicha población.

##### **A) Resultados.**

El origen de la población extranjera resulta ser una variable esencial en su predisposición a la utilización de los servicios públicos, siendo el Magreb, América Latina y Africa Subsahariana, los colectivos que en mayores proporciones acuden a los mismos. Los dos primeros se inclinan más a utilizar los servicios sociales públicos y los subsaharianos junto con los asiáticos los servicios privados.

A la variable de la procedencia hay que sumar otras variables sociodemográficas no menos importantes: el sexo, situación civil, el sector de actividad, su situación de ocupación, la vivienda o el tiempo de residencia. Así tenemos que los hombres y los-as solteros -as, utilizan en mayor medida los centros privados que los públicos y que las mujeres y los casados y casadas (un 43 por ciento) acuden en mayor medida a los centros de servicios públicos. Una de las explicaciones a este fenómeno podría situarse en la situación de regularidad o irregularidad administrativa del extranjero, ya que se detectó que un 32 por ciento de los extranjeros que utilizaron los servicios

---

<sup>10</sup> Gregorio Rodríguez Cabrero analizó la información de los ficheros o historias sociales de los centros de servicios sociales públicos y privados. En total una muestra exploratoria de 529 historias: 252 casos de centros privados y 277 de centros públicos. En ningún caso se ha de analizar como una encuesta representativa del total de la población extranjera en España- Véase: Rodríguez Cabrero, G. (2003): "Protección social de los inmigrantes extranjeros" en *Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España*, dirigido por Antonio Izquierdo Escribano, Consejo Económico y Social.

sociales durante el año 2000 estaban en situación de irregularidad administrativa y un 5 por ciento en proceso de regularizar su situación. Estos inmigrantes acuden en mayor proporción, como era de esperar, a los servicios sociales privados.

Casi un 40 por ciento de los extranjeros que acudieron a los servicios sociales llevaban residiendo en España menos de un año. Cabe pronosticar por tanto un alza en la utilización de los servicios sociales, desde el año 2000 hasta la actualidad, por parte de la población procedente de Iberoamérica (Ecuador, Colombia) y del Este Europeo (Rumania), es decir, las poblaciones más recientes.

En último lugar, la situación profesional, que no por obvia deja de ser importante. La tasa de paro afectaba al 48 por ciento de todos los que acudieron a los servicios sociales. Siendo su actividad principal la de empleados de hogar (casi un 34 por ciento). Correlacionado con lo dicho hasta ahora hallamos al 54 por ciento de los extranjeros que declara ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional.

Esta carencia laboral traducida en menores ingresos y mayores rotaciones entre situación de paro y ocupación podría explicar que sólo un 5 por ciento de los extranjeros que se analizaron en la muestra tuvieran casa propia.

## **B) Demandas.**

Además de los problemas de empleo y de regularización de situaciones administrativas (coloquialmente: "la obtención de papeles"), los otros problemas y demandas se relacionan con temas de vivienda, familiares o de relación con el entorno. Para los que manifiestan tener problemas de vivienda casi el 60 por ciento sufren problemas de hacinamiento. Los que tienen problemas familiares casi el 28 por ciento son problemas de reagrupación familiar. Por fin, aislamiento y desarraigo sociocultural son los principales problemas relacionados con el entorno.

En consonancia con lo anterior, los inmigrantes que acuden a los servicios sociales lo hacen fundamentalmente para demandar información jurídica y asesoramiento sobre servicios públicos como educación, vivienda, sanidad y empleo. Demandas, por otro lado, similares a las del resto de población en situaciones de necesidad, o si se prefiere, con riesgo de exclusión.

### **C) Las prestaciones.**

Existe una gran diferencia, tanto de cobertura de necesidades como de tipo de prestaciones otorgadas, entre los centros públicos y los privados. Los centros privados de servicios sociales tienen una función decisiva en la captación de las necesidades y demandas y en la orientación de los inmigrantes hacia los dispositivos o servicios públicos, mientras que los centros públicos se responsabilizan sobre todo de las prestaciones económicas y son receptores predominantes de las demandas de vivienda y alojamiento. Los centros de servicios sociales públicos otorgan el 81 por ciento de todas las prestaciones que se dan a los inmigrantes y el 73 por ciento de todas las ayudas de vivienda y alojamiento. Es decir, las prestaciones de tipo económico las otorgan los centros públicos, mientras que el asesoramiento y la derivación la realizan los privados. Siendo las ayudas puntuales (económicas) las que ocupan el primer lugar en las prestaciones que se reciben seguidas de las ayudas a la vivienda.

Como también cabía esperar, los latinoamericanos y los magrebíes, junto con los que llevan menos tiempo en España procedentes de otros orígenes y los que tienen ingresos más bajos son los que acumulan el mayor número de prestaciones otorgadas, lo que permite concluir que estas prestaciones tienen una función redistributiva.

### **3.- Políticas de integración social y configuración de los servicios de asistencia social.**

Las políticas públicas se han visto "revolucionadas" tras la escalonada, hasta 2000 (luego casi exponencial entre 2000 y 2004) pero constante llegada a España de extranjeros desde los años noventa. Idiomas diferentes, modos de actuar propios de otras costumbres y hábitos, necesidades básicas sin cubrir debido a las dificultades de integración en nuestro país de algunos de los colectivos (inmigrantes irregulares, por citar los peor situados en la escala de la integración), necesidades de colectivos específicos (menores no acompañados), han sido algunos de los retos que se han ido planteando a los servicios públicos de asistencia social.

La intervención pública ha intentado dar respuesta a las necesidades de los extranjeros residentes en España, pero la coordinación entre los agentes implicados, en particular las distintas administraciones, en la política social ha sido cuanto menos deficiente. Se han ido creando

instituciones, se han proclamado leyes y decretos, que paulatinamente han ido incorporando las nuevas necesidades y regulando la intervención, pero algo que queremos dejar claro desde el principio es que antes de estos cambios ya había asistencia social. La asistencia social no ha sido inventada desde esas nuevas instituciones, leyes o decretos de nueva cuña. Incluso podemos afirmar que las políticas de integración no son una novedad creada como consecuencia de la llegada de extranjeros a España, sino que dichas políticas son la consecuencia directa de la implantación del Estado de Bienestar (Ruiz López y Ruiz Vieyetz, 2001).

Veamos cuáles han sido las principales actuaciones adaptativas, tanto a nivel estatal, como autonómico<sup>11</sup>.

### *3.1.- Ámbito estatal.*

El inicio de lo que en principio pretendía constituir la política de inmigración en España, es expresado en la primera Ley de Extranjería del año 1985. El efecto no deseado del endurecimiento de los cauces legales de entrada a España tuvo su reflejo en la acumulación de un contingente importante de extranjeros en situación irregular, que desde el año 1986, no habían tenido la oportunidad de regularizar su situación y que culminó en el proceso de regularización del año 1991.

Así las cosas, el Estado plantea las primeras medidas a favor de la integración de los extranjeros en una proposición no de Ley aprobada por el pleno del Congreso en abril de 1991, en la cual se anuncian las tres medidas, que posteriormente han constituido los pilares de las medidas de la política de inmigración: cooperación al desarrollo, integración de residentes legales y control del flujo de inmigración irregular, las cuales seguirán marcando la política migratoria hasta la actualidad. Ahora bien, es en el año 1994 cuando se comienzan a dar los primeros pasos pragmáticos con la aprobación del "Plan para la integración social de los inmigrantes" (Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994), cuyas herramientas más concretas a tal fin han sido la creación del "Foro para la Integración de los Inmigrantes" (Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, adscrito entonces al Ministerio de Asuntos Sociales) y el "Observatorio Permanente de la Inmigración" (aprobado en dicho plan y cuya gestión fue atribuida con posterioridad por Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales).

---

<sup>11</sup> El análisis a nivel local será abordado en otro capítulo.

En el año 1996 se produjo la aprobación de un nuevo reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería (Ley 7/1985) por medio del Real Decreto 155/1996, que sustituyó al anterior reglamento de ejecución aprobado en 1986. Este nuevo reglamento supuso un avance en varios aspectos clave: simplificaciones en los trámites administrativos, simplificación en la configuración de los permisos administrativos para residir y trabajar, adaptaciones a las normas europeas, la regulación casi *extra legem* de derechos fundamentales. En cuanto a las consecuencias de su puesta en práctica se puede resaltar una de ellas de especial importancia a los efectos de la integración de los extranjeros: el aumento en la estabilidad de los permisos administrativos, como condición necesaria, aunque no suficiente, para la integración de los inmigrantes en España.

El siguiente gran núcleo de medidas se inicia en el año 2000 con la aprobación de una nueva ley reguladora, muy debatida, la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero). Como se puede apreciar, al menos en su título, aparece explicitado el carácter de integración social con el que nace, aunque no tuvo tiempo suficiente para crecer ya que sufre una modificación, prácticamente de la totalidad de su articulado, dando lugar a una nueva Ley (la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre), titulada de igual forma, pero con tintes muchos más restrictivos en sus aspectos de integración social. Durante este proceso de reforma de las Leyes, el partido que sustentaba al gobierno crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo), dependiente del Ministerio del Interior<sup>12</sup>.

La aprobación de las Leyes del año 2000 ha ido acompañada de varios procesos extraordinarios de regularización con distintas modalidades para hacerlos efectivos, a saber: a) "regularización extraordinaria al estilo tradicional", prevista en la Ley Orgánica 4/2000, (se han estimado favorablemente un total de 152.207 solicitudes); b) "reexamen de oficio" previsto en la Ley Orgánica 8/2000 de las solicitudes ya presentadas en la anterior operación extraordinaria (estimando favorables a un total de 36.013 solicitudes); c) "operación Ecuador" en atención al acuerdo de inmigración entre España y Ecuador (se han concedido 24.352 regularizaciones) y; d) "regularización por motivos de arraigo" prevista en el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 8/2000 (este último culminó su plazo el pasado 31 de julio de 2001 coincidiendo con la entrada en vigor, el día

---

<sup>12</sup> Con antelación las entidades de acción social involucradas en actuaciones a favor de los extranjeros habían solicitado la creación de un organismo coordinador -incluso se llegó a solicitar la creación de un Ministerio de la Migración-, dada la importancia creciente del fenómeno migratorio y la necesidad de exigir la desvinculación de las actuaciones en materia de integración del Ministerio del Interior, dado el riesgo de tinte nuevamente de carácter policial al fenómeno migratorio

siguiente, del Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 8/2000 y hasta el 31 de diciembre de 2001 se habían estimado 122.310 solicitudes). Todos estos procesos han supuesto un gran esfuerzo para la Administración, pero también un gran desconcierto en el seno de la misma, transmitido a las entidades voluntarias, así como a los beneficiarios de los mismos, que en muchos de los casos han duplicado o triplicado las solicitudes de regularización a medida que iban surgiendo nuevas modalidades.

Un nuevo cambio, en el año 2001, en la estructura organizativa de una de las herramientas del plan de integración de 1994: el Observatorio Permanente de la Inmigración, el cual pasa a depender del Ministerio del Interior (Real Decreto 345/2001, de 4 de abril), pone en riesgo la colaboración de las entidades voluntarias en el estudio, análisis y profundización del fenómeno migratorio, ahora bien, los resultados de este cambio habrán de valorarse con un horizonte temporal más amplio. Adicionalmente durante este año son creados: el Consejo Superior de Política de Inmigración (Real Decreto 344/2001, de 4 de abril) y las Subcomisiones de Coordinación (disposición adicional segunda de la Ley 8/2000). El objetivo loable de estos dos órganos de carácter consultivo es el aumento de la coordinación entre las Administraciones Central, Autonómica y Local.

Una de las medidas más reciente es la elaboración del denominado plan GRECO (El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España) aprobado por El Consejo de Ministros, en su reunión del 30 de marzo de 2001 (B.O.E. 27 de abril de 2001). A raíz de la puesta en práctica de este plan se han firmado convenios de regulación y ordenación de los flujos migratorios con distintos países de origen de la inmigración: Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana, Rumania y Polonia. Aunque también se ha firmado un acuerdo de readmisión de personas en situación irregular con Nigeria. Nuevamente el objetivo de estos acuerdos es el de controlar los flujos migratorios, y de manera especial, la inmigración laboral. Ciertamente es que una de las cuatro líneas de actuación del Plan GRECO expresa el objetivo de la integración, pero sólo "de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyan activamente al crecimiento de nuestro país". El término "adaptación" que se utiliza para hacer referencia a uno de los objetivos de la política migratoria, pone de manifiesto el modelo de integración que subyace en este plan: la asimilación.

Con el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, el cual no tuvo una vigencia muy larga dado que fue derogado en parte

sustancial de su articulado debido a un recurso contencioso administrativo interpuesto por dos entidades de acción social<sup>13</sup>. Esta sentencia dará lugar a una, por ahora, última modificación de la Ley de Extranjería, producida en el año 2003, aunque el Reglamento de Ejecución ha tenido que esperar hasta enero de 2005 para ver la luz<sup>14</sup>. Este Reglamento lleva consigo un proceso de normalización de los extranjeros en situación irregular (vinculados al mercado de trabajo español), proceso que se desarrollará durante los primeros meses del año 2005; pero además dicho Reglamento establece una vía de regularización permanente a través de la valoración del denominado arraigo, social y laboral. Las consecuencias de estas nuevas medidas habrán de ser valoradas en un horizonte temporal más amplio.

### *3.2.- Ámbito autonómico.*

La **Tabla 5** recoge las principales medidas en el ámbito de los servicios sociales que se han ido desarrollando a lo largo de este período que estamos analizando en el ámbito autonómico y que de una u otra forma hacen referencia a la población extranjera. En concreto, las leyes de Servicios Sociales, las instituciones específicas y los planes de integración social de inmigrantes.

#### *A) Leyes de Servicios Sociales.*

Las Leyes de Servicios Sociales de las CCAA contemplan la protección de los inmigrantes de manera relativamente coincidente considerando tres niveles de protección asistencial según **Tabla 6**.

En primer lugar casi todas las leyes, con la excepción de la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de la Rioja, mencionan la protección de los **refugiados, asilados y apátridas** como colectivo específico titular de derechos junto a los residentes nacionales y de acuerdo con los Convenios y Tratados internacionales.

---

<sup>13</sup> La Red Acoge – Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes y la Federación de Asociaciones pro Inmigrantes en Andalucía.

<sup>14</sup> El 7 de enero de 2005 entra en vigor por RD 2393/2004, de 30 de diciembre el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

En segundo lugar, la gran mayoría de las Leyes de Servicios Sociales también mencionan la protección de los extranjeros en situación de **residencia legal o de empadronamiento**.

En tercer lugar, igualmente la mayoría de las citadas leyes contemplan como reserva la acción asistencia en **situaciones de necesidad**, tal es el caso de las Leyes de Servicios Sociales de Andalucía, Asturias, Galicia, Murcia, Valencia.

Finalmente, únicamente la Ley 3/2003, de 10 de abril, de la Comunidad Autónoma de Murcia, contempla entre sus servicios especializados el sector de inmigrantes con el objetivo de procurar "su integración social y participación activa en la vida de la comunidad" (artº 14). El crecimiento extraordinario de la población inmigrante en esta Comunidad se ha reflejado en una ley de tan reciente publicación de forma que a los servicios especializados tradicionales (tercera edad, discapacitados, drogodependencias, familia) se añade el dirigido al colectivo inmigrante.

#### B) Instituciones específicas.

Denominamos instituciones específicas a aquellos servicios públicos o plataformas de participación pública que se han creado en el ámbito autonómico y local (aunque nos centraremos en las de ámbito autonómico) con el objetivo de facilitar a los extranjeros el acceso a los sistemas de protección social.

Básicamente, la reestructuración en el ámbito estatal se ha extendido al ámbito autonómico, de tal forma que se han ido creando estructuras similares, aunque complementarias, a los organismos estatales: la Comisión Interministerial por Comisiones Interdepartamentales, el Foro estatal por los foros autonómicos, el Plan de integración estatal por planes de integración autonómicos, el Observatorio Permanente de la Inmigración por Observatorios regionales. Tal vez la figura regional más específica haya sido la Red, de tal forma que las organizaciones de acción social, los sindicatos y los entes públicos del ámbito regional y local han quedado engarzados en estas estructuras de colaboración y apoyo mutuo.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la Oficina Regional de Atención a la Inmigración (OFRAIN) dependiente del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que tiene como finalidad principal la de facilitar a los extranjeros residentes en esa comunidad el acceso



normalizado a los sistemas de protección social. Así como la Oficina Regional de la Comunidad de Madrid (OFRIM) gestionada por la Cruz Roja.

En general, prácticamente la totalidad de las Comunidades Autónomas han creado a partir de 1998 y, sobre todo, desde 2000, Comisiones y Foros dirigidos al seguimiento del proceso social de la inmigración no comunitaria. En dichas Comisiones y Foros suelen estar representadas las Administraciones y las organizaciones sindicales y voluntarias que trabajan en el campo de la inmigración. Son órganos de consulta y debate, en parte de planificación de políticas y en todo caso plataformas de seguimiento de las políticas de inmigración en el ámbito autonómico.

Tabla 5. Leyes, instituciones y Planes de Inmigración Autonómicos

Comunidad Autónoma	Ley de Servicios Sociales:	Instituciones específicas (Foros, Comisiones, redes, oficinas)	Plan de integración social de inmigrantes
Andalucía	Si (año 1988)	Comisión (año 2000) Foro (año 2001) Observatorio Permanente	Si (2001-2004)
Aragón	Si (año 1996)	Comisión (año 2001) Foro (año 2001)	Si (2002-2004)
Asturias	Si (año 2003)		
Baleares	Si (año 1987)		Si (2001-2004)
Canarias	Si (año 1987)	Foro (año 2000)	Si (2002-2004)
Cantabria	Si (año 1992)		
Castilla y León	Si (año 1988)		Acuerdo para la integración social y laboral de la población inmigrante
Castilla La Mancha	Si (año 1986)		No hay plan específico, si hay plan de integración social
Cataluña	Si (año 1994)	Comisión (1998)	Si (1993-2000) Si (2001-2004)
Comunidad Valenciana	Si (año 1997)	Foro (año 2002) Comisión (año 2002)	En elaboración <sup>15</sup>

<sup>15</sup> La Resolución 91/VI del Pleno de las Cortes Valencianas en su sesión del 16 de septiembre de 2004, aprueba respaldar la propuesta realizada por el presidente de la Generalitat para la aprobación del plan de integración de los inmigrantes de la Comunidad Valenciana.

Extremadura	Si (año 1987)		No
Galicia	Si (año 1993)		No
Madrid	Si (año 1984 y 2002)	Foro (año 1998) OFRIM	Si (2001-2003) Si (2004-2007)
Murcia	Si (año 1986 y 2003)	Foro (año 1998) OFRAIN (año 2000) RASINET- Observatorio Permanente	Si (2002-2004)
Navarra	Si (año 1983)		Si (2002-2006)
País Vasco	Si (año 1996)	Observatorio (año 2003)	Si (2003-2005)
La Rioja	Si (año 2002)	Foro (año 2000)	En elaboración

Fuente: Elaboración propia.

### C) Planes de integración social de los inmigrantes.

En cuanto a *los planes de integración social de inmigrantes*, cabe destacar el pionero plan de integración de Cataluña, en el año 1993, adelantándose incluso al primer plan estatal de integración del año 1994. El resto de los planes son de reciente elaboración.

La mayor parte de los planes de integración contienen medidas relacionadas con el ámbito de los servicios sociales: difusión de recursos existentes, primera acogida, acceso a la atención social, conciliación de la vida laboral y familiar y mediación intercultural.

El debate de fondo de los planes está en el establecimiento de un justo equilibrio entre la normalización, es decir, no crear dispositivos específicos, y la atención de las necesidades particulares que se derivan del hecho de emigrar y ser inmigrante reciente en una región desconocida. Este hecho tiene especial relevancia cuando de lo que se trata es de normalizar la situación de acceso al sistema de protección social.

No obstante, es común a los planes en el ámbito de la acción social la promoción de dispositivos específicos de atención a los extranjeros, de tal forma que se han ido creando redes de información y asesoramiento, o centros de atención social a inmigrantes. De esta forma se ha potenciado la colaboración de las corporaciones locales con las organizaciones sociales.

Aparentemente los planes de integración sufren de una contradicción evidente. Ya apuntábamos que uno de los objetivos que se plantean es el acceso normalizado a los servicios sociales de la población extranjera, y sin embargo, también ponen énfasis en la creación de dispositivos específicos. Busquemos una explicación: Principalmente ha sido la iniciativa privada la que ha cumplido la función específica de atención a los extranjeros en especial situación de desprotección. Estas acciones en muchas ocasiones han adolecido del correspondiente apoyo (tal vez por falta de recursos, entre los que podemos citar personal especializado) y coordinación con los centros de servicios sociales y tal vez sea esta una de las explicaciones del aumento de convenios, subvenciones y redes de participación mixta.

Cabe destacar el plan de integración de Navarra en su esfuerzo por cumplir el objetivo de la normalización, citando textualmente: "La atención a inmigrantes, su acogida y las respuestas que se den desde las Administraciones públicas se harán dentro de un marco normalizado de relaciones y recursos ordinarios para toda la población, en las mismas condiciones y espacios habilitados para el resto de la población". Aunque ciertamente no es el único. Sin embargo, si es única la referencia a la conciliación de la vida familiar y laboral en los planes de Navarra y Murcia.

Por último decir, que el ámbito autonómico no agota la intervención pública en materia de inmigración. El ámbito local ha de tener cada vez más voz y voto en este amplio campo de la integración de los inmigrantes. No sería de extrañar que en breve plazo comiencen a proliferar los planes de integración locales, de los que ya contamos con experiencias: Huesca y Lleida, son una muestra de ello.

Tabla 6. Los extranjeros como titulares de protección asistencial en algunas leyes de servicios sociales de las CCAA.

CCAA	Leyes de Servicios Sociales	Normativa sobre titulares de derechos asistenciales para extranjeros
Andalucía	Ley 27/1988	Artº 3,2
Asturias	Ley 17/2003	Artº 4,2
Baleares	Ley 9/1987	Artº 4
Canarias	Ley 9/1987	Artº 3 y 4
Castilla-La Mancha	Ley 3/1986	Artº 2
Galicia	Ley 4/1993	Artº 2
Madrid	Ley 11/2003	Artº 10
Murcia	Ley 3/2003	Artº. 4,3 , Artº 14

País Vasco	Ley 5/1996	Artº 4
Valencia	Ley5/1997	Artº 3

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.- Balance tentativo de las políticas desarrolladas.

El balance de las políticas públicas, desarrolladas a favor de la población inmigrante, apuntaría en la dirección de un **bajo nivel de inserción de los inmigrantes extranjeros no comunitarios en nuestro Estado de Bienestar**. Solamente en la atención sanitaria parece tener lugar una protección social creciente debido no tanto a un derecho generado por el empleo, sino a las posibilidades que concede del empadronamiento, entre ellas, casi de manera automática, la tarjeta sanitaria, a los residentes no comunitarios.

¿Qué tipo de fundamentos nos llevan a afirmar este bajo índice de inserción en las prestaciones y estructuras del Estado de Bienestar?

En primer lugar, fundamentos de tipo sociopolítico: la propia estructura del Estado de Bienestar. El Estado de Bienestar como institución que garantiza unos derechos sociales a los ciudadanos, y por extensión a los residentes, tiene unas características propias y ha evolucionado en España de una forma determinada; a saber: por una parte se trata de un Estado de Bienestar que carga su acción protectora en la vertiente contributiva, por otra, en su vertiente asistencial el Estado se ha apoyado fuertemente en la iniciativa privada y en la solidaridad general (caso de la asistencia sanitaria). Son varios los riesgos asociados a cada una de estas vertientes.

Desde la óptica contributiva, la protección social demanda del extranjero una cierta estabilidad laboral, no siempre fácil de conseguir debido a las características del mercado de trabajo español, a los que luego nos referiremos, pero también al propio marco jurídico de extranjería.

Desde la vertiente asistencial se comprueba la creciente participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios de carácter asistencial, en parte como extensión del propio Estado de Bienestar (mediante la cual el Estado abarata costes y se descarga de conflictos sociales potenciales trasladándolos a las ONGs) y, en parte, como iniciativa de la propia sociedad civil ante los fallos de cobertura del sistema de protección social. Esta realidad trae aparejados posibles riesgos, fundamentalmente (1) el que la iniciativa privada no pueda cubrir la totalidad de las necesidades

planteadas por los extranjeros, en especial, los no comunitarios, (2) así como un fuerte detrimento en la calidad de la asistencia o, en la categorización de la misma: que pase a ser percibida como prestación aleatoria en vez de cómo derecho y (3), finalmente, una cierta competencia por los recursos públicos entre las propias organizaciones sociales del ámbito de la inmigración lo que a veces supone un indudable detrimento de la efectividad social de estas organizaciones. Ahora bien, esta vertiente asistencial privada se completa con la tendencia de los últimos quince años hacia la universalización de prestaciones sociales como es la atención sanitaria y, de manera creciente, los servicios sociales personales, que no solo benefician a los nacionales sino a los extranjeros tanto comunitarios como no comunitarios.

En segundo lugar, fundamentos de tipo sociodemográfico: La propia juventud del colectivo inmigrante cuya media de edad se sitúa en los 34 años, así como su espíritu de supervivencia, dan como resultado que el inmigrante tenga unas prioridades distintas a las del ciudadano medio, pero también una probabilidades iguales, o incluso menores, que el resto de ciudadanos de utilización de la red de servicios sociales o de acceso a determinadas prestaciones monetarias (un ejemplo claro lo constituyen las pensiones, prácticamente inexistentes para el colectivo analizado). En el ámbito de las prioridades, nos atrevemos a apuntar que el objetivo del inmigrante no comunitario sería encontrar un empleo regular y en el sector formal de la economía, esto le supondría lógicamente su entrada en el Estado de Bienestar, pero no lo busca expresamente, en especial su protección asistencial, como sujeto más necesitado que el ciudadano medio; es decir, no todos los inmigrantes que residen en España son pobres y excluidos (error en el que frecuentemente caen las políticas públicas). Ya apuntábamos en líneas anteriores que la política de integración de los inmigrantes no ha sido creada *ad hoc* sino que es fruto de la consolidación del Estado de Bienestar. Es aquí donde tiene su fundamento insistir en lo loable de la pretensión de normalización de algunas iniciativas públicas estatales, autonómicas o locales.

En tercer lugar, aunque no menos importante, razones de carácter económico: la propia fragilidad del mercado de trabajo español. De todos es conocido que nuestro mercado de trabajo se caracteriza por altas tasas de temporalidad (en torno al 30 por ciento según la Encuesta de Población Activa), elevadas tasas de paro con respecto a otros países europeos, la segmentación entre empleos muy cualificados y de muy baja cualificación, grandes diferencias de actividad (tasas de actividad, empleo y paro) entre grupos de población (mujeres y jóvenes se llevan la peor parte) y regiones, elevada proporción de la economía desarrollada en su sector informal. Estas características del mercado de trabajo suponen un marco de inserción del inmigrante no comunitario, que determinará

en gran medida su incorporación estable o no al Estado de Bienestar, en especial en su vertiente contributiva. Si fuese cuestión de número la batalla estaría ganada, ya que el inmigrante participa en el mercado de trabajo en un porcentaje superior en prácticamente 20 puntos con respecto al ciudadano medio<sup>16</sup>. Este es el dato positivo pero el negativo llega pronto: las ocupaciones se acumulan en un porcentaje también muy alto en empleos poco cualificados (entre el 60 y el 70 por ciento entre 1992 y 2004) y en ramas de actividad con altas tasas de temporalidad y rotación: construcción, servicios doméstico, hostelería, comercio al por menor y agricultura. El inmigrante no comunitario tiene como objetivo fundamental el trabajo pero la propia fragilidad del mercado laboral español conlleva que un amplio porcentaje de ellos carezca de empleo regular y estable, desempeñando en gran medida puestos de trabajo con perfiles precarizados.

Por último, y en relación con la carga que, sobre el Estado, pueda suponer la llegada de extranjeros a España, creemos que, por el momento, es más una percepción social que una realidad constatable. Las personas inmigrantes aportan más al erario público que lo que detraen de él, están ocupados en el mercado de trabajo en mayor proporción que el ciudadano medio, son más jóvenes, son portadores desde sus orígenes de un capital humano (con el consiguiente ahorro para el país de destino), reciben prestaciones por desempleo 7 puntos por debajo a la media en España.

¿Cuándo y por dónde pueden llegar los cambios en este panorama de aportaciones? Ya hemos comentado cómo un Estado de Bienestar de corte profesional, como es el español, carga su acción protectora en el ámbito laboral, en su vertiente contributiva, por tanto, un aumento de las tasas de paro de la población extranjera supondrá una mala noticia en el avance protector. Pero más preocupante es el aumento de la proporción de demandantes de empleo en comparación con los aumentos de cotizantes a la Seguridad Social. Tanto el aumento de la participación del inmigrante en la economía sumergida como el incremento de las tasas de paro, supondrán un grave riesgo en la incorporación del inmigrante al Estado de Bienestar. La incorporación de las familias y, por tanto, la escuela y la vivienda serán los otros dos grandes retos del futuro para las políticas públicas.

En todo caso, la estabilidad residencial de una parte creciente de la población inmigrante no comunitaria en España obliga a hacer una profunda reflexión sobre la necesidad de favorecer, como en parte se está haciendo, la inserción de los inmigrantes en nuestro Estado de Bienestar como ciudadanos de pleno derecho bien sea a través del trabajo bien sea a través de la cobertura

---

<sup>16</sup> Según estimaciones de la Encuesta de Población Activa entre 1992 y 2004 la tasa de actividad siempre ha sido superior al 60 por ciento, alcanzando un porcentaje cercano al 80 por ciento durante el bienio 2002-2004.

asistencial, (donde el ámbito local ha de tener cada vez más voz y voto). En este sentido, cabe afirmar, más que nunca, que la extensión de los derechos sociales a los inmigrantes no comunitarios no solo es una garantía de estabilidad económica para el adecuado funcionamiento de los mercados de trabajo y una exigencia de cohesión social, sino también una exigencia de orden cívico como es la extensión de los derechos sociales o ciudadanía social a un colectivo muy importante cuantitativamente y cuya presencia será duradera.

---

## **Capítulo 10.- El derecho a la educación de los inmigrantes. Principales normas y políticas públicas del Estado y las Comunidades Autónomas.**

*M. Jesús Larios Paterna*

Profesora titular de Derecho Constitucional (UB)

### **Sumario:**

**1.- Introducción. 2.- El alumnado inmigrante en España. Cifras estadísticas. 3.- Derecho a la educación de los inmigrantes. Evolución de su reconocimiento normativo. 4.- Normativa y políticas compensatorias en materia de educación de los inmigrantes. 4.1.- Educación compensatoria. Previsiones en la normativa estatal; A) El alumnado inmigrante en la LOGSE y en la LOPEG; B) El alumnado inmigrante en la LOCE; C) El alumnado inmigrante en el proyecto de Ley orgánica de educación. 4.2. Políticas de educación compensatoria en las Comunidades Autónomas; A) Acogida del alumnado inmigrante; B) El aprendizaje de la lengua o lenguas en las que se imparte la enseñanza; C) Profesorado especializado y de refuerzo; D) Medidas de fomento de la participación de las familias inmigrantes en la escuela. 5.- El problema de la concentración de inmigrantes en algunas escuelas públicas. 6.- El tratamiento de la diversidad cultural y religiosa en la escuela. 6.1.- La enseñanza de religiones distintas a la católica. 6.2. La diversidad cultural en el sistema educativo. La enseñanza de la lengua materna. 7.- La actuación del defensor del pueblo estatal y los de las Comunidades Autónomas. 8.- Conclusiones.**

\* \* \*

### **1.- Introducción.**

La educación es uno de los factores más importantes para la integración de las personas inmigradas. A través de ella, los nuevos alumnos que se incorporan al sistema educativo no sólo van a acceder a la lengua y adquirir habilidades y conocimientos, sino que van a convivir, autóctonos e inmigrantes. Por eso, desde que el fenómeno de la inmigración adquiere relevancia y tiene reflejo inmediato en los centros escolares, se ha puesto de manifiesto la necesidad no sólo de garantizar el acceso a la escolarización de los menores inmigrantes sino que ello se produzca en condiciones de igualdad. Las leyes educativas, las de inmigración y, en su desarrollo, las políticas públicas tanto del Estado como, sobre todo, de las Comunidades Autónomas, han ido incorporando medidas dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades. Antes de pasar a analizar esa regulación y políticas públicas conviene saber a qué realidad nos estamos refiriendo, desde el punto de vista cuantitativo. Por ello dedicamos el siguiente apartado a exponer el número de alumnos inmigrantes escolarizados en el sistema educativo y su distribución en la distinta tipología de centros.



## 2.- El alumnado inmigrante en España. Cifras estadísticas.

Las cifras que se presentan son las publicadas en el último informe del Consejo Escolar del Estado (curso 2002/2003) Estas cifras nos permiten aproximarnos a la realidad sobre la que recae la normativa relativa a la educación de los inmigrantes, si bien, hay dos elementos que deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, las cifras del alumnado inmigrante incluyen a los procedentes de la Unión Europea. Estos alumnos, al margen de las limitaciones idiomáticas que pueden padecer inicialmente, no acostumbran a ser objeto de las políticas de integración educativa puesto que su perfil no responde al previsto. En segundo lugar, las cifras de la distribución del alumnado en centros públicos y privados no distinguen, en el caso de estos últimos, entre los centros concertados y los que no lo son, lo cual también distorsiona levemente la estadística.

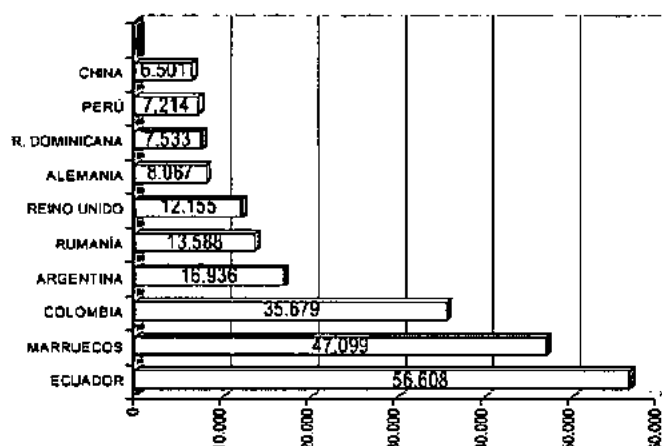
De acuerdo con los datos avance de las Estadísticas de la Enseñanza en España, correspondientes al curso 2002/2003, en el curso de referencia estuvieron escolarizados en el sistema educativo español un total de 303.827 alumnos, de los que 243.610 (80,9%) asistieron a centros públicos y 60.217 (19,8%) a centros privados. Su distribución por Comunidades Autónomas es la siguiente:

Ámbito territorial	Centros Públicos	Centros Privados	Total	% en Centros Públicos	% en Centros Privados
Andalucía	25.062	6.215	31.277	80,1	19,9
Aragón	6.606	2.116	8.722	75,7	24,3
Asturias (Principado)	2.101	493	2.594	81,0	19
Baleares (Islas)	10.267	2.236	12.503	82,1	17,9
Canarias	15.211	2.932	18.143	83,8	16,2
Cantabria	1.221	577	1.798	67,9	32,1
Castilla y León	7.701	1.992	9.693	79,4	20,6
Castilla-La Mancha	8.537	1.050	9.587	89,0	11
Cataluña	44.407	9.654	54.061	82,1	17,9
Comunidad Valenciana	31.769	5.731	37.500	84,7	15,3
Extremadura	2.443	232	2.675	91,3	8,7
Galicia	4.596	859	5.455	84,3	15,7
Madrid	59.806	21.144	80.950	73,9	26,1
Murcia (Región de)	12.197	1.265	13.462	90,6	9,4

Ámbito territorial	Centros Públicos	Centros Privados	Total	% en Centros Públicos	% en Centros Privados
Navarra	4.238	1.137	5.375	78,8	21,2
País Vasco	4.770	1.896	6.666	71,6	28,4
Rioja (La)	2.032	607	2.639	77,0	23
Ceuta	94	42	136	69,1	30,9
Melilla	552	39	591	93,4	6,6
<b>Total</b>	<b>243.610</b>	<b>60.217</b>	<b>303.827</b>	<b>80,2</b>	<b>19,8</b>

Fuente: Estadísticas de la Educación en España. Curso 2002/2003. Datos avance. MECD

En cuanto a los países de procedencia destacan Ecuador (56.608 alumnos), Marruecos (47.099 alumnos), Colombia (35.679 alumnos), Argentina (16.936 alumnos), Rumania (13.588 alumnos), Reino Unido (12.155 alumnos), Alemania (8.067 alumnos), República Dominicana (7.533 alumnos), Perú (7.214 alumnos) y China (6.501 alumnos).



Por lo que se refiere al porcentaje de alumnado extranjero en las distintas Comunidades Autónomas, con respecto al número total de alumnos extranjeros en España. porcentualmente, la mayor parte del alumnado extranjero se concentra en las Comunidades de Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Baleares y Murcia:

Ámbito territorial	% Alumnado extranjero	Total
Andalucía	10,3	31.277
Aragón	2,9	8.722
Asturias (Principado)	0,9	2.594
Baleares (Islas)	4,1	12.503
Canarias	6,0	18.143
Cantabria	0,6	1.798
Castilla y León	3,2	9.693
Castilla-La Mancha	3,2	9.587
Cataluña	17,8	54.061
Comunidad Valenciana	12,3	37.500
Extremadura	0,9	2.675
Galicia	1,8	5.455
Madrid (Comunidad de)	26,6	80.950
Murcia (Región de)	4,4	13.462
Navarra (Comunidad Foral)	1,8	5.375
País Vasco	2,2	6.666
Rioja (La)	0,9	2.639
Ceuta	0,0	136
Melilla	0,2	591
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>303.827</b>

Durante el curso 2002/2003 se produce un importante incremento del alumnado extranjero en centros españoles, un 47% más. El salto en una década, desde el curso 1993/1994 ha sido de un 506%.

**Alumnos extranjeros en centros públicos y privados españoles (1992/1993 – 2002/2003)**

Ámbito territorial	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002 <sup>(1)</sup>	2002/ 2003 (2)
Andalucía	4.802	4.893	5.036	4.824	5.254	8.605	14.673	17.698	22.749	31.277
Aragón	639	718	765	970	1.101	1.379	1.820	2.943	5.214	8.722
Asturias (Principado)	343	470	471	506	556	602	826	1.037	1.661	2.594
Baleares (Islas)	1.240	1.625	1.976	2.207	2.956	3.510	4.740	6.125	8.712	12.503
Canarias	4.393	3.923	4.574	5.268	6.230	7.449	8.749	10.523	14.185	18.143
Cantabria	111	170	215	270	306	425	561	715	1.034	1.798
Castilla y León	1.528	1.865	2.352	2.320	2.593	2.725	3.379	4.334	6.274	9.693
Castilla-La Mancha	556	746	898	1.061	1.383	1.685	2.268	3.529	5.801	9.587
Cataluña	14.590	15.252	16.965	18.363	20.090	(3)16.851	19.821	24.902	36.308	54.061

Comunidad Valenciana	5.713	(4) 5.719	4.488	6.113	7.135	7.783	9.461	14.329	23.092	37.500
Extremadura	191	289	364	306	500	768	1.127	1.424	1.950	2.675
Galicia	1.471	1.351	1.546	1.456	1.358	1.625	1.929	2.350	3.181	5.455
Madrid(Comunidad de)	11.421	12.947	14.167	15.831	18.812	22.370	30.518	40.967	57.433	80.950
Murcia (Región de)	458	589	659	826	1.180	1.927	2.921	4.481	8.370	13.462
Navarra	385	491	460	399	625	719	1.011	1.840	3.611	5.375
País Vasco	1.559	1.698	1.727	1.600	1.685	1.766	2.413	3.268	4.562	6.666
Rioja (La)	106	152	254	227	273	366	507	848	1.520	2.639
Ceuta y Melilla	417	315	489	160	126	132	577	55	135	136
Melilla	---	---	---	---	---	---	---	500	733	591
No consta Comunidad	153	---	---	---	---	---	---	---	---	---
<b>Total</b>	<b>50.076</b>	<b>53.213</b>	<b>57.406</b>	<b>62.707</b>	<b>72.363</b>	<b>80.687</b>	<b>107.301</b>	<b>141.868</b>	<b>206.525</b>	<b>303.827</b>

(1) Datos provisionales de la Estadística de la Enseñanza en España.

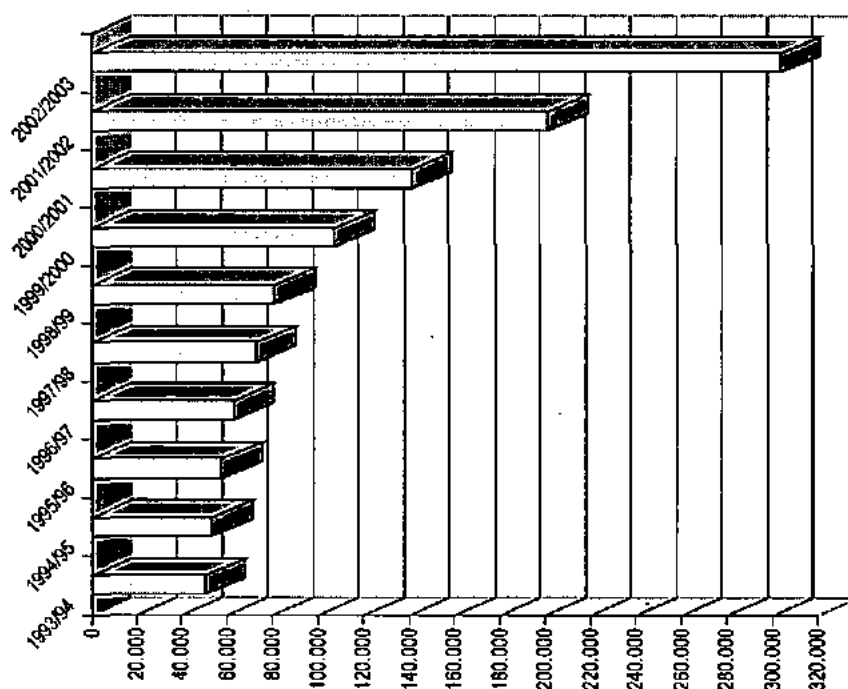
(2) Datos avance de la Estadística de la Enseñanza en España.

(3) Cataluña: En el curso 1.998/99 se produce en esta Comunidad una ruptura de la serie debido al cambio de procedimiento en la obtención de la información.

(4) Datos del curso 1993/1994.

Fuente: Estadísticas de la Educación en España. Curso 2002/2003. Datos avance.

#### ALUMNADO EXTRANJERO (1993/1994 - 2002/2003)



### **3.- Derecho a la educación de los inmigrantes. evolución de su reconocimiento normativo.**

La Constitución Española proclama el derecho fundamental a la educación de todos y le otorga la máxima protección y eficacia ante poderes públicos y particulares.

Este derecho está reconocido a nivel internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966). De forma más clara, la Convención sobre los derechos del niño (ONU 1989) reconoce en su artículo 28 que el derecho a la educación incluye “la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos” y el acceso de todos los niños a la enseñanza general y profesional. Estos derechos son reconocidos a todos los menores, sin que quepa establecerse discriminación alguna con respecto a los autóctonos.

De este modo, el derecho a la educación básica obligatoria y gratuita debe garantizarse para cualquier persona, sea española o extranjera, independientemente, en este último caso, de que se encuentre en situación regular o irregular.

La primera Ley de extranjería, Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de los derechos y libertades de los extranjeros en España, y las primeras leyes educativas, como la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (en adelante LODE) habían establecido una regulación contradictoria con ese reconocimiento puesto que restringían el derecho a la educación a los extranjeros residentes. La aplicabilidad directa de los tratados internacionales y la obligatoriedad de interpretar todos los derechos fundamentales de acuerdo con ellos, establecida en el artículo 10.2 de la Constitución, determinaba que tales restricciones fueran contrarias a ella. En cambio, el Reglamento de desarrollo de la Ley de extranjería de 1985, aprobado el 1996, de forma contraria a lo que establecía la ley pero de conformidad con la Constitución, reconocía que todos los extranjeros tenían derecho a la educación en las mismas condiciones que los españoles.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre, (en adelante LODYLE) establece en su artículo 9.1 que “todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la

titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas". En cuanto a la educación no obligatoria el derecho se limita a los extranjeros residentes (art. 9.2). También se establece la obligación para los poderes públicos de promover "que los extranjeros residentes que lo necesiten puedan recibir una enseñanza para su mejor integración social, con reconocimiento y respeto a su identidad cultural". De tales preceptos se deriva el derecho, y la obligación, de los extranjeros hasta los 16 años de ser escolarizados de forma gratuita, independientemente de la situación en la que se encuentren sus padres.

Esta regulación, literalmente, supone un reconocimiento universal del derecho a la educación obligatoria y restringido a los extranjeros residentes la de carácter no obligatorio. Dado que respecto a los menores de edad tal limitación puede ser contraria a los tratados internacionales antes referidos, de acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución, la limitación del artículo 9.2 la LODYLE debería entenderse referida a los mayores de edad, puesto que los menores tienen reconocido el derecho a la educación en los mismos términos que los nacionales. Ahora bien, debe reseñarse que esa no ha sido la interpretación efectuada por la jurisdicción ordinaria que anuló una norma autonómica, concretamente un precepto del Decreto 188/2001, sobre los extranjeros y su integración social en Cataluña, que disponía que la Generalidad de Cataluña fomentaría el acceso de los extranjeros empadronados a la enseñanza no obligatoria. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña consideró que al no estar reconocido el derecho en la legislación estatal, éste no puede ser ampliado por la Comunidad Autónoma. Sin duda, al margen de las implicaciones que esa interpretación tiene en cuanto al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la decisión jurisprudencial no hace una interpretación de la ley de extranjería conforme a los tratados internacionales sino que considera no reconocido el derecho a la educación no obligatoria a los menores de edad sin poner en duda su constitucionalidad. Es por ello que cabe poner en cuestión tal interpretación jurisdiccional.

El reconocimiento de la igualdad en el acceso a la educación de los inmigrantes no agota las tareas encomendadas a los poderes públicos por la Constitución ya que ésta contiene, además de una prohibición de discriminación por razones de carácter personal (art. 14 CE), un mandato a los poderes públicos para que creen las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y los grupos en los que se integran sean reales y efectivas (art. 9.2 CE). Es decir, no basta con reconocer formalmente la igualdad entre autóctonos y extranjeros sino que hay que actuar para conseguir ese objetivo. Reconocido el derecho de acceso a la educación en condiciones de igualdad, la auténtica clave reside en las medidas compensatorias de la situación de unos alumnos que, por

razones de diversa índole pueden encontrarse en una situación de desigualdad o desventaja frente a los nacionales. El siguiente apartado se dedica al análisis de tales medidas de educación compensatoria.

#### **4.- Normativa y políticas compensatorias en materia de educación de los inmigrantes.**

A los alumnos inmigrantes les son aplicables todas las normas que regulan el acceso a los centros en condiciones de igualdad con los nacionales. Las únicas diferencias que puede prever el ordenamiento jurídico serán aquellas dirigidas a garantizar la igualdad real de los alumnos inmigrantes, es decir, las que pretendan conseguir su escolarización de forma plena y adecuada, partiendo de que su situación es en muchas ocasiones de desigualdad con los nacionales. Estos alumnos, frecuentemente presentan dificultades de aprendizaje por desconocimiento de la lengua, por diferencias en el nivel curricular de sus países de procedencia, por diferencia de valores culturales y religiosos (calendario, horarios, comida) y por otros déficit asociados a su entorno, como la escasa e irregular escolarización anterior, las desfavorables condiciones de vida o la partición de las familias que no han completado el reagrupamiento.

Dada la distribución competencial existente en esta materia, han sido fundamentalmente las Comunidades Autónomas las que han llevado a cabo políticas compensatorias para garantizar un real y efectivo acceso al derecho a la educación por parte del alumnado inmigrante. Ahora bien, en la legislación estatal, y en base no tanto a competencias en materia de inmigración sino a las competencias básicas estatales en materia educativa y a la reserva de ley orgánica sobre el desarrollo directo de los derechos fundamentales, se han ido recogiendo una serie de principios dirigidos a garantizar la existencia de una actuación compensatoria de las desigualdades en el acceso a la educación. El resto de actuaciones, por tanto, se sitúan en el plano de la gestión no formalizada: previsión de medios (materiales y personales) de apoyo para suplir dificultades idiomáticas o de integración en el sistema escolar, actuaciones encaminadas a la integración de las familias en la comunidad escolar, etc. Tales medidas no tienen un soporte normativo claro y acostumbran a estar habitualmente en normas de rango reglamentario o en planes gubernamentales.

#### *4.1.- Educación compensatoria. Previsiones en la normativa estatal.*

En el ámbito estatal, las normas sobre educación compensatoria pueden englobarse en tres etapas. La inicial, donde las dos grandes leyes sobre el sistema educativo de los 90, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante LOGSE) y la Ley Orgánica 9/1995, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, (en adelante LOPEG), contemplan unas tímidas medidas de educación compensatoria para alumnos con necesidades especiales, aplicables a los alumnos origen inmigrante. Con posterioridad, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (LOCE), que deroga casi en su totalidad a las dos anteriores, contempla el alumnado de origen inmigrante como categoría especial dentro del alumnado con necesidades específicas. Recientemente, en julio de 2005 ha sido aprobado el proyecto de Ley orgánica de educación, norma que debe sustituir a la LOCE y que contempla el alumnado de tardía incorporación al sistema educativo y establece algunas medidas compensatorias que van más allá de las previstas en la legislación anterior. Analicemos brevemente tales previsiones.

##### **A) El alumnado inmigrante en la LOGSE y en la LOPEG.**

Las primeras medidas específicas para compensar las desigualdades de los alumnos inmigrantes tienen lugar a través de la figura de los alumnos con necesidades educativas especiales. Esta categoría, creada en el año 1985, a través del Real Decreto de Ordenación de la Educación especial, que articula la integración de tales alumnos, estaba dirigida a alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales derivadas de deficiencias o minusvalías

La LOGSE preveía unas medidas específicas para compensar desigualdades derivadas de situaciones económicas y sociales desfavorecidas, a través de la figura de los alumnos con necesidades educativas especiales, referida a aquellos que se encuentran con una situación que les dificulta proseguir con normalidad sus estudios y por ello requieren recursos adicionales. Esta figura englobaba tanto a alumnos con minusvalías como aquellos con trastornos de conducta o se encuentran en situaciones sociales o culturales desfavorecidas. Esta categoría era aplicable a los inmigrantes en la medida en que sea necesario, por razones de lengua o de situación socioeconómica, aunque naturalmente no a todos los inmigrantes.



Con respecto a estos alumnos, la LOGSE habilitaba a los poderes públicos para adoptar acciones específicas en favor de la igualdad, que podían recaer tanto sobre personas como sobre grupos o ámbitos territoriales que se encontrasen en situaciones desfavorables. Se establecía que en caso de niños con condiciones personales que impliquen desigualdad inicial para acceder a la educación obligatoria o para progresar en los niveles superiores, la administración debía garantizar las condiciones más favorables para la escolarización (arts. 63.3. y 4 LOGSE).

Con respecto al régimen de admisión de alumnos con necesidades educativas especiales, la LOPEG hacía referencia a que tanto a los centros públicos como los concertados debían escolarizar a estos alumnos, de acuerdo con los límites que fije la administración, debiéndose respetar una proporción equivalente de dichos alumnos por unidad en los centros docentes de cada zona, salvo en supuestos donde sea aconsejable otro criterio (DA 1ª 2).

Una de las medidas importantes en relación con los alumnos inmigrantes con necesidades educativas especiales es la de evitar su concentración en determinados centros escolares, como veremos más adelante con mayor detalle. La LOPEG comenzaba a hacer frente, a nivel normativo, a un problema que constituye uno de los principales obstáculos para el acceso a la educación en igualdad de condiciones por los alumnos inmigrantes, como es su concentración en las escuelas públicas. Así, disponía que su distribución en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, es decir, públicos y concertados, debía ser equilibrada. Las medidas que se han ido adoptando en las diferentes Comunidades Autónomas no han resuelto el problema y continua siendo una cuestión clave para la verdadera integración.

En definitiva, la primera opción del legislador estatal, en un período en el que ya puede hablarse de un volumen importante de alumnado inmigrante, fue la de englobar al alumnado inmigrante en la categoría de alumnado con necesidades educativas especiales. A partir de aquí, las Administraciones competentes debían poner en marcha medidas específicas. Más allá de tales previsiones, se establece el principio de distribución equitativa de alumnos inmigrantes, lo cual no sólo legitima sino que obliga a adoptar determinadas políticas en ese sentido.

#### B) El alumnado inmigrante en la LOCE.

La novedad más destacada de la LOCE es el tratamiento diferenciado del alumnado inmigrante dentro de una categoría más general, alumnos con necesidades educativas especiales.

Así, el capítulo VII de la Ley está dedicado a los alumnos con necesidades educativas especiales y la sección segunda a los alumnos extranjeros. Las previsiones específicas son, en primer lugar que las Administraciones educativas favorecerán la incorporación al sistema educativo de los alumnos procedentes de países extranjeros, especialmente en edad de escolarización obligatoria (arte. 42.1).

Por otro lado, y en segundo lugar, se establece que para los alumnos que desconozcan la lengua y cultura españolas o que presenten carencias en conocimientos básicos las Administraciones desarrollarán programas específicos de aprendizaje con el fin de facilitar su integración en el nivel correspondiente, programas que podrán impartirse de acuerdo con la planificación de las Administraciones educativas, en aulas específicas establecidas en centros que impartan las enseñanzas en régimen ordinario. La ley especifica que el desarrollo de estos programas será simultáneo a la escolarización de los alumnos en los grupos ordinarios, conforme al nivel y evolución de su aprendizaje.(art. 42.2) Estas medidas de refuerzo también están previstas a todos los efectos en el artículo 23 de la Ley, aplicables también al alumnado inmigrante. Estas medidas podrían implicar la creación de grupos de refuerzo (no medidas individuales de acción en las aulas en las que se tenga en cuenta la diversidad del alumnado). La creación de grupos de alumnos con mayores dificultades separados de su grupo normal es una medida que indudablemente mejora el funcionamiento de los grupos ordinarios pero difícilmente tendrá resultados positivos en los de refuerzo, constituidos por alumnos con dificultades de adaptación o con rechazo a la educación escolar. Una verdadera política de integración y de refuerzo de alumnos con dificultades o con necesidades específicas tiene que partir de medidas de refuerzo individual (horas suplementarias de atención individual o en grupo a alumnos que lo necesiten) o desdoblamiento de los grupos dónde estos alumnos estén integrados pero no de segregación. Naturalmente esta opción requiere dotar los suficientes recursos personales y materiales a los centros educativos, especialmente aquellos con concentración de población escolar con problemas asociados a situaciones sociales desfavorecidas o alumnos inmigrantes.

#### C) El alumnado inmigrante en el proyecto de Ley orgánica de educación.

El proyecto de ley orgánica de educación separa el tratamiento de los alumnos con necesidades educativas especiales de los "alumnos con integración tardía en el sistema educativo español". No se hace referencia al alumnado extranjero o inmigrante como categoría específica sino que se refiere a una más general que puede afectar a una parte del alumnado inmigrantes.

Inicialmente, es adecuado no hacer referencia a los alumnos inmigrantes como alumnos con necesidades educativas especiales pues en muchos casos no serán necesarias medidas compensatorias y es conveniente dar un tratamiento general. Ahora bien, también hay que tener en cuenta que no sólo la incorporación tardía provoca situaciones necesitadas de compensación, lo cual dará lugar a la aplicación de las medidas previstas para los alumnos con necesidades educativas especiales.

En el proyecto se dispone que las Administraciones favorecerán su incorporación al sistema educativo, y atenderán sus circunstancias, conocimientos, edad e historial académico, de modo que se puedan incorporar al curso más adecuado a sus características y conocimientos previos, con los apoyos oportunos, y de esta forma continuar con aprovechamiento su educación. Asimismo, establece que las Administraciones educativas desarrollaran programas específicos para los alumnos que presenten graves carencias lingüísticas o en sus competencias o conocimientos básicos, a fin de facilitar su integración en el curso correspondiente y que el desarrollo de estos programas será en todo caso simultáneo a la escolarización de los alumnos en los grupos ordinarios, conforme al nivel y evolución de su aprendizaje. Desaparece la mención a aulas específicas y se establece que los programas compensatorios serán en todo caso simultáneos a la escolarización de los alumnos en los grupos ordinarios.

Finalmente, cabe destacar que se establece un precepto específico dirigido a que las Administraciones adopten las medidas necesarias para garantizar la información y asesoramiento a los padres y tutores de los alumnos inmigrantes acerca de los derechos, deberes y oportunidades que comporta la incorporación al sistema educativo español. Tal medida, que deberán llevar a cabo las Comunidades Autónomas, es fundamental pues una de las barreras reales para el acceso a las oportunidades que ofrece la educación

Por otro lado, como veremos con posterioridad, el proyecto establece normativa específica y más desarrollada que en las leyes anteriores destinada evitar la concentración de alumnos inmigrantes en algunas escuelas.

#### *4.2.- Políticas de educación compensatoria en las Comunidades Autónomas.*

Las políticas adoptadas por las Comunidades Autónomas han estado centradas en hacer frente a las dificultades idiomáticas o de conocimientos que tienen los alumnos inmigrantes, a través de planes de acogida, programas de enseñanza de la lengua, formación del profesorado así como otras destinadas a garantizar la participación de las familias en la escuela.

##### *A) Acogida del alumnado inmigrante.*

Con carácter general, en las Comunidades Autónomas se adoptan diferentes medidas que pueden englobarse en el término "acogida", de modo que se habla de planes de acogida, como un conjunto de medidas que los centros deben adoptar en el momento de la llegada para garantizar una adecuada incorporación al sistema educativo. Estos planes contemplan diversas actuaciones necesarias para que la integración en el sistema sea plena: desde la evaluación inicial del alumnado con el objeto de conocer su procedencia y necesidades; facilitar la traducción de documentos; establecimiento de mediadores en las entrevistas con las familias, tutorización personalizada de estos alumnos, etc. En definitiva, los planes de acogida constituyen una primera ayuda y un acompañamiento social y académico de los alumnos y de las familias para garantizar su integración. En general, implica una atención individualizada cada alumno y familia en función de sus necesidades específicas y permiten detectar desde un primer momento cuáles son las necesidades educativas concretas de cada alumno.

Cabe destacar algunas experiencias que han tenido lugar puntualmente en algunos centros como proporcionar el refuerzo y el apoyo de alumnos del mismo origen o de otros compañeros. Estas denominadas experiencias de mediación entre iguales, en las cuales algunos alumnos – temporalmente– asumen tareas de acompañamiento, orientación y mediación con alumnos recién llegados del mismo origen, han resultado muy exitosas.

##### *B) El aprendizaje de la lengua o lenguas en las que se imparte la enseñanza.*

Es evidente que las dificultades de comunicación son un factor determinante de la existencia de necesidades específicas. La organización de medidas específicas de aprendizaje de la lengua de la enseñanza está presente en todas las Comunidades Autónomas. Las fórmulas son dispares pero la tendencia ha ido siendo que el aprendizaje de la lengua no implicase una segregación o separación

excesiva de los alumnos con el curso ordinario. Las aulas de aprendizaje de la lengua o talleres de adaptación educativa son el mecanismo que permite facilitar al alumnado de nueva incorporación un conocimiento básico de la lengua que le permita adaptarse con mejores condiciones a su aula. Estas aulas se han visto limitadas en muchas ocasiones por falta de recursos.

#### *C) Profesorado especializado y de refuerzo.*

La existencia de alumnos con necesidades educativas específicas ha comportado que se haya ido desarrollando la figura del profesorado de refuerzo. Las Administraciones educativas han ido dotando a los centros con mayor número de alumnos inmigrantes de este profesorado aunque la escasez de recursos y la falta de previsión ante la llegada masiva de inmigrantes ha hecho que tales dotaciones hayan sido, con carácter general, insuficientes.

Por otro lado, numerosos programas y planes de las Comunidades Autónomas se han ocupado de la formación del profesorado. Es fundamental que el personal docente disponga de una preparación adecuada respecto los temas que afectan la presencia escolar y social del alumnado de origen inmigrante. En el apartado de la formación del profesorado es donde se detectan mayores insuficiencias pues tal medida requiere una mayor planificación y previsión y las medidas que se adoptan tienen normalmente carácter inmediato.

#### *D) Medidas de fomento de la participación de las familias inmigrantes en la escuela.*

Un elemento importante para una adecuada integración, no únicamente en la escuela sino en la sociedad es la participación de la familia en la vida escolar. Muchas veces, la escuela es la primera instancia de carácter oficial con quien entran en contacto los padres y, sobre todo, las madres de los alumnos inmigrantes.

Por eso, en muchas Comunidades Autónomas se adoptan medidas para fomentar la participación estable de las familias inmigradas en el funcionamiento de la dinámica escolar, para facilitar las relaciones de estas en otras instancias autóctonas oficiales (servicios sociales, entidades y programas de ayuda, asociaciones de representación ciudadana, etc.). A pesar de ello, esta participación todavía es muy inferior a la de las familias autóctonas por lo que debe insistirse en los programas destinados a favorecerla.

## **5.- El problema de la concentración de inmigrantes en algunas escuelas públicas.**

Un problema que se superpone y agrava todas las dificultades que pueden tener los menores inmigrantes para su plena integración en el sistema educativo es su concentración en algunas escuelas públicas, frente a su escasa presencia en los centros concertados. Asimismo, en los centros públicos, los que se ubican en entornos de nivel sociocultural más bajo son los que acogen a mayores porcentajes de alumnos de origen inmigrante. En algunos casos, estos alumnos son la mayoría de los alumnos escolarizados en el centro.

Tal fenómeno, dadas las dificultades de aprendizaje que pueden tener algunos de estos alumnos, ya apuntadas en apartados anteriores, es perjudicial no sólo para la integración de los inmigrantes en la sociedad sino también para el propio funcionamiento de los centros docentes puesto que puede acabar perjudicando la dinámica del mismo y finalmente a la calidad de la escuela pública. Tal problemática es común en todas las Comunidades Autónomas con elevados porcentajes de inmigración, aunque con grados distintos, como puede advertirse de la lectura de los datos estadísticos antes reproducidos.

La legislación educativa regula el acceso a los centros financiados con fondos públicos (es decir, públicos y concertados) estableciendo el derecho de acceso de todos en condiciones de igualdad sin que quepa discriminación alguna por razón de origen social, religión, raza o cualquier otra circunstancia de carácter personal. Este derecho es el eje sobre el que gravita (o debiera gravitar) todo el sistema de acceso al sistema educativo financiado por el poder público. El acceso a los centros escolares se organiza a través de una primera elección del alumnado que con posterioridad puede ser o no atendida dada la limitación de plazas disponibles en determinados supuestos. En ese caso, serán aplicados los criterios de preferencia que establece la ley.

Uno de los criterios más importantes a la hora de distribuir al alumnado es la proximidad al domicilio (disposición adicional 5 de la LOCE). Es por ello que, lógicamente, la composición del alumnado refleja las características de la población residente en la zona asignada a las escuelas y en las zonas donde residan mayor número de inmigrantes y ello tiene su reflejo en los centros docentes. Dada la tendencia de los colectivos inmigrantes a concentrarse en determinadas zonas geográficas, puede darse el supuesto que una determinada escuela cuente con una presencia más fuerte del alumnado de origen inmigrante. En esos casos, la administración competente, la

autonómica, debe procurar que la distribución del alumnado de origen inmigrante tenga lugar de forma equitativa entre los distintos centros docentes de la zona. La obligación de garantizar esa presencia equilibrada de alumnos con necesidades específicas se deriva de lo que dispone la LOCE (art. 72).

Ahora bien, las razones de la concentración del alumnado en algunas escuelas públicas y su considerable menor presencia en las escuelas concertadas no siempre es debida a la ubicación geográfica del centro y la presencia en la zona de población inmigrante. Los datos de escolarización ponen de manifiesto un excesivo desequilibrio en la distribución del alumnado de origen inmigrante, que se ha ido concentrando en centros escolares públicos concretos en detrimento de su presencia en los centros concertados (el reparto es de un 80% en escuelas públicas y un 20% en las concertadas). Ello se expone con claridad no sólo en estudios efectuados por investigadores sino también en informes de organismos públicos, como los anuales que elabora el Consejo Escolar del Estado o el informe extraordinario del Defensor del Pueblo en el año 2002, *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España*.

Las razones de esa menor presencia de los alumnos inmigrantes en las escuelas concertadas derivan también de algunas prácticas que emplean algunos centros concertados para seleccionar el alumnado en la fase de acceso a los centros, así como las cuotas o pagos que deben satisfacerse en algunos de estos centros. En ocasiones se trata de aportaciones "voluntarias" de cuotas a fundaciones vinculadas a determinadas escuelas, que, en la medida en que encubran una cuota regular y periódica estarán también incumpliendo la obligatoriedad de la gratuidad de la enseñanza dispuesta en la ley. Estos elementos implican establecer obstáculos a la escolarización de alumnos inmigrantes.

Tales prácticas contravienen la legislación vigente, que impone la gratuidad de la enseñanza así como la obligación de garantizar la igualdad en el acceso a los centros prohibiendo prácticas discriminatorias. La primera consecuencia de los conciertos educativos para los alumnos es la gratuidad del servicio educativo y la ley prohíbe de forma expresa percibir cualquier cantidad que, directa o indirectamente, pueda suponer una contrapartida por la actividad de enseñanza (art. 51.1 LODE). No obstante, algunos servicios complementarios de la principal actividad educativa (comedor o transporte, actividades de recuperación o cursos especiales), pueden ser sometidos a algún tipo de retribución, la cual deberá en todo caso ser autorizada por la administración, pero en todo caso debe ser voluntarias y no pueden formar parte del horario lectivo (art. 51.4 LODE). Es

evidente que la posibilidad de acceder a las escuelas concertadas por parte de la mayoría de los alumnos inmigrantes vendrá condicionada por estos pagos y en la práctica actúan como auténticas barreras para el acceso de los inmigrantes a las escuelas concertadas.

Las medidas a adoptar para equilibrar la desigual distribución del alumnado en las escuelas públicas y concertadas varían en función de si estamos ante una concentración debida a causas territoriales o debido al incumplimiento de la ley.

Si la concentración es debida al incumplimiento de la ley, la solución parece clara: la administración educativa debe hacer cumplir la ley en todos los centros sostenidos con fondos públicos y aplicar las consecuencias previstas en la misma, que llegan hasta la cancelación del concierto. Ahora bien, la solución a la distribución desequilibrada de inmigrantes en escuelas públicas y concertadas es compleja, pues requiere cambiar prácticas y actitudes implantadas durante largo tiempo en nuestro sistema educativo, consentidas en ocasiones tanto por parte de las administraciones públicas como por algunos sectores de la comunidad educativa. Por otro lado, la dotación del concierto educativo debe garantizar la gratuidad de la enseñanza. Es por ello que la solución requiere ir más allá y pasa porque el legislador y las Administraciones educativas regulen y exijan con claridad y contundencia los criterios de acceso al concierto educativo, restringiéndolo a aquellos centros que se avengan a cumplir con las obligaciones de la enseñanza como servicio público, siendo la más trascendente la garantía del acceso de todos a las escuelas sin discriminación alguna. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, a la confusa normativa aplicable se le ha añadido las manifiestas carencias de la actividad inspectora de sus gobiernos lo que se refleja claramente en la distribución del alumnado en la escuela pública y privada.

Si la desigual distribución del alumnado inmigrante en las escuelas públicas y concertadas deriva de su concentración territorial, los poderes públicos deben adoptar políticas públicas para garantizar el equilibrio en la distribución. La programación de puestos escolares es el instrumento en manos de los poderes públicos para garantizar el derecho a la educación de todos en condiciones de igualdad, evitando concentraciones excesivas. En efecto, la programación ha de garantizar no sólo la existencia de plazas gratuitas donde existan necesidades educativas, sino también que la distribución de plazas garantice la educación de todos en condiciones de igualdad.

Las medidas que hasta el momento han adoptado las Comunidades Autónomas han sido establecer en las normas generales que regulan el acceso de los alumnos reservas de plazas para



inmigrantes. La reserva de plazas, aplicada correctamente en todos los centros pueden permitir una distribución equilibrada en aquellos supuestos donde en la zona geográfica adscrita al centro no exista una concentración excesiva de inmigrantes.

Ahora bien, el establecimiento de plazas reservadas no siempre resuelve el problema ya que las concentraciones excesivas exigen también establecer un porcentaje máximo de los alumnos que pueden matricularse en un centro o medidas distributivas específicas, medida a la que son reacias las administraciones competentes. En municipios o zonas con elevada presencia de inmigrantes la reserva es claramente insuficiente y en algunos casos, como en Vic (Barcelona) se han llevado a cabo distribuciones obligatorias de los alumnos en las escuelas públicas y concertadas de la zona. Estas medidas requieren el consenso de todos los implicados, tanto autoridades autonómicas, locales, consejo escolar, equipos de profesores y asociaciones de padres y madres- y normalmente comporta muchas tensiones y dificultades, como sucedió en el caso de Vic, a pesar de que la experiencia contribuyó claramente a evitar guetos escolares.

En Cataluña, recientemente se han adoptado algunas fórmulas para combatir con la concentración de alumnos como el establecimiento de oficinas públicas a nivel municipal que doten de mayor transparencia al proceso de matriculación para evitar prácticas que impidan el acceso a la escuela concertada de alumnos inmigrantes. Así, en el Decreto de matriculación de 2004 se dota a estas oficinas de funciones informativas e incluso de intervención más directa para garantizar la distribución equitativa del alumnado inmigrante cuando accede a la escuela una vez finalizado el proceso de matriculación.

Tales medidas en ocasiones son cuestionadas y recurridas ante la jurisdicción competente puesto que se considera que pueden chocar con un derecho cuyo contenido en nuestro ordenamiento es objeto de mucha controversia que es el derecho de elección de centro.

El derecho a elegir cualquier centro educativo, público o privado, y a obtener una plaza gratuita en el mismo, lógicamente no forma parte del contenido esencial del derecho a la educación reconocido en la Constitución. Ello es así porque la inevitable limitación de plazas en los centros hace imposible configurar la libre elección de centro como contenido del derecho fundamental de prestación, que equivale a que debe ser garantizado por el poder público. Por ello es más correcto hablar del derecho a expresar una preferencia por un centro y a que a la misma le sean aplicados criterios objetivos, razonables y no discriminatorios, en caso de limitación de plazas, a partir de la

programación efectuada por la administración. En todo caso, el derecho a expresar esa preferencia es un derecho que debe poder ser ejercido en igualdad de condiciones por todos (también los extranjeros) y las administraciones públicas han de procurar que todos tengan la información necesaria para ejercerlo. El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, ha sido taxativo: "...siendo del todo claro que el derecho a la educación -a la educación gratuita en la enseñanza básica- no comprende el derecho a la gratuidad educativa en cualesquiera centros privados, porque los recursos públicos no han de acudir, incondicionalmente, allí donde vayan las preferencias individuales (STC 86/1985).

La LOCE reconoce con mucha amplitud el derecho a elegir centro docente pues dispone que "las administraciones educativas realizarán una adecuada programación de los puestos escolares gratuitos que garantice la efectividad del derecho a la educación y el derecho a la libre elección de centro" (art. 72.1 LOCE). Ahora bien, la propia LOCE regula los criterios aplicables en caso de insuficiencia de plazas en los centros con lo cual admite un contenido limitado del derecho a la libre elección de centro (Disposición Adicional quinta). Además, la Ley también establece que la distribución de los alumnos con necesidades específicas en los centros debe ser equilibrada. Por tanto, ello implica que para garantizar ese equilibrio puede ser limitado el derecho de elección de centro. Si la programación educativa debe garantizar el derecho a la educación y el derecho a elegir centro docente, si éste se entiende en términos absolutos, puede imposibilitar el objetivo de garantizar una presencia equilibrada del alumnado inmigrante en los centros pues tal objetivo estaría condicionado a la demanda social que no tiene por qué coincidir, ni probablemente lo hará, con ese objetivo.

La equilibrada distribución de alumnos inmigrantes depende de una adecuada programación de los puestos escolares, lo que incluye también los criterios de concesión de conciertos. El actual proyecto de ley orgánica de educación regula el derecho a elegir centro docente de forma más adecuada a la garantía de la igualdad de oportunidades y equidad. Así, en la regulación de la admisión de alumnos se establece que las Administraciones educativas realizarán una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos que garantice el derecho a la educación (suprimiendo que esta tenga que garantizar también el derecho de elección de centro). En todo caso, en dicha programación se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. (art. 84).

Asimismo, el proyecto de ley contiene un artículo específicamente dedicado al equilibrio en la admisión de alumnos. Así, se dispone que con el fin de asegurar la calidad educativa para todos y los valores de cohesión social e igualdad de oportunidades, se garantizará el equilibrio en la distribución del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, para lo cual las Administraciones educativas establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados. En segundo lugar, se establece que para facilitar la incorporación al sistema educativo de alumnos una vez iniciado el curso, corresponde a las Administraciones educativas establecer la reserva de una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados. Finalmente, se dispone que los centros públicos y privados concertados están obligados a mantener escolarizados a todos sus alumnos, salvo que se produzca alguna de las circunstancias previstas en la normativa sobre derechos y deberes de los alumnos (art.87).

Por otro lado, la ley prohíbe expresamente que las familias puedan hacer aportaciones a fundaciones vinculadas a determinadas escuelas, prácticas existentes en algunas escuelas concertadas y que actúan como auténticas barreras al acceso de los alumnos inmigrantes.

El proyecto de ley parece asumir de manera clara que un problema fundamental— e irresuelto hasta el momento— para la integración del alumnado inmigrante es el de su desigual distribución en los centros públicos y concertados. Esta situación, que va en detrimento de la escuela pública y de la adecuada integración en la sociedad de los inmigrantes, carece de justificación dada la financiación con fondos públicos de la escuela concertada. En el proyecto de ley se establecen las bases y los instrumentos jurídicos (de manera que su legalidad no sea puesta en duda por los tribunales) que permitan adoptar políticas educativas que garanticen una adecuada distribución. De su adecuado desarrollo y ejecución, y probablemente también de la implicación de todos los sectores afectados, dependerá el éxito de tales medidas.

## **6.- El tratamiento de la diversidad cultural y religiosa en la escuela.**

Cabe hacer referencia finalmente de forma breve a algunas previsiones normativas referidas al tratamiento en el sistema educativo de diferentes expresiones religiosas culturales derivadas de la incorporación del alumnado inmigrante en la escuela.

### *6.1.- La enseñanza de religiones distintas a la católica.*

La Constitución establece que los poderes públicos deben garantizar el "derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones" (art. 27.3).

A pesar de que ello no implica necesariamente que la educación religiosa deba impartirse en las escuelas ni en el horario escolar, tal obligatoriedad puede derivarse de acuerdos del Estado Español con las confesiones religiosas. Estos acuerdos existen, además de con la Santa Sede, con confesiones evangélicas, israelitas e islámicas (Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992, de 10 de diciembre, por las que se aprueban los Acuerdos de Cooperación del Estado, respectivamente, con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas en España y la Comisión Islámica de España) y garantizan a los alumnos que lo soliciten el derecho a recibir enseñanza religiosa en los niveles de educación infantil, primaria y secundaria en los centros públicos y en los concertados.

En el plano de la práctica nos encontramos de nuevo con que no siempre se garantiza ese derecho en el caso de religiones distintas a la católica, lo cual significa poner en duda el principio de igualdad de trato. Existen muchas dificultades derivadas de la falta de medios para garantizar este derecho en todos los centros y probablemente su solución requiera un planteamiento más general acerca de la enseñanza de la religión en los centros docentes. Sin entrar ahora en tal cuestión, que desbordaría claramente el objeto de estas líneas, simplemente cabe apuntar que la enseñanza de la religión contemplada en la LOCE es objeto de revisión en el proyecto de ley orgánica de educación e independientemente de la solución que se disponga, se debería garantizar la igualdad de trato de las diferentes religiones.

### *6.2.- La diversidad cultural en el sistema educativo. La enseñanza de la lengua materna.*

Una cuestión fundamental es la introducción de la diversidad cultural en todo el sistema educativo, con la finalidad de introducir el respeto y el conocimiento de diversas culturas en los materiales escolares. Ello significa contemplar las medidas de integración como medidas dirigidas a la totalidad de los alumnos y miembros de la comunidad educativa y no sólo al alumnado inmigrante. Estos aspectos han sido previstos genéricamente en las normas educativas, pero no se ha desarrollado con carácter general.

La enseñanza de la lengua materna es un elemento educativo muy importante, especialmente por las mejoras que introduce en el núcleo familiar y por la autoestima que proporciona al estudiante. Tiene un cierto reconocimiento a nivel internacional, aunque ello sea sólo a través de la introducción de criterios de actuación a los poderes públicos no directamente obligatorios. La Convención sobre los derechos del niño de 1989 establece que se deberá infundir el respeto hacia la lengua del infante y el Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante (Consejo de Europa, 1997), dispone que los poderes públicos deberán "organizar, en lo posible, cursos especiales para los hijos de los trabajadores inmigrantes, destinados a enseñarles la lengua materna".

A nivel comunitario existe la Resolución sobre la diversidad cultural de los hijos de inmigrantes de la Comunidad Europea en la que se recomienda la enseñanza de la lengua familiar de los inmigrantes extracomunitarios que residan legalmente en la Comunidad. En términos similares se expresa una Resolución del Parlamento Europeo dónde pide promover la lengua de los inmigrantes aun cuando reconoce la imposibilidad de enseñar todas las lenguas de los inmigrantes. Aún así pide a los Estados miembros que aún teniendo en cuenta sus circunstancias y sistemas legales, ofrezcan una formación integrada en los planos de estudio de la lengua del país de acogida y una enseñanza complementaria en la lengua del país de origen y que en todo caso se atiendan las iniciativas de los extranjeros por promover el aprendizaje de su lengua.

En esta línea, España tiene firmado un acuerdo con Marruecos de 14 de octubre de 1980, que dispone que el gobierno español facilitará la enseñanza de la lengua árabe a los alumnos marroquíes escolarizados en centros escolares primarios y secundarios españoles.

Tales recomendaciones no han sido cumplidas en la práctica y la enseñanza de la lengua materna de los alumnos inmigrantes está muy poco presente en las escuelas. A pesar de ello, en algunos municipios y centros escolares se ha llegado a acuerdos con asociaciones culturales extranjeras o con organizaciones no gubernamentales para realizar clases en horario extraescolar. Así, en Cataluña, se llegó a acuerdos con representantes de las Comunidades de origen árabe para que se impartiera el árabe en las aulas catalanas. Estas clases, dirigidas también a los autóctonos tienen la doble utilidad de potenciar la cultura de origen de los hijos de inmigrantes y a la vez servirá para dar a conocer el mundo árabe y musulmán a los niños autóctonos. Ahora bien, son pocos los centros que hayan incorporado esta enseñanza como asignatura.

## **7.- La actuación del defensor del pueblo estatal y los de las Comunidades Autónomas.**

Además de las intervenciones públicas desarrolladas por el poder legislativo y ejecutivo tanto a nivel estatal como autonómicos, los defensores del pueblo, tanto el estatal como las instituciones homólogas que existen en las Comunidades Autónomas han ido incrementando su actuación en la protección de los derechos de los alumnos inmigrantes y, sobre todo, denunciando las carencias que tiene la atención al alumnado inmigrante y su desigual equilibrio en las dos redes educativas financiadas con fondos públicos.

Especialmente en aquellas Comunidades Autónomas como Andalucía, Cataluña y Canarias, que cuentan con mayor número de ellos y donde, por tanto, los problemas se plantean con mayor evidencia, los ombudsmen autonómicos se han ocupado ampliamente de la garantía de los derechos educativos de los alumnos inmigrantes.

Dentro de estas actuaciones, destaca el Informe elaborado por el Defensor del Pueblo: "La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico" (2002). Como resultado de ese estudio, se llega a una serie de recomendaciones que vienen a poner de manifiesto algunas carencias en la atención educativa del alumnado inmigrante en el sistema educativo español. El Consejo Escolar del Estado, en su informe sobre el curso 2002/2003, se hace eco del informe del Defensor del Pueblo y recomienda a las Administraciones educativas, y a la sociedad en su conjunto, a aunar esfuerzos en pro del cumplimiento de las recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre escolarización del alumnado de origen inmigrante. Las propuestas del Defensor del Pueblo están de un modo u otro ya presentes en la actividad de las administraciones educativas, como asume la propia institución del Defensor, señalando que lo que se pretende con ellas es animar al mantenimiento e impulso de estas líneas de conducta allí donde ya están implantadas, y su expansión a aquellos otros ámbitos territoriales donde no lo estén y su presencia pudiera ser útil. En el informe se corroboran algunos de los problemas planteados por las políticas públicas educativas llevadas a cabo por Estado y Comunidades Autónomas y las carencias acerca de su tratamiento.

## 8.- Conclusiones.

La incorporación del alumnado de origen inmigrante en la escuela en España ha alterado considerablemente el panorama de la escuela pública. Una vez se ha reconocido a nivel normativo la plena igualdad de derechos educativos entre inmigrantes y autóctonos (con la salvedad expuesta en el texto) el núcleo fundamental de la política educativa en materia de inmigración radica en las políticas compensatorias y de integración.

Los poderes públicos han adoptado medidas para hacer frente a la situación inicial de desigualdad en que se encuentran estos alumnos. Con carácter general desde el punto de vista de su contenido pueden considerarse adecuadas. Ahora bien, los recursos destinados son siempre insuficientes, debiendo ello de ser suplido por las propias escuelas o entidades pertenecientes al tercer sector. Por tanto, es evidente que los recursos deben de ser incrementados de forma considerable para garantizar la adecuada incorporación al sistema educativo de los alumnos inmigrantes. Ahora bien, los poderes públicos deben procurar que las ayudas económicas u otras medidas compensatorias no sean percibidas por la población autóctona como una discriminación y una pérdida de ayudas o servicios de los que disponían antes de la llegada de alumnado inmigrante. Ello se consigue no sólo con la información adecuada y con pedagogía sino incrementando las dotaciones presupuestarias destinadas a proporcionar ayudas económicas a todos los alumnos que las necesiten.

La distribución equilibrada del alumnado es un problema constante, presente en todas las Comunidades Autónomas y, de alguna manera, se ha mantenido casi inmune a las diferentes políticas adoptadas. Por ello, parece claro que la solución requiere una actuación distinta de la mantenida hasta el momento por parte del legislador y de las Administraciones competentes. El legislador debe fijar con mayor claridad los criterios de la programación educativa en favor del equilibrio en la distribución del alumnado y las Administraciones educativas deben actuar en consecuencia programando los puestos escolares garantizando una distribución equilibrada. Además, la Administración debe velar porque todos los centros cumplan con la obligación de escolarizar a todos los alumnos sin discriminación alguna.

Por lo que se refiere a la diversidad cultural en la escuela la actuación de los poderes públicos ha sido totalmente insuficiente. En este ámbito se dan las mayores discrepancias y es donde las previsiones tanto a nivel normativo como de las políticas públicas han estado menos

presentes. Así, hemos apuntado ya las dificultades para que el alumnado no católico acceda, en las mismas condiciones que el de esa confesión a la enseñanza religiosa o sobre aprendizaje de la lengua materna. Más allá de ello, no se ha planteado de forma clara y decidida la introducción de la diversidad cultural en la programación de todas las áreas de conocimiento. Así, existe un gran retraso tanto en la incorporación de aspectos de la diversidad cultural en los currículums, en las actividades escolares o el material didáctico, entre otros, como en la importante capacitación específica del profesorado en la lengua y la cultura de origen del alumnado inmigrante.

En definitiva, la política de integración en materia educativa se ha mantenido hasta el momento en la adopción de medidas de primera necesidad. Al alumnado que llega se le aplican medidas específicas para suplir sus carencias, idiomáticas, informativas, de formación, entre otras. Pero todavía no se ha desarrollado una política encaminada a la garantía de la integración de la inmigración estable, dirigida a todo el sistema educativo, no sólo a los inmigrantes, para que integre con normalidad la diversidad cultural. Con carácter general, las medidas que adoptan las Comunidades Autónomas están dirigidas a cubrir necesidades más inmediatas, lo cual deriva tanto de la propia falta de política debidamente programada como de la falta de recursos y la asignación de los existentes a necesidades más a corto plazo.

Finalmente, un indicador de las carencias de la política educativa dirigida a la integración en condiciones de igualdad del alumnado inmigrante es la tasa mayor de fracaso escolar de los alumnos de origen inmigrante respecto de los autóctonos (de igual procedencia social), así como su mucha menor presencia en la educación secundaria no obligatoria. Estado y CCAA deben actuar determinando las causas que inciden en esos resultados, adoptando medidas para mejorar tal situación. Mientras tal esa desigualdad exista, no podrá dejar de afirmarse que la política educativa para garantizar la igualdad de oportunidades en la educación está fracasando.

---



## Capítulo 11.- Los alumnos inmigrantes en la escuela española.

*Julio Carabaña*

**Sumario:** 1.- Los alumnos. 1.1.- El número; 1.2.- Las diferencias que importan: lengua y nivel; 1.3.- Las diferencias que importan: la distancia cultural. 2.- Las soluciones aplicadas. 2.1.- Variaciones organizativas; 2.2.- Variaciones curriculares. 3.- Los resultados de las políticas. 4.- A modo de conclusión.

\* \* \*

La inmigración tiene sin duda alguna enorme importancia para las escuelas, y el sistema educativo la tiene a su vez para los inmigrantes. Por un lado, se piensa que la inmigración actual, distinta de la de otras épocas, dará lugar a sociedades más multiculturales que nunca por la menor tendencia a la asimilación (Arango, 2003). Por otro, la escuela está obligada a tratar igualmente a los hijos de inmigrantes que a los de nativos, y para ello ha de atender las específicas necesidades de cada cual. En el presente trabajo, que se basa en otros ya publicados previamente por el autor (Carabaña, 2003a; 2004a, 2004b) y en otros inéditos, se examinan en primer lugar esas necesidades, se describen luego los dispositivos con los que las escuelas españolas están intentando darles satisfacción y se intenta por último evaluar su grado de eficacia, con datos obtenidos de estudios etnográficos y estadísticos.

### 1.- Los alumnos.

#### 1.1.- El número.

El número de alumnos inmigrantes en España ha crecido mucho en la última década. La tabla 1 refleja la cantidad de alumnos extranjeros en el curso 2000-2001 y tres años después, según datos del MECD. Los alumnos extranjeros no coinciden exactamente con los alumnos inmigrantes, siendo en general más los inmigrantes que los extranjeros (Izquierdo y López de Lera, 2003), por el retorno de los propios emigrantes españoles y por la venida de españoles con doble nacionalidad, sobre todo de Latinoamérica, pero dada la importancia decreciente de estos dos fenómenos, las cifras son cada vez más convergentes.

En 1993-94 había unos 50.000 alumnos extranjeros en las escuelas españolas. Siete años después habían aumentado pausadamente hasta ser 134.000. Desde el año 2000 hasta la fecha, en cambio, el aumento ha sido muy rápido. Las últimas cifras proporcionadas por el MEC son para el curso 2003-2004. En tan sólo tres años se han incorporado a la escuela dos veces más alumnos que en toda la historia, hasta sumar casi 400.000. La razón de este crecimiento tan rápido desde el año 2000 parece residir en el proceso de regularización que tuvo lugar ese año. El gobierno del PP esperaba la emergencia de unos 60.000 inmigrantes ilegales, tras lo cual cabría 'poner el contador a cero' y hacer respetar la legalidad. En realidad aparecieron unas diez veces más, de los que más de la mitad fueron regularizados. Dado que el gobierno del PSOE ha hecho otra última regularización durante 2004-2005, con resultados semejantes a la de su antecesor, cabe esperar un aumento parecido de escolares. Sobre la base de las cifras avanzadas por el MECD, puede estimarse que en este curso 2005-2006 más de un 6% de los alumnos de las escuelas españolas son extranjeros. No hay que olvidar, por otra parte, que en 2001 fueron más de 30,000 los hijos de madre extranjera, lo que significa una nutrida clientela para la educación preescolar en poco tiempo.

TABLA 1. ALUMNADO EXTRANJERO POR ENSEÑANZA, CURSOS 2000-2001, 2002-2003 Y 2003-2004.

	C 2000-2001			C 2002-2003			CURSO 2003-2004			NUEVOS	
	EXTRANJERO	TOTAL	%	EXTRANJERO	EXTRANJERO	TOTAL	%			EN 03-04	%
TOTAL	133684	6887096	1,94	297262	389726	6895880	4,36	92464		1,34	
INFANTIL	22751	1164156	1,95	60050	78349	1349824	4,73	18299		1,36	
PRIMARIA	57947	2494067	2,32	132476	172888	2482025	5,37	40412		1,63	
ESPECIAL	227	27124	0,84	965	1436	28384	3,69	471		1,66	
ESO	37759	1943329	1,94	80300	108298	1873286	4,3	27998		1,49	
BACHILLERATOS	7283	771958	0,94	12085	15388	653767	1,86	3303		0,51	
FP	3370	450310	0,75	10469	13367	466026	2,09	2898		0,62	
GARANTÍA SOCIAL	672	36352	1,85	n/d	s/d	42458	s/d				

Con este crecimiento, España está cada vez más cerca de tener tantos alumnos inmigrantes como los países europeos que más tienen. Dejando aparte Luxemburgo, donde son un tercio, en Alemania, Suiza, Bélgica, Suecia o Inglaterra están entre el 10% y el 15%, según datos de PISA (Eurydice, 2005:26).

Se han hecho previsiones demográficas según las cuales, si se diera la situación de mayor inmigración prevista por el INE, 250,000 inmigrantes por año, y se mantuvieran las tasas de natalidad, hacia el año 2020 habría en las escuelas entre 1/5 y 1/6 de población descendiente de inmigrantes. Este tipo de proyecciones, sin embargo, si tienen relevancia demográfica, carecen de relevancia educativa, pues, como vamos a razonar dentro de poco, ni 'emigrante' ni 'hijo de

inmigrante' son de por sí categorías educativas. El único fenómeno importante para la enseñanza son a corto plazo los handicaps de los que llegan y a largo plazo los problemas a que puedan dar lugar comunidades minoritarias.

Los extranjeros son más en la enseñanza obligatoria que en la voluntaria. En la primera el porcentaje está en torno al 5%, en la segunda (Bachillerato y FP) es de aproximadamente el 2%. La diferencia se debe en parte a la edad de los niños que llegan y en parte también a menores porcentajes de transición a secundaria. Puede estimarse el alcance de cada una de estas dos causas comparando el porcentaje actual en Bachillerato o FP con el porcentaje en ESO años antes. Si así lo hacemos, encontramos en la ESO de 2000-2001 el mismo 2% que tres años después en BUP y FP, es decir, las mismas tasas de transición de los nativos. Quizás esta estimación es algo optimista, concuerda con el hecho de que apenas hay un punto de diferencia entre primaria, por una parte, y preescolar y ESO. Aún sin suponer una tendencia a traer más a los niños en edad de primaria, la diferencia parece indicar tasas de abandono bajas de la Secundaria Obligatoria.

En ningún país se distribuyen los alumnos inmigrantes uniformemente por centros. Si así fuera, y suponiendo que el tamaño medio de una clase en enseñanza obligatoria sea de 20 alumnos, habría dos alumnos extranjeros por clase allí donde el porcentaje de los mismos es del 10%. En realidad, los extranjeros tienden a concentrarse en zonas residenciales próximas a sus lugares de trabajo, y de resultas de ello las estadísticas muestran mayor densidad en las ciudades, sobre todo en las grandes, que en el campo (Eurydice, 2005:29). En España, en el curso 2003-2004, los cálculos del MECD indican que son extranjeros el 10% de los alumnos en Madrid y Baleares, y entre el 6 y el 8% en Navarra, la Rioja, Murcia, Canarias, Valencia, Cataluña y Aragón. El menor porcentaje de extranjeros está en Ceuta (1%), y después en Galicia y Extremadura (1,5%).

Además, los inmigrantes se concentran en ciertos colegios, preferentemente los públicos de su pueblo o barrio. Así suele ocurrir que mientras en la mayor parte de los centros de enseñanza los extranjeros son una rareza, haya unos pocos en los que constituyen la mayoría del alumnado. Con datos PISA puede calcularse que en Luxemburgo Bélgica, Alemania, Suiza y Suecia, más del 40% de los alumnos de 15 años están en centros con más de un 10% de extranjeros. En la Bélgica Valona y en Alemania más del 10% de los alumnos están en centros con un 40% de extranjeros (en Luxemburgo son el 35% de los alumnos). En España la concentración es desde luego mucho menor, el 5% de los alumnos están en centros donde el 10% de los alumnos son extranjeros, y no se

encontró ninguno en la muestra (los hay, sin embargo, y son los más estudiados) en que el porcentaje superara el 40% (Eurydice, 2005:29).

También es muy variado el origen de los alumnos extranjeros según los países. El de los que han venido a España lo conocemos al menos hacia el año 2001-2 (CIDE, 2001, Colectivo IOE, 2002). Aproximadamente el 25% eran alumnos europeos, otro 25% africanos, un 45% venía de la América Hispana y el 5% restante eran asiáticos. Realmente, los orígenes son mucho menos dispersos, pues casi la mitad de los alumnos viene de tres países: el 20% de Marruecos, el 13% de Ecuador, el 20% de Colombia. Los países que siguen son ya muchos y quedan muy lejos de estos: Argentina, Alemania y el Reino Unido aportan el 4% de los niños, Perú, República Dominicana o China el 3%.

### *1.2.- Las diferencias que importan: lengua y nivel.*

La mera cantidad de extranjeros o de inmigrantes no dice mucho sobre las exigencias que plantean al sistema escolar. El origen ya nos dice más, pues revela algo sobre las cualidades o características de las que depende el que sean o no más difíciles que el resto de los alumnos. Estos rasgos son básicamente tres, la lengua, el nivel de conocimientos que tienen a su ingreso y la distancia entre las costumbres de su familia y las costumbres de la escuela. Los dos primeros son mucho más simples que el tercero, al que dedicaremos apartado siguiente.

La lengua y el nivel tienen inmediata relevancia académica. Los inmigrantes que tienen el castellano como lengua materna no tienen con la lengua más problemas que los alumnos autóctonos, ni siquiera en las comunidades cuya lengua de enseñanza es el catalán, el vasco o el gallego. Tampoco tienen problemas de lengua los alumnos que comienzan la escuela a los seis o siete años, dada la facilidad de aprendizaje a esa edad, y no digamos si comienzan en preescolar. En cuanto al nivel de conocimientos al ingreso, no hay diferencias por definición cuando se incorporan jóvenes, y sólo pueden ser importantes entre los que se incorporan al sistema a una edad avanzada, quizás a partir de los diez años. No conviene olvidar, en cualquier caso, que el retraso y la repetición de curso es muy frecuente entre los alumnos autóctonos, que deben servir de base para valorar los retrasos y repeticiones de los inmigrantes.

Estas afirmaciones no se sustentan solamente en el sentido común, sino que están confirmadas por la investigación sociológica. Es cierto que pueden detectarse también problemas de

lengua entre los inmigrantes de procedencia hispánica (Martín Rojo, 2003), pero parecen más debidos al 'purismo' etnocéntrico de algunos profesores que a las dificultades de aprender que 'botar' no significa en España 'echar fuera'. En cualquier caso, no son mayores que los malentendidos de los alumnos de medios rurales andaluces o incluso castellanos con esos mismos profesores. Por lo general, los sociólogos tienden a no darles mayor importancia. Así, según Liberal y García, el 58% de los alumnos inmigrantes a Navarra procede de América Latina, por lo que la lengua no supone ningún obstáculo para su integración en la escuela. Los retrasos curriculares suelen ser de un año en los alumnos que vienen de América Latina o del Maghreb. "El profesorado entrevistado también nos comenta que excepcionalmente llega algún alumno con retrasos educativos muy fuertes que tienen que ver con graves carencias en los procesos de escolarización previa; los menores que han llegado en esta situación proceden de zonas concretas de Marruecos" (Liberal y García, 2002:174). Exactamente lo mismo se constata en Madrid: "A juzgar por la apreciación de los docentes, aproximadamente la mitad del alumnado presenta problemas de aprendizaje, seguido de problemas de adaptación que el profesorado consultado atribuye principalmente al desconocimiento de la lengua vehicular del currículum y al bajo nivel de escolarización inicial" (García y Moreno, 2001:45). O en Madrid y Barcelona: "Los niños inmigrados, y concretamente los marroquíes, presentan un déficit lingüístico, ya que desconocen la lengua vehicular de la escuela, a lo que en el caso de Cataluña se añade el desconocimiento del catalán. A este déficit lingüístico, tanto o más difícil de compensar cuanto mayor sea la edad de incorporación al sistema escolar, se añade, en el caso de los alumnos de incorporación tardía, un déficit de conocimientos escolares debido a diferentes motivos" (Siguán, 2003:27).

En suma, no tienen necesidades educativas específicas ni los alumnos que ingresan al sistema educativo a edades tempranas, sea cual su lengua, ni los que entran a edades posteriores conociendo la lengua de enseñanza del centro y con el nivel adecuado para su edad. Plantean exigencias extraordinarias únicamente aquellos alumnos que se incorporan tarde al sistema sin dominar la lengua de enseñanza, los que lo hacen con un nivel inferior al que corresponde a su edad o, claro está, ambas cosas. Es importante aclarar que las necesidades específicas por lengua o retraso se tienen una vez, en el momento de la incorporación; luego la lengua se aprende y el retraso escolar o se recupera o se incrementa dependiendo de la velocidad de aprendizaje de los niños, pero de modo no muy distinto a como acontece con los nativos

¿Cuántos alumnos llegan en cada situación?. Puede hacerse una estimación aceptable a partir de los datos anteriores por nivel y origen geográfico. Hemos dicho que no ofrecen dificultad

especial los alumnos de preescolar e infantil, que son unos 60,000, ni los de los primeros años de primaria, que pueden ser 40,000. En total 100,000, una tercera parte. De los restantes, puede que casi la mitad venga de América Latina y no tengan dificultades con la lengua. Queda, pues, una tercera parte, unos 100,000 que tienen o *han tenido* (el pasado es importante) dificultades con la lengua. En cuanto al nivel, la sospecha de que el nivel de las escuelas latinoamericanas es más bajo que el de las españolas ha quedado rotundamente confirmada por los resultados del Estudio PISA, en el que Argentina, México o Brasil tienen una media casi cien puntos inferior a la española, y Perú (el país más parecido a Ecuador) de más de ciento cincuenta. Podemos suponer que la mitad de los hispanos tienen dificultades de nivel. Entre los alumnos restantes, es mucho más probable que lleguen con deficiencias de escolarización los alumnos africanos que los europeos y asiáticos. En conjunto, podemos suponer que la mitad de ellos han tenido este problema.

Podemos resumir estimando que una sexta parte de los alumnos inmigrantes han tenido necesidades de lengua, pero sin problemas de nivel, una sexta parte tienen o han tenido necesidades de nivel, pero sin necesidades de lengua, una sexta parte ha tenido necesidades derivadas de ambos y, finalmente, la mitad de alumnos sin ningún tipo de necesidad específica, un tercio por ingresar pronto en el sistema y un sexto por venir hablando español con el nivel que se exige a su edad.

Una manera de estimar los alumnos inmigrantes con necesidades especiales por razón de lengua o retraso es calcular simplemente la *incidencia* de alumnos inmigrantes. Está estimada en la última columna de la tabla I como la diferencia entre el curso 2003-4 y el anterior. El aumento fue muy grande, pero la proporción de alumnos con demandas queda reducida a 1,5% en los niveles más difíciles, Primaria y sobre todo ESO.

Es de notar que en materia de lengua España tiene una situación especialmente favorable. Es raro que la mitad de los inmigrantes tengan como lengua materna la lengua de enseñanza. En países como Dinamarca o Italia, la totalidad de alumnos de padres extranjeros hablan en casa lenguas distintas de la escolar. No obstante, también en Francia, Alemania, Inglaterra o Suecia se da esta situación, en parte por la antigüedad de la inmigración, y en parte por venir los inmigrantes vienen de antiguas colonias.

### *1.3.- Las diferencias que importan: la distancia cultural.*

La otra diferencia importante no es una, sino muchas, y no tiene relevancia académica directa. Podemos partir del supuesto de que la distancia de las costumbres familiares ('cultura' diremos a veces) a las prácticas escolares complica de maneras difusa pero apreciable las relaciones de los alumnos y de los padres con las escuelas. La peor de estas complicaciones es desde luego que los padres se nieguen a la escolarización de los hijos. Tampoco es leve que exijan condiciones incompatibles con usos universalmente aceptados, como la escolarización desigual o separada de hombres y mujeres. Menos grave es que compliquen la intendencia de los centros con evitaciones alimentarias o prohibiciones religiosas todavía más que los católicos nativos. Aunque probablemente no pueda decirse que las diferencias culturales den lugar a necesidades educativas específicas, no cabe duda de que complican a veces la organización escolar y deben ser tenidas en cuenta.

Las investigaciones empíricas consultadas rebajan considerablemente el impacto de la costumbres familiares sobre la escolarización. En una primera aproximación, el temor más grave, que los padres eviten o se opongan a la escolarización, sólo se confirma en pocos y muy localizados casos.. Según Liberal y García, el 97% de los niños extranjeros entre 3 y 15 años están escolarizados en Navarra (y repárese en que la enseñanza no es obligatoria hasta los seis años). El colectivo IOE enfatiza que la escolarización es total en la enseñanza básica, sin diferencias por sexo, y con predominio mayor o menor, pero general, de las mujeres, incluso marroquíes, en el Bachillerato (2002:58).

Puede haber, eso sí, grandes diferencias en las motivaciones y las aspiraciones. La escuela se puede ver como simple guardería. Las precarias condiciones en que muchos padres viven pueden ayudar a la escolarización de sus hijos; han venido para trabajar, no para quedarse a cuidar a niños en casa, así que necesitan escolarizar a sus hijos incluso aunque les desagrade hacerlo. Ramírez comenta el caso, seguramente extremo, de una mujer marroquí empleada del hogar que interna a su hijo en un colegio de monjas pagando 24,000 pesetas cuando gana 80,000, y además con fuertes reparos religiosos ("ahora es pequeño, ahora come jamón y todo porque es pequeño"). Más común es que los padres marroquíes quieran poner a trabajar a hijos e hijas antes de los 16 años. Como comenta Fernández Enguita, "el inmigrante no viene a escolarizar a sus hijos sino a encontrar trabajo...Piénsese en lo forzado que puede resultar que jóvenes inmigrantes que han venido a trabajar....se vean obligados a permanecer en una institución que, por otra parte, tiende a

clasificarlos y estigmatizarlos como personas limitadas y a tratarlos en consecuencia" (Fernández Enguita: 2003:28). Pero también puede verse como fuente de aprendizaje útil o incluso como cauce de movilidad social. Jordi Garreta encontró tres tipos de actitudes entre los africanos de la provincia de Lérida, definidas en relación con sus proyectos migratorios. Padres ilusionados con la carrera escolar de sus hijos y un proyecto de permanencia, padres desilusionados o desconfiados, con un proyecto de retorno al país de origen, que 'no quieren que sus hijos olviden la tradición musulmana' (Garreta, 1993:119) y padres vacilantes o intermedios.

Entre los latinos y, desde luego, entre los europeos, son inmensa mayoría los que ven la escuela como cauce de ascenso social ('que estudien y sean algo en la vida'), llegando incluso a pagarse enseñanza privada para superar la diferencia de nivel (Ramírez, 1996: 307).

El mayor elemento de distancia cultural es con mucho la religión, en particular la musulmana. Sólo los padres muy practicantes de esta tradición religiosa (procedentes, en su casi totalidad, del Maghreb y el África Subsahariana) temen que en la escuela sus hijos, y sobre todo sus hijas, se 'liberalicen' demasiado y pierdan el respeto a los padres o a las costumbres matrimoniales, llegando a enviar con sus familiares a los niños cuando tienen seis o siete años, un comportamiento que va normalmente ligado con endogamia y proyectos de retorno (Ramírez, 1996:212).

Una vez los alumnos en la escuela, los estudios consultados reflejan escasos efectos de las diferencias de costumbres, si es que llegan siquiera a percibirse. En edades jóvenes incluso es difícil detectar rasgos distintivos. Alguno de mis alumnos de prácticas de la Facultad de Educación ha estado durante tres meses aprendiendo en un aula de primero con alumnos de integración, alumnos de compensatoria y más de la mitad de hijos de inmigrantes; en su Memoria ha quedado constancia de los dos primeros tipos de alumnos, oficialmente etiquetados, pero no parece haberse visto especialmente afectado en su tarea por el hecho de que más de la mitad de sus alumnos tuvieran padres marroquíes, rumanos y ecuatorianos. Incluso cuando se da por supuesto que los alumnos inmigrantes pertenecen a 'otras culturas', los esfuerzos por enumerar los rasgos distintivos con incidencia en la escuela resultan tan penosos como baldíos. Todo se reduce a algunas costumbres que tampoco nos son tan ajenas a los autóctonos de una cierta edad. Así, los niños marroquíes se extrañan de la ausencia en la escuela de castigos físicos, de la igualdad entre niños y niñas, de que haya mujeres con autoridad y del poco respeto que tienen sus compañeros hacia sus padres (Siguán, 1998:99). Los sociólogos podemos a veces atribuir a la cultura lo que los legos



suelen atribuir a caracteres nacionales, pero sin mucho más fundamento. Es un lugar común que los niños de origen chino son más trabajadores y ordenados que los niños de origen subsahariano; pero no es tan claro que lo que haya de realidad en esos estereotipos se pueda atribuir a tradiciones culturales distintas. Sabemos en efecto que desde Confucio y el sistema imperial de oposiciones hay una tradición china que 'lleva a valorar muy alto la instrucción', pero no hay mucho de específicamente 'chino' en la creencia de que 'la instrucción exige hábitos de disciplina y esfuerzo'. Y uno no puede dejar de preguntarse por las fuentes en que puede basarse la afirmación de que en la tradición cultural de los inmigrantes de Ghana "hay escasa relación entre el esfuerzo disciplinado y la adquisición de conocimientos, igual que es escasa su experiencia de competitividad entre individuos por el éxito" (Siguán, 1998:102). Hay, en cualquier caso, tradiciones culturales muy semejantes que no nos son tan lejanas. No se suele atribuir a los ghaneses la idea de invertir la secuencia bíblica y descansar antes de trabajar, en lugar de esperar a después. En la mayor parte de los casos, cuando se perciben las diferencias, es con curiosidad, pero "ni para los extranjeros parecen constituir signos de identidad que deban ser defendidos ni para los españoles motivos de rechazo o desprecio". Se incluyen en estas diferencias los tabúes alimentarios y los ritos religiosos musulmanes (Siguán, 1998:120).

En la escasa saliencia en la escuela de los comportamientos familiares minoritarios puede influir mucho la fuerte tendencia de los niños a asimilarse a los grupos de iguales, como ha puesto de relieve con gran cogencia Harris (1998). Se trata de una tendencia real, con una influencia socializadora de la mayor importancia, a la que no se puede quitar realidad ni legar legitimidad por el hecho de que, desde el punto de vista de los defensores de las identidades colectivas y de los partidarios de la preservación de las esencias, enajene a los niños de las tradiciones de sus padres. Como tampoco se puede negar importancia a la tendencia contraria, que aparece algunas veces en la adolescencia, a afirmar esa misma identidad colectiva, por mucho que la mayor parte de las veces no se sepa bien en qué consiste. De todas formas, resulta de todo punto excesivo extender a todos los niños inmigrantes el problema de identidad colectiva que quizás se manifieste en la cuestión de su cubrirse o no la cabeza con un pañuelo, una prescripción religiosa que unifica curiosamente a las jóvenes musulmanas que lo hacen como señal de autoafirmación identitaria con las monjas de muchos colegios privados que siguen anacrónicamente una costumbre sumamente extendida entre nosotros hasta hace medio siglo.

La única demanda académica específica es la posibilidad de aprender en la escuela la lengua de los países de origen<sup>1</sup>. Se trata de la lengua oficial, a veces distinta de la materna (caso del árabe y el bereber), con vistas a un eventual retorno. Sobre la intensidad de esta demanda dan las fuentes informes distantes. Un 91,7% la hace en Navarra, pero sólo la satisfacen el 3,5% en la escuela y el 6,5% en asociaciones (Liberal, 2002:177). El elevado porcentaje de demandantes puede deberse a un efecto de deseabilidad ante una pregunta de cuestionario. Las noticias de Siguán (2003:194) sobre los marroquíes revelan más bien confusión entre el árabe coránico de las mezquitas, el coloquial de Marruecos y el bereber de sus casas.

## **2.- Las soluciones aplicadas.**

Los problemas que los inmigrantes plantean por ignorancia de la lengua o por bajo nivel de conocimientos tienen soluciones pedagógicas de larga tradición y probada eficacia, comunes a todos los países con sistemas educativos institucionalizados, orientales u occidentales. Consisten en ciertas variaciones en la organización escolar.

Los problemas que los alumnos inmigrantes plantean debido a la distancia entre sus costumbres familiares y las del país de llegada, no han tenido tradicionalmente un tratamiento escolar específico. Recientemente se pretende hacerles frente con diversos grados de 'multiculturalismo' o 'interculturalidad', incorporando a la cultura escolar lo que se supone que es la cultura 'original' de los niños inmigrantes.

### *2.1.- Variaciones organizativas.*

Conviene aclarar en primer lugar que en España, como en toda Europa con algunas variantes, todos los niños tienen el derecho y el deber de asistir a la escuela, con independencia de su estado legal o del de sus padres. De hecho, si no de derecho, tienen también acceso a la enseñanza no obligatoria. (Aja, 1999; Eurydice, 2005).

El establecimiento de su nivel de conocimientos y del curso adecuado para integrarlo es asunto que resuelven los centros ateniéndose a las normas generales relativas a compaginar los

---

<sup>1</sup> La demanda está reconocida como derecho en el Convenio del Estatuto Jurídico del Trabajador Inmigrante, aprobado en el Consejo de Europa en 1997, que en su artículo 15 recoge el deber de los poderes públicos de organizar cursos especiales para los hijos de los trabajadores inmigrantes. (Liberal y García, 2003:177)

conocimientos con la edad de los alumnos. Algunos países europeos, como Gran Bretaña, Portugal y Bélgica tienen establecidos criterios generales que se aplican de manera uniforme para determinar el nivel de los alumnos; en España, como en la mayor parte de los países, la evaluación la realiza el centro, a veces con dificultad cuando se ignora la lengua de escolarización previa del alumno (Eurydice, 2005:40).

El informe Eurydice varias veces citado distingue dos modelos básicos de incorporación de los alumnos recién llegados a los centros.

Uno es el modelo integrado, en el que los menores inmigrantes se distribuyen en clases de su nivel, con medidas de apoyo, sobre todo lingüístico, de tipo individual.

Otro es el modelo separado, normalmente de forma transitoria y parcial. Una forma más duradera, en que se instruye a grupos de alumnos inmigrantes durante años separadamente según su nivel de dominio de la lengua, existe solo en Chequia, Alemania, Estonia y Grecia.

Otras modalidades están menos extendidas. Así, la OECD ensayó la recepción en la lengua materna como base para una educación bilingüe (Boos y otros, 1986). Y se puede comenzar la enseñanza en la lengua materna e ir introduciendo gradualmente en la de enseñanza, cosa que se hace generalmente en Luxemburgo, dado que la lengua materna de los nativos es un dialecto germánico distinto de las dos lenguas cultas de enseñanza, el francés y el alemán.

En la mayor parte de los países europeos coexisten los dos modelos, el de integración y el de separación transitoria y parcial, dependiendo de las necesidades de los alumnos. Lo mismo ocurre en España, donde la regulación no es central, sino de las Comunidades Autónomas.

En realidad, estos dos modelos no son sino variantes de la solución patrón a los dos problemas básicos de aprendizaje de la lengua y de recuperación de los retrasos: colocar a los nuevos alumnos en el curso que por su nivel les corresponda y apoyarlos en el aprendizaje de la lengua. Esta solución patrón admite muchas variantes organizacionales y matices didácticos, pero, como documenta el informe de Eurydice, es esencialmente la misma en todos los países cuyos sistemas educativos están tan avanzados que despliegan un dispositivo especial de acogida de inmigrantes.

Tanto el problema como la solución son muy viejos y conocidos. Las escuelas de los países americanos recibieron enormes oleadas de emigración europea a fines del siglo XIX y principios del XX, y en sus aulas se mezclaron todas las lenguas europeas. Pero no parece que lo consideraran un problema digno de mucha atención, a juzgar por la escasa aportación que la experiencia dejó en el corpus de conocimiento de la pedagogía y la didáctica. Los alumnos aprendían la lengua por inmersión, y probablemente los apoyos se los proporcionaba algún compañero mayor.

Por lo demás, no hacen falta inmigrantes extranjeros para que se planteen problemas de integración escolar de niños que, con o sin retraso, ignoran la lengua de la escuela. Nuestro propio sistema educativo ha producido masivamente a estos problemas de adaptación al imponerse el catalán como única lengua de enseñanza en Cataluña y el euskera en el modelo A en el País Vasco. En este último caso, han tenido que aprender una nueva lengua de uso casi exclusivamente escolar más de las tres cuartas partes no sólo de los alumnos, sino también de los profesores, una situación sólo comparable a la de Israel o a la de los Seminarios preconciarios. Desde un punto de vista técnico, no le faltaba razón a la consejera Iztueta del Gobierno Vasco cuando consideraba igualmente 'inmigrantes' a los españoles que a los extranjeros que se incorporaban a su sistema educativo, pues desde el punto de vista de la enseñanza, lo importante no es la nacionalidad del sujeto, sino su adaptación al sistema, que tiene dos aspectos fundamentales, los códigos, de los que el principal actualmente es la lengua, y los saberes, de los que el principal aspecto es el nivel. (Otra cosa es que tuviera o no la intención política de identificar como extranjeros a todos los no vascos). Es coherente con esto que afirmara la Sra. Iztueta afirmara que: "El sistema educativo que queremos es solidario, integrador. En el sistema de enseñanza que nosotros defendemos todos los niños tienen las mismas oportunidades, sea cual sea su raza u origen, y se ayuda más al que más lo necesita". (Gara, 30-11-03). Pues, efectivamente, si inmigrante no es una categoría educativa muy rigurosa, extranjero no lo es en absoluto.

En España el patrón se ha plasmado en diferentes variantes dependientes de las experiencias de las Comunidades autónomas. Unas han preferido el modelo más brusco, llevando directamente al nuevo alumno a su correspondiente curso y dejándolo allí que aprenda con la ayuda de los profesores o compañeros. Otras han establecido clases de recepción o bienvenida, en las que se enseña intensivamente la lengua y se inicia en las peculiaridades del entorno socio-cultural. La opción entre inmersión con algún tipo de 'educación compensatoria' y las clases de recepción no ha tenido lugar sin polémica, pues hay partidarios radicales de la inclusión que condenan toda separación, por temporal y transitoria que sea.

Así, la Comunidad de Madrid ha instaurado 'aulas de enlace', donde grupos pequeños aprenden intensivamente el español mientras comparten recreos con el resto de los alumnos del centro, antes de ser distribuidos a sus centros definitivos. La evaluación de la experiencia está por hacer, pero parece que puede sustituir con ventaja a la inmersión cuando el goteo de inmigrantes durante el curso es excesivo (tres o cuatro en la misma aula) y las lenguas muy distintas.

Las críticas a estas aulas de enlace como política de derechas serían más de creer si no se hubieran iniciado en Andalucía. Las aulas temporales de adquisición lingüística (ATAL) comenzaron en Almería en fecha tan temprana como 1977, y han llegado a ser casi doscientas actualmente en toda Andalucía. Son evidentemente semejantes a las ahora llamadas escuelas de bienvenida en Madrid, a las aulas de acogida de Murcia, al programa de acogida de las Islas Baleares o a los equipos de apoyo lingüístico de Castilla la Mancha. En todas se trata de acelerar el aprendizaje de la lengua, y en todas se limita la estancia de los estudiantes en ellas para prevenir segregaciones permanentes. Y todas ellas han sufrido más o menos por igual las críticas de los partidarios de la inclusión total, que ven peligroso el hecho de que los niños puedan autoconceptuarse como distintos de sus compañeros.

Buena parte de estas críticas tienen más de doctrinario que de pragmático. No trato de ignorar las complejidades de la tarea, ni la riqueza de las variantes, ni las tensiones organizativas que estas enseñanzas especiales generan, ni tampoco las necesidades de formación del profesorado y la de los equipos de refuerzo o apoyo. Sin minusvalorar las complejidades de las situaciones concretas, se puede constatar que son variantes de una misma situación básica a la que las escuelas se vienen enfrentando de un modo esencialmente único desde hace muchos años, así en Europa como en América y Oceanía.

## *2.2.- Variaciones curriculares.*

Las necesidades que los niños inmigrantes tienen como consecuencia de las costumbres de sus familias (a veces llamadas distancia cultural o incluso identidad cultural) tampoco son en la realidad difíciles de satisfacer, al menos si las planteamos a lo que podríamos llamar su nivel fenoménico, o de apariencia. Es un asunto del que difícilmente se puede hablar en general, pues tales costumbres pueden ser muy variadas, no sólo por país o comunidad de procedencia, sino

también por hábitat, tribu, religión, etc. Es muy frecuente que la relaciones con los padres no puedan establecerse al mismo nivel que con los padres españoles, a lo que puede contribuir la ignorancia de la lengua, la falta de tiempo y la distancia social hacia los profesores. Normalmente esto pone a prueba la capacidad de comprensión de profesores y centros, que pueden mejorarse si se institucionaliza el intercambio de información, por un lado, y si se instruye a los profesores sobre las costumbres y la situación de las familias (para lo cual, desde luego, son el ABC la antropología y la sociología).

Suele verse como una satisfacción de estas demandas particulares de los diversos grupos el 'reconocimiento de la cultura inmigrante en el ámbito escolar', según formulación del informe Eurydice que venimos citando. "El apoyo puede también orientarse a garantizar a esos mismos alumnos el dominio de su lengua materna y la receptividad hacia su propia herencia cultural, de modo que un contacto firme con su cultura de origen" (Eurydice, 2005:51). Es muy conocida, sin embargo, lo polémica que resulta la enseñanza bilingüe incluso allí donde no presenta dificultades organizativas, como atestigua el caso de California, y, más cerca todavía, el caso de Cataluña y el País Vasco en España. De hecho, Dinamarca, Países Bajos y Noruega están sacrificando el aprendizaje de las lenguas de origen al aprendizaje más rápido de la lengua de enseñanza (Eurydice, 2005:51). El problema principal es de organización. Es fácil incluir en el currículum, incluso en el general como segunda lengua extranjera, la nativa de un grupo muy numeroso de inmigrantes, como el español en Estados Unidos o el turco en Alemania, pero es muy difícil cuando los orígenes de los inmigrantes son muy diversos, como ocurre en España. En estos casos es precisa una agrupación por países de origen al margen de la organización escolar, muchas veces establecida por acuerdos bilaterales entre los gobiernos, como ocurre en España con el gobierno polaco. Es de notar que el interés de los gobiernos de los países de origen puede no estar en la cultura familiar del inmigrante, sino en la cultura oficial del país. El convenio de España con Maruecos (Aja, 1999: 91), por ejemplo, muestra que el gobierno marroquí está interesado en que sus emigrantes aprendan el árabe, no el tamazig que hablan la mayor parte de los procedentes del RIF, y en controlar la predicación en las mezquitas. No hay nada de malo en ello, pero conviene notar que no es una política de mantenimiento de la identidad ni de defensa del derecho del niño a aprender en su lengua materna.

La Educación multicultural o intercultural viene siendo ardorosamente propuesta como la solución más justa a las demandas educativas derivadas de la diversidad de identidades culturales de los inmigrantes. La mayor parte de las veces los inmigrantes mismos ignoran estas demandas, no

obstante lo cual se les atribuyen en el entendimiento de que algún tipo de alienación o de opresión les impide reclamarlas. Según la versión más fuerte de estas teorías, los inmigrantes no deben *asimilarse*, sino integrarse a través de *comunidades* en las que conserven sus culturas de origen.

En el plano escolar, los partidarios más radicales del multiculturalismo abogan por una representación igual de todas las culturas en las aulas. No basta, dicen, con que las administraciones educativas editen textos, organicen cursillos y fomenten campañas de concienciación, ni con que en los centros se organicen actividades de presentación de indumentarias, cantos, bailes, etc. con ocasión de las fiestas escolares. Esta mera práctica del reconocimiento mutuo y la tolerancia les parece aún muy lejos de una verdadera educación multicultural, que debería incluir cambios en los programas no sólo para los inmigrantes, sino sobre todo para los autóctonos, de tal modo que no solo la escuela presente a los alumnos 'las' distintas culturas como iguales e incluso que los haga 'competentes' en ellas.

Si tomamos en serio estos objetivos, la escuela queda desde luego muy lejos de cumplirlos. La razón principal es la falta de tiempo. La escuela ha de seleccionar los elementos culturales más valiosos para su enseñanza obligatoria y universal. La escasez de tiempo da lugar a una dura competencia entre los saberes por hacerse un hueco en el currículum, hueco que sólo puede conseguirse echando a otro. Todo conflicto curricular es un juego de suma cero, y cualquiera que proponga la introducción de un elemento tiene que decir cuál otro piensa suprimir. Visto de modo un poco realista, no sólo resulta imposible el programa de hacer a los alumnos competentes en varias culturas, como si no tuvieran bastante con los rudimentos de alguna, cuando ya resulta pretensiones tan modestas como incorporar otra lengua o fomentar el conocimiento de la historia de los inmigrantes.

Dadas estas dificultades no es de extrañar que el 'enfoque intercultural' quede reducido en la mayor parte de los países al reconocimiento y respeto de la diversidad cultural y a situarla en un contexto internacional. Recurriendo de nuevo al explotado informe de Eurydice, lo que en él se cuenta es que el enfoque intercultural se traduce en la propuesta de desarrollar determinadas capacidades, materias y valores de modo transversal, es decir, a través de los componentes del currículum que dejan margen para ello. En aproximadamente la mitad de los países europeos se identifican las materias que más se prestan a este enfoque, que suelen ser la historia y la geografía seguidas de las lenguas extranjeras y la religión, y en quizás un tercio se insiste en este aspecto en las clases de ética, educación cívica o sociología. España se encuentra, al menos según los

informantes de Eurydice, entre los países que simultanean el enfoque transversal y el énfasis en determinadas materias (Eurydice, 2005:59-60).

### **3.- Los resultados de las políticas.**

Todo parece indicar que las escuelas españolas están resolviendo bastante bien los problemas pedagógicos y organizativos que los inmigrantes plantean, lo que no significa que no hayan tensiones y efectos no queridos. Es mucho más difícil, si no imposible, si se están dando los pasos adecuados en la dirección de los currícula multiculturales y otras soluciones propuestas como remedios al sedicente problema de la identidad étnica.

Invirtamos el orden habitual y tratemos primeramente de la educación intercultural y los problemas de adaptación social. Tiene la ventaja de que es imposible decir nada al respecto. Nadie, excepto precisamente algunos multiculturalistas radicales, duda de que la escuela debe enseñar lo más valioso de la cultura humana, sea cual sea la particular 'cultura' en que esa aportación haya surgido, como de hecho ha venido haciendo durante toda la Edad Moderna con la sustitución en los planes de estudio de los elementos particularistas por los elementos universales de las matemáticas y las ciencias. En este sentido, es importante observar que el reconocimiento y el respeto por la diversidad de las culturas comenzó con el estudio científico de las mismas, y que la sociología y la antropología tienen como supuesto la presunción de funcionalidad y sentido para todas las costumbres sociales, por absurdas, bárbaras o inhumanas que parezcan. Tampoco discute nadie hoy, excepto otra vez algunos postmodernos radicales, que todas las personas son igualmente merecedoras de respeto, independientemente de sus orígenes y creencias, que además los niños merecen cuidado y protección y que en las escuelas se debe practicar el respeto y la tolerancia. Pero la ideología multiculturalista se basa en dos supuestos lógicamente muy frágiles. El primero la define. Consiste en identificar a las personas con etnias y culturas, confundiendo los derechos individuales y los colectivos y traspasando a las creencias y las culturas el respeto y la igualdad que se debe a las personas. Una cosa es que todas las personas sean iguales independientemente de sus creencias y otras que todas las creencias sean iguales siempre que las sustenten un grupo étnico. El segundo supuesto lo comparte con una amplia fracción de la opinión pública, y consiste en creer que los adultos hacen lo que aprenden de niños. No es así, por suerte unas veces y por desgracia otras. Por mucho que en la escuela se predique contra el racismo y la intolerancia, si se dañan las condiciones sociales en esas actitudes se generan, es seguro que surgirán y se expresarán, y lo



aprendido en la escuela parecerá tan pueril como nos parecen a los adultos tantas y tantas cosas que nos enseñaron como sagradas.

Viene esto a cuento de la imposibilidad de *evaluar* la eficacia de las orientaciones curriculares en la evitación del racismo, la xenofobia y la segregación de los inmigrantes. No habiendo en primer lugar conexión lógica entre la solución y el problema, y teniendo que esperar al futuro a que los efectos se produzcan, no es posible decir si los ejercicios de 'interculturalidad' trascenderán su inmediato carácter de ceremonias de bienvenida y gestos de buena voluntad -lo que por lo demás, ya los justificaría- y contribuyen a sentar las bases de la armonía futura entre comunidades integradas. No conozco evaluaciones llevadas a cabo en España. Tampoco el tan mencionado informe de Eurydice da noticia de que se hayan llevado a cabo en Europa. Lo que se ha hecho en diversas evaluaciones (en Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido y Noruega) es básicamente constatar las dificultades de llevar a cabo programas de este tipo (Eurydice, 2005:61).

Pasemos, pues, a la más mensurable eficacia de las medidas pedagógicas en la integración escolar de los alumnos inmigrantes. Repasando la literatura, tenemos que en Navarra, por ejemplo, se llega a la conclusión de que en la etapa de educación primaria la adaptación es muy buena, y que es asimismo buena en la ESO, aunque con mayores problemas por la edad de los alumnos (Liberal y García, 2003:174). A la misma conclusión llegó Siguán (2003) cuyos estudios son duros golpes a los que magnifican los problemas de la integración escolar de los inmigrantes, tanto en el plano cognitivo como en el de los comportamientos sociales. Los inmigrantes cuya lengua materna es el castellano no tienen más problemas que los españoles; los que tienen otra lengua materna y comienzan la escuela a los seis años no muestran handicaps lingüísticos y tampoco necesitan nada especial; por último, los que llegan a la escuela con ocho o diez años suelen alcanzar a sus compañeros si se los coloca en un curso inferior al correspondiente a su edad y se les ayuda con una o dos horas de clase especial de lengua. Por ningún lado hay evidencia de que los alumnos minoritarios aprendan menos.

Una demoledora muestra de la rapidez con que los niños aprenden las nuevas lenguas se documenta precisamente en Barcelona, donde los inmigrantes suelen vivir en entornos urbanos de habla castellana y no tienen que aprender una lengua nueva, sino dos, el catalán en las aulas y el castellano en el patio y en el barrio. El catalán lo aprenden por la inmersión programada, el castellano por inmersión espontánea. Ambas lenguas son también asignaturas en la escuela y objeto de evaluación. ¿Qué diferencias se observan? "Las pruebas de evaluación muestran que su nivel de

español es inferior al de sus compañeros de lengua familiar castellana mientras que su nivel de catalán oral es algo inferior y el de catalán escrito a menudo superior" (Siguán, 1998:113)<sup>2</sup>.

Puede servir de ilustración del proceso por el que pasan los individuos un reportaje periodístico que cuenta algunas cosas más de las que su autora pretende (Aguilera, 2004). "La inmersión de Bogdan" narra la aventura escolar de Bogdan, de 11 años, llegado de Rumania hace siete meses a reunirse con su padre, inmigrante sin papeles. Sin hablar una palabra de español, aterrizó en sexto de primaria. Su padre es ingeniero mecánico y trabaja a destajo como instalador de calderas. Su madre, administrativa, limpia casas y oficinas. Allí tenían perro y un viejo ordenador.... Aquí, durante Julio y Agosto Bogdan se zambulle en el idioma. Ve muchas horas la TV. En septiembre, ya en clase de sexto, el profesor de Educación Física al pasar lista ve que es extranjero. "Me acerqué y le pregunté si tenía algún problema para entenderme y me dijo que no". A mediados de Octubre ya podemos hablar sin que su padre haga de intérprete. En la escuela destaca en algunas asignaturas, como en educación física, inglés y matemáticas. Desde hace dos semanas, su tutora le da clases de refuerzo de castellano los martes por la tarde. La directora del Colegio comenta: "lo más duro es el primer trimestre, y por como he visto evolucionar a otros alumnos parecidos, calculo que para Semana Santa habrá superado el handicap del idioma y se podrá decir que ha culminado su integración". Rodica Smetan, de la Asociación Rumania Viva, advierte: "la asimilación es tan completa que muchos de estos niños extranjeros acaban olvidando su idioma, y eso también es una pena". La autora del reportaje quiere insistir en que "en poco más de seis meses, este niño ha protagonizado algo parecido a un milagro". Pero es más bien lo normal, como dice la directora.

En el plano de los comportamientos, los estudios muestran escuelas y niños que funcionan con problemas, pero razonablemente bien. Siempre hay motivos para temer por el funcionamiento de las escuelas, pero en las que se han estudiado resulta que los profesores no discriminan a los niños extranjeros y los posibles conflictos de convivencia se prevén y solucionan sin mayores consecuencias. Casi nunca hay motivos para temer por el funcionamiento de los niños, y, en efecto, los que se han estudiado no hacen de las diferencias cuestión de identidad y los que son inmigrantes, además, se adaptan con gran celeridad (Siguán, 1998). Abundan los testimonios de que

---

<sup>2</sup> Situaciones típicas: "Empecé a hacer primero e FP y no sabía nada de castellano, ni hola ni nada, ..Y yo empecé a llorar en clase, como no sabía nada y estaba aburrida todo el día, y después el profesor estaba haciendo una clase sola particular y me empieza a enseñar cosas..." (Fadila, llegó a los 13 años, tiene ahora 17 y empieza el Bachillerato). "El catalán lo hablo en las clases, con mis amigos el castellano y en casa el árabe, lo entiendo perfectamente pero al contestar me sale el castellano". (Nora llegó con un año, tiene 15). Tomado de Siguan, 2003.

asisten contentos a la escuela, y más cuando la comparan con algunas experiencias de su infancia, sobre todo en África, porque aquí enseñan en lugar de recitar el Corán (Siguán, 2003) o simplemente porque aquí no pegan (García y Moreno, 2001: 44). No todo es idílico, claro. González Enríquez ha documentado el descontento de los padres que son desplazados de los servicios escolares públicos por los inmigrantes, o que sienten invadidos 'sus' espacios públicos por recién llegados que no cuentan con ellos (Pérez Díaz, 2001: 205ss). A Bogdan, un día un grupo de niños de su clase le dio una buena tunda, y ya llevaban unos días que se divertían acosándole. Según la tutora, "una simple pelea entre niños". Según Bogdan "hay chicos que se enfadan y me insultan. ¡Vete a tu puto país". Caben, desde luego, más interpretaciones.

Es, sin embargo, exagerado decir que siempre y en todas partes los alumnos inmigrantes aprenden exactamente igual que los nativos. En realidad, en casi todas partes aprenden algo menos. Es una diferencia pequeña para ser advertida con el estudio etnográfico de unos cuantos colegios, pero que ha sido cuantificada con gran precisión por la masiva encuesta llevada a cabo por la OCDE para el Informe PISA. (*Véase What Pisa Teaches Us*, [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)).

El estudio de la OCDE no sólo cuantifica los efectos de la inmigración en muchos de los países del estudio, sino que pretende cuantificar la importancia de la lengua preguntando si el alumno habla en casa la lengua de la escuela, otra lengua oficial del país, un dialecto local, u otra lengua cualquiera. Dos conclusiones claras se desprenden del estudio: la primera, que hay países donde la influencia de la inmigración es muy pequeña y países donde es muy grande. Entre los alumnos autóctonos y los de primera generación, no hay diferencias en Australia y Canadá y llegan a los 30 puntos en Estados Unidos y Nueva Zelanda; si nos quedamos en Europa, hay diferencias de unos veinte puntos en el Reino Unido, de unos 50 en Austria, Francia, Noruega, Suecia o Suiza, de unos 70 en Alemania y Luxemburgo y de 100 o más en Bélgica y Dinamarca. España está en el grupo intermedio: los nativos alcanzan 494 puntos en la escala de lectura, los inmigrantes de primera generación 450, los nacidos en el extranjero 460 (OECD, 2001:313).

La segunda conclusión es la importancia de la lengua, siempre muy grande, aunque también desigual. En Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda da cuenta de todo el efecto de la inmigración, de modo que los nacidos fuera sólo están por debajo de los autóctonos si no hablan la lengua de la enseñanza. La lengua da cuenta de casi toda la inferioridad de los inmigrantes, pero haber nacido fuera tiene un pequeño efecto incluso aunque la lengua de casa sea la de la escuela en Dinamarca, Francia, Noruega, Suecia, el Reino Unido y Alemania. Hay por último países en los

cuales este efecto neto de la inmigración se mantiene en los nacidos en el país de padres foráneos. Austria, Luxemburgo, Holanda y Suiza producen esta pauta.

En España se aprecian tanto efectos de la lengua como de la pura inmigración. La tabla 2 reproduce un análisis de regresión completo, con las diversas situaciones nacionalidad-lengua como variables dummy. Puede verse que los grupos son muy pequeños, sobre todo los de inmigrantes con lenguas domésticas extranjeras: hay 7 de primera generación y 12 autóctonos. Aún así, parece posible distinguir los dos efectos, el de la lengua y el de la inmigración, entre los alumnos nacidos fuera de España. Aquellos que hablan en casa español quedan a una distancia de 48 puntos de los alumnos españoles, aquellos que hablan una lengua no nacional quedan a 61 puntos. En la primera generación (nacidos aquí), en cambio, los efectos no suman, y están a revés de lo que esperamos. Los que hablan español en casa llevan un retraso de 80 puntos, el doble que los que hablan una lengua extranjera. Ciertamente que la mitad de estas diferencias se deben al bajo estatus socioeconómico de los inmigrantes, según puede verse en la segunda parte de la regresión, que controla los estudios y la profesión del padre. Pero este influjo se da en ambos grupos por igual, de modo que cuando se elimina la influencia de la situación socioeconómica los que conservan una lengua no española en casa son como nativos, pero los que trajeron consigo el español o lo han adoptado aquí están igual que los recién llegados. Puede decirse de modo más simple: una vez descontada la influencia de la situación económica, todos los que difieren por inmigración o lengua quedan a unos 40-50 puntos del grupo de referencia, excepto los hijos de inmigrantes nacidos aquí que hablan una lengua extranjera en casa, que no se distinguen de los nativos.

Por último, para terminar el comentario de la tabla 2, conviene señalar que muestran un ligerísimo retraso (8 puntos) los alumnos que hablan en casa lenguas españolas distintas de la de la enseñanza (alguna vez catalán, vasco y gallego, pero casi siempre castellano cuando las lenguas de enseñanza son aquéllas).

En suma, lo más extraño de los resultados de España no es que los alumnos de primera generación no tengan desventaja aunque en sus casas se mantenga una lengua extranjera. Eso pasa en muchos otros países. Tampoco es tan extraño que tengan desventaja los alumnos de primera generación cuya lengua doméstica es la del test. Eso pasa también en muchos otros países. Lo extraño es que se den las dos cosas al mismo tiempo. ¿Haber traído o adoptado la lengua de la escuela en sus casas parece perjudicar a los inmigrantes!.. La observación, sin embargo, se funda en

una muestra tan pequeña que es muy probable que cualquier generalización esté equivocada. (Carabaña, 2003).

Ayuda a valorar la importancia de la lengua, en cualquier caso, tener en cuenta el valor de aprender una lengua nueva.. Los inmigrantes aprenden menos porque tienen que aprender una lengua nueva. Los alumnos inmigrantes leen unos 40 puntos (sobre 500) peor que los nativos, pero, nótesen ¡en una lengua nueva!. ¿Qué no darían muchos padres por que sus hijos leyeran a los quince años 40 puntos (sobre 500) atrás de los británicos, pero en inglés?.

¿Cómo pueden explicarse las diferentes pautas de relación entre inmigración, lengua y resultados académicos?. ¿Qué hay aparte de las diferencias de lengua?. Puede pensarse en rasgos de la escuela: diferencias en los sistemas educativos, en las prácticas didácticas, en los dispositivos de acogida. O puede pensarse en rasgos distintivos de los inmigrantes según su origen y su adaptación a cada país: su organización familiar, su religión, la distancia entre sus lenguas y la oficial<sup>3</sup>, etc, no recogidos en la simple pregunta de PISA sobre si la lengua es la misma o distinta. En otro lugar (Carabaña, 2004) he revisado algunas investigaciones que dan fe de la diversidad de los grupos de inmigrantes, de la importancia de los diversos orígenes y de los errores a los que puede conducir cualquier noción intuitiva de 'distancia cultural'. Culturas semejantes pueden diferir en la importancia que dan a rasgos favorables al aprendizaje escolar, culturas muy distintas pueden compartir rasgos favorables a dicho aprendizaje. Como ejemplo de tales rasgos puede servir el muy conocido de la orientación de la conducta a largo plazo. Hay estudios que lo localizan con máxima intensidad en China, con media en Brasil, con baja en Alemania y con muy baja, tanto como en Zimbabwe o Filipinas, en Estados Unidos, Nueva Zelanda o Gran Bretaña (Hofstede, 1991:216). Claro, que tampoco estos estudios transnacionales son tan de fiar.

#### **4.- A modo de conclusión.**

Espero que todo lo anterior haya servido para mostrar que, en rasgos generales, la adaptación de los niños inmigrantes al sistema educativo es un proceso bien conocido, que encuentra ciertas dificultades para las que se encuentran soluciones, y que suele acabar bien, aunque con cierta inferioridad media de los inmigrantes sobre los nativos en el aprendizaje. Esta

---

<sup>3</sup> Pero no a su nivel de estudios, sus profesiones ni su riqueza, que quedaron controlados en el análisis multivariado.

inferioridad, a veces muy pequeña, se debe en parte al esfuerzo de aprender una nueva lengua, en parte a las deficiencias de la escolarización en los países de origen y en parte a características singulares de los inmigrantes.

Queda así establecido lo que, en el entender de este autor, es el marco general en el que cabe examinar la eficacia de las diversas políticas educativas y prácticas pedagógicas que se dirijan a mejorar la integración de los alumnos inmigrantes en las escuelas españolas.

TABLA 3. DIFERENCIAS EN LECTURA DE LOS ALUMNOS DE 15 AÑOS SEGÚN LENGUA E INMIGRACIÓN, CONTROLANDO EL STATUS SOCIOECONÓMICO, ESPAÑA. INCLUYE OTRAS LENGUAS NACIONALES (LNA).

1. Variables:

lexna: diglósico autóctono.

lexpa: diglósico, primera generación.

Lexsa: diglósico, alóctono.

Lenpa: monoglósico, primera generación.

Lensa. monoglósico, alóctono.

LNA: autóctono, otras lenguas nacionales en casa.

Multiple R ,10039

R Square ,01008

Adjusted R Square ,00895

Standard Error 79,22169

Variable	Variables in the Equation			
	B	SE B	Beta	T Sig T
LEXNA	41,759553	12,281982	,046699	3,400 ,0007
LEXPA	41,268267	32,364012	,017503	1,275 ,2023
LEXSA	61,818489	26,434039	,032102	2,339 ,0194
LENPA	83,435334	17,754450	,064522	4,699 ,0000
LENSA	48,139830	14,759171	,044789	3,262 ,0011
LNA	6,666845	3,171979	,028895	2,102 ,0356
(Constant)	501,594934	1,190261		421,416 ,0000

2. Variables nuevas:

Fisced: estudios del padre.

Misced: estudios de la madre.

Hisei: prestigio ocupacional del padre o de la madre (el más alto).

Nsib: número de hermanos.

Multiple R ,41111

R Square ,16901

Adjusted R Square ,16743

Standard Error 72,61163

# Variables in the Equation

Variable	B	SE B	Beta	T	Sig T
LEXNA	37,346338	11,259046	,041764	3,317	,0009
LEXP	3,441701	29,707536	,001460	,116	,9078
LEXSA	49,106538	24,234778	,025501	2,026	,0428
LENPA	55,466995	16,314792	,042894	3,400	,0007
LENSA	43,191013	13,556980	,040185	3,186	,0015
LNA	8,361468	2,918308	,036239	2,865	,0042
FISCED	5,896346	,783198	,127300	7,529	,0000
MISCED	7,354944	,788193	,151324	9,331	,0000
HISEI	,835948	,078524	,171735	10,646	,0000
NSIB	7,097101	,965534	,093869	7,350	,0000
(Constant)	427,441746	3,534033		120,950	,0000

## **Capítulo 12.- Evolución de la distribución territorial y la movilidad geográfica de la población extranjera en España \***

*Joaquín Recaño Valverde*

*Andreu Domingo i Valls*

Centro de Estudios Demográficos

Universidad Autónoma de Barcelona

### **Sumario:**

1.- Introducción: sobre el impacto de los flujos migratorios en el territorio. 2.- La distribución territorial de la población extranjera. 2.1.- La ocupación del territorio y las diferencias regionales. 3.- La movilidad espacial de la población extranjera en España; 3.1.- De fenómeno emergente a factor estructural de las migraciones internas en España. 3.2.- La estructura demográfica. 3.3.- Estructura territorial de la movilidad geográfica de los extranjeros. 4.- Conclusiones.

\*\*\*

### **1.- Introducción: el impacto de los flujos migratorios en el territorio.**

La segunda mitad de los noventa del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, han marcado la diferencia en la historia de las corrientes migratorias en España. Mientras que la década de los ochenta supuso una rápida transición de un país eminentemente emigratorio a uno incipientemente inmigratorio (Muñoz Pérez e Izquierdo Escribano, 1989), la de los noventa y principios del siglo XXI, con más de tres millones de empadronados y un 8,4 por ciento de personas de nacionalidad extranjera en 2005 (según los datos provisionales del INE correspondientes a 1 de enero de 2005), consolida el cambio y hace de los flujos migratorios internacionales los protagonistas indiscutibles de la evolución demográfica española reciente: el 93 por ciento del crecimiento de la población del período 2000-2004 se debe exclusivamente al saldo migratorio (Recolons, 2005).

La inmigración internacional llegada España a partir de la segunda década de los noventa ha experimentado, incluso de forma más intensa que en el resto de los países de la Unión Europea, las tendencias que algunos autores han destacado como predominantes durante estos últimos años: la

---

\* Este trabajo debe considerarse producto de los proyectos *Migraciones internas, constitución familiar y empleo: dinámicas temporales y territoriales* (SEJ2004-01534) y *Demografía e integración social de la población de nacionalidad extranjera en España* (SEJ2004-00846), ambos subvencionados por el plan nacional I+D+I del Ministerio de Educación y Ciencia.



aceleración, el cambio en la estructura y origen, y el aumento de la irregularidad (Salt, Clark y Schmidt, 2000; Sopemi, 2004; y Salt, 2005). A pesar del subregistro endémico de las altas padronales, a partir de las cuales se caracterizan los flujos de entrada a España (conocidas como Estadísticas de Variaciones Residenciales), podemos constatar que la magnitud del crecimiento es desde todos los puntos de vista extraordinaria. El 84 por ciento de las 2.877.878 altas procedentes del extranjero en el período 1991-2004 se registran en los últimos cinco años. Entre 1998 y 2004 los flujos se multiplicaron por 8,5, siendo los latinoamericanos, en primer lugar, y los ciudadanos de países del Este de Europa, en segundo, los protagonistas de ese incremento inusitado. Casi la mitad de los flujos producidos durante el siglo XXI se deben exclusivamente a latinoamericanos, quiénes a 1 de enero de 2005 representaban el 39 por ciento de la población extranjera empadronada en España con 1.431.770 personas. Tanto es así que algunos autores han hablado de los latinoamericanos como los “preferidos” (Izquierdo Escribano, López de Lera, y Martínez Buján, 2002), a la par que se señalaba la substitución étnica de la inmigración, proceso en el que efectivamente las corrientes procedentes de América Latina serían las primeras beneficiadas, pero también las de la Europa del Este, en detrimento de las procedentes del continente africano (Izquierdo Escribano, 2004; Domingo, 2005).

Este aumento, en estrecha relación con el cambio y reorientación de los flujos, ha coincidido también con diferentes medidas estadísticas y acciones legislativas que han afectado positivamente a la visibilidad del fenómeno, tanto de la migración como de la población residente de nacionalidad extranjera en territorio español. Por una parte, se ha mejorado la cobertura y se ha conseguido hacer aflorar población antes estadísticamente invisible, pero también, se ha producido un claro efecto incentivador, lo que popularmente se conoce como “efecto llamada” (Recaño y Domingo, 2005), contribuyendo éste aún más al alza de esos movimientos. Así, mientras que la visibilidad estadística de la población extranjera y su distribución en el territorio están ligadas a la puesta en funcionamiento del Padrón Continuo de población a partir de 1998, el crecimiento de los cinco primeros años y la desaceleración a partir de 2004 son también indisociables de esas medidas legislativas, entre las que destacan las regularizaciones de 2000 y 2001 y el anuncio de demanda de visado para algunas nacionalidades como ecuatorianos y colombianos.

El espectacular crecimiento de los flujos y consecuentemente de los efectivos de población, se ha traducido en un creciente impacto sobre el territorio. Sin embargo, el poco peso de la población extranjera, junto con la deficiente cobertura de los registros estadísticos hasta fecha reciente, explican la aún relativamente escasa producción bibliográfica sobre la distribución espacial de la población extranjera a diferentes escalas geográficas, sea tomando la provincia o el municipio como unidad de análisis, sea descendiendo a escalas inframunicipales, como la sección censal. En el estudio de la distribución territorial, el análisis de la segregación y la concentración de la población extranjera en municipios o grandes áreas metropolitanas cuenta con una larga tradición en los países donde la inmigración ha constituido un fenómeno demográficamente relevante, al menos desde la segunda mitad del siglo XX. Mientras que en Estados Unidos se destaca el papel fundamental de la migración internacional en la transformación de las áreas metropolitanas (Frey, 2004), en Europa, con la escuela de Chicago como telón de fondo originario, más o menos compartido, destacan los trabajos dedicados a grandes concentraciones urbanas, en Gran Bretaña (Peach, 1975; y 1997), en Holanda (Musterd y Deurloo, 2002; Bolt y otros, 2002), Francia (Guillon, 1996), o más recientemente para los países del sur como Italia (Casachia y Natale, 2002), Portugal (Malheiros, 2000), o Grecia (Isofides y Russell, 1999). En España este tipo de aproximación se ha realizado, sobre todo, para las metrópolis con mayor número de inmigrantes, como Madrid (Lora-Tamayo d'Ocón, 2003), y Barcelona (Domingo, Bayona y López, 2004; Bayona y Blanco, 2004; Martori y Hoberg, 2004), aunque también han empezado a extenderse al conjunto de las áreas metropolitanas y a otras ciudades. A escala de Comunidad Autónoma o para el conjunto español, mientras que la bibliografía sobre las características sociodemográficas de los inmigrantes extranjeros es ya abundantísima, en el caso de la distribución territorial sigue siendo restringida. Los trabajos existentes destacan la contribución de la inmigración como factor de equilibrio económico y laboral en contraposición con el incremento de los desequilibrios demográficos y territoriales que implica la concentración en ciertas áreas (Reques y Cos, 2004). En segundo lugar, se ha abordado el impacto en la propia movilidad interna en España, donde se destaca un claro proceso de sustitución de los flujos por nacionalidad (Recaño, 2002 y 2004).

En el presente texto tan sólo trataremos la evolución de la distribución territorial partiendo de los datos del Padrón Continuo de población desde 1998 hasta 2005 para el conjunto de España, para el detalle municipal hemos tenido que recurrir al Padrón de 2004, ya que para los datos provisionales de

2005 no se dispone del detalle municipal. Estas cifras se complementan con las resultantes de los Censos de Población y Vivienda de 1991 y 2001, para aquellas características sociodemográficas aquí utilizadas, que no aparecen en el Padrón, como la estructura del hogar. En lo que se refiere al estudio de la movilidad de los extranjeros, se han utilizado las series de las Estadísticas de Variaciones Residenciales de 1988 a 2004. Como primera aproximación se ha decidido trabajar con cinco grandes agregados continentales en lo que se refiere a los stocks de población: Unión Europea (15), Resto de Europa, Latinoamérica, África y Asia, aunque, sobre todo en el último caso, la agregación esconde comportamientos por nacionalidad fuertemente heterogéneos. Los datos de movilidad geográfica proporcionados por la Estadística de Variaciones Residenciales permiten una clasificación regional más correcta, en la que se ha distinguido los países del Este de Europa y se han asociado a la Unión Europea el resto de países integrantes de la OCDE. Para las nacionalidades se ha decidido incluir la primera de cada agregación continental, esto es: Gran Bretaña para la Unión Europea, Rumania para el resto de Europa, Ecuador para Latinoamérica, Marruecos para África. En el caso de Asia, a pesar de la disparidad de situaciones que presenta el agregado, se ha acabado representando el conjunto continental debido a la falta de disponibilidad de datos nacionales a escala municipal para el Padrón Continuo de población.

El objetivo de las siguientes páginas es subrayar las tendencias implícitas en la evolución reciente de la distribución espacial y la movilidad geográfica de la población extranjera y apuntar los elementos demográficos a nuestro juicio cruciales para explicar el impacto de las migraciones internacionales en el territorio.

## **2.- La distribución territorial de la población extranjera.**

El crecimiento de la población extranjera, que como ya hemos señalado ha sido excepcional, y concentrado en el tiempo, ha seguido también pautas diferentes en cuanto a su relación con el territorio. En primer lugar, deberemos considerar el proceso paralelo de ocupación del territorio que ha seguido a ese incremento, proceso en el que a partes iguales ha contribuido tanto la movilidad de los migrantes extranjeros ya llegados a España, como la creación de nuevos espacios de destinación de los movimientos migratorios más recientes. Pero ese descubrimiento de la geografía española por parte de los migrantes de nacionalidad extranjera, y esa apertura de nuevos territorios al fenómeno de la migración internacional no se ha dado al mismo ritmo ni con la misma intensidad, y se ha visto además compelida a establecer nuevas interacciones, en las que los movimientos humanos protagonizados por extranjeros determinan nuevas dinámicas territoriales. Es por ello que en este primer apartado nos dedicaremos a analizar la distribución territorial de la población extranjera, con su detalle regional, y las pautas espaciales para las principales agrupaciones continentales consideradas, mientras que en el siguiente apartado, analizaremos con detalle la evolución y significación de la movilidad de la población extranjera dentro de territorio español, abarcando tanto la evolución de los principales flujos internos en España, sus características sociodemográficas y territoriales.

### ***2.1. La ocupación del territorio y las diferencias regionales.***

El crecimiento de la migración internacional durante los noventa y el primer quinquenio del siglo XXI, ha significado también la generalización de la presencia de población extranjera a lo largo y ancho de la geografía española. Al inicio de la década, según los datos del Censo de 1991, la mitad de los municipios seguían siendo relativamente ajenos al fenómeno de la migración internacional, sin vecinos censados de nacionalidad extranjera, mientras que en 2004, tan sólo el 18 por ciento permanecían al margen del proceso de difusión por el territorio de los poco más de tres millones de extranjeros empadronados (Tabla 1).

Tabla 1: La extensión de los extranjeros en el territorio español (1991-2004)

Presencia y peso de la población extranjera	Número de municipios		Porcentaje	
	Censo 1991	Padrón 2004	Censo 1991	Padrón 2004
Sin extranjeros	4.079	1.467	50,5%	18,1%
Proporción de extranjeros				
0-1	3.156	1.517	39,1%	18,7%
1-3	572	2.125	7,1%	26,2%
3-5	132	1.036	1,6%	12,8%
5-10	91	1.254	1,1%	15,5%
>10 %	45	710	0,6%	8,8%
Número de municipios	8.075	8.109	100%	100%

Fuente: Censo de población y Vivienda de 1991 y Padrón Continuo de 2004, INE. Elaboración propia.

Como veremos, esa ocupación ha seguido ritmos diferentes, tanto para el espacio receptor como para las nacionalidades protagonistas de la difusión, pero indudablemente, la extensión territorial acompañada por el incremento del peso en los municipios donde esta se presenta, se ha traducido en el incremento de la visibilidad social de la migración internacional: en más de la tercera parte de los municipios españoles los extranjeros sobrepasaban el 3 por ciento de su población, y en 45 (el 8,8 por ciento de los municipios), esa proporción era superior al 10 por ciento, sin que ese umbral añada o quite algo a la presencia de población extranjera más allá de su visibilidad, o dicho de otro modo, más allá de certificar que la presencia en un municipio ha dejado de ser anecdótica o circunstancial.

Considerando la distribución territorial de la población extranjera en cada Comunidad Autónoma (Tabla 2), la difusión en el territorio no ha alterado substancialmente el orden de la concentración que sigue reiterándose como una característica notable (Arango, 2004).

En las tres primeras comunidades, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana se concentra el 58 por ciento de toda la población extranjera empadronada en España. Con todo, desde la perspectiva temporal, el impacto de las regularizaciones de 2000 y 2001, abre un paréntesis excepcional, debido tanto a la visibilización de los migrantes mediante su empadronamiento (en este sentido asistiríamos a un efecto corrector), como al correlativo efecto llamada que pudiera seguirsele (Recaño y Domingo, 2005).

Tabla 2 Distribución territorial de la población extranjera en España (1996-2005)

Comunidades Autónomas	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
España	542.314	639.349	748.954	923.879	1.370.657	1.977.946	2.664.168	3.034.326	3.691.547
Andalucía	16,5	15,7	14,7	14,0	12,0	10,7	10,6	10,6	11,3
Aragón	1,3	1,2	1,2	1,3	1,8	2,2	2,3	2,6	2,6
Asturias (Principado de)	1,0	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Baleares (Illes)	5,9	6,0	6,0	5,9	5,4	5,0	4,7	4,3	4,2
Canarias (Islas)	8,0	8,7	8,4	8,4	7,9	7,2	6,7	6,1	6,0
Cantabria	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Castilla y León	2,5	2,4	2,1	2,0	1,9	2,2	2,2	2,9	3,1
Castilla-La Mancha	1,6	1,5	1,4	1,5	2,0	2,4	2,7	2,3	2,4
Cataluña	18,0	19,0	19,4	19,7	18,8	19,3	20,4	21,2	21,6
Comunidad Valenciana	16,7	16,0	17,4	16,9	14,6	15,2	15,5	15,3	15,5
Extremadura	1,0	0,6	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Galicia	3,3	3,1	2,9	2,8	2,4	2,1	2,0	1,9	1,9
Madrid (Comunidad de)	17,5	18,1	17,9	17,9	22,3	22,5	22,1	21,9	20,8
Murcia (Región de)	1,6	1,9	2,3	2,8	4,0	4,2	4,3	4,4	4,5
Navarra (Comunidad Foral de)	0,6	0,7	0,8	1,0	1,4	1,6	1,5	1,4	1,3
País Vasco	2,4	2,4	2,2	2,3	2,0	1,9	1,8	1,9	2,0
Rioja (La)	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8
Ceuta y Melilla	1,0	0,9	0,6	0,9	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2

Fuente: Padrón de 1996, y Padrón Continuo de Población de diferentes años, INE. Elaboración propia.

Durante el periodo 2001-2004 la Comunidad de Madrid experimentó un importante crecimiento, relacionado con el papel creciente de la población residente con nacionalidad en algún país latinoamericano. Este colectivo apareció como la principal beneficiaria de las medidas de regularización de 2000 y 2001 y, como también hemos señalado, protagonizó el incremento de los flujos de este mismo periodo. Así, la población extranjera empadronada en los municipios de la Comunidad de Madrid representaba, en el año 2000, el 17,9 por ciento del total de la población extranjera en España, pasando al 22 por ciento en 2004, y situándose desde el año 2001, en el primer lugar entre las CCAA, por encima de Cataluña, que se mantenía en porcentajes ligeramente superiores al 19 por ciento. Ya que si Cataluña, como el resto de las Comunidades Autónomas experimentaba un fuerte crecimiento de su población extranjera, éstas lo hacían a un ritmo inferior al de Madrid, debido al menor peso de la población latinoamericana en su conjunto. El año 2005, ha representado la devolución del testigo a Cataluña, paralela a la desaceleración del crecimiento de la población latinoamericana. En tercer lugar se sitúa la Comunidad Valenciana con un porcentaje del 15,5 por ciento, y en cuarto lugar, Andalucía con el 11,3 por ciento que durante los primeros años del siglo XXI reflejó de este modo, al igual que Cataluña, el descenso de su peso debido a la importancia de la población africana.

Si el mantenimiento, más o menos regular, de la distribución de la población extranjera por Comunidades Autónomas en un periodo caracterizado por el crecimiento, no entraña demasiadas sorpresas. El efecto de ese crecimiento con respecto a la población de cada Comunidad Autónoma se muestra mucho más elocuente (Tabla 3). Para el conjunto de España, la evolución desde 1996, ha supuesto pasar del medio millón de extranjeros, con un casi testimonial 1,4 por ciento sobre la población total, y aparecer como uno de los países de la Unión con menor presencia de extranjeros, a disponer en 2005 de más de 3 millones y medio de efectivos y un 8,4 por ciento de población, es decir, ya por encima de la media de la Unión Europea, que se sitúa alrededor del 5 por ciento.

Tabla 3: Proporción de población extranjera según la Comunidad Autónoma (1996-2005)

Comunidades Autónomas	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
España	1,4	1,6	1,9	2,3	3,3	4,7	6,2	7,0	8,4
Andalucía	1,2	1,4	1,5	1,8	2,2	2,8	3,7	4,2	5,3
Aragón	0,6	0,7	0,7	1,0	2,1	3,6	5,0	6,2	7,6
Asturias (Principado de)	0,5	0,6	0,6	0,7	1,0	1,4	1,8	2,1	2,5
Baleares (Illes)	4,2	4,8	5,5	6,5	8,4	10,9	13,4	13,8	15,8
Canarias (Islas)	2,7	3,4	3,7	4,5	6,1	7,8	9,5	9,7	11,2
Cantabria	0,5	0,6	0,7	0,8	1,3	1,9	2,5	2,9	3,7
Castilla-La Mancha	0,5	0,6	0,6	0,8	1,6	2,7	3,9	4,8	6,0
Castilla y León	0,5	0,7	0,6	0,7	1,1	1,7	2,4	2,9	3,6
Cataluña	1,6	2,0	2,3	2,9	4,0	5,9	8,1	9,4	11,4
Comunidad Valenciana	2,3	2,5	3,2	3,8	4,7	7,0	9,3	10,2	12,3
Extremadura	0,5	0,4	0,7	0,8	1,1	1,4	1,7	1,9	2,3
Galicia	0,7	0,7	0,8	0,9	1,2	1,6	2,0	2,1	2,5
Madrid (Comunidad de)	1,9	2,3	2,6	3,2	5,7	8,0	10,3	11,4	12,9
Murcia (Región de)	0,8	1,1	1,5	2,3	4,7	6,8	9,0	10,3	12,3
Navarra (Comunidad Foral de)	0,6	0,8	1,1	1,7	3,5	5,4	6,7	7,4	8,4
País Vasco	0,6	0,7	0,8	1,0	1,3	1,8	2,3	2,8	3,4
Rioja (La)	0,8	1,0	1,2	1,7	3,0	5,4	7,2	8,5	10,3
Ceuta y Melilla	4,4	4,2	3,5	5,5	6,8	6,7	6,7	6,1	4,2

Fuente: Padrón de 1996, y Padrón Continuo de Población de diferentes años, INE. Elaboración propia.

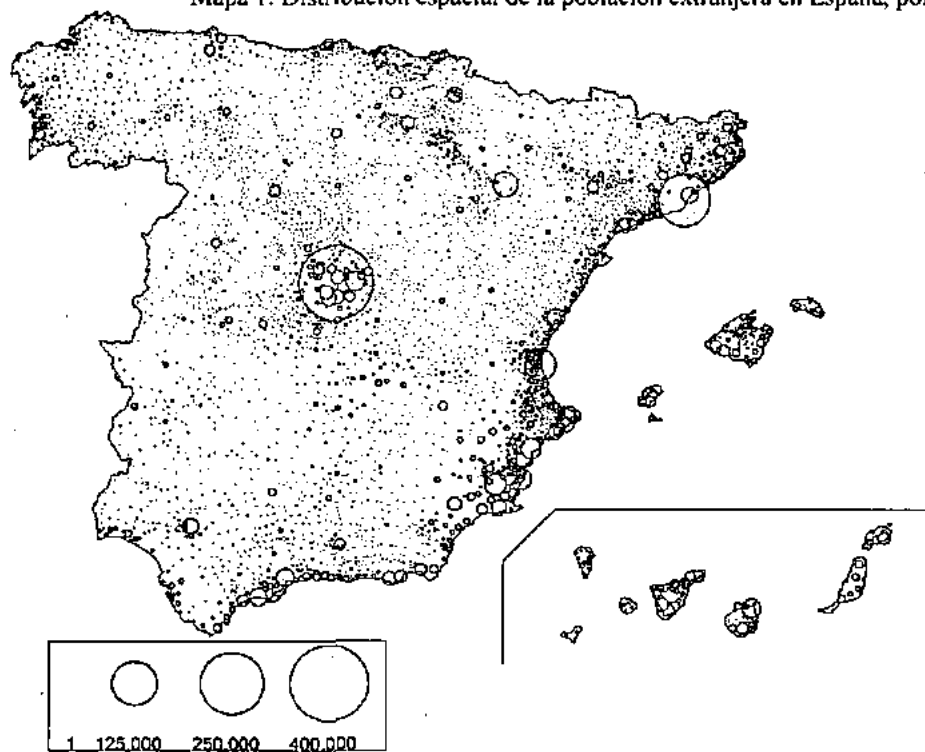
Para las Comunidades Autónomas, el resultado ha sido aún más impresionante: en 7 de ellas el porcentaje de la población extranjera supera la décima parte, registrándose un peso máximo en Baleares con el 15,8 por ciento de la población, seguida por Madrid (12,9), Murcia, la Comunidad Valenciana (12,3), Cataluña (11,4), y la Rioja (10,3). Lo más interesante es ver, en primer lugar, que aquí la evolución en el tiempo ha significado igualmente un cambio significativo en la jerarquía desde mediados de los noventa: si en 1996 destacaban por un lado las regiones turísticas, donde la presencia de extranjeros se explicaban por la atracción de efectivos procedente de países de la Unión Europea

(Baleares con un 4,2 por ciento, las Islas Canarias con un 2,7 por ciento y la Comunidad Valenciana con un 2,3 por ciento), y por el otro la excepcionalidad de Ceuta y Melilla (con el 4,4 por ciento de población extranjera), en el 2005 el crecimiento de la inmigración económica procedente de países extracomunitarios se refleja en la primacía de otras Comunidades como Madrid y Cataluña. En segundo lugar, ese elevado porcentaje se verifica en comunidades con características sociodemográficas muy diversas, donde la atracción del territorio ha dejado de estar centrada en el atractivo turístico, aunque la demanda que éste genera no haya desaparecido, siendo muy claro el efecto también de la actividad agrícola, como en el caso de Murcia o la Rioja, y la concentración en centros donde la estructura de servicios no exclusivamente ligada a la industria turística, es primordial, como Madrid y Cataluña. En tercer lugar, destaca que en 2005 esos porcentajes presentarán también una gran diversidad en cuanto a los orígenes más representados (Tabla 4). Antes de pasar al análisis de la evolución del peso de las grandes agregaciones por nacionalidad en cada Comunidad Autónoma, el mapa de la distribución espacial donde se representa la población extranjera por municipios y el del porcentaje que ésta representa sobre el conjunto de la población, nos detallan la distribución territorial desigual dentro de las Comunidades Autónomas (Mapa 1 y 2).

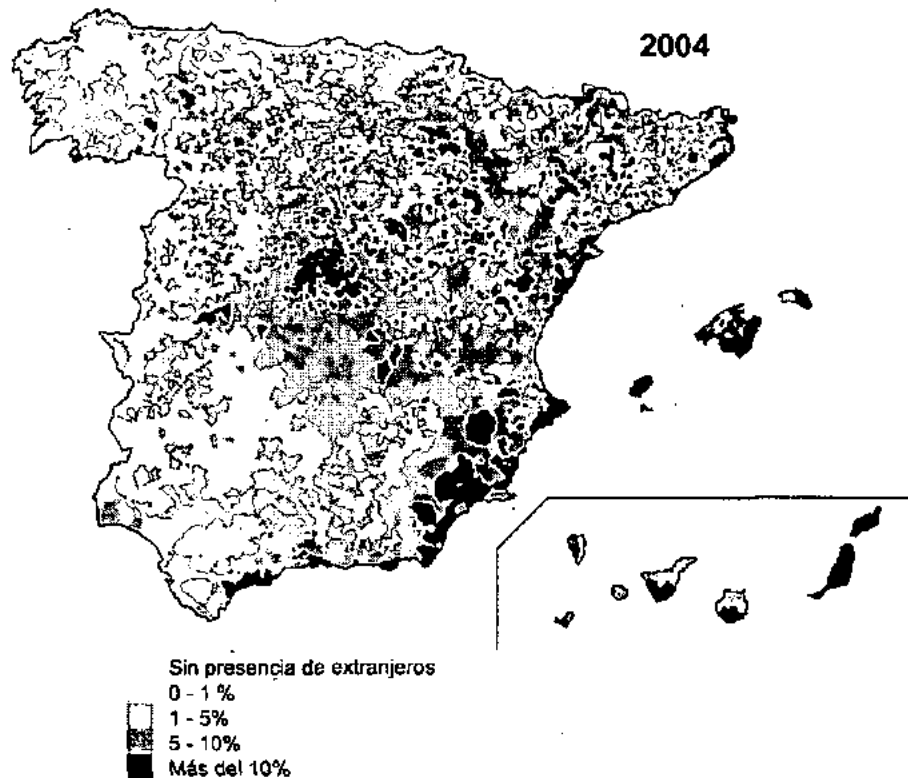
El litoral mediterráneo jalonado por las concentraciones urbanas, las Islas Baleares y Canarias, el centro representado por la capitalidad de Madrid con incipientes proyecciones radiales que insinúan vías de comunicación y el valle del Ebro en su trayecto de la Rioja a Aragón, concentran la mayor parte de la población extranjera en España según los datos del padrón Continuo de 2004. Esa repartición, donde es fácil intuir el mapa de la actividad predominante en cada territorio como primer determinante de la distribución territorial de la población extranjera, parece aún más precisa en la representación del peso de la población extranjera en cada uno de los municipios, obviando la distorsión que el tamaño del municipio puede suponer en una primera lectura.



Mapa 1: Distribución espacial de la población extranjera en España, por municipios, 2004.



Mapa 2: Proporción de la población extranjera en España (2004).



Fuente: Padrón Continuo de Población, 2004, INE. Elaboración propia.

Como puede observarse en el mapa 2, en el año 2004, las zonas con una mayor proporción de población extranjera repiten lo comentado anteriormente: las Baleares, áreas del litoral malagueño, el sudeste español, las zonas costeras de Castellón, Tarragona y Gerona, el Area metropolitana de Madrid y espacios dispersos del valle del Ebro son los puntos del territorio español donde la presencia extranjera es proporcionalmente más elevada.

Tabla 4: Distribución espacial de la población extranjera en España (1998 y 2005)

	Unión Europea (15)	Resto de Europa	África	Latinoamérica	Asia	Resto del Mundo	Total
			1998				
España	278.624	34.277	148.049	118.845	43.306	16.248	639.349
Andalucía	20,8	10,8	14,3	6,4	12,8	21,9	15,6
Aragón	0,8	0,9	1,8	1,5	0,9	2,1	1,2
Asturias (Principado de)	1,0	1,4	0,3	1,5	0,4	1,6	0,9
Balears (Illes)	9,8	4,5	2,5	2,9	3,1	4,7	6,0
Canarias (Islas)	9,9	8,2	4,6	8,8	15,2	6,0	8,6
Cantabria	0,4	0,5	0,2	1,0	0,5	1,1	0,5
Castilla-La Mancha	0,8	2,1	2,4	2,0	1,5	1,3	1,5
Castilla y León	3,2	3,0	1,9	3,3	2,4	3,0	2,8
Cataluña	11,5	13,5	33,0	20,5	21,9	12,3	19,0

Comunidad Valenciana	24,1	29,0	7,2	7,2	9,3	10,0	16,0
Extremadura	0,6	0,4	1,0	0,4	0,4	0,4	0,6
Galicia	3,7	2,5	0,9	5,2	1,0	3,8	3,1
Madrid (Comunidad de)	8,9	19,5	18,4	34,3	26,3	26,2	18,0
Murcia (Región de)	0,9	1,1	4,9	0,9	1,1	0,8	1,9
Navarra (Comunidad Foral de)	0,7	0,4	0,6	0,9	0,4	0,9	0,7
País Vasco	2,5	2,1	1,8	2,9	2,0	3,7	2,4
Rioja (La)	0,2	0,3	0,7	0,4	0,5	0,1	0,4
Ceuta y Melilla	0,1	0,0	3,6	0,0	0,3	0,1	0,9
<b>2005</b>							
España	705.433	630.781	705.944	1.431.770	186.227	31.392	3.691.547
Andalucía	19,0	9,6	13,7	7,4	7,8	18,2	11,3
Aragón	0,8	5,1	3,5	2,1	1,6	2,1	2,6
Asturias (Principado de)	0,6	0,6	0,3	1,1	0,4	1,5	0,7
Baleares (Illes)	8,4	2,2	3,2	3,7	2,7	3,6	4,2
Canarias (Islas)	12,8	1,8	3,8	5,5	6,7	4,2	6,0
Cantabria	0,3	0,7	0,3	0,8	0,4	1,0	0,6
Castilla-La Mancha	0,6	7,3	2,9	2,8	1,2	1,7	3,1
Castilla y León	1,6	4,4	1,7	2,5	1,5	2,1	2,4
Cataluña	14,2	14,4	31,6	21,2	39,0	19,7	21,6
Comunidad Valenciana	26,0	21,3	10,3	11,3	9,8	8,8	15,5
Extremadura	0,5	0,5	1,6	0,4	0,3	0,5	0,7
Galicia	2,5	0,7	0,9	2,6	0,8	4,2	1,9
Madrid (Comunidad de)	7,3	25,4	13,9	28,4	22,7	25,7	20,8
Murcia (Región de)	2,5	2,6	7,3	5,3	1,2	1,4	4,5
Navarra (Comunidad Foral de)	0,7	1,1	1,4	1,8	0,5	1,3	1,3
País Vasco	1,7	1,2	1,9	2,4	2,0	3,4	2,0
Rioja (La)	0,4	1,2	1,1	0,7	1,3	0,5	0,8
Ceuta y Melilla	0,1	0,0	0,7	0,0	0,1	0,1	0,2

Fuente: INE, Padrón Continuo de 1998 y 2005. Elaboración propia.

La distribución espacial de cada uno de los grandes agregados continentales por Comunidades autónomas (Tabla 4), aunque en términos generales desde 1998 haya tendido a disminuir la concentración, nos muestra aún una gran polarización de la localización espacial. Más de la cuarta parte de los individuos de todas las agregaciones contempladas en 2005 se concentran en una sola Comunidad Autónoma. Los empadronados de la Unión Europea lo hacen en la Comunidad Valenciana (26 por ciento), los del resto de Europa y los latinoamericanos en Madrid (25,4 y 28,4 por ciento, respectivamente), mientras que los africanos y asiáticos lo hacen en Cataluña (31,6 y 39 por ciento).

Tabla 5: Composición regional de la población extranjera en España (1998 y 2005)

	Unión Europea (15)	Resto de Europa	África	Latinoamérica	Asia	Resto del Mundo	Total
<b>1998</b>							
España	43,6	5,4	23,2	18,6	6,8	2,5	639.349
Andalucía	58,3	3,7	21,3	7,6	5,5	3,6	99.670
Aragón	29,3	4,0	33,8	23,3	5,3	4,4	7.786
Asturias (Principado de)	48,0	8,0	7,2	29,3	3,0	4,4	6.025
Baleares (Illes)	71,6	4,0	9,8	9,0	3,6	2,0	38.119
Canarias (Islas)	50,1	5,1	12,3	18,9	11,9	1,8	55.144
Cantabria	34,9	5,2	9,3	37,6	7,0	5,9	3.147
Castilla-La Mancha	24,1	7,2	36,2	23,8	6,6	2,1	9.767

Castilla y León	49,3	5,7	15,1	21,5	5,7	2,7	18.208
Cataluña	26,4	3,8	40,3	20,1	7,8	1,6	121.217
Comunidad Valenciana	65,9	9,8	10,5	8,4	3,9	1,6	102.032
Extremadura	42,8	3,4	36,4	11,5	4,3	1,6	4.024
Galicia	52,5	4,4	6,6	31,3	2,2	3,2	19.667
Madrid (Comunidad de)	21,5	5,8	23,7	35,4	9,9	3,7	115.125
Murcia (Región de)	21,7	3,0	60,9	9,1	4,1	1,1	11.916
Navarra (Comunidad Foral de)	43,5	3,4	20,7	25,0	4,1	3,3	4.261
País Vasco	45,2	4,7	17,9	22,7	5,6	3,9	15.153
Rioja (La)	25,5	3,5	42,3	19,0	8,8	0,9	2.514
Ceuta y Melilla	2,5	0,2	94,3	0,4	2,3	0,3	5.574
<b>2005</b>							
España	19,1	17,1	19,1	38,8	5,0	0,9	3.691.547
Andalucía	32,1	14,5	23,2	25,4	3,5	1,4	416.582
Aragón	5,8	33,3	25,7	31,3	3,1	0,7	96.202
Asturias (Principado de)	16,5	13,1	8,2	57,7	2,6	1,8	26.680
Baleares (Illes)	38,2	8,8	14,6	34,5	3,2	0,7	154.866
Canarias (Islas)	40,9	5,1	12,0	35,6	5,7	0,6	219.941
Cantabria	10,7	20,6	9,5	54,4	3,3	1,5	20.502
Castilla-La Mancha	3,8	40,7	18,1	35,1	1,9	0,5	113.797
Castilla y León	12,7	30,7	13,4	39,2	3,2	0,7	90.161
Cataluña	12,6	11,4	28,0	38,1	9,1	0,8	795.767
Comunidad Valenciana	32,0	23,4	12,7	28,2	3,2	0,5	572.853
Extremadura	14,7	12,1	44,6	25,5	2,4	0,6	24.956
Galicia	25,9	6,4	9,0	54,7	2,1	1,9	69.017
Madrid (Comunidad de)	6,7	20,9	12,8	53,0	5,5	1,1	766.673
Murcia (Región de)	10,9	9,8	31,3	46,3	1,4	0,3	164.412
Navarra (Comunidad Foral de)	9,4	14,4	20,5	53,0	1,9	0,8	49.547
País Vasco	16,3	10,6	18,4	48,2	5,1	1,5	72.767
Rioja (La)	9,6	24,8	24,4	32,6	8,1	0,5	30.992
Ceuta y Melilla	7,5	0,9	87,7	1,4	1,8	0,6	5.832

Fuente: INE, Padrón Continuo de 1998 y 2005. Elaboración propia.

La composición regional de la población extranjera para cada Comunidad Autónoma y su evolución de 1998 a 2005 (Tabla 5), debe leerse desde una doble perspectiva: en primer lugar, constata la especialización territorial que traduce el peso específico de uno o determinados agregados continentales en cada Comunidad, que a escala de nacionalidades disponen de réplicas más acusadas, y que, en términos generales, se corresponde con la concentración anteriormente aludida; y en segundo lugar, vuelve a demostrar el impacto de las regularizaciones y los últimos flujos migratorios en la composición por nacionalidades de la migración extranjera de cada Comunidad Autónoma.

En vísperas de la regularización de 2000, en 1998, la Unión Europea seguía apareciendo como el origen más relevante para la mitad de las Comunidades Autónomas, África obtenía porcentajes mayoritarios, superiores siempre a la tercera parte del total de extranjeros en seis Comunidades Autónomas: Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y La Rioja, en clara conexión con el trabajo agrícola, mientras que los nacionales de países latinoamericanos, constituían sólo el primer colectivo en Madrid y Cantabria. En 2004, como consecuencia de las regularizaciones de los años 2000

y 2001, además de otras medidas que favorecieron la migración latinoamericana y de la Europa del Este, los primeros aparecen como el grupo mayoritario en casi la totalidad de Comunidades Autónomas con porcentajes que oscilan entre el 57 por ciento de Asturias y el 31 por ciento de Aragón, la Unión Europea, tan sólo se mantiene como primer origen en Andalucía y las Islas Baleares.

En 2005, la población de la Unión Europea sigue representando el colectivo más numeroso en Baleares, las Islas Canarias y la Comunidad Valenciana, pero con un descenso más que significativo de su peso que, por ejemplo, ha pasado del 71 por ciento en 1998 en Baleares al 38 por ciento en 2005, África tan sólo mantiene su liderazgo en Extremadura, y como contrapartida, emerge la presencia de los empadronados del resto de Europa, llegando en el caso de Castilla-La Mancha a situarse en primer lugar con el 41 por ciento del total de extranjeros.

**Mapa 3: Distribución municipal de algunas nacionalidades (2004)**

*Fuente: INE, Padrón Continuo de 2004. Elaboración propia.*

La radiografía de la distribución territorial de la población de algunas nacionalidades seleccionadas a escala municipal nos habla de situaciones dicotómicas marcadas, unas por fuertes concentraciones y otras por una notable dispersión, aunque con claros focos de atracción, la mayoría de ellos coincidentes con los ya señalados (mapa 3). El caso argentino y asiático representan buenos ejemplos de la concentración, constituyendo los centros metropolitanos un importante foco de atracción para estos colectivos, que en el caso argentino también se manifiesta en algunos municipios gallegos, muy probablemente, memoria de las antiguas migraciones transatlánticas que hoy se reflejan en migraciones de retorno directo de los antiguos migrantes, o por la selección de sus descendientes. El caso del Reino Unido ejemplifica la atracción del litoral y las islas como especialización de lo que algunos autores han llamado el efecto Florida (Salvà, 2002), es decir, los lugares turísticos que se constituyen en plazas residenciales para jubilados europeos, además de Madrid y, en menor medida, Barcelona. Por su parte la distribución de la población rumana y marroquí tiende a compartir su distribución, siendo como es la actividad agrícola, una de sus ocupaciones primordiales, aunque en el caso marroquí, su mayor antigüedad hace que también su volumen y dispersión sea relativamente más acentuada, destacando la presencia en Cataluña y Andalucía, mientras que el caso comparable de Ecuador, destaca en el sudeste de la península, la región levantina y las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona.

### **3.- La movilidad geográfica de la población extranjera en España.**

La eclosión de estudios sobre la inmigración extranjera contrasta con los muy escasos trabajos españoles que han considerado la movilidad geográfica interna de este colectivo como un tema relevante de análisis (Recaño, 2002 y 2004). Por el contrario, en los países occidentales con una mayor tradición inmigratoria, como Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Alemania, Francia y Bélgica, el análisis de las pautas migratorias internas de los individuos extranjeros ha generado una numerosa literatura desde finales de la década de los ochenta.

Las preguntas más frecuentes que se han planteado estas investigaciones han sido de naturaleza geográfica, en las que se relacionaba la movilidad territorial con la distribución espacial de la población inmigrante: a) ¿Los inmigrantes extranjeros se quedan en las regiones de entrada?; b) ¿Son sus modelos de migración interna similares a los de la población nativa?; c) ¿Estos modelos difieren

cuando se analizan por origen y/o nacionalidad?; y d) ¿La movilidad interior está contribuyendo a concentrar o a dispersar la población extranjera?

Las cuestiones anteriores tienen importantes implicaciones en el diseño de la política territorial a diferentes escalas geográficas: por ejemplo, parte de la efectividad de las medidas de integración social promovidas por gobiernos locales y autonómicos dependerán de la movilidad territorial de estos colectivos, de su concentración en áreas específicas, pero, sobre todo, de su estabilidad residencial.

Los estudios realizados hasta la actualidad sobre la movilidad espacial de la población extranjera en Canadá, Estados Unidos, Alemania, Bélgica y Gran Bretaña muestran que la intensidad y los modelos espaciales de migración interna de inmigrantes extranjeros y nativos difieren significativamente en todos los países antes mencionados (Bélanger, 1993; Grimmeau, 1989; Frey, 1995 y 1996; Newbold, 1996 y 1999; Robinson, 1991; Rogers y Henning, 1999; Schündeln, 2002; Trovato, 1988), debido a sus características demográficas y sociales como a la estructura por edad, la fase del ciclo de vida familiar en el que se encuentran, la duración de residencia, la situación en el mercado laboral y su nivel educativo, por ello los inmigrantes tienden a ser más móviles que los nativos (Bartel, 1989; Bartel y Koch, 1991; Nogle, 1994). También se ha destacado que los movimientos migratorios internos de los extranjeros producen cambios en la concentración regional de estos colectivos (Belanger y Rogers, 1990 y 1992); otros como Newbold (1999) subrayan que, aunque estos movimientos de extranjeros influyen poco en la concentración y distribución general de la población extranjera, pueden ser importantes entre algunos grupos de nacionalidades. En cuanto a la estructura espacial de los flujos, los nativos e inmigrantes de distintos orígenes también difieren en sus destinos. Rogers y Raymer (1999a), por ejemplo, han encontrado que los patrones de distribución espacial de la población mayor de 65 años registran una tendencia a la concentración en los nacidos en el extranjero y a la dispersión entre los nativos de EEUU.

Por otra parte, una mayoría de los estudios realizados en Canadá y Estados Unidos muestran que las redes sociales son un factor determinante de la movilidad espacial de los inmigrantes, siendo éstos menos sensibles que los nativos a los factores económicos regionales que más inciden en la movilidad, como los niveles de desempleo, el diferencial de salarios y las áreas de mayor crecimiento del empleo (Liaw y Frey, 1998; Kritz y Nogle, 1994; Nogle, 1994): la presencia y localización



territorial de comunidades ya existentes de un mismo origen disminuyen los costes asociados al proceso de migración representado, a su vez, la fuente de información principal para los inmigrantes (Frey 1995; Gurak y Kritz, 1998).

Por último, Gurak y Kritz (1998) han examinado a partir del censo estadounidense de 1990, los movimientos migratorios entre estados norteamericanos de nativos e inmigrantes en el período 1985-90. Sus resultados muestran que los extranjeros emigran menos desde regiones con una mayor tasa de crecimiento económico y altas proporciones de trabajadores en el sector de las manufacturas, y desde aquéllos donde hay altas concentraciones de inmigrantes del mismo origen nacional. La concentración de nacionales de un mismo país representa un freno importante a las migraciones internas de estos colectivos y es una mayor garantía de estabilidad residencial; en la misma línea, Newbold (1996), ha subrayado, en su trabajo sobre Canadá, la capacidad de algunas regiones para atraer y retener inmigrantes extranjeros de otras regiones canadienses. En suma, los inmigrantes se mueven más, teniendo entre ellos más impacto la localización de ciertos enclaves étnicos que las oportunidades económicas que ofrecen algunas regiones (Bartel y Koch, 1991).

Las primeras investigaciones realizadas en España sobre este tema (Recaño, 2002 y 2004) muestran que la población de nacionalidad extranjera se caracteriza por una movilidad interna mucho más intensa que la de la población de nacionalidad española. Ésta se encuentra fuertemente influida por la duración de residencia en España, sus destinos difieren de los de la población de nacionalidad española y su movilidad está adquiriendo un papel creciente, y determinante, en los movimientos migratorios internos, que se sitúan en 2004, en torno al 25 por ciento de todos los cambios de residencia efectuados en España.

En las próximas páginas intentaremos responder a una serie de cuestiones básicas sobre el papel y las características de la movilidad espacial de los extranjeros en España desde inicios de la década de los noventa hasta el 2004: ¿Cuál es el peso de la movilidad geográfica de los extranjeros en los diferentes tipos de migraciones internas efectuadas en España: movilidad en el interior de la provincia y entre provincias?; ¿Cuáles son los patrones demográficos de migración interna de los extranjeros, y cómo difieren éstos de la población nativa española?; y ¿Cuáles son sus pautas espaciales de movilidad?.

### 3.1.- De fenómeno emergente a factor estructural en las migraciones internas en España

La segunda mitad de los años noventa y los primeros años del siglo XXI han supuesto un fuerte incremento de la movilidad migratoria interna protagonizada por la población extranjera. En 1996, estos movimientos significaban tan sólo el 2,7 por ciento del conjunto de movimientos, registrándose un ligero incremento durante los años posteriores hasta llegar al 5,1 por ciento en 1999, en el año 2001 ya representaban el 10,5 por ciento, situándose en el año 2004 en el 23,4 por ciento del conjunto de cambios de municipio (tabla 7 y gráfico 1). La etapa de mayor crecimiento de la movilidad se corresponde con la llegada masiva de extranjeros durante los años 2001-2003.

Tabla 6: Migraciones internas de extranjeros en España según el tipo de movimiento efectuado (1992-2004)

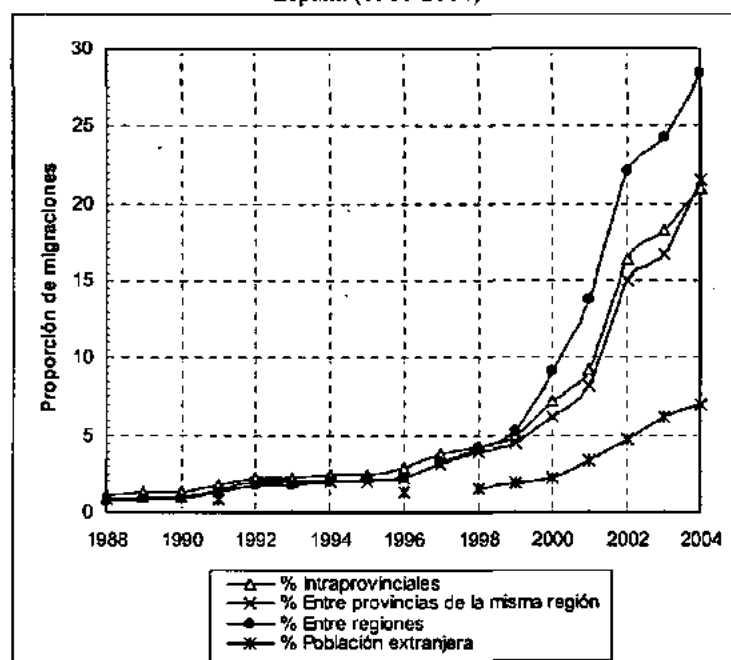
Año	Movimientos efectuados por extranjeros			Proporción de movimientos		
	Intra provincial	Entr e provincias	Total	Inter ior de la provincia	Entr e provincias	Total
1992	7.971	4.835	12.806	2,26 %	1,84 %	2,08 %
1993	9.419	5.357	14.776	2,28 %	1,90 %	2,13 %
1994	11.352	6.221	17.573	2,50 %	2,05 %	2,32 %
1995	12.180	6.890	19.070	2,49 %	2,16 %	2,36 %
1996	10.037	5.160	15.197	2,89 %	2,28 %	2,65 %
1997	18.415	9.997	28.412	3,79 %	3,24 %	3,58 %
1998	24.789	14.740	39.529	4,30 %	4,13 %	4,24 %
1999	30.698	20.246	50.944	5,00 %	5,16 %	5,06 %
2000	45.086	34.540	79.626	7,23 %	8,45 %	7,72 %
2001	54.802	49.999	104.801	9,19 %	12,55 %	10,54 %
2002	128.980	109.886	238.866	16,32 %	20,60 %	18,04 %
2003	160.647	132.943	293.590	18,24 %	22,65 %	20,00 %
2004	190.795	166.943	357.738	21,01 %	26,95 %	23,42 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la EVR (1988-2004).

Varias causas están en el origen del crecimiento de este fenómeno: la primera es de carácter puramente cuantitativo, el stock de población extranjera se ha incrementado a un ritmo muy superior al de la población española (gráfico 1). Este factor, explicaría por sí solo el aumento, en números

absolutos, de las migraciones de este colectivo; la segunda, es que la intensa movilidad de los extranjeros en las primeras fases de su inserción geográfica en España viene marcada por un nuevo contexto espacial, desconocido para muchos de ellos y las numerosas incertidumbres que se les plantean en materia de vivienda y mercado de trabajo, en contraste con la estabilidad residencial de la población nativa; a las dos causas anteriores, hay que sumar un modelo familiar en transición, caracterizado por tres situaciones: individuos que migran sin su familia propia y presentan una elevada movilidad laboral y residencial, aquéllos que realizan un reagrupamiento familiar, que cuando se produce suele significar un incremento momentáneo de la movilidad previo a la estabilidad residencial y, finalmente, los que forman en España una nueva familia. De este modo, durante el período de ajuste residencial, la movilidad geográfica de los extranjeros es extremadamente elevada.

Gráfico 1. Proporción de migraciones internas efectuadas por extranjeros.  
España (1988-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la EVR (1988-2004).

En el año 2004, la movilidad de los extranjeros adquiere su mayor significación en las migraciones realizadas entre comunidades autónomas, en las que suponen casi el 30 por ciento de los intercambios migratorios (gráfico 1). Estos resultados indican una mayor predisposición de los extranjeros a realizar desplazamientos de larga distancia. Su impacto, por el contrario, es menor en las migraciones de corta y media distancia (en el seno de la misma provincia).

La movilidad de los extranjeros se ha incrementado significativamente en todo el territorio español desde el año 2000 (tabla 7). Sin embargo, esta tendencia global oculta una distribución espacial muy heterogénea.

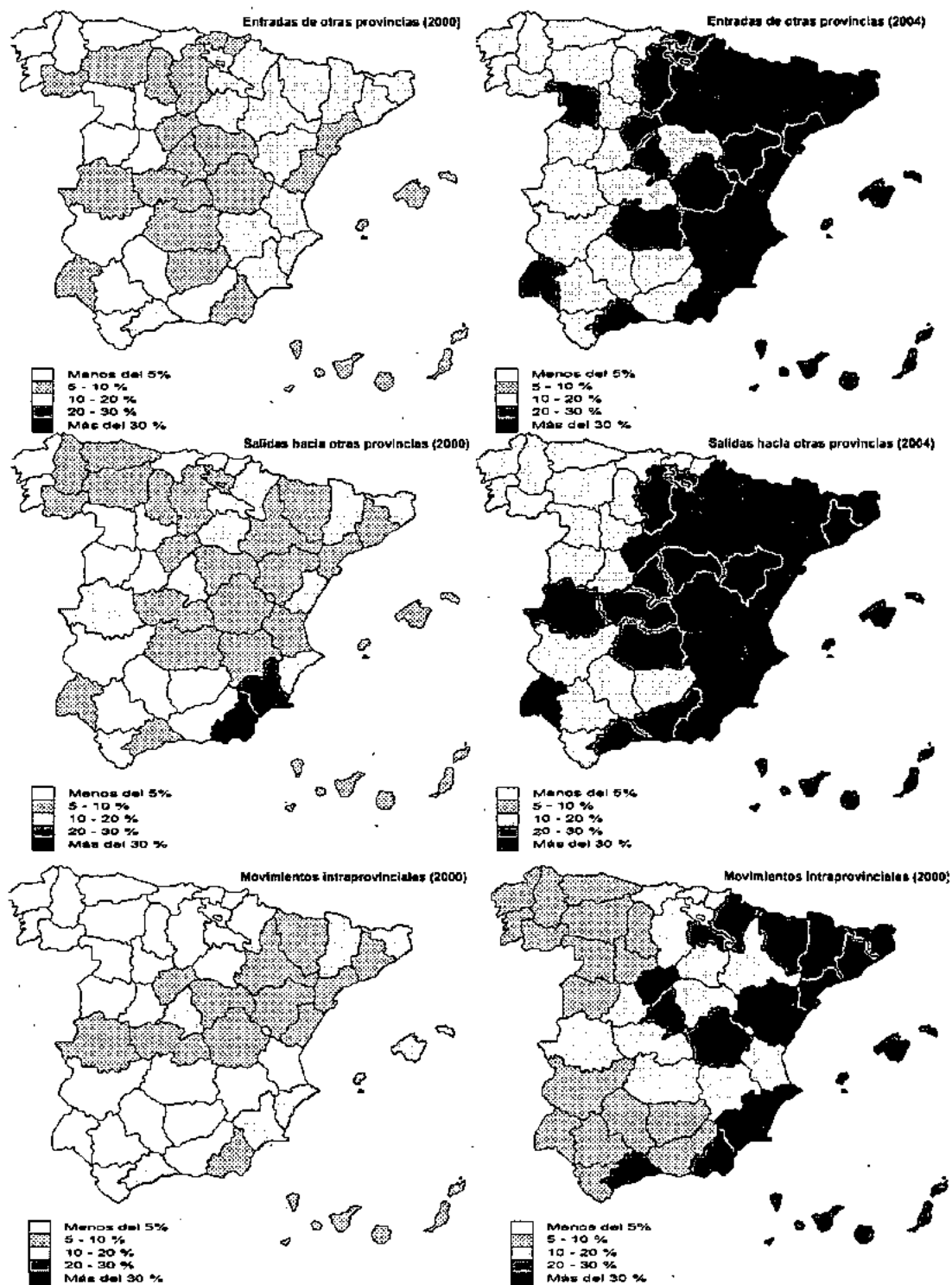
Tabla 7. Porcentaje de migraciones internas efectuadas por extranjeros en España según el tipo de movimiento y la CCAA (2001-2004)

Período 2001-2004 CC.AA.	Migraciones Intrapro- vinciales	Migraciones entre Provincias de la Misma CC.AA.	Salidas Hacia otras CC.AA.	Entradas Procedentes de Otras CC.AA.
Andalucía	9,02	10,30	21,99	17,53
Aragón	15,24	16,64	28,71	27,85
Asturias	6,24	-	11,46	13,27
Baleares	23,57	-	18,29	18,73
Canarias	17,27	24,67	16,38	17,88
Cantabria	7,88	-	15,53	11,66
Castilla-La Mancha	14,37	22,72	24,98	17,13
Castilla-León	7,41	12,55	15,35	16,20
Cataluña	19,35	20,54	25,98	33,59
Com. Valenciana	21,20	28,15	30,30	32,60
Extremadura	7,54	7,77	15,45	12,06
Galicia	5,32	7,12	13,91	11,56
Madrid	24,53	-	26,13	23,19
Murcia	28,87	-	45,92	41,49
Navarra	24,21	-	31,55	29,85
País Vasco	9,23	9,45	10,18	22,40
La Rioja	17,73	-	32,72	29,19
Ceuta y Melilla	-	-	9,87	9,10

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los microdatos de la EVR (2001-2004).

En áreas del Levante español, la movilidad de la población extranjera ha adquirido un papel determinante en las entradas y salidas con el resto de España. Murcia representa en este aspecto un ejemplo paradigmático, al tratarse de una región donde los flujos de extranjeros son casi predominantes en el período 2001-2004, ya que el 46 por ciento de sus salidas a otras regiones del país están protagonizadas por extranjeros, mientras que las entradas de otras regiones significan el 41,5 por ciento. En Cataluña y la Comunidad Valenciana este tipo de flujos supone un tercio de las entradas del resto de España. En valores relativamente más bajos se encuentra Madrid.

Mapa 4: Migraciones internas efectuadas por extranjeros según el tipo de movilidad.  
España (2000 y 2004).



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la EVR suministrados por el INE.

La panorámica regional que se dibuja en este asunto es diversa (Tabla 7 y mapa 4). Mientras que en algunas CC.AA, sobre todo a partir de 2001, la movilidad de los extranjeros emerge con inusitada fuerza, como en los casos de Murcia y Baleares, en todo el noroeste de la península, el papel de los extranjeros en la movilidad interna permanece en valores significativamente menores. Este incremento territorial se dibuja muy claramente en el mapa 4.

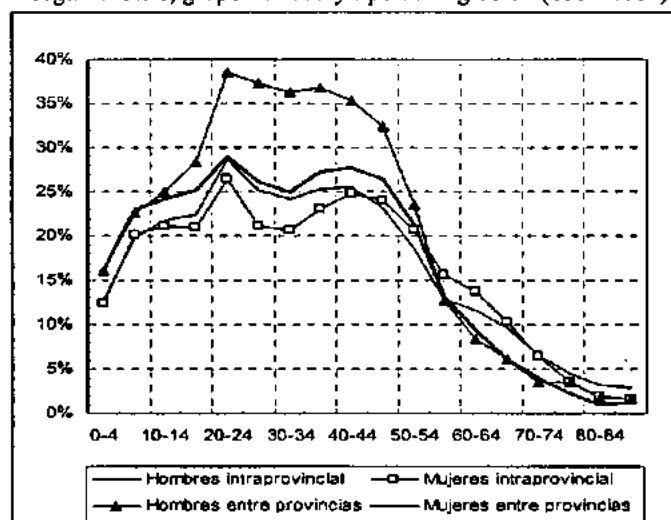
A tenor de lo observado, se pueden distinguir en España dos áreas territoriales en las que la proporción de movimientos migratorios efectuados por extranjeros presentan niveles muy contrastados: un área geográfica de baja movilidad por debajo del 15 por ciento, localizada en el noroeste peninsular e integrada por Asturias, Galicia, Cantabria, el País Vasco y Castilla-León, frente a un territorio compuesto por Murcia, la Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares y el Valle del Ebro en el que los valores superan el 30 por ciento. Madrid presentaría unos niveles relativamente más bajos que los registrados en la región mediterránea (Tabla 7 y mapa 4).

### *3.2.- La estructura demográfica.*

El incremento del peso de la movilidad de los extranjeros también se refleja en la estructura demográfica de los migrantes internos. El análisis por sexo y grupo de edad, confirman los resultados anteriores que destacan su elevado protagonismo en los flujos internos, incluso acentuándose entre los jóvenes.

Entre los 20 y 24 años, 1 de cada 5 movimientos intraprovinciales y 1 de cada 3 movimientos entre provincias son protagonizados, durante el periodo 2001-2004, por extranjeros. La diferencia más significativa se encuentra, sin embargo, en el mayor peso que representan los inmigrantes extranjeros en la movilidad de media y larga distancia, siendo ésta muy superior a la que presentan las mujeres del mismo colectivo (gráfico 2.).

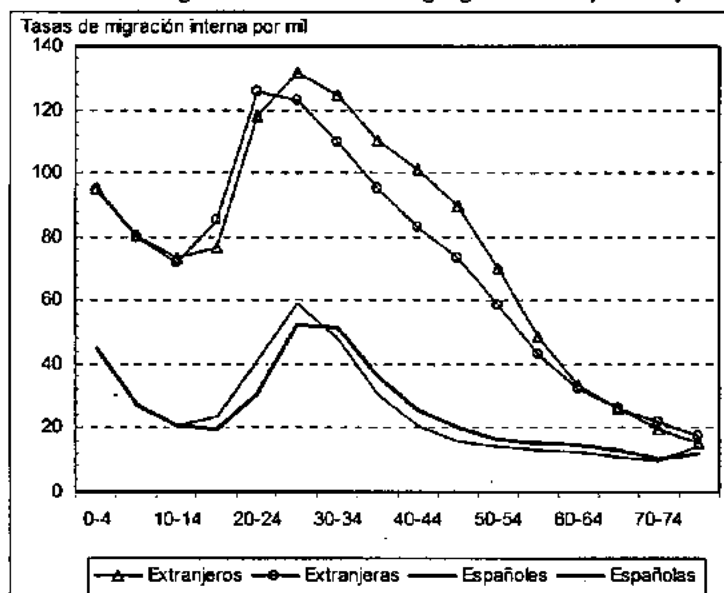
Gráfico 2. Proporción de migraciones efectuadas por extranjeros según el sexo, grupo de edad y tipo de migración (2001-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la EVR del período 2001-2004.

Este elevado peso en la estructura se traslada también a la intensidad relativa de los movimientos migratorios. Los indicadores demográficos de migración interna de españoles y extranjeros presentan valores muy dispares en su intensidad y calendario (gráfico 3).

Gráfico 3. Estructura demográfica de la movilidad geográfica de españoles y extranjeros (2001-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la EVR del período 2001-2004 y el Padrón Continuo.

Globalmente, los cambios de municipios realizados por extranjeros son sensiblemente superiores a los de la población de nacionalidad española. En conjunto, la población extranjera que cambia de municipio dentro de España realiza un número de movimientos que casi triplica el de los españoles. La edad media a la migración fue 2 años más joven en el período 1997-2000, igualándose entre ambos colectivos en el período en el 2001 y 2004. El otro factor distintivo se encuentra en la extrema variación de los indicadores cuando se consideran los continentes de origen y las diferentes nacionalidades (tabla 8).

Cuatro conjuntos de nacionalidades, las pertenecientes al continente africano, Latinoamérica, Países del Este y Asia (con excepciones) presentan los niveles más elevados de movilidad, significativamente superiores a los correspondientes a la Unión Europea de los quince y los países de la OCDE. Entre las nacionalidades de este último colectivo, destaca la italiana, con una media de 5,8 cambios de municipio entre los hombres en el período 2001-2004. Éste se sitúa muy por encima de la media del conjunto de la UE+OCDE (3,5 movimientos), en este caso se trata básicamente, de ciudadanos argentinos que adquirieron la nacionalidad italiana, mostrando una pauta más cercana a la del colectivo de latinoamericanos.

Las nacionalidades africanas de implantación más reciente, los ghaneses, nigerianos y mauritanos son las que tienen una mayor movilidad, muy superior a la del conjunto de extranjeros, seguidos de los marroquíes (7,1 movimientos) que por su peso en el conjunto arrastran a la media de este área regional. Entre los asiáticos, los ciudadanos chinos y pakistaníes presentan los niveles más elevados de movilidad, con valores significativamente superiores a filipinos e hindúes.

Un segundo factor a tener en cuenta es la existencia de importantes diferencias de género entre los extranjeros. Mientras que, entre los europeos de la Unión Europea y la OCDE, la intensidad de la movilidad de hombres y mujeres es muy similar, las migraciones de africanos, hindúes y pakistaníes presentan intensidades muy superiores entre los hombres (tabla 8). Por el contrario, entre la población de Latinoamérica son las mujeres las que cambian de municipio con mayor intensidad. En suma, los países en vías de desarrollo del continente africano y asiático, por el peso de Pakistán, presentan un modelo de movilidad interna predominantemente masculino, hecho este que se invierte cuando se considera la población latinoamericana y la de los países del Este.



Tabla 8 Indicadores demográficos de la movilidad de extranjeros y españoles. Número medio de cambios de residencia y edad a la migración (1997-2004)

Países	Índice sintético de migración				Edad media a la migración				Relación de	
	Hombres (1)	(2)	Mujeres (1)	(2)	Hombres (1)	(2)	Mujeres (1)	(2)	(1)	(2)
España	1.74	2.06	1.69	2.03	32.2	32.6	31.0	31.2	1.03	1.01
Extranjeros	4.32	4.08	3.70	4.70	30.2	32.1	29.0	31.3	1.14	1.07
UE+OCDE	2.83	3.77	2.69	3.46	31.4	32.0	29.6	30.2	1.05	1.00
Alemania	2.64	3.21	2.55	3.01	30.3	29.9	28.3	28.4	1.04	1.06
Austria	3.82	3.37	3.04	3.31	27.7	31.1	29.3	30.8	1.26	1.02
Bélica	3.39	3.72	3.15	3.63	30.6	31.0	28.9	28.5	1.08	1.03
Dinamarca	3.27	3.74	2.51	3.28	32.2	33.4	35.1	30.4	1.30	1.14
Estados Unidos	2.68	3.40	2.49	2.94	31.3	31.9	31.0	32.3	1.08	1.16
Finlandia	3.56	2.76	3.85	2.85	34.4	33.9	30.5	33.7	0.87	0.97
Francia	2.84	3.31	2.68	2.99	32.6	33.2	29.3	30.8	1.06	1.11
Irlanda	2.77	2.67	2.21	2.70	29.6	34.9	32.7	30.4	1.26	0.99
Italia	3.85	5.79	3.65	5.46	32.4	31.6	31.2	32.2	1.05	1.06
Noruega	1.92	2.77	1.91	3.03	38.1	35.4	34.6	30.2	1.01	0.91
Países Bajos	3.09	3.63	2.90	3.56	32.6	33.2	30.6	30.2	1.06	1.02
Portugal	3.39	3.93	3.54	3.64	30.3	31.6	30.3	30.0	0.96	1.08
Reino Unido	2.12	3.32	2.11	3.29	32.9	34.4	31.4	32.7	1.00	1.01
Suecia	2.63	3.19	2.60	3.16	34.5	32.3	28.5	29.2	1.01	1.01
Suiza	1.64	2.43	1.58	2.48	36.7	33.0	34.7	29.1	1.04	0.98
Esta de Europa	4.73	7.03	4.62	6.70	30.3	31.6	32.1	31.3	1.01	1.04
Bulgaria	8.66	7.76	7.97	7.80	32.9	32.6	35.7	35.0	1.09	0.99
Lituania	-	8.21	-	10.23	-	29.5	-	37.7	-	0.80
Polonia	3.52	4.84	3.71	4.25	30.7	36.5	30.6	32.2	0.95	1.14
Rumania	5.23	8.10	4.95	7.64	28.2	34.9	32.0	33.6	1.06	1.06
Rusia	2.86	5.98	3.15	6.64	33.1	33.3	32.4	33.9	0.91	0.90
Ucrania	-	6.78	-	7.05	-	35.8	-	36.5	-	0.96
África	6.70	7.11	4.88	6.65	32.2	36.1	30.0	34.1	1.27	1.26
Argelia	6.65	7.78	6.31	6.91	27.5	35.1	27.6	32.7	1.05	1.13
Gambia	-	4.51	-	3.27	-	32.5	-	36.6	-	1.38
Ghana	-	10.11	-	8.11	-	32.0	-	29.9	-	1.25
Guinea	-	7.14	-	5.26	-	34.1	-	33.7	-	1.36
Guinea Ecuatorial	-	5.60	-	5.83	-	35.9	-	34.6	-	0.96
Mali	-	7.42	-	4.50	-	33.7	-	32.2	-	1.65
Marruecos	6.37	7.17	4.95	5.52	33.2	36.5	30.1	34.7	1.29	1.30
Mauritania	-	10.71	-	7.22	-	38.6	-	36.8	-	1.48
Nigeria	8.47	9.37	6.46	8.28	27.6	34.2	28.2	28.8	1.31	1.13
Senegal	-	6.41	-	4.73	-	35.0	-	32.2	-	1.36
Latinoamérica	4.32	7.25	4.67	7.17	33.5	34.1	33.4	34.3	0.97	1.01
Argentina	4.28	6.70	4.05	6.17	34.8	35.5	34.6	34.4	1.06	1.09
Bolivia	-	7.93	-	7.75	-	35.1	-	33.4	-	1.02
Brasil	3.93	5.17	5.58	6.22	28.5	30.1	31.3	31.8	0.70	0.83
Chile	-	5.30	-	5.07	-	34.6	-	34.9	-	1.04
Colombia	-	9.35	-	9.67	-	36.5	-	34.9	-	0.97
Cuba	6.12	6.86	6.07	6.74	30.9	33.0	32.0	33.9	1.01	1.02
Ecuador	-	7.67	-	7.33	-	36.6	-	36.0	-	1.05
México	2.83	3.05	2.41	3.17	34.2	34.2	29.4	36.4	1.17	0.96
Perú	-	5.52	-	5.05	-	37.9	-	36.6	-	1.09
República	4.23	4.80	4.76	5.42	34.3	35.1	32.9	34.5	0.89	0.89
Uruguay	-	7.80	-	7.84	-	35.3	-	33.3	-	1.00
Venezuela	2.93	5.23	3.71	5.39	29.6	33.7	32.6	34.1	0.79	0.97
Asia	4.66	7.41	3.66	6.00	31.0	32.0	29.2	31.4	1.25	1.26
China	-	9.61	-	8.95	-	32.1	-	32.4	-	1.07
Filipinas	2.05	2.55	2.26	2.50	31.1	38.5	31.3	34.6	0.91	1.02
India	3.31	6.63	1.74	2.78	32.1	34.2	31.1	33.6	1.90	2.38
Pakistán	6.24	9.05	3.49	4.97	38.8	39.6	32.7	39.2	1.79	1.82

(1) 1997-2000, (2) 2001-2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EVR y el Padrón Continuo.

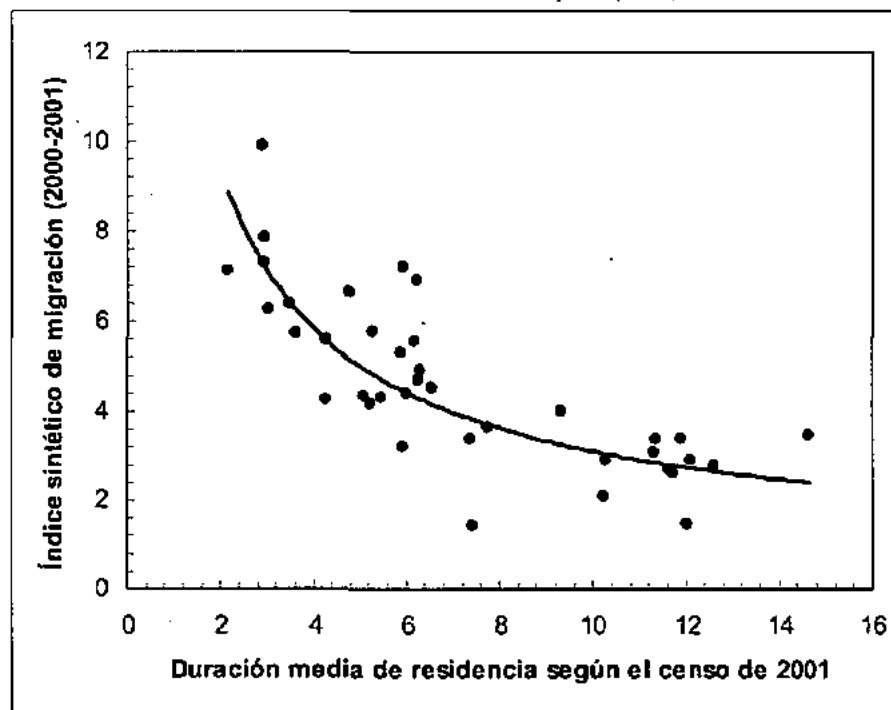
Los datos correspondientes al período 2001-2004, que consideran algunas nacionalidades de reciente incorporación y presencia numerosa, repiten los resultados establecidos en los párrafos anteriores. Los naturales de los países del Este se caracterizan por una elevada movilidad, con la excepción de los ciudadanos polacos, que constituyen un colectivo de mayor antigüedad. Entre búlgaros, ucranianos y rusos predomina la movilidad femenina. En los países africanos, desciende la movilidad de argelinos y marroquíes. Se trata de un modelo donde predomina la movilidad masculina, con la única excepción del colectivo de nigerianas, que muestra un nivel de movimientos más próximo al de los varones de esa nacionalidad.

El colectivo de latinoamericanos presenta, en este último período, una elevada movilidad interna. Los individuos de nacionalidad peruana, con mayor número de años de residencia en España son los que registran una intensidad migratoria más baja, casi la mitad de la que muestran los colombianos (tabla 8). La relación de masculinidad entre los latinoamericanos indica un mayor equilibrio de género.

Los países asiáticos se caracterizan por una movilidad muy acusada y mayores contrastes entre sexos. Predomina la movilidad masculina en hindúes y paquistaníes, la femenina entre los filipinos y la de componente familiar entre los ciudadanos chinos.

El efecto de la duración de residencia sobre la intensidad de la movilidad es muy importante. Con datos del censo de población de 2001 y la Estadística de Variaciones Residenciales hemos podido obtener el efecto de la duración de residencia en España sobre la movilidad geográfica de los extranjeros. Como puede observarse en el gráfico 4, la intensidad de las migraciones internas decrece de forma exponencial durante los cinco primeros años de residencia. Este modelo es similar a otros de carácter más general que incluyen todo tipo de migrantes internos (Courgeau, 1988; Land, 1969) y explicaría el elevado número de migraciones internas de extranjeros registradas por la EVR, dada la reciente llegada de éstos a España. La obtención de una mayor estabilidad laboral y el reagrupamiento familiar significarían los principales frenos a la movilidad futura, como parece deducirse de los menores niveles de movilidad que presentan algunas nacionalidades con un mayor tiempo de residencia en España en relación con otros colectivos de la misma región ya señalados, polacos frente a otros países del Este, marroquíes frente a mauritanos, peruanos frente a ecuatorianos y colombianos.

Gráfico 4. Intensidad de la migración interna de la población extranjera según la duración de residencia en España (2001).



Fuente: Elaboración propia a partir de la EVR (2000-2001), El Padrón Continuo de 2001 y el censo de 2001.

Resumiendo, la migración interna de la población extranjera en España responde a las siguientes características demográficas:

- a) La movilidad de la población extranjera es muy superior a la de población española, en términos relativos.
- b) Existen diferencias significativas de intensidad entre los colectivos de extranjeros, los pertenecientes a los Países en Vías de Desarrollo (PVD) presentan las intensidades más elevadas.
- c) Entre los países africanos y asiáticos predomina la movilidad de los hombres. La Unión Europea y los países de la OCDE no presentan diferencias significativas entre sexos; y
- d) La intensidad de la movilidad interna de los extranjeros está fuertemente determinada por la duración de residencia en España.

### 3.3.- Estructura territorial de la movilidad geográfica de los extranjeros.

En este apartado se aborda el análisis de la dimensión espacial de la migración interna de la población extranjera desde diferentes perspectivas. En la tabla 9 se muestran los saldos migratorios internos de españoles y extranjeros para las diferentes CC.AA en los periodos 1997-2000 y 2001-2004.

Tabla 9: Saldos migratorios internos de españoles y extranjeros por CC.AA. (1997-2004)

CC.AA.	1997-2000			2001-2004		
	Espanoles	Extranjeros	Total	Espanoles	Extranjeros	Total
Andalucía	-24.400	-2.645	-27.045	30.136	-4.427	25.709
Aragón	-2.484	265	-2.219	-534	-824	-1.358
Asturias	-7.340	-167	-7.507	-5.975	-148	-6.123
Baleares	35.818	2.064	37.882	9.103	2.502	11.605
Canarias	34.008	914	34.922	5.338	2.741	8.079
Cantabria	5.483	-18	5.465	7.248	-132	7.116
Castilla-La Mancha	9.449	319	9.768	39.303	-2.264	37.039
Castilla-León	-21.626	-933	-22.559	-18.892	-2.451	-21.343
Cataluña	-9.545	2.546	-6.999	-12.739	13.775	1.036
Com. Valenciana	35.674	4.288	39.962	37.805	23.101	60.906
Extremadura	-7.658	-364	-8.022	-5.358	-2.701	-8.059
Galicia	-15.747	-756	-16.503	-10.070	-3.315	-13.385
Madrid	-26.164	-5.204	-31.368	-58.732	-30.311	-89.043
Murcia	6.479	-590	5.889	5.019	-1.057	3.962
Navarra	4.059	447	4.506	976	-271	705
País Vasco	-19.655	681	-18.974	-20.164	6.237	-13.927
La Rioja	2.955	256	3.211	2.797	245	3.042
Ceuta y Melilla	694	-1.103	-409	-5.261	-700	-5.961

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EVR (1997-2004)

El panorama regional es muy heterogéneo. Mientras que los saldos migratorios de españoles responden a la dinámica migratoria de jóvenes y retornados que caracteriza el sistema migratorio español desde mediados de la década de los setenta, con regiones que pierden jóvenes y ganan retornados y viceversa (Recaño, 2004). La dinámica de los saldos extranjeros presenta un mayor grado de focalización.

Aunque el efecto es actualmente pequeño, algunas CC.AA, concentran extranjeros a partir del sistema de flujos migratorios internos (ver tabla 9). Un conjunto de 5 regiones: Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco y La Rioja son receptoras netas de extranjeros procedentes de otras CC.AA en los dos periodos señalados, mientras que el resto de CC.AA, entre las que destacan Andalucía, Madrid, Murcia, Galicia y Ceuta y Melilla, son expulsoras netas.

Esta especialización entre regiones responde, no obstante, a una dinámica más compleja, donde los diferentes colectivos de extranjeros agrupados por nacionalidades muestran saldos de distinto signo según la CCAA que se considere (tabla 10).

Tabla 10: Saldos migratorios de extranjeros por grupos de nacionalidades (1997-2004).

CC.AA. (1997-200)	Unión Europea+ OCDE	Este de Europa	Africa	Latino América	Asia	Resto del Mundo	SM Global
Andalucía	468	-51	-3.219	175	-27	9	-2.645
Aragón	-20	-49	237	189	-93	1	265
Asturias	-19	-32	38	-145	-10	1	-167
Baleares	143	89	1.149	583	103	-3	2.064
Canarias	-237	49	335	538	217	12	914
Cantabria	36	8	1	-51	-18	6	-18
Castilla-La Mancha	75	23	252	6	-37	0	319
Castilla-León	-267	-116	-119	-267	-163	-1	-933
Cataluña	29	168	1.939	483	-77	4	2.546
Com. Valenciana	446	543	1.513	1.317	477	-8	4.288
Extremadura	-14	-6	-338	20	-26	0	-364
Galicia	-121	-9	-50	-516	-56	-4	-756
Madrid	-650	-764	-912	-2.513	-346	-19	-5.204
Murcia	82	65	-697	10	-57	7	-590
Navarra	39	21	411	-27	4	-1	447
País Vasco	-34	45	493	51	128	-2	681
La Rioja	22	14	58	134	29	-1	256
Ceuta y Melilla	22	2	-1.091	13	-48	-1	-1.103
CC.AA. (2001-2004)	Unión Europea+ OCDE	Este de Europa	Africa	Latino América	Asia	Resto del Mundo	SM Global
Andalucía	1.526	-640	-8.603	3.482	-180	-12	-4.427
Aragón	22	-808	-520	484	-9	7	-824
Asturias	-30	48	79	-267	22	0	-148
Baleares	-728	516	716	1.700	295	3	2.502
Canarias	-711	302	184	2.638	329	-1	2.741
Cantabria	81	153	-154	-2	-214	4	-132
Castilla-La Mancha	415	-812	-7	-1.753	-112	5	-2.264
Castilla-León	-203	-996	611	-1.445	-418	0	-2.451
Cataluña	479	-3.579	4.646	6.364	-1.284	-9	13.775
Com. Valenciana	419	3.176	5.433	12.781	1.285	7	23.101
Extremadura	48	-66	-1.953	-598	-135	3	-2.701
Galicia	-249	-73	23	-2.974	-41	-1	-3.315
Madrid	-1.825	-4.841	-2.073	-21.691	120	-1	-30.311
Murcia	795	40	-887	-1.108	112	-9	-1.057
Navarra	-20	0	-86	-53	-111	-1	-271
País Vasco	-77	657	2.822	2.353	476	6	6.237
La Rioja	84	-236	388	85	-77	1	245
Ceuta y Melilla	-26	1	-619	4	-58	-2	-700

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EVR (1997-2004)

A partir de las características de los saldos migratorios por nacionalidades podemos establecer tres pautas territoriales claramente diferenciadas: la redistribución y la atracción y repulsión neta de inmigrantes.

Como ejemplo del primer caso para todas las nacionalidades podemos mencionar Madrid. Esta comunidad autónoma es la principal redistribuidora de la inmigración en España, especialmente de la inmigración latinoamericana.

En el segundo caso, el litoral mediterráneo presenta un ligero saldo migratorio interior positivo de individuos de la Unión Europea, siendo Andalucía la que concentra las mayores ganancias procedentes de otras regiones españolas. No obstante, estos saldos tienen un escaso volumen. La Comunidad Valenciana es, por otra parte, la mayor receptora neta de inmigrantes del Este de Europa. Son receptoras netas de africanos Cataluña, la Comunidad Valenciana y Baleares. Mientras que los son de latinoamericanos Murcia, Baleares, la Comunidad Valenciana y Cataluña, éstos procedentes de la Comunidad de Madrid.

En el tercer caso, tres áreas aúnan la mayor parte de las pérdidas netas de africanos: Andalucía, Murcia y Ceuta y Melilla, a las que se han sumado en el período 2001-2004, Madrid y Extremadura. No obstante, Andalucía es la única región que dispone de un saldo migratorio negativo significativo entre los inmigrantes de esta región.

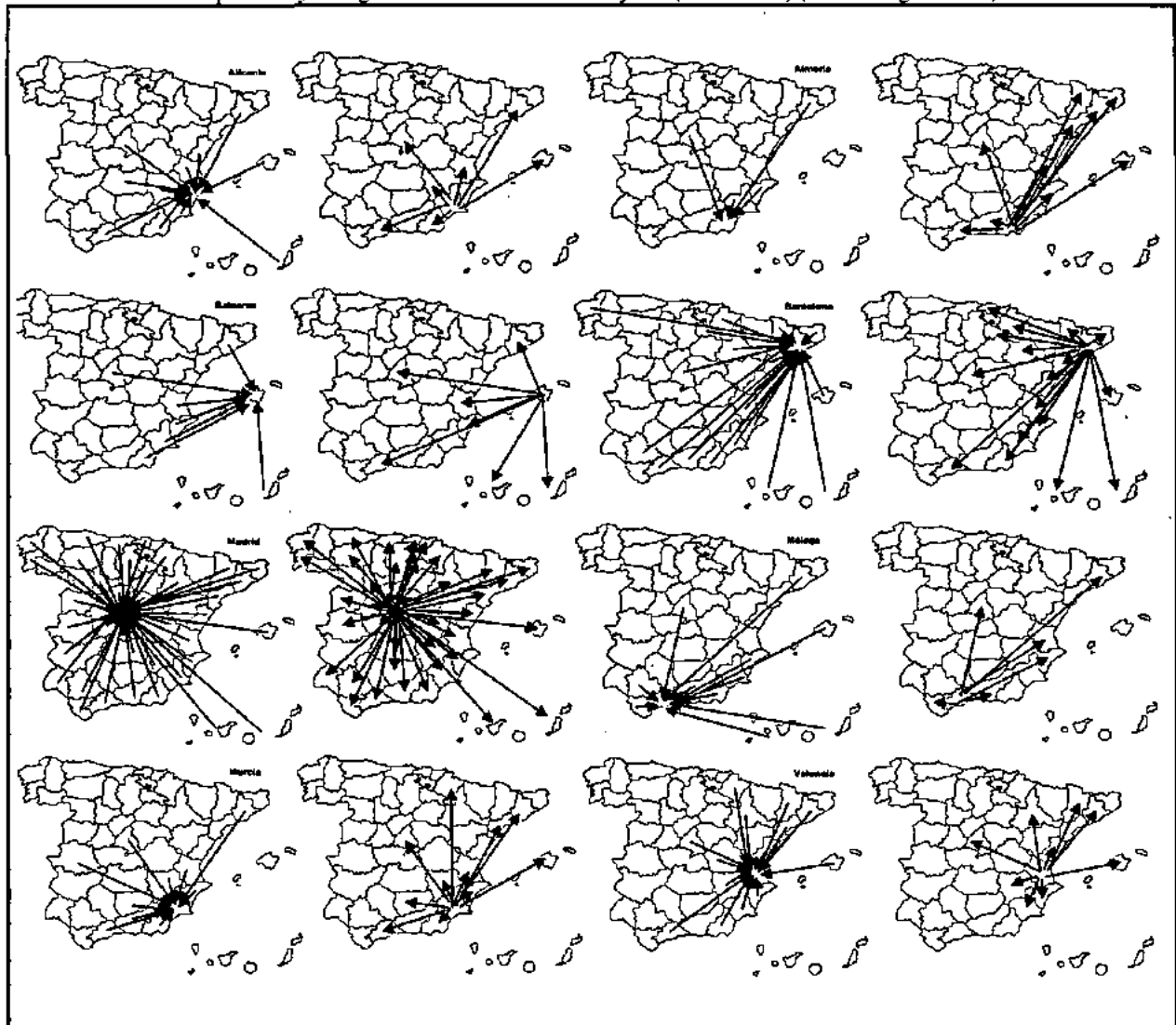
Finalmente, los asiáticos muestran una distribución mucho más heterogénea donde registran ganancias muy reducidas: Baleares, Canarias y la Comunidad Valenciana.

El comportamiento de los distintos grupos de nacionalidades presenta, por lo tanto, una gran variedad de situaciones (tabla 10). Las regiones del litoral Mediterráneo, con una fuerte implantación del sector turístico y las segundas residencias son receptoras netas de europeos. Por el contrario, Madrid y Cataluña (por el efecto de Barcelona) pierden por migración interna una pequeña parte de este colectivo. Más interesante parece la dinámica de los africanos, en la que Cataluña se convierte en la principal receptora interna con Baleares. Andalucía, por el papel de Almería, se convierte en la mayor expulsora de este colectivo junto con Madrid y Murcia.

La dinámica territorial de los latinoamericanos es diferente. Madrid es un polo redistribuidor, como ya hemos anunciado, que concentra la mayor parte del saldo neto negativo, mientras que no existe una concentración entre los polos receptores netos. Entre los asiáticos se produce una concentración de los saldos migratorios positivos en provincias con un fuerte sector turístico. Madrid y Cataluña son los principales polos redistribuidores de estos colectivos, aunque en dimensiones significativamente menores que en otros conjuntos de nacionalidades.

Finalmente, en el mapa 5, se representan los principales flujos migratorios de entrada y salida de 8 provincias con una nutrida presencia de población extranjera y representativas de diferentes características socioeconómicas de este colectivo. En el mapa correspondiente al conjunto de extranjeros, que es el que se va a comentar, se han seleccionado sólo los flujos cuyos volúmenes eran superiores a las 500 migraciones internas durante el período 2001-2004.

Mapa 5. Flujos migratorios internos de extranjeros (2001-2004) (n>500 migraciones)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EVR (2001-2004)

La red de flujos se caracteriza por una extrema complejidad en la que, no obstante, pueden reconocerse algunos circuitos geográficos de migración interna entre el conjunto de extranjeros.

Estos flujos nos permiten observar más detalle para las provincias seleccionadas las pautas anteriormente enunciadas para el conjunto de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen. De este modo se evidencia el papel redistribuidor de Madrid que constituye el modelo espacial más complejo en cuanto a las entradas y salidas. Los flujos que recibe proceden de prácticamente toda España y se distribuyen hacia todas las provincias. Desde la óptica provincial, Almería aparece como el segundo



centro redistribuidor, esencialmente de africanos, estableciendo un circuito en el que recibe flujos de Madrid y Barcelona, que posteriormente distribuyen por todo el litoral mediterráneo.

La especialización del territorio en ciertas actividades económicas genera también sus propios circuitos migratorios, como parece desprenderse de las pautas migratorias de las tres provincias más turísticas, Alicante, Baleares y Málaga, que reciben flujos de sus provincias limítrofes, Madrid y Barcelona y además intercambian efectivos con éstas y otras provincias en las que el sector turístico y de la construcción suponen una parte importante de su economía. De esta manera, todas ellas mantienen flujos significativos con las Islas Canarias.

De la misma manera, el caso de Murcia estaría más ligado a su especialización agrícola tanto en la recepción como en la emisión de flujos y las especificidades de las nacionalidades que integran sus flujos. La provincia de Barcelona recibe flujos de Madrid, el resto de provincias catalanas y todas las provincias de litoral mediterráneo, distribuyendo sus flujos hacia el resto de Cataluña, Madrid, Baleares, Málaga, Valencia y las Islas Canarias.

Finalmente, las provincias de Barcelona y Valencia, presentan ciertos rasgos comunes, intercambian flujos con las áreas limítrofes y Madrid y redistribuyen sus flujos por la región mediterránea y el valle del Ebro. Quizás la clave de interpretación de las pautas espaciales en estas dos provincias, caracterizadas por una gran variedad de sectores económicos, resida en la diferente composición nacional de los flujos de entrada y salida.

#### 4.- Conclusiones.

A modo de finalización vamos a resumir las principales conclusiones de este trabajo:

- a) En primer lugar, el extraordinario crecimiento de la población extranjera se ha traducido en su difusión en el territorio, aunque conservando una marcada concentración espacial.
- b) Los efectos de la legislación sobre inmigración del período 2000-2004, no sólo se han dejado sentir en el volumen y origen de la inmigración, sino que también han dejado su huella en el territorio. Aquéllos donde ya existía una importante o incipiente migración latinoamericana y de los países del Este, como Madrid, crecieron mucho más rápidamente, mientras que en el resto de territorios esta nueva dinámica alteró profundamente la composición por nacionalidad de los efectivos de población que residían en ellos.
- c) La actividad del territorio, sigue siendo uno de los factores explicativos de la atracción y concentración de la población extranjera, en general, y de la especialización para ciertos orígenes, en particular.
- d) La movilidad geográfica de la población extranjera debe considerarse un factor estructural de los movimientos internos en España, ya que 1 de cada 5 cambios de municipios en nuestro país esta protagonizado por este colectivo, proporción que oculta, no obstante, una gran variedad de situaciones regionales.
- e) La intensidad relativa de la migración interna de los extranjeros triplica la de los españoles, mostrando a su vez una mayores diferencias entre las tasas de hombres y mujeres.
- f) Los extranjeros disponen de una movilidad más acusada en los desplazamientos de media y larga distancia ligada a las migraciones por motivos laborales, mientras que en el interior de las provincias las diferencias con respecto a la población de nacionalidad española se atenúan considerablemente, al presentar esta última una intensa movilidad relacionada con la dinámica familiar.
- g) Los factores que explican la elevada movilidad espacial de la población extranjera en España son más complejos que los de la población nativa. Entre ellos cabe destacar el efecto de la duración de residencia, la búsqueda de vivienda y trabajo y las diversas fases de la dinámica

familiar, al simultanear el proceso migratorio y las transformaciones propias del ciclo de vida familiar.

h) Igual que disponemos de evidencias que la actividad del territorio interviene en el volumen y composición de los stocks de inmigrantes. Las características sociodemográficas de las diferentes regiones implican el establecimiento de circuitos migratorios cuya naturaleza espacial e intensidad dependen de la composición regional por nacionalidades.

i) Finalmente, podemos apuntar que la intensa movilidad geográfica de la población extranjera está modificando las relaciones territoriales entre los espacios geográficos de origen y destino de estos flujos.

## Capítulo 13.- Inmigración y Comunidades Autónomas.

*José Antonio Montilla Martos*

Catedrático de Derecho Constitucional

XXXX

**Sumario:** 1.- Competencias autonómicas en materia de inmigración. 2.- Ejercicio de las competencias autonómicas sobre integración social de los inmigrantes: 2.1.- Los condicionamientos estatales al ejercicio autonómico de competencias, especialmente en el reconocimiento de nuevos derechos de prestación; 2.2.- La colaboración necesaria en la integración social de los inmigrantes; 2.3.- El deficiente funcionamiento del Consejo Superior de Política de Inmigración; 2.4.- Los planes de inmigración como instrumento autonómico en la política de integración social de los inmigrantes. 3.- Participación autonómica en la situación jurídico-administrativa de los inmigrantes. 3.1.- Participación autonómica en la elaboración de los contingentes; 3.2.- La propuesta de atribución extraestatutaria de la gestión ordinaria de la política de inmigración a las CCAA. 4.- La política de inmigración: una tarea compartida por las distintas administraciones.

\* \* \*

### 1.- Competencias autonómicas en materia de inmigración.

Cuando se aprobaron la Constitución y los Estatutos de Autonomía la inmigración era un fenómeno apenas perceptible socialmente en España. A los poderes públicos importaba, específicamente, el control de la regularidad de los apenas 200.000 extranjeros que residían en España. Desde esa perspectiva, la Constitución consideraba a la inmigración una materia de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2 CE); los distintos Estatutos de Autonomía excepcionaban sus materias competenciales para reservar la inmigración al Estado y, en desarrollo del art. 149.1.2 CE, la LO 7/1985, de derechos y libertades de los extranjeros, no preveía facultad de actuación alguna para las CCAA en relación a este fenómeno. Pero, como es notorio, la situación se ha alterado radicalmente, sobre todo desde los años noventa del pasado siglo. Huelga abundar en que estamos asistiendo a un espectacular aumento de la inmigración por razones económicas, con voluntad de residir de forma estable en España.

De la evolución reciente del fenómeno de la inmigración, con el incremento numérico y su asentamiento, resulta que, más allá de las tradicionales cuestiones sobre el control de fronteras o la situación jurídico-administrativa de los extranjeros, la inmigración ha incidido en todos los ámbitos de la vida social pues, al menos en distintas zonas de España, ha producido una auténtica mutación de la estructura social. En concreto, dada la específica naturaleza de la inmigración económica, el abrupto aumento en el número de extranjeros ha influido directamente en la prestación de servicios

sociales (educación, sanidad, asistencia social, formación profesional, cultura, etc.), que demandan este ingente número de nuevos residentes. Pues bien, estas materias son, fundamentalmente, de competencia autonómica, en algunos supuestos compartida con el Estado, y ese carácter no resulta modificado por el origen de sus destinatarios. En consecuencia, diversos títulos competenciales autonómicos, exclusivos o compartidos, inciden actualmente en la inmigración. Por tanto, la inmigración ya no es competencia exclusiva del Estado, como indica textualmente el art. 149.1.2 CE, sino que las CCAA tienen facultades competenciales que inciden en el fenómeno migratorio. El art. 149.1.2 CE no puede configurarse como un título horizontal de alcance ilimitado, que habilite cualquier actuación pública estatal referida a los extranjeros, pues ello supondría invadir títulos sectoriales de las CCAA. Por el contrario, en el proceso de integración social de los inmigrantes, los títulos específicos de las CCAA se imponen sobre el genérico del Estado, e impiden la expansión de la competencia estatal a este ámbito. Por tanto, las CCAA tienen competencias en inmigración en cuanto diversos títulos sectoriales autonómicos inciden directamente sobre este fenómeno, específicamente sobre el proceso de integración social.

La propia LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LODYLE) ha reconocido, siquiera tímidamente, las competencias autonómicas, y también locales, en la integración social y laboral de los inmigrantes cuando en su art. 68 plantea la “adecuada coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas *con competencia sobre la integración de los inmigrantes*”.

En consecuencia, en relación al fenómeno de la inmigración (su consideración de materia exige matizaciones, en las que no podemos detenemos) se ha producido durante estos años una *redelimitación* de ámbitos competenciales. El Estado conserva la competencia exclusiva sobre lo que podemos denominar la situación jurídico-administrativa del inmigrante. Son los aspectos relacionados con la entrada y salida de extranjeros y las autorizaciones administrativas de trabajo, estancia y residencia, reguladas en el Título II de la LODYLE bajo el epígrafe de “régimen jurídico de los extranjeros”, así como las infracciones y sanciones del Título III. Pero, más allá de ese ámbito de competencia exclusiva, la prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de derechos sociales (educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, cultura) no se vincula al art. 149.1.2 CE sino a diversos títulos sectoriales materiales de las CCAA, aún con el reconocimiento de la competencia estatal para determinar las bases en algunos supuestos (sanidad, educación, seguridad social). Se han ido conformando, por tanto, dos ámbitos competenciales: por un lado, la situación jurídico-administrativa del inmigrante, de exclusiva competencia estatal; por otro, su

integración social, en la que destacan, aunque no de forma exclusiva, las competencias autonómicas. De esta forma, cada Administración procura cumplir las responsabilidades que les afectan: control de fronteras y gestión de permisos e infracciones el Estado y prestación de servicios sociales las CCAA.

Sin embargo, esta estricta separación ha producido disfunciones, y continúa haciéndolo. El Estado determina de forma exclusiva el estatuto jurídico del inmigrante pero la prestación de servicios públicos, inexorablemente vinculada a ese marco jurídico-administrativo, compete a las Comunidades Autónomas. La absoluta exclusión de las Comunidades Autónomas del proceso delimitador del régimen jurídico ha dificultado el adecuado ejercicio prestacional de sus facultades. La LODYLE diferencia los derechos sociales de los inmigrantes en atención a su diversa situación administrativa (residentes, inscritos en el padrón o que se encuentren en España). Esto significa que las políticas públicas de inmigración no pueden separar la garantía de prestaciones sociales a los inmigrantes de su situación administrativa pues las diversas acciones emprendidas por los poderes públicos están mediatizadas por la situación jurídica del extranjero. En el mismo sentido, también en la gestión de las distintas autorizaciones y permisos ha resultado disfuncional la exclusión autonómica. Así, por ejemplo, las autorizaciones para trabajar se conceden, como se sabe, en virtud de un contingente distribuido por las diversas CCAA, pero con una limitada participación de éstas en su fijación y absoluta exclusión en la gestión cuando son estas CCAA las que deben recibir a esos trabajadores extranjeros y prestarles los correspondientes servicios sociales.

Son supuestos sobre los que volveremos luego pero que han sido mencionados para mostrar las insuficiencias del apuntado reparto competencial y, por ende, la necesidad de *reconfigurar* las respectivas tareas del Estado y las CCAA en inmigración con dos objetivos que permitan atajar las deficiencias advertidas: concretar el reparto entre el Estado y las CCAA en la integración social del inmigrante, a partir de su carácter autonómico, y el reconocimiento de cauces de participación autonómica en la determinación estatal del régimen jurídico del inmigrante.

## **2.- Ejercicio de las competencias autonómicas en la integración social de los inmigrantes.**

Las competencias autonómicas para prestar diversos servicios públicos no resultan alteradas porque sus destinatarios sean inmigrantes, ni la titularidad, ni el ejercicio. Por ello, reiteramos que las Comunidades Autónomas tienen facultades competenciales que se proyectan sobre el fenómeno de la inmigración en virtud de sus títulos en educación, sanidad, vivienda, asistencia social, empleo

o cultura y, por tanto, pueden diseñar políticas públicas para hacer efectiva la integración social de los inmigrantes. En la valoración del ejercicio de estas competencias autonómicas sobre inmigración hasta la actualidad deberán tenerse en cuenta, cuando menos, tres elementos, en los que nos vamos a detener de forma somera: los condicionamientos estatales al ejercicio autonómico de competencias, especialmente en el reconocimiento de nuevos derechos a los inmigrantes; la necesidad de colaboración y el deficiente funcionamiento del órgano encargado de ésta: el Consejo Superior de Política de Inmigración y, finalmente, la valoración de los planes autonómicos de inmigración como instrumento fundamental de las CCAA en la concreción de su política migratoria.

### *2.1.- Los condicionamientos estatales al ejercicio autonómico de competencias, especialmente en el reconocimiento de nuevos derechos a los inmigrantes.*

Las políticas públicas autonómicas para la integración social de los inmigrantes, en ejercicio de sus facultades competenciales, no son incondicionadas en un ámbito normativo en el que resultan imbricados tres ordenamientos diversos, pues también el ordenamiento europeo y el estatal tienen capacidad de intervención en este proceso<sup>1</sup>. El Estado ha condicionado desde distintos cauces las políticas públicas autonómicas sobre integración social del inmigrante. En primer lugar, resulta evidente que en algunas materias imbricadas al fenómeno migratorio el Estado tiene competencia para establecer las bases en virtud de diversos títulos sectoriales del art. 149.1 CE como educación, sanidad o régimen de seguridad social. En otras materias como vivienda o asistencia social, la presencia de un título competencial del Estado es más discutible, si rechazamos el alcance horizontal y genérico del art. 149.1.2 CE. Pueden aducirse en determinados supuestos, aunque de forma restrictiva y casuística, títulos horizontales expresamente aceptados por el Tribunal Constitucional.

---

<sup>1</sup> Aunque no sea este el lugar para extenderse sobre ello, la incidencia europea en inmigración se ha concretado, como se sabe, en el control de flujos de entrada y en la situación jurídico-administrativa de los inmigrantes (reagrupación familiar, residencia, lucha contra el trato de personas, expulsión, asilo, etc.), como consagran diversas Directivas de los años 2003 y 2004 y los artículos 265 a 267 del Tratado Constitucional. Sin embargo, también de forma reciente, el poder público europeo se ha preocupado por la integración de los inmigrantes, inicialmente a través de Comunicaciones de la Comisión. El Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 recoge el planteamiento global de la Comisión y considera la necesidad de una política global y multidimensional sobre la integración de los inmigrantes. En ese sentido, define la integración como un proceso continuo y bidireccional y plantea la conveniencia de concretar principios básicos comunes en esta materia. En fin, esta política europea, cada vez más determinada, enmarca las políticas públicas autonómicas. En todo caso, la incidencia europea en integración será aún limitada pues, según el Tratado Constitucional, la competencia de la Unión es de apoyo, coordinación y complemento, sin sustituir la competencia de los Estados y sin conllevar armonización alguna de las disposiciones legales o reglamentarias (art. 267.4 en relación al 12.5 del Tratado Constitucional).

Por tanto, el Estado cuenta con títulos competenciales que le permiten regular las prestaciones sociales a los inmigrantes en toda España. El problema estriba en que la LODYLE no ha presupuesto el carácter autonómico de este ámbito competencial y la intervención básica estatal sino, a la inversa, su carácter estatal en virtud de un título horizontal del Estado, con la intervención concurrente de las CCAA. Así, el legislador orgánico establece el régimen de ejercicio de los derechos sociales por los inmigrantes en sus arts. 9 (derecho a la educación), 10 (Derecho al trabajo y a la seguridad social), 12 (derecho a la asistencia sanitaria), 13 (derecho a ayudas en materia de vivienda) y 14 (derecho a los servicios sociales), distinguiendo diversos estatutos en función de su situación administrativa y plantea la necesidad de consensuar la política global sobre integración en un foro de coordinación en el que estarán representados el Estado, las CCAA y los municipios: el Consejo Superior de Política de Inmigración.

Ese tratamiento del reparto competencial en materia de integración social de los inmigrantes que ha configurado la LODYLE tiene perfiles discutibles. La crítica no radica en la apelación a la colaboración (art. 68) que, como explicamos después, resulta adecuada en esta materia, sino en que presume la existencia de un título horizontal del Estado en inmigración, del que, en puridad, carece. Según la Disposición Final cuarta, el Estado interviene a través de dos vías que habilitan su expansión: en desarrollo del art. 81 de la Constitución y, en los derechos sociales no reservados a ley orgánica, en virtud de la competencia reconocida al Estado por los arts. 149.1.1 CE o 149.1.2 CE. En realidad, un repaso somero basta para afirmar que ninguno de estos preceptos constitucionales justifica la inmisión del Estado en el ámbito competencial autonómico.

En el primer sentido, a partir de la conocida afirmación del carácter no atributivo de competencias del art. 81 CE (STC 137/1986), la competencia estatal para regular, por ejemplo, los derechos educativos de los inmigrantes deriva de la facultad para establecer las "normas básicas" en el desarrollo del art. 27 CE (art. 149.1.30 CE), pero no de la reserva a ley orgánica del desarrollo de ese precepto (art. 81 CE). En el segundo, rechazada la utilización del art. 149.1.2 CE en este plano, la utilización del art. 149.1.1 CE para reconocer al Estado capacidad de actuación en aras de definir las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los derechos de los inmigrantes resulta sumamente discutible siquiera sea porque, más allá de sus limitaciones aplicativas, supone contradecir su dicción literal, que se refiere expresamente a "los españoles".



En cualquier caso, aún interpretando de forma extensiva esa referencia a “los españoles”, el art. 149.1.1 CE sólo habilita para establecer las “condiciones básicas” en el ejercicio de los derechos, sin impedir un ulterior reconocimiento autonómico de estos derechos, e incluso una mayor protección. Por ello, desde este reparto competencial, a lo sumo corresponde al Estado dictar el mínimo normativo común, que no impide a las CCAA establecer niveles más altos de protección o de reconocimiento de derechos sociales. Así, los derechos sociales que se reconocen en la LODYLE, cuando el Estado tiene título competencial para determinar las bases (sanidad o educación, por poner dos ejemplos señeros) suponen un estatus mínimo que todas las CCAA deben reconocer a los inmigrantes a partir del cual puede preverse el complemento normativo autonómico pues el legislador autonómico tiene la facultad de adicionar pautas normativas propias a la legislación básica o a las condiciones básicas del Estado, bajo la condición de respetar ese contenido uniforme. Por ello, en ejercicio de sus competencias para determinar las prestaciones sociales, las CCAA pueden ampliar el alcance de los derechos sociales reconocidos a los inmigrantes en virtud de las diversas situaciones administrativas. Así se ha hecho, aun de forma tímida, en algunas CCAA. En Cataluña el RD 188/2001, de los extranjeros y su integración social, al regular los derechos sociales de los extranjeros reconoce el acceso al derecho a la educación no obligatoria y a los centros de adultos a los extranjeros empadronados cuando el 9.3 LODYLE menciona sólo a los residentes<sup>2</sup>. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia de 4 de noviembre de 2004, ha anulado esa previsión normativa, concibiendo a la inmigración como una competencia exclusiva del Estado, por lo que la Comunidad Autónoma debe “respetar el estatuto jurídico diseñado por la norma estatal”. En definitiva, el órgano jurisdiccional que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de Cataluña (art. 152.1 CE) extiende el alcance del art. 149.1.2 CE de forma absoluta a todo el fenómeno de la inmigración, excluyendo una posible competencia autonómica. Como se deduce de lo expuesto en estas páginas, es una interpretación rechazable, que esperemos sea corregida por otras instancias jurisdiccionales, en cuanto vulnera la competencia autonómica en educación, que no resulta limitada por su prestación a inmigrantes. En la materia educación, ubicada en el ámbito de la integración social, el Estado establece el contenido mínimo uniforme de los derechos educativos de los inmigrantes en toda España (art. 9 LODYLE) pero, a su vez, la Comunidad Autónoma puede ampliar estas prestaciones en ejercicio de sus facultades de complemento normativo. Por otro lado, en esa misma línea de extensión de las prestaciones sociales, en distintas CCAA como Andalucía se ha reconocido el

---

<sup>2</sup> La Disposición Adicional decimocuarta del RD 2393/2004 menciona el derecho de los menores empadronados a la educación no obligatoria. Resulta rechazable que esas “normas básicas para el desarrollo del art. 27” (art. 149.1.30 CE) se incluyan en un reglamento de ejecución y no en la LODLEXIS.

derecho a la asistencia sanitaria, con la obtención de la correspondiente tarjeta, a los extranjeros no empadronados, en virtud de un acuerdo entre la administración autonómica y las organizaciones no gubernamentales, cuando el art. 12 LODYLE lo restringe a los "inscritos en el padrón". En este supuesto, lo rechazable es que la extensión autonómica de los derechos sociales se efectúe a través de un mero acuerdo político. Entendemos que debe contenerse en una fuente normativa, idealmente en una ley autonómica.

En conclusión, el reconocimiento adicional de derechos sociales a los inmigrantes ha sido sumamente tímido hasta la actualidad y se ha encontrado con el óbice de pronunciamientos jurisdiccionales poco respetuosos con las competencias autonómicas. No obstante, para los próximos años parece vislumbrarse una doble tendencia: al máximo reconocimiento normativo de los derechos sociales a través de las reformas estatutarias y a la incorporación de nuevos derechos sociales a partir del contenido mínimo uniforme establecido en la LODYLE.

## *2.2.- La colaboración necesaria en la integración social de los inmigrantes.*

En la relación entre el Estado y las CCAA en el proceso de integración social de los inmigrantes debe cumplir un papel relevante las relaciones de colaboración. El espectacular incremento de inmigrantes beneficiarios de derechos sociales en un breve espacio de tiempo ha modificado de forma notable las dimensiones y, en consecuencia, las necesidades financieras de determinados servicios públicos como asistencia social, educación, política de vivienda o asistencia sanitaria. La inversión que deben efectuar las CCAA, y los municipios ha desbordado las posibilidades financieras de estas administraciones con el riesgo de deterioro en la prestación del servicio o incluso el incremento de la sensación de discriminación de los nacionales beneficiarios de los mismos servicios. En esta situación, más allá de plantear la incorporación de la atención a inmigrantes a las variables de determinación de las necesidades financieras de las CCAA y, por tanto, al propio sistema de financiación de las mismas, el sentido positivo del deber de colaboración del Estado conlleva en este supuesto una auténtica obligación jurídica en un Estado autonómico cooperativo. El Estado no puede limitarse a ejercer su ámbito competencial específico, la ordenación de mínimos a la que antes nos referíamos, sino que debe prestar la colaboración a las CCAA para atender al carácter sobrevenido de estos costes financieros. En ese sentido, el deber de colaboración se ha concretado en la suscripción de convenios de colaboración en los que se garantiza la aportación financiera del Estado en la atención social a los inmigrantes. A partir, sobre todo, del año 2000 son muy numerosos los convenios de colaboración sobre asistencia a

inmigrantes, como puede comprobarse al revisar el apartado dedicado a las relaciones de colaboración en el *Informe Comunidades Autónomas*, que edita anualmente el Instituto de Derecho Público. Sin embargo, estos convenios no se rigen por un criterio de política de inmigración, consensuado por Estado y CCAA, sino que constituyen un procedimiento para ayudar financieramente a las actuaciones autonómicas referidas a los inmigrantes, sin insertarse de forma efectiva en las relaciones de colaboración.

A mi juicio, estos convenios de colaboración, suscritos con todas las CCAA, podrían encuadrarse en "planes y programas conjuntos", de los previstos en el art. 7 Ley 30/1992, en los que se establezcan por el Estado y las CCAA objetivos de interés común, actuaciones a desarrollar, aportaciones de medios personales y materiales y compromisos de aportación de medios financieros. Los convenios han adquirido una importancia cuantitativa para la aportación de fondos estatales que permiten a las CCAA hacerse cargo de los gastos sobrevenidos en la atención social a los inmigrantes, ante el espectacular crecimiento de su número en un breve periodo de tiempo. Pero, a su vez, estos convenios no responden a ningún criterio de política de inmigración. Acaso encuadrándolos en "planes y programas conjuntos" podría conseguirse, por un lado, garantizar la presencia del Estado en el diseño y orientación de la política de integración social y, por otro, a la vez, superar el carácter asistemático y caótico de estas actuaciones convencionales. El objetivo debería ser la definición de líneas comunes de priorización administrativa en la integración social, a la vez que se produce la transferencia de medios financieros desde el Estado, para su ejecución a través de los correspondientes convenios.

Pero, más allá de las limitaciones funcionales de los convenios, las relaciones de colaboración en aras de una adecuada ejecución de las políticas públicas de integración en las que concurren distintos ámbitos materiales y administraciones han encontrado en este periodo dos óbices fundamentales, que deben ser resueltos en los próximos años.

- 1) el deficiente funcionamiento del foro de colaboración previsto por la LODYLE en el ámbito de integración social y laboral de inmigrantes: el Consejo Superior de Política de Inmigración, en el que están representados el Estado, las CCAA y los municipios y;
- 2) la descoordinación vertical y horizontal de los instrumentos utilizados por el Estado y las CCAA para el desarrollo de las políticas públicas de inmigración: los denominados planes de inmigración.

### 2.3.- El deficiente funcionamiento del Consejo Superior de Política de Inmigración.

La LO 4/2000 ha intentado atender a la necesaria colaboración de las administraciones con competencia en integración social de inmigrantes mediante la creación de distintos lugares de encuentro, a los que ha dotado de funciones específicas, como el Foro para la Integración social de los inmigrantes, las Subcomisiones previstas en el seno de las Comisiones bilaterales de cooperación o, especialmente, el Consejo Superior de Política de Inmigración.

Este Consejo se ha convertido *ope legis* en el esencial foro de colaboración interadministrativa para la integración social. Su finalidad, según la propia LODYLE (art. 68) y el RD 344/2001, de 4 de abril, que lo desarrolla, es establecer las bases y criterios sobre las que se asentará la política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes. Estamos, en consecuencia, ante un órgano de colaboración de los previstos en el art. 5 de la Ley 30/1992, en un sector en el que existen distintas administraciones implicadas que ejercen competencias. Se trata, en fin, de una Conferencia Sectorial con dos peculiaridades: están representados también los municipios, pues tienen importantes competencias en este proceso, y este órgano de colaboración ha sido expresamente previsto por el legislador orgánico, como hemos comprobado.

En cualquier caso, existe unanimidad en afirmar que durante estos años el Consejo no ha logrado convertirse en el órgano de coordinación multilateral de las políticas de integración social de los inmigrantes que necesita el Estado autonómico. Los defectos que han impedido esta actuación efectiva son tanto normativos como de funcionamiento práctico. En el primer sentido, pese a que la propia Ley Orgánica menciona algunas de sus funciones y tareas, su concreción normativa en el RD 344/2001 y en el desarrollo reglamentario de la LODYLE ha sido deficiente. Sorprende, por ello, que el RD 2393/2004, que aprueba el nuevo Reglamento de ejecución de la LO 4/2000, no haya procurado atender a esta situación. Como se sabe, el desarrollo del Título IV no se contiene en el reglamento de ejecución de la Ley Orgánica sino en un paquete de reglamentos específicos aprobados en 2001. Acaso hubiera sido una buena oportunidad para integrarlos en el desarrollo general de la LODYLE, actualizándolos y concretando sus funciones en el proceso de integración social, a partir del constatado fracaso de su configuración actual. Más allá de su ubicación formal, distintos aspectos sustantivos merecerían un reconocimiento normativo para asegurar su eficacia. Son, por ejemplo, la interrelación con otras Conferencias Sectoriales directamente afectadas por el fenómeno migratorio (educación, sanidad, vivienda, asuntos sociales, etc.) o la previsión expresa de un segundo nivel administrativo. Además, su funcionamiento no ha

logrado generar una dinámica de interrelación del Estado y las CCAA, acaso con la excepción de su participación en el contingente de entrada de trabajadores. Así, los grupos de trabajo creados en su seno no han tenido apenas actividad y no se conocen impulsos específicos a las relaciones de colaboración que procedan de este órgano de coordinación multilateral. Su actuación se ha limitado a un esporádico intercambio de información y debate de las distintas cuestiones referidas a la inmigración.

En verdad, la situación no es distinta a la advertida en los restantes foros de encuentro interadministrativo en el Estado autonómico. En este ámbito se hace más visible porque los instrumentos de colaboración han sido específicamente previstos en una Ley Orgánica. Sin embargo, más allá de las previsiones normativas, debemos asumir la necesidad política de que las distintas instancias consideren la colaboración un cauce para atender problemas comunes de carácter funcional. En este supuesto, asumido que Estado y CCAA tienen facultades competenciales en la integración social de inmigrantes, el Consejo Superior de Política de Inmigración debe funcionar en el futuro como un órgano mixto de colaboración, con funciones deliberativas, que permita el establecimiento formal de un canal permanente de comunicación, a fin de adoptar acuerdos para lograr una orientación unitaria de las actuaciones respectivas de las distintas administraciones. No se trata, en todo caso, de una coordinación unilateral del Estado pues para ello se requiere un título competencial del que carece en este supuesto, sino una colaboración voluntaria, de mutuo acuerdo y sin alterar el reparto competencial, esto es, como una modalidad del principio de colaboración. Las diversas políticas públicas referidas a la integración social de los inmigrantes deben ser coordinadas, como una modalidad de colaboración. La coordinación producida en ese sentido no vulnera el principio de indisponibilidad de las competencias pues las partes optan por colaborar en el ejercicio competencial, manteniendo incólume la distribución de los ámbitos y capacidades de actuación en virtud de la titularidad de sus respectivas competencias. En ese sentido, para una adecuada política de integración social de los inmigrantes, el Consejo Superior de Política de Inmigración debería ser regulado y tener un funcionamiento efectivo que permitiera esa coordinación voluntaria en el proceso de integración social.

#### *2.4.- Los planes de inmigración como instrumento autonómico en la política de integración social de los inmigrantes.*

En la práctica política, las actuaciones de ambas administraciones para el ejercicio de sus competencias en integración social de inmigrantes se han vehiculado a través de los denominados

planes de inmigración, convertidos en instrumentos de ejecución de las políticas públicas. Los planes tienen rasgos que los hacen especialmente adecuados para atender al fenómeno de la integración social de los inmigrantes pues en pocos ámbitos resulta tan necesario un adecuado diagnóstico de la situación, una delimitación clara de los objetivos y prioridades y un sistemático programa de acciones concretas. Con éstos se pretende un enfoque global de la política de integración social, a partir de la ordenación sistemática de las diversas actuaciones previstas. Ciertamente, más allá de la descoordinación horizontal y vertical, a la que nos referimos más tarde, la experiencia debe ser valorada de distinta forma en el ámbito autonómico y estatal. Mientras el plan estatal apenas ha aportado nada al proceso de integración, en los planes autonómicos de inmigración concurren aspectos manifiestamente mejorables con otros rasgos positivos.

El Estado aprobó en 2001 un Programa Global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración (Plan GRECO), diseñado por el Ministerio del Interior, que se fundamentaba "en la necesidad de contar con un plan que aborde, desde una perspectiva global, el tratamiento de la extranjería y la inmigración en los próximos años"<sup>3</sup>. En realidad, se trata de un plan de actuación muy genérico, más declarativo que programático, que además carece de financiación específica y en el que priman, como corresponde a su origen en el Ministerio del Interior, las medidas de control sobre las de integración social. Existe un amplio consenso al valorar negativamente este Plan.

Incluso, resulta discutible, más allá de los resultados, que el Estado tenga facultades competenciales para aprobar un plan global de forma unilateral, sin vincularlo a los planes autonómicos. Las competencias del Estado en la integración social de los inmigrantes, al margen del estatuto jurídico, se concretan en la facultad para establecer lo básico, interpretado como el contenido mínimo uniforme, dejando a las CCAA el desarrollo normativo y la ejecución administrativa. Pues bien, los planes se sitúan justamente en el ámbito de la ejecución, al que no alcanza la competencia estatal.

Por otro lado, la experiencia de los planes autonómicos ha tenido más elementos positivos. La mayoría de las CCAA, a las que corresponde el ejercicio efectivo de servicios sociales vinculados a la integración de los inmigrantes, han aprobado Planes Interdepartamentales de

---

<sup>3</sup> Vid. Resolución de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración de 17 de abril de 2001.

Inmigración<sup>4</sup>. Su estructura suele ser coincidente: se inicia con la presentación de datos estadísticos que muestran la situación de partida en la CA y la descripción del marco normativo; a continuación, se formulan los objetivos que se pretenden lograr con el Plan y, en la parte esencial, se enumeran las medidas concretas a desarrollar, estructuradas por áreas de actuación. Finalmente, los distintos planes culminan con una referencia a la evaluación y seguimiento del Plan<sup>5</sup>.

Los principios generales que mencionan estos Planes son esencialmente tres: normalización, igualdad y transversalidad. La normalización implica la integración del inmigrante en los sistemas generales de prestación de servicios. En circunstancias concretas pueden preverse adaptaciones o atenciones especializadas adecuadas a las demandas concretas de los extranjeros o incluso servicios específicos para cubrir necesidades que sólo tiene ese colectivo, pero como situaciones excepcionales pues se rechaza de forma unánime la creación de estructuras paralelas de atención social a los inmigrantes. La igualdad conlleva la equiparación de derechos, deberes y oportunidades de la población inmigrante en relación a la autóctona. La transversalidad supone la adopción de un enfoque multidimensional de la integración social, planteando la actuación desde distintos ámbitos confluyentes.

Junto a estos principios generales se destacan también diversos principios operativos. Así, en primer lugar, se resalta la importancia de la participación de los agentes y organizaciones sociales y civiles en la elaboración y desarrollo de los planes. Puesto que el proceso de integración requiere la implicación de toda la sociedad, los planes deben contar con un amplio consenso político y social y en su elaboración deben participar los agentes sociales y la propia población inmigrante<sup>6</sup>. En ese punto conviene anotar, no obstante, la tendencia a derivar las tareas que corresponden a los poderes públicos en organizaciones no gubernamentales a través de subvenciones o convenios, apareciendo como destinatarias de los fondos comprometidos. La opción resulta oportuna cuando estas organizaciones están en mejores condiciones para prestar los servicios por su cercanía al

---

<sup>4</sup>Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma en aprobar un Plan de Inmigración plurianual. Incluso tras esa experiencia, se ha puesto en marcha un II Plan con vigencia de 2001 a 2004. Le han seguido otras Comunidades, incluso en algunos casos mejorando el modelo. Así, Andalucía, Aragón, Canarias, La Rioja, Murcia, Navarra, Madrid, Baleares o País Vasco. Las restantes CCAA han mostrado su voluntad de elaborar Planes de estas características. Resulta llamativa la situación de Valencia que tras anunciarlo en distintas ocasiones, incluso con partidas presupuestarias específicas, no lo ha aprobado todavía. En muchos de estos casos el Plan tenía vigencia para el periodo 2001-2004, por lo que se está elaborando un nuevo Plan.

<sup>5</sup> Una interesante descripción comparativa de los distintos planes autonómicos puede consultarse en C. BONINO COVAS, J. ARAGON MEDINA, F. ROCHA SANCHEZ, *Los planes de las CCAA para la integración social de las personas inmigrantes*, Confederación Sindical de CCOO, Madrid, 2003.

<sup>6</sup> Por ello, resulta sorprendente que la elaboración de un Plan sea sometida a concurso público como ha ocurrido en Madrid, para el que sucederá al vigente (2001-2004).

inmigrante pero no puede conllevar la dejación de funciones públicas por parte de una administración, que se limita a trasladar fondos a estos sujetos privados. En segundo lugar, es una *condición sine qua non* la descentralización en virtud del papel fundamental que cumplen las administraciones locales en cuanto administración en contacto directo con el inmigrante, no sólo en la prestación de servicios sino incluso en la acreditación de su presencia a través del empadronamiento. En tercer lugar, se hace especial hincapié en la coordinación interna entre los distintos departamentos autonómicos y organismos públicos implicados. Así, se han creado comisiones interdepartamentales e incluso se han centralizado las políticas autonómicas en un solo órgano.

Los planes contemplan medidas enmarcadas en las áreas de empleo, formación, educación, vivienda, salud o servicios sociales, entre otras. En general, puede decirse que se presta especial atención a los servicios sociales y a la educación, mientras que otras áreas, por ejemplo, vivienda o salud, suelen ser más soslayadas. Destaca la excesiva diferencia en las prioridades de forma que en algunos planes se prevén numerosas acciones relacionadas con la salud mientras apenas se atiende a la vivienda (Andalucía), y en otros ocurre lo contrario (Baleares). Sería conveniente un equilibrio de las distintas áreas de actuación o, en su caso, una justificación de las prioridades.

En cuanto a las características de las acciones anotamos dos rasgos sobre los que debe hacerse especial hincapié pues denotan el alcance *real* de un Plan, y no son cumplidos por todos ellos. En primer lugar, es importante que las acciones sean precisas pues una mención demasiado genérica permite su elusión por parte de los poderes públicos. Así, por ejemplo, se indican exactamente los inspectores de trabajo que se destinarán específicamente al trabajo irregular de inmigrantes (como hace el Plan de Aragón) o los porcentajes concretos de niños inmigrantes que pueden estar en la misma clase para un adecuado desarrollo del proceso educativo. En segundo lugar, las acciones deben atender primordialmente a los problemas más acuciantes advertidos en la integración social. Así, en materia de empleo se pretende reducir la irregularidad en dos sectores específicos: servicio doméstico y agricultura; en salud, más allá de facilitar el acceso al sistema se atiende a la situación de dos colectivos: las mujeres, concretamente en cuanto a sus derechos sexuales y reproductivos, y los niños, con un programa de vacunación y un específico protocolo de "niño sano" que incluya aspectos diferentes a los aplicados a los niños autóctonos; en vivienda se adoptan medidas para evitar la concentración de inmigrantes en zonas urbanas degradadas; en educación, resulta fundamental la distribución del alumnado inmigrante, garantizando que todos los centros sostenidos con fondos públicos abran sus puertas a niños inmigrantes o reduciendo la ratio



profesor-alumno, etc. Se recoge también en algunos planes, de forma muy adecuada, la intervención específica sobre determinados colectivos, concretamente las mujeres, los menores y los jóvenes, con medidas específicas (Navarra).

Más allá de las políticas sectoriales, los planes suelen contener un área específica sobre sensibilización para el fomento de la interculturalidad y la lucha contra la xenofobia y el racismo. Denota la naturaleza bidireccional del proceso de integración, que reconoce la necesaria actuación sobre la sociedad de acogida, en el sentido también apuntado por la Unión Europea. En todo caso, cada CA ha desarrollado una estrategia de sensibilización distinta, sin que se adviertan pautas comunes. Parece importante que en los próximos años se produzca un franco intercambio de experiencias para valorar cuales de los procesos seguidos han dado mejores resultados.

Del repaso a los distintos planes vigentes en los últimos años, especialmente en el periodo 2001-2004, resaltan algunos aspectos *mejorables* que deberían ser abordados en el próximo periodo de aplicación. Me atrevo a apuntar los siguientes: a) suele faltar un adecuado diagnóstico de partida para determinar las necesidades que deber ser atendidas, especialmente abundan datos genéricos sobre la inmigración y faltan datos específicos sobre la situación de la educación, la sanidad o la vivienda en la respectiva CA; b) en algunos planes no se incluye una efectiva dotación presupuestaria, con lo que las medidas propuestas se convierten en un mero *desideratum*, al albur de la disponibilidad de recursos o de las condiciones políticas concretas; los estudios económicos de las actuaciones previstas, la cuantificación del gasto que su puesta en práctica requiere y la consignación presupuestaria de las cantidades necesarias son garantías del cumplimiento efectivo de los planes; c) los calendarios de ejecución de las diversas acciones están establecidos con un escaso nivel de detalle y en pocos supuestos se efectúa un desglose presupuestario de las distintas áreas por años de ejecución; d) en el seguimiento de los planes, la administración debe ser puntual en la convocatoria de las reuniones, con la participación de los agentes sociales; e) en el fundamental proceso de evaluación de los planes no suelen contenerse los indicadores, indispensables para el desarrollo de estos procesos o en otros casos se asigna la tarea de evaluación de modo exclusivo a la Administración, sin participación de las organizaciones sociales.

Estamos en los primeros años de una experiencia que, aun con dificultades y una cierta tendencia al *artificio*, ha aportado elementos positivos. Resulta crucial, de todos modos, que los procesos de evaluación de las acciones planificadas sean rigurosos para definir las que han logrado

los objetivos previstos y mejorar el funcionamiento de los diversos programas en los periodos sucesivos.

En todo caso, más allá de superar las deficiencias advertidas para que las acciones propuestas sean realmente efectivas y no meramente *orientativas*, es preciso procurar, en general, la coordinación y el intercambio de experiencias entre las distintas CCAA y con el Estado. Más allá de sus elementos positivos, estos planes pueden ser sometidos a crítica por la ausencia de coordinación horizontal, esto es, entre los aprobados por las distintas CCAA, y vertical, con la actuación del Estado. Las distintas CCAA han efectuado esfuerzos en aras de la integración social de los inmigrantes pero de forma *autárquica*, sin relación con las otras administraciones que también actúan en las mismas áreas. Incluso se advierten diferencias en la manera de afrontar idénticos supuestos. En definitiva, hasta ahora los planes han estado al margen de los mecanismos de relación intergubernamental, más allá de un informal intercambio de experiencias. Concretamente en el Consejo Superior de Política de Inmigración no han sido debatidas las distintas experiencias en la aplicación de los planes durante los últimos años. Ocurre que ni la Ley Orgánica, ni el reglamento de ejecución, ni los diversos planes, estatal o autonómicos, han previsto esta colaboración. La consecuencia es que en la actualidad una CA planifica su política de menores, atención social a inmigrantes o ayudas a la vivienda sin tener en cuenta la política de la CA limítrofe en la que puede encontrarse el mismo inmigrante en otro momento de su estancia en España. La coordinación de los planes de cada CA con los restantes planes autonómicos y la política estatal de inmigración es una exigencia de un autonomismo cooperativo pero, además, resulta muy útil desde una perspectiva funcional. El conocimiento de los programas y acciones adoptadas en las distintas CCAA y sus resultados efectivos puede coadyuvar a la mejora de las respectivas políticas autonómicas. El análisis detenido de los planes muestra en cada uno de ellos medidas interesantes que no han sido recogidas en los restantes, pero que sin duda lo serían de ser conocidos sus efectos. No parece suficiente para alcanzar este objetivo el intercambio informal de información. El foro para la puesta en común de experiencias en materia de integración social es el Consejo Superior de Política de Inmigración. En éste deberían valorarse los distintos planes elaborados y, sobre todo, evaluarse los resultados de las distintas acciones aplicadas.

### **3.- Participación autonómica en la situación jurídico-administrativa de los inmigrantes.**

Como se ha apuntado, la LODYLE se refiere a los derechos que prestan las CCAA a los inmigrantes distinguiendo diversos estatutos en función de su situación administrativa: residentes,

inscritos en el padrón o que simplemente se encuentren en España. Sin embargo, pese a esa interrelación de situación administrativa y derechos sociales, no existen cauces para la participación autonómica en las decisiones del Estado referidas al régimen jurídico de los inmigrantes. Esta reserva competencial exclusiva del Estado abarca, como advertíamos al inicio, a todos los permisos y autorizaciones previstos en la Ley, así como a sus renovaciones, y al sistema de infracciones y sanciones que puede dar lugar a la devolución, el retorno o la expulsión del inmigrante. Sabemos ya que conocer la situación administrativa es una premisa para prestar los servicios públicos pues determinan la forma de atención. Por tanto, ambos aspectos están imbricados de forma inescindible y resulta rechazable la absoluta exclusión de las CCAA en lo referido al régimen jurídico de los inmigrantes.

Parece evidente, desde esta perspectiva, que una medida inicial para evitar esta separación y sus efectos negativos es la participación autonómica en este ámbito competencial a través del Consejo Superior de Política de Inmigración como lugar de encuentro legalmente previsto en materia de inmigración. La actuación de éste no puede ceñirse a la integración social y laboral del inmigrante, como se deduce del art. 68 LODYLE, sino extenderse a la completa situación administrativa de los inmigrantes pues las CCAA tienen un interés específico en conocer esa situación para el ejercicio de sus competencias propias. De la misma forma que en los ámbitos de competencia autonómica, el Consejo permite la participación estatal, en los de competencia estatal debería habilitarse la participación autonómica. Sin embargo, no ha ocurrido así. Por ello, debería plantearse que, con las modificaciones normativas pertinentes, aprehendido de forma distinta a la actualidad, permita la participación autonómica en la determinación de la situación administrativa de los inmigrantes mediante un reconocimiento específico entre sus funciones.

También las subcomisiones de cooperación previstas en la Disposición Adicional Segunda de la LO 4/2000 (incluida por la LO 8/2000), en el seno de las Comisiones bilaterales entre el Estado y las CCAA (art. 5 Ley 30/1992), pueden cumplir una función para hacer efectiva esta participación autonómica. Su objeto es precisamente analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros y su razón de ser precisamente la concurrencia competencial en cuanto en esos ámbitos de residencia y trabajo, la competencia estatal, sustentada en el art. 149.1.2 CE, concurre con la autonómica derivada de las competencias que tengan reconocidas en sus Estatutos de autonomía en materia de ejecución laboral, empleo y asistencia social. La presencia de competencias de ambas administraciones obliga a coordinar el ejercicio competencial.

Destacada la importancia de que el Consejo Superior de Política de Inmigración se ocupe también de los aspectos referidos al estatuto jurídico del inmigrante, sin ceñirse a su integración social, el sentido de estas subcomisiones bilaterales podría consistir en que, a partir de los acuerdos multilaterales adoptados en el Consejo, garanticen una eficaz comunicación y coordinación del Estado con las CCAA, en un segundo nivel técnico, y, particularmente, en determinados territorios con notable incidencia del fenómeno migratorio<sup>7</sup>. Sin embargo, su funcionamiento en la práctica ha sido muy escaso.

Ni el Consejo Superior ni las subcomisiones de cooperación han permitido una auténtica participación autonómica en la determinación del régimen jurídico de los inmigrantes, sino que han ceñido su actuación al contingente, con las limitaciones que analizamos a continuación. A consecuencia de estas deficiencias, se ha iniciado en algunas CCAA el debate sobre la solicitud de la transferencia de la gestión de la política de inmigración, amparándose en la necesidad de garantizar un adecuado ejercicio de sus competencias en integración social. Nos detenemos en ambas cuestiones.

### *3.1.- Participación autonómica en la elaboración de los contingentes.*

Existe un aspecto del régimen jurídico del inmigrante en el que concurre una competencia autonómica expresamente reconocida: los permisos de trabajo en relación a la ejecución laboral. Por ello, para no alterar la distribución competencial, las CCAA intervienen en el proceso de incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo. La LODYLE contiene diversas previsiones en ese sentido, ceñidas a la elaboración del contingente anual de trabajadores extranjeros a los que se concederá autorización de residencia y trabajo, sin extenderlo a la gestión de ese contingente ni a las autorizaciones para trabajar, que continúan perteneciendo al ámbito exclusivo del Estado<sup>8</sup>. En verdad, la determinación del contingente es el único supuesto en el que la ley exige para la concreta decisión estatal una previa participación autonómica tanto por la intervención propositiva de las

---

<sup>7</sup> El precepto menciona expresamente la creación de una subcomisión para la relación con Canarias en virtud de su situación geográfica, la fragilidad del territorio insular y su lejanía del continente europeo. Sin embargo, esta mención específica tras la regulación general significa únicamente que se vincula a las especiales necesidades en materia de inmigración de un determinado territorio por sus circunstancias territoriales y la presión migratoria.

<sup>8</sup> El traspaso de las CCAA de los servicios públicos de empleo provoca, inevitablemente, una mayor intervención autonómica en los procedimientos de autorizaciones para trabajar. Así, más allá de lo que se indica en el texto sobre los contingentes, en el régimen general la autorización de residencia temporal y trabajo precisa como requisito que la situación nacional de empleo permita la contratación del trabajador extranjero. Para ello, el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura lo efectuará el Servicio Público de Empleo Estatal pero "de acuerdo con la información suministrada por servicios públicos de empleo autonómicos" (art. 50 a) RD 2393/2004).

Comunidades Autónomas como a través del informe que debe emitir el Consejo Superior de Política de Inmigración, esto es, el único procedimiento participado que se prevé en la legislación vigente de inmigración y el único ámbito de relación estable y formalizada entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El contingente es la principal vía ordinaria de solicitudes de permisos de trabajo para la inmigración económica. A través de éste el Estado decide anualmente el número de nuevos permisos de trabajo que se concederán por sectores laborales y por CCAA, lo que hace inevitable la participación de éstas pues supone que recibirán anualmente un número determinado de inmigrantes a los que deberán prestarles los servicios sociales correspondientes e integrarlos en la sociedad de acogida. Según el art. 39 de la LODYLE la intervención autonómica en la determinación del contingente es doble: a) a través de la propuesta de necesidades laborales que elevan las CCAA al Ministerio de Trabajo y que constituye la base de la decisión que posteriormente adopta el Gobierno<sup>9</sup>; b) a través de la representación autonómica en el Consejo Superior de Política de Inmigración, que elabora un Informe sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes. También las citadas subcomisiones de cooperación en el seno de las comisiones bilaterales entre Estado y CCAA pueden cumplir algún papel en este proceso.

A esto se limita la participación autonómica en la elaboración del contingente: propuesta de necesidades laborales realizada por las CCAA, tras recibir las solicitudes de organizaciones empresariales y las consideraciones de las sindicales; su presencia en el Consejo Superior que elabora un informe sobre situación de empleo e integración social y la posibilidad de debatir aspectos concretos en la Subcomisión bilateral de cooperación.

Sin embargo, este procedimiento participado no vinculante en la fijación del contingente ha resultado insatisfactorio por dos razones. En primer lugar, a partir de estas consultas, y otras previstas en la Ley Orgánica, la Secretaria de Estado de Inmigración elabora el contingente y lo presenta ante la Comisión Interministerial de Extranjería para que informe sobre la procedencia de elevarla al Gobierno (art. 79.3 RD 2393/2004). Ello supone que no se ha configurado un

---

<sup>9</sup> El RD 2393/2004 apenas añade nada a esta participación autonómica; por el contrario, la diluye con la concurrencia de otros intervinientes no previstos por el legislador. Así, señala el art. 79 que la elaboración del contingente "corresponderá a la Secretaria de Estado de inmigración, previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita, que tendrá en cuenta en todo caso la información sobre la situación nacional de empleo suministrada por el Servicio Público de Empleo estatal y las propuestas que eleven las CCAA. Dichas propuestas se realizarán tras haber recibido las solicitudes de las organizaciones empresariales de ámbito provincial, y, en su caso, las consideraciones que les hubieren hecho llegar las organizaciones sindicales de idéntico ámbito".

procedimiento que garantice alguna forma de vinculación a la propuesta autonómica como, por ejemplo, la necesidad de justificar los cambios efectuados en esa propuesta. Además, en segundo lugar, las CCAA participan en este procedimiento de la misma forma que lo hacen las organizaciones empresariales y los sindicatos, esto es, como un actor socio-político más, en un marco amplio de consultas, y no como el titular de las competencias sobre los servicios sociales que deberán prestarse a los inmigrantes. Incluso, tras la aprobación del RD 2393/2004 se acentuará esta situación pues, además de mantener la casi absoluta ignorancia de la intervención autonómica, más allá de reiterar lo que ya dice la Ley Orgánica, las importantes funciones otorgadas a la Comisión Laboral Tripartita suponen el reforzamiento de la posición de los agentes sociales en detrimento de las CCAA, cuya intervención resulta formal y materialmente diluida.

Pero, más allá de esta deficiente participación en la determinación del contingente merece apuntarse también la absoluta exclusión autonómica en su gestión, lo que incrementa el déficit de participación.

La gestión del contingente se refiere al procedimiento para la contratación de los trabajadores extranjeros: ofertas en los países de origen, selección de inmigrantes, etc. Las CCAA han sido excluidas de este proceso, una vez aprobado el Acuerdo del Consejo de Ministros que fija el contingente anual. En la actualidad, señala el RD 2393/2004 que "las diferentes actuaciones de gestión, selección, intervención social y concesión de autorizaciones de residencia y trabajo, entre otras que sean consecuencia de la ejecución del contingente, se desarrollarán en los términos que el Gobierno establezca en el acuerdo adoptado" (art. 79.4). La consecuencia negativa de esta previsión es que se reconoce la competencia estatal, sin un hálito de competencia autonómica; la positiva es que no impide al Gobierno prever en el mencionado Acuerdo la participación autonómica en este proceso. Tal participación no precisaría ninguna modificación constitucional sino que, al contrario, sería más conforme al reparto competencial de nuestra Constitución territorial que la existente en la actualidad. El sustento jurídico está en la competencia autonómica sobre ejecución laboral, que no determina la asunción de esta gestión, como apuntan algunas propuestas de reformas estatutarias, por la competencia estatal derivada del 149.1.2 CE y la inescindibilidad de trabajo y residencia en nuestro ordenamiento, pero si impele la participación autonómica; la justificación funcional se sustenta en el mayor conocimiento de la realidad empresarial y socio-laboral de la Comunidad Autónoma.

La gestión autonómica del contingente debe vincularse al establecimiento de oficinas propias de la CA en el extranjero, destinadas a intervenir en el proceso, como se ha planteado en Cataluña. Sin duda, a partir de la STC 165/1994 las CCAA pueden realizar actividades con proyección exterior. Sin embargo, en este supuesto ocurre que si la actuación de esta oficina no se encuentra coordinada con el Estado podrían incidir en el diseño de la política de inmigración y, por ello, resultarían contrarias a la Constitución no por vulnerar el art. 149.1.3 CE, sino el art. 149.1.2 CE. La insuficiente participación autonómica no justifica una actuación unilateral por parte de las CCAA. En ese sentido, la gestión del contingente debe ser un procedimiento participado, de forma similar a lo que se ha previsto para su elaboración, en el que las CCAA en relación con los empresarios autóctonos elaboren los informes previos a la resolución de los procedimientos por el Estado.

En definitiva, para superar la indefinición actual, debería procurarse en los próximos años la participación autonómica directa o a través del Consejo Superior de Política de Integración en las actuaciones que afectan al régimen jurídico de los inmigrantes, incluida la facultad de informar en procedimientos administrativos como la reagrupación familiar o la residencia temporal, por su vinculación al ámbito competencial autonómico. En ese sentido, resultan regresivos algunos preceptos del RD 2393/2004, que han soslayado esa participación, como el art. 42.2 CE.

En conclusión, la competencia autonómica en materia laboral no incluye la facultad autonómica para conceder los permisos de trabajo pues en la inmigración económica resultan inescindibles estas autorizaciones para trabajar de los permisos de residencia e incluso de los procedimientos de infracción y sanción, esto es, concurre esa competencia autonómica con la estatal sobre el régimen jurídico de los inmigrantes, derivada del 149.1.2 CE. Por ello, resulta precisa la colaboración de ambas administraciones, que puede concretarse en la participación autonómica realmente efectiva tanto en la elaboración y gestión del contingente como en las autorizaciones de trabajo de régimen general<sup>10</sup>. Ciertamente, en la práctica se advierte una marginación de las CCAA, que no tiende a remitir sino que se ha acentuado con el nuevo reglamento de ejecución de la LO 4/2000 (RD 2393/2004). Esto provoca, por un lado, la falta de estímulo para participar en el procedimiento legalmente previsto y, por otro, la solicitud política de la transferencia de la gestión

---

<sup>10</sup> Mencionábamos antes, y ahora reiteramos, que la creación de los servicios autonómicos de empleo tras el traspaso de esta materia ha hecho más inevitable esa participación. Vid. art. 50 a) RD 2393/2004.

en esa materia a través del cauce de atribución extraestatutaria de competencias del art. 150.2 CE<sup>11</sup>. Sin embargo, creo que el marco normativo vigente permite avanzar en los procedimientos participados, sin alterar el ejercicio competencial, de forma que la gestión de las autorizaciones para trabajar, inescindiblemente vinculadas a la residencia, sean cogestionados entre el Estado y las CCAA. En ese contexto, las CCAA pueden mantener la relación con los empresarios autóctonos y emitir informes sobre la integración social de estos inmigrantes a través de los órganos de colaboración ya previstos en el ordenamiento: el Consejo Superior de Política de Inmigración y las subcomisiones bilaterales de cooperación.

### *3.2.- La propuesta de atribución extraestatutaria de la gestión ordinaria de la política de inmigración a las CCAA.*

La interrelación del acceso a las prestaciones sociales con la situación administrativa del inmigrante y las deficiencias de la regulación actual en la que la administración autonómica, competente para la prestación de servicios públicos en virtud de sus títulos competenciales sectoriales, desconoce los diversos aspectos del régimen jurídico del inmigrante al que debe atender ha justificado la propuesta política efectuada fundamentalmente desde Cataluña de solicitar al Estado la atribución de la gestión de la política de inmigración.

El cauce constitucional para ello es la atribución extraestatutaria de competencias a través de una Ley orgánica de transferencia y delegación, del art. 150.2 CE, al menos en los aspectos que no encuentran amparo en las facultades autonómicas de ejecución laboral. No se plantea una transferencia incondicionada de la materia inmigración, como paso previo a la reforma estatutaria o para evitar ésta por la exigencia de referéndum. Se pretende una transferencia limitada a la gestión de la política de inmigración: tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y renovación de los permisos de residencia y trabajo o tramitación de los procedimientos de infracción o sanción, en fin, las facultades ejecutivas que ejercen las Oficinas de Extranjeros, mientras que las de elaboración de la normativa aplicable continuarían siendo ejercidas por el Estado. Se plantea, en fin, que las CCAA gestionen la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y renovación de permisos de residencia y trabajo y de las infracciones y sanciones, aplicando las normas elaboradas por el Estado y bajo el control de éste.

---

<sup>11</sup> El Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004 de Cataluña se quejaba de la insuficiente participación de las Comunidades Autónomas en la determinación del contingente de trabajadores inmigrantes, pese a las previsiones legales.



La justificación de esta propuesta no es política, mayor autogobierno, sino funcional: potestad reglada en ejecución de la normativa estatal que ejerce mejor la administración en contacto con el inmigrante. Se sustenta, por tanto, en la cercanía al ciudadano y la importancia del conocimiento de su situación administrativa para la prestación de los servicios sociales. Se pretende que el competente para prestar el servicio público y, con ello, el que decide sobre su concesión o denegación a un inmigrante, se encargue también de la tramitación de los permisos de residencia y trabajo y del procedimiento sancionador.

Con estos perfiles, la propuesta no vulnera el límite de "su propia naturaleza" del art. 150.2 CE. La cuestión a plantear es si tiene realmente una justificación funcional, esto es, si puede presumirse que la transferencia asegurará una mayor eficacia en la gestión de las políticas migratorias, pues éste es su presupuesto habilitante. Desde esa perspectiva, tengo algunas dudas de que la transferencia sea la mejor solución a los problemas advertidos. El traspaso de los medios y personal para la gestión de la política de inmigración a las Comunidades Autónomas supondría inexorablemente la independencia funcional de los aplicadores de las normas de extranjería en cada Comunidad Autónoma respecto a la Administración general del Estado, y con ello la imposibilidad efectiva de unificar la práctica aplicativa de las diversas CCAA a través de circulares o instrucciones dirigidas por una autoridad de otra Administración, en relación a la cual los aplicadores de la política de inmigración no tienen ningún tipo de dependencia, ni orgánica ni funcional.

Esta gestión diversificada en cada Comunidad Autónoma resulta especialmente problemática por las características específicas de la inmigración. En esta política es muy amplio el margen de apreciación administrativa, no sólo en lo referente a control de entrada sino también en régimen de estancia, en procedimientos de retorno, devolución o expulsión o en los procedimientos sancionadores. La ejecución no puede separarse de la normación o, dicho de otra manera, la organización administrativa determina la proposición normativa. Por ello, ambas funciones deben mantenerse imbricadas. Para atender a una deficiencia cierta: que las CCAA pueden no conocer la situación administrativa de los inmigrantes a los que deben prestar los servicios públicos, se puede generar otra mayor: el tratamiento diverso de la inmigración en las distintas CCAA, por el amplio margen de apreciación administrativa en la materia y la no dependencia respecto a la administración general del Estado de los encargados de la aplicación normativa, una vez producido el correspondiente traspaso. Sostenemos, por ello, frente a la situación actual de ejecución centralizada

sin participación autonómica alguna y la propuesta de traspaso de medios y personal a las CCAA para la gestión autonómica, el desarrollo de las relaciones de colaboración en el ejercicio competencial. Especialmente importante me parece el desarrollo de los procedimientos de participación autonómica.

#### **4.- La política de inmigración: una tarea compartida por las distintas administraciones.**

La directriz de la política de inmigración debe ser la imbricación del proceso de integración social y su régimen jurídico-administrativo, ámbitos competenciales respectivos de las CCAA y el Estado, con los matices anotados más atrás, pero con una intensa vinculación recíproca pues el acceso a las prestaciones sociales está unido a la determinación de la situación jurídico-administrativa. De ello resulta la necesaria colaboración del Estado y las CCAA en el ejercicio de sus respectivas competencias pues cada una de las decisiones de la administración competente incide en el ámbito de interés de la otra. Debe producirse, además, este ejercicio competencial, con la concurrencia de las organizaciones sociales y la presencia de los propios inmigrantes a través de los órganos creados con ese objeto (Foro para la Inmigración o Consejos Asesores en las diversas CCAA). Sin embargo, como hemos mostrado en las páginas previas no ha sucedido así hasta la actualidad pues el Estado ha desarrollado una política propia y expansiva de inmigración, de la que, a lo sumo ha informado a las CCAA y éstas han aprobado planes de inmigración sin comunicación alguna con las restantes CCAA y el Estado. Los únicos puntos de contacto han sido los encuentros, más informativos que deliberativos o, por supuesto, decisorios en el Consejo Superior de Política de Inmigración o los convenios a través de los cuales el Estado ha sufragado algunas necesidades financieras de las CCAA vinculadas al incremento del número de inmigrantes. Concluimos, por tanto, con algunas propuestas que, de aplicarse, puedan permitir una adecuada articulación territorial de las políticas migratorias, que no se ha producido hasta la actualidad.

1. En primer lugar, resulta casi obvio recordar la necesidad de contar con un lugar de encuentro efectivo de las distintas administraciones con facultades competenciales en inmigración, de forma que se permita un conocimiento cercano de los flujos migratorios, su procedencia y evolución cuantitativa, a la vez que se analicen los aspectos relativos a la integración social. Ese lugar de encuentro debe ser el Consejo Superior de Política de Inmigración pero tras su necesaria *reformulación*, pues durante estos años no ha cumplido la función de impulsar las relaciones entre las administraciones estatal, autonómicas y locales. Parece preciso potenciar la presencia y la participación de las CCAA y municipios, superando su anodina situación actual tanto en la práctica

política como en su formulación jurídica. En la práctica ha actuado como mero órgano de intercambio de información. En su formulación jurídica, no puede limitar su supuesto de hecho a la integración social de los inmigrantes o a la formulación genérica de las líneas fundamentales de la política de inmigración sino intervenir en la situación administrativa de los inmigrantes.

Respecto a la integración social, en el Consejo deberían elaborarse, valorarse o evaluarse, según los distintos supuestos, los instrumentos que hacen efectiva esa política de competencia esencialmente autonómica, y local, aunque a menudo en el marco de las bases estatales. Son, específicamente, los convenios de colaboración, que deberían incardinarse en "planes y programas conjuntos", en lugar de constituir actuaciones aisladas e inconexas, y los planes autonómicos de inmigración, valorados y evaluados en el Consejo.

2. En este marco de colaboración, deberían plantearse también medidas específicas para la participación autonómica en la gestión de la situación administrativa de los inmigrantes, que permita aplicar adecuadamente las políticas de integración social. Así, a través de convenios de colaboración podría alcanzarse no sólo un fluido cauce de información sino el ejercicio compartido de las competencias sobre inmigración sin alterar los respectivos títulos competenciales. En concreto, las actuales Oficinas de Extranjería más que traspasadas a las CCAA deberían ser compartidas con éstas, de forma que, desde esas dependencias administrativas unificadas, los funcionarios autonómicos atiendan a los inmigrantes que demandan servicios públicos de su competencia, participando en el procedimiento administrativo con informes relativos al ámbito competencial autonómico, incluso a través de encomiendas de gestión de la tramitación e informe de la decisión administrativa estatal. Las Oficinas de Extranjeros deberían ser estatales y autonómicas: estatales para regular el régimen jurídico del inmigrante y autonómicas para la prestación de servicios públicos, sin diferenciar ambas funciones, que en la práctica están imbricadas. Con este fin pueden cumplir una importante función las subcomisiones bilaterales de cooperación previstas precisamente para atender a cuestiones de trabajo y residencia, pues permiten un análisis conjunto de las distintas situaciones concretas que se plantean en la gestión de la política de inmigración en una determinada Comunidad Autónoma.

3. En cuanto a los contingentes y, en general, a las autorizaciones administrativas para trabajar, más que traspasar su gestión a las CCAA, deberían concretarse formas intensas de participación autonómica, de manera que no intervengan en el procedimiento como un actor socio-

político más sino como el titular de las competencias, no sólo sobre los derechos sociales que deberán prestarse a los inmigrantes, sino, de forma concurrente, en materia laboral.

En conclusión, entiendo que con estos rasgos las CCAA pueden desarrollar en los próximos años políticas públicas en inmigración, apenas apuntadas hasta la actualidad. El presupuesto de partida es, a mi juicio, aceptar, al igual que debe hacerlo el Estado, que la inmigración no es una materia competencial en cuyo ejercicio pueda establecerse una tajante división funcional. Estamos ante un fenómeno social de envergadura, respecto al cual no puede pretenderse una garantía estricta del respectivo ejercicio competencial por dos razones: en primer lugar, por su carácter ontológicamente transversal, que abarca a diversas materias competenciales; en segundo lugar, porque en inmigración la actuación administrativa, con un amplio margen de discrecionalidad, destaca incluso sobre la regulación normativa. Por ello, más allá de las políticas públicas estatales sobre flujos migratorios, mediatizadas por las normas europeas, o las políticas públicas autonómicas sobre prestaciones sociales resulta precisa una política pública global que englobe ambos ámbitos inescindibles (situación administrativa e integración social) y, por tanto, a las administraciones titulares de las respectivas competencias. Cada administración debe poner los medios materiales y personales de que dispone al servicio de un adecuado tratamiento de un fenómeno que está mutando nuestra estructura social. No ha sido ese, ciertamente, el camino seguido en estos años por las distintas administraciones. El Estado ha rechazado cualquier forma de participación autonómica en el ámbito del régimen jurídico de los inmigrantes, pese a su incidencia en prestaciones sociales de competencia autonómica, e incluso pretende extender su competencia en integración social. Por otro lado, algunos territorios han planteado directamente asumir la gestión autonómica de la política de inmigración, con el correspondiente traspaso de medios y personal desde la administración general del Estado. Sin duda, existe una vía intermedia, pero requiere como premisa una "cultura de la colaboración", ausente en la práctica de nuestro Estado autonómico, al menos hasta la actualidad.

-----

## Capítulo 14.- Las políticas locales en el ámbito de la inmigración.

Miguel Pajares  
XXX

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- La actuación local y el contexto europeo. 3.- Los principales dilemas para la actuación local. 4.- Las políticas locales de inmigración que se están desarrollando en la actualidad en España. 4.1.- En Andalucía. 4.2.- En Cataluña. 4.3.- En Euskadi. 4.4.- En otras CCAA y grandes ciudades. 5.- Comentarios finales.

\* \* \*

### 1.- Introducción.

La perspectiva local con la que se afronta el fenómeno de la inmigración viene derivada de la necesidad de favorecer la integración social de las personas inmigradas. Los ayuntamientos comienzan a plantearse el asunto de la inmigración cuando se manifiestan las carencias en los procesos de integración y cuando surgen determinados conflictos relacionados con tales carencias. Hasta los años noventa el volumen de nuestra inmigración extranjera fue tan escaso que el asunto no estuvo en la agenda de los gobiernos municipales, y será ya a mediados de los noventa cuando algunos ayuntamientos comienzan a planificar sus actuaciones en este terreno.

Los gobiernos locales perciben la importancia de favorecer la integración social de la población inmigrada por tratarse de la Administración más cercana a las personas. Las zonas urbanas son el principal destino de los migrantes y es en ellas donde se produce el mayor impacto del proceso migratorio, dando lugar a determinados desajustes y a nuevas necesidades de servicios y actuaciones. También en otros países europeos han sido los ayuntamientos los que más han destacado en el desarrollo de políticas de integración social. Hay países, como el Reino Unido y Holanda, en los que tales políticas descansan principalmente sobre la Administración Local, y otros, como Francia, en los que ha sido el Estado el que ha adoptado las principales iniciativas, pero su desarrollo también ha recaído sobre los municipios.

En España, no son muchos los ayuntamientos que comienzan a hacer políticas sociales para la inmigración a mediados de los noventa, y, en realidad, ha sido ya en los años dos mil cuando se ha generalizado la preocupación por definir políticas públicas en este terreno. En los últimos cuatro años se han extendido prácticas como la de elaborar planes o programas locales en los que se define la actuación municipal integral relacionada con el fenómeno de la inmigración.

El retraso en la definición de las políticas públicas favorecedoras de la integración es algo común a todos los países europeos receptores de inmigración. En realidad, tales políticas no aparecen en Europa hasta que se impone la idea de que el destino de los inmigrantes es mayoritariamente su integración en la sociedad receptora. Lo que sucedió en España hasta mediados de los noventa había sucedido en otros países europeos durante los cincuenta, los sesenta y los setenta, cuando dominaba la idea de la temporalidad de las migraciones. Se suponía que los inmigrantes estaban unos años y se volvían después a su país de origen. En Alemania se acuñó el término de "trabajadores invitados", y éste fue, en general, el concepto que se estuvo manejando, hasta que la realidad fue demostrando que el retorno no se producía de forma generalizada.

La perspectiva de la integración social de los inmigrantes se impone en Europa a partir de mediados de los setenta, cuando se inicia el cierre de fronteras a la inmigración laboral, lo que favorece el establecimiento permanente de quienes ya estaban aquí y el inicio de los procesos masivos de reagrupación familiar. En España la inmigración laboral viene muy pronto acompañada de la reagrupación familiar porque la primera se inicia cuando ya dominaban, aquí y en el resto de Europa, las políticas restrictivas de inmigración. Esto hace que el tiempo que transcurre entre que nos convertimos en país de inmigración y que comenzamos a ver la necesidad de desarrollar políticas favorables a la integración es menor que en otros países, pero el retraso tiene las mismas consecuencias que había tenido en el resto de Europa: el desarrollo de unos procesos de segregación vecinal, laboral, cultural, etc., que se acompañan de ciertas posturas racistas en la sociedad receptora y se traducen en conflictos de convivencia entre población inmigrada y autóctona.

Los ayuntamientos afrontan la necesidad de desarrollar políticas de integración cuando todavía apenas había sido planteada tal cosa por parte del Estado español y de las Comunidades Autónomas. La integración estuvo completamente ausente cuando el Estado español comenzó a desarrollar su política de extranjería con la ley de 1985, ley que sólo contemplaba la inmigración temporal y ni siquiera mencionaba el derecho a la reagrupación familiar. La idea de la integración social de los inmigrantes aparecerá por primera vez en el debate parlamentario en 1991, y comenzará a desarrollarse en 1994 con la aprobación del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (que viene acompañado de la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y del Observatorio Permanente de la Inmigración). Ese Plan fue poco explícito en la definición de políticas públicas de integración y, por tanto, su importancia estuvo, sobre todo, en el hecho de reconocer la integración como objetivo de las políticas de inmigración.

El Estado español da un siguiente paso con la aprobación de la ley de extranjería 4/2000, que se define también como ley para la integración, y que introduce cambios importantes en cuanto a los derechos de las personas inmigradas, tanto para quienes contaban con residencia legal como para quienes se hallaban en situación irregular. Las posteriores leyes 8/2000 y 14/2003 han mantenido algunos de los derechos introducidos por la anterior, pero han recortado otros; saliendo especialmente perjudicadas las personas en situación irregular.

Otro paso que se dio, tras las leyes 4/2000 y 8/2000, fue la elaboración del Programa GRECO (Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración en España). De este Programa cabía esperar un desarrollo de los aspectos de política de inmigración menos desarrollados hasta el momento, es decir, de los dirigidos a la integración social, pero no fue así, ya que carecía precisamente de los indicadores, las propuestas y los planteamientos necesarios para favorecer la integración. Además, tal Programa no vino acompañado de asignación presupuestaria para su desarrollo, lo cual cuadraba perfectamente con el hecho de que no se planteasen medidas específicas de integración social. Y tampoco hubo nada en él que sirviese de apoyo para la acción municipal en este terreno. Puede afirmarse, en consecuencia, que los ayuntamientos no han contado con ningún apoyo estatal para el desarrollo de las políticas locales dirigidas a favorecer la integración social de la población inmigrada.

En algunas Comunidades Autónomas, los ayuntamientos sí han comenzado a beneficiarse de las políticas de inmigración que aquellas están desarrollando, pero hay que señalar que este es un hecho de naturaleza muy reciente. Existen ya planes para la integración social de los inmigrantes en distintas Comunidades Autónomas, pero salvo el de Cataluña que fue el primero, todos los demás han tenido sus inicios entre 2001 y 2003, como es el caso de los planes de Madrid, Andalucía, Murcia, Baleares, Canarias, Navarra y Aragón. La actuación de las CCAA, en la medida en que también se desarrolla en el terreno de las políticas de integración social, sí conlleva apoyo e impulso a las actuaciones de los ayuntamientos.

## **2.- La actuación local y el contexto europeo.**

La carencia de experiencias de políticas locales de inmigración en España ha llevado desde hace unos años a fomentar el interés por las que se han producido en otros países europeos. Lo realizado en algunas ciudades europeas constituye, sin duda, una fuente muy importante de

experiencias, ideas y buenas prácticas, y está siendo tenido muy en cuenta por quienes gestionan en España las políticas locales en este terreno. El ejemplo más señalado es el de Rotterdam, ciudad en la que la mitad de su población no es de origen holandés y que comenzó haciendo política migratoria ya a mediados de los setenta. Su política municipal para las minorías étnicas ha destacado en aspectos tales como facilitar el acceso a la vivienda, realizar cierto nivel de discriminación positiva para el acceso al trabajo, prestar una atención especial a la educación, etc., a lo que hay que añadir que la ciudad otorgó, en 1981, el derecho de voto a los residentes extranjeros para los consejos de barrio ("submunicipalidades"), cuando aún no se había legislado en Holanda el derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales (lo que ocurrió en 1986).

Ejemplos de ciudades con políticas de inmigración más desarrolladas se dan también en otros países. Tal es el caso de Birmingham o Glasgow en el Reino Unido, de Frankfurt o Munich en Alemania, de Lyon o Marsella en Francia, de Oslo, Estocolmo, Turín, etc. Birminham, por ejemplo, es otro caso de ciudad con un elevado porcentaje, un 30 %, de población que no ha nacido en el Reino Unido, como ocurre también en Frankfurt, que tiene un porcentaje similar de no nacidos en Alemania, y son ciudades que cuentan desde hace bastante tiempo con servicios muy consolidados encargados del desarrollo de la política de inmigración.

La necesidad de intercambiar buenas prácticas en el ámbito local se ha plasmado en un proceso de debates y resoluciones adoptadas por un conjunto de ciudades europeas en el marco de Eurocities,<sup>1</sup> lo que actualmente constituye un buen punto de referencia para el tratamiento de la inmigración desde la perspectiva local. Las ciudades agrupadas en Eurocities han aprobado un conjunto de medidas a desarrollar, que, por su valor como compromiso de las –en general– principales ciudades de Europa, sintetizamos a continuación.<sup>2</sup>

- Promover la participación de todos los residentes en la vida pública. Lo que comporta ampliar la comunicación con los grupos inmigrados y apostar por que les sea otorgado el derecho de voto en las elecciones municipales.

- Establecer unas condiciones mínimas adecuadas para la acogida de recién llegados. Con la creación de centros de recepción, la provisión de atención sanitaria y asistencia legal, el

---

<sup>1</sup> Eurocities es una red de ciudades europeas que cooperan, realizan intercambios y *lobbying* en distintos ámbitos. De España hay 9 ciudades en esta red.

<sup>2</sup> Medidas adoptadas por el Comité Ejecutivo de Eurocities el 3 de octubre de 2003.



desarrollo de cursos de idioma y de formación ocupacional, asistencia para el empleo; etc. Poniendo especial atención en menores y otras personas en situación vulnerable.

- Promover la integración, como un proceso mutuo entre población inmigrada y sociedad de acogida, para el que se han de proporcionar recursos dirigidos a la mejora de los servicios públicos, al apoyo a las ONGs, a la mejora de la información que recibe la sociedad de acogida sobre la inmigración, etc.

- Invertir esfuerzos en la educación, como aspecto clave de la integración. Una educación que tenga en cuenta el valor de la diversidad y las nuevas necesidades que plantea la inmigración. Que potencie el desarrollo de programas para el aprendizaje de la lengua de la sociedad de acogida, así como el reconocimiento positivo del conocimiento de las lenguas de origen.

- Potenciar la plena igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral. Con atención a las necesidades de los recién llegados, en información, servicios, etc. Prestar especial atención a la lucha contra la explotación y el trabajo ilegal.

- Promover el acceso a la salud y la atención sanitaria de los inmigrantes y solicitantes de asilo con independencia de su situación administrativa legal.

- Promover la igualdad de derechos en el acceso a la vivienda. Desarrollar programas específicos para la mejora de las zonas vecinales degradadas donde se ha concentrado la población inmigrada.

- Adaptar los servicios sociales municipales a las nuevas necesidades, incluyendo la dotación de intérpretes y mediadores interculturales.

- Desarrollar programas culturales que hagan visible el valor de la diversidad. Así como nuevos servicios y recursos que permitan el desarrollo de los distintos aspectos culturales, su conocimiento mutuo e intercambio.

- Apoyar, dentro de los límites de las competencias municipales, los programas de retorno para quienes no han accedido a la autorización de residencia o no han visto aceptada su solicitud de asilo.

- Desarrollar mecanismos de evaluación sobre el desarrollo y la eficacia del conjunto anterior de actuaciones.

En el marco europeo hay que tener también en cuenta las recomendaciones de la Comisión Europea. Ésta comenzó planteando la importancia de las políticas para la integración de los inmigrantes en una comunicación de 1994, y después ha seguido insistiendo en ello en otros textos,

como la comunicación sobre política de inmigración de noviembre de 2000,<sup>3</sup> la directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar<sup>4</sup> y la directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración,<sup>5</sup> pero esos textos son sobre política de inmigración, donde la promoción de la integración es una parte de la misma, y, por otra parte, en ellos apenas hay referencias al papel de los municipios, más allá de señalarlo como importante en la promoción de la integración.

El texto de la Comisión que aborda de forma más específica la integración de los inmigrantes es la "Comunicación sobre Inmigración, Integración y Empleo" hecha en mayo de 2003, cuyos contenidos se dirigen sobre todo a la política de los Estados, pero son también de interés para las políticas municipales. La prioridad que esa comunicación señala es la inserción laboral, con medidas como reducir la distancia que hay entre la tasa de empleo de los nacionales y la de los inmigrantes, facilitar el acceso de los inmigrantes a la formación ocupacional y a los servicios de empleo, posibilitar la movilidad dentro de la UE de los nacionales de terceros países, facilitar el reconocimiento de las cualificaciones obtenidas por los inmigrantes en sus países de origen, eliminar las barreras relacionadas con el conocimiento de la lengua promoviendo su aprendizaje por parte de los inmigrantes, etc. También habla de los programas, como el EQUAL y el Fondo Europeo para Refugiados, señalando que deben tener más en cuenta el aspecto de la integración. Y a esos programas ya existentes añade la puesta en marcha de una nueva línea de financiación de "proyectos piloto sobre integración de los inmigrantes". Ésta se inicia en 2003, dotada de 12 millones de euros para un período de 3 años, y sirve, sobre todo, para el intercambio de buenas prácticas. No hay referencias muy explícitas al papel de los municipios, pero es evidente que éstos pueden acogerse a los programas que están en marcha, como muchos ya lo han venido haciendo.

Un documento más reciente (noviembre de 2004) y de gran utilidad, emitido por la Comisión Europea, es el Manual de Integración, en el que da un conjunto de pautas para el desarrollo de las políticas de integración, tanto desde la responsabilidad de los políticos como desde la responsabilidad de los técnicos. El Manual sigue la línea de la Comunicación comentada en el párrafo anterior.

---

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión sobre política comunitaria de inmigración. COM(2000) 757 de 22 de noviembre de 2000.

<sup>4</sup> Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003. Por parte de la Comisión, la primera propuesta de directiva fue hecha en diciembre de 1999, la segunda en octubre de 2000 y la tercera en mayo de 2002.

<sup>5</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003.

### 3.- Los principales dilemas para la actuación local.

¿Qué debe entenderse por integración? La idea misma de la integración está sometida a distintas interpretaciones, lo que constituye el primer asunto al que se enfrentan los municipios cuando tratan de definir sus políticas en este terreno. Las distintas acepciones tienen que ver, primero con el tratamiento de los aspectos culturales: ¿la integración comporta adaptación a las pautas culturales dominantes de la sociedad receptora? ¿Comporta aculturación? Tienen que ver también con las formas de participación: ¿qué papel juegan las asociaciones o las formas de organización colectiva de los inmigrantes? ¿Qué importancia tiene el derecho de voto? Tienen que ver con la capacidad de las personas inmigradas para manejarse en el entorno social y competir en igualdad de condiciones con los autóctonos. Tienen que ver con las partes a integrar, es decir, si es la población inmigrada la que se integra en la sociedad receptora o son ambas las que se integran mutuamente.

Haciendo un esfuerzo de síntesis podemos decir que hay unas concepciones sobre la integración que tienen carácter culturalista y otras que tienen carácter cívico. Las primeras ponen el acento en la adaptación cultural y las segundas en la equiparación de derechos. Las primeras son las que están más presentes en el discurso vecinal, pero las instituciones municipales han ido asumiendo cada vez más las segundas, acercándose al concepto de integración que podemos denominar como integración ciudadana. La integración ciudadana hemos de verla como un proceso dirigido hacia la equiparación de derechos, de forma legal y efectiva, entre las personas inmigradas y el resto de la población, proceso que incluye el acceso, en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato, a todos los bienes, servicios y cauces de participación que ofrece la sociedad.

La integración conlleva procesos de adaptación, pero es aquí donde aparece la necesaria bipolaridad del proceso. Frente a las concepciones que dan por sentado que quienes han de adaptarse son quienes inmigran, se ha ido imponiendo la idea de que la adaptación afecta tanto a la población inmigrada como a la población receptora. La sociedad receptora también ha de adaptar sus estructuras y aceptar los múltiples cambios que la inmigración produce en el entorno social. Cambios en el paisaje urbano, en los equipamientos sociales y culturales, en el desarrollo de los barrios, en las actividades festivas. Y las personas inmigradas han de adaptarse a un entorno, unas instituciones, unas formas de participación, etc., que en muchos aspectos pueden ser distintas de las

que antes conocían. Al asumir que la adaptación es mutua, los planes para la integración estarán dirigidos tanto a la población inmigrada como a la autóctona.

Llevado esto al terreno cultural el dilema que se ha ido planteando es el que se da entre la asimilación y la interculturalidad. Las visiones culturalistas sobre la integración, que plantean ésta como un proceso de adaptación cultural de los inmigrantes (asimilación), han ido siendo sustituidas por otras mucho más relacionadas con la equiparación de derechos, pero ello no excluye el reconocimiento de que los aspectos culturales tienen también gran importancia en el proceso de integración. La inmigración hace aparecer pautas culturales nuevas, amplía las opciones culturales, amplía la diversidad cultural, lo que constituye enriquecimiento para la sociedad, siempre que no se pierda el sentido crítico sobre todas las pautas culturales (propias y ajenas). La opción intercultural surge del reconocimiento de que todos, autóctonos e inmigrados, pueden salir beneficiados del contraste e intercambio de pautas culturales, siempre que tal contraste sirva para abandonar aquellas pautas que son contrarias a los derechos humanos y al Estado de derecho. La opción intercultural comporta al mismo tiempo el reconocimiento del valor positivo de la diversidad cultural y la apuesta por que todas las pautas culturales se adapten al Estado de derecho. Esto se traduce, en la acción municipal, en actuaciones a favor del reconocimiento positivo de la diversidad cultural, en la creación de mecanismo de intermediación y en la intervención ante determinadas situaciones de conflicto.

Otro dilema que aparece de inmediato, cuando la administración local se plantea intervenir respecto a la inmigración, es el que se produce entre la especificidad y la normalización. ¿Debe la población inmigrada ser objeto de actuaciones específicas y de servicios específicos, o ha de ser tratada sin ninguna diferenciación y atendida por los servicios ordinarios que se dirigen a toda la población? ¿Necesitan los inmigrantes políticas sociales específicas, o es suficiente con que no se los discrimine a la hora de incluirlos en las políticas sociales que ya se hacen para toda la población?

Cuando se pone el acento en la especificidad, y se ponen en marcha servicios y actuaciones para los inmigrantes, motivadas por el hecho de que estas personas tienen una situación diferenciada y unas necesidades distintas, el riesgo que se corre es el de generar tendencias segregacionistas; algo no deseado, puesto que todo el mundo parece estar de acuerdo es que los inmigrantes deben dejar de serlo, diluirse en el seno de la ciudadanía y dejar de necesitar medidas aparte. Pero si se pone el acento en la normalización, el riesgo que se corre es el de no cambiar

nada; o dicho de otra forma, cuando hay un sector de población (en este caso la inmigrada) que parte de situaciones de clara desventaja, con problemas de conocimiento del entorno y del idioma, afectada por actitudes discriminatorias del resto de la población, etc., o se actúa respecto a esas desventajas o éstas se perpetúan en el tiempo.

El dilema planteado ha ido resolviéndose a favor del equilibrio entre la especificidad y la normalización. Podría decirse en forma de eslogan: "especificidad para la normalización". Deben hacerse cuantas actuaciones específicas sean necesarias siempre que estén dirigidas a la normalización, es decir, a que las personas inmigradas dejen de necesitar tales actuaciones. La normalización no puede ser la excusa para dejar de hacer actuaciones concretas con la inmigración, pero sí debe ser el norte con el que tales actuaciones se hacen.

Otro dilema que hemos querido resaltar es el que se produce entre sectorialidad y transversalidad. Los ayuntamientos comenzaron planteándose el tema desde una perspectiva sectorial, dejándolo en manos de algún departamento, que generalmente era el encargado de los servicios sociales. La inmigración comenzó tratándose como un tema de asistencia social. Sin embargo, no tardó en verse que el asunto, además de afectar a los servicios sociales, afectaba a los de educación, a los de sanidad, a los de urbanismo, etc. Todos los departamentos se veían afectados por el hecho de que estaba llegando población nueva que generaba cambios en las necesidades de planificación y en la distribución de los recursos.

Así surgió la necesidad de afrontar el tema desde una perspectiva transversal. El plan de actuación municipal, desde esa perspectiva, es un plan de todos los departamentos, que ha de contar con mecanismos de coordinación interdepartamental y que ha de tener unos responsables que respondan ante el conjunto del consistorio. En algunos casos la responsabilidad del plan sigue recayendo sobre la concejalía de servicios sociales, pero asumiendo que se trata de un plan interdepartamental, mientras que en otros casos se han creado concejalías específicas, o sus responsables dependen directamente de la alcaldía, para resaltar su carácter transversal.

Cabe, finalmente, plantear otro dilema: ¿A qué población se dirige un plan de actuaciones que se relaciona con el hecho inmigratorio, a la población inmigrada o al conjunto de la población del municipio? La intervención municipal respecto a la inmigración está desarrollándose cada vez más bajo el principio de que no ha de dirigirse sólo hacia los inmigrantes sino que ha de dirigirse también hacia la población autóctona. Hay medidas que están específicamente dirigidas a las

personas inmigradas, como son aquellas que buscan corregir sus desventajas, facilitarles el acceso a la vivienda, a la formación, a la escolarización, etc.; pero otras están dirigidas a la población autóctona, como las que tratan de potenciar una opinión y unas actitudes favorables hacia la inmigración, o aquellas dirigidas a formar a quienes tienen que atender a personas recién llegadas (policías, funcionarios, educadores, etc.), y otras que van dirigidas a los dos grupos de población sin distinción, como aquellas que buscan la mejora de la convivencia y extraer beneficios de la interculturalidad.

#### **4.- Las políticas locales de inmigración que se están desarrollando en la actualidad en España.**

En España hay ya gran variedad de programas locales sobre inmigración, contextualizados, además, de formas diferentes. En algunos casos se trata de ayuntamientos que están desarrollando un plan local elaborado por propia iniciativa y con sus propios recursos (aunque puedan acudir parcialmente a recursos de otras instituciones), mientras que en otros se trata de iniciativas supramunicipales en las que participan determinados ayuntamientos. Éstas pueden estar lideradas por la Comunidad Autónoma, o haber sido impulsadas por la diputación, o resultar de un consorcio constituido a tal efecto. La posibilidad de acudir a fondos europeos, creando redes formadas por distintas instituciones, ha marcado notablemente una dinámica en la que muchos de los nuevos planes municipales se hacen como resultado de la participación en esas redes.

El análisis que vamos a hacer a continuación no pretende ser exhaustivo y, por supuesto, no mencionaremos a todos los ayuntamientos que cuentan con políticas específicas relacionadas con la inmigración. Sólo pretendemos dar una visión general en la que mencionaremos una serie de casos que nos sirven como ejemplos de lo que se está haciendo. Queremos, simplemente, dar una visión de conjunto del estado en el que se hallan las políticas locales sobre inmigración al finalizar el año 2004.

##### **4.1.- En Andalucía**

Andalucía<sup>6</sup> es uno de los ejemplos existentes en los que el gobierno de la Comunidad Autónoma ha liderado la puesta en marcha de las políticas locales, impulsando, entre otras cosas, un

---

<sup>6</sup> Queremos agradecer la información que nos han proporcionado:

- Manuel Borrero de la Dirección General de Inmigración de la Junta de Andalucía

proyecto europeo EQUAL, denominado ARENA. En él, además de la Junta de Andalucía, participa una diputación (la de Almería) y ocho ayuntamientos (Almería, La Mojonera, Roquetas de Mar, Vicar, Algeciras, Cartaya, Lepe y Moguer). Además, como es normal en los proyectos EQUAL, participan otras entidades, tales como los sindicatos (CCOO y UGT), tres asociaciones (Plataforma de Asociaciones de Inmigrantes, Federación Andalucía Acoge y Unión Andaluza de Agricultores y Ganaderos) y dos universidades (Almería y Granada). Se trata de un proyecto transnacional con socios en Bélgica e Italia.

Las medidas que desarrolla el EQUAL-ARENA de Andalucía son buen ejemplo de los aspectos que se están integrando en las políticas locales relacionadas con la inmigración. Por un lado, hay una serie de actuaciones en las que las entidades locales son partícipes, y por otro hay actuaciones que específicamente deben ser desarrolladas por éstas. Son partícipes, por ejemplo, en actividades formativas en las que se integran profesionales de distintas entidades, o en actividades de intercambio en las que también participan los socios transnacionales. Pero aquí queremos resaltar las actividades específicas que desarrollan los ayuntamientos.

En tal sentido destacamos la creación de servicios de recepción en los ayuntamientos, con contratación de personal específico (entre los contratados un grupo importante son los mediadores interculturales) y realización de cursos de lengua castellana y cultura. Además de la mediación intercultural para los servicios de recepción, se desarrolla la mediación intercultural para la orientación para el empleo. Ambas cosas, los servicios de recepción y la mediación para el empleo, constituyen el núcleo central de las actuaciones hacia los inmigrantes, pero son importantes también las actuaciones hacia la población autóctona, como las campañas de sensibilización para la prevención del racismo y la xenofobia.

Roquetas de Mar, por ejemplo, un municipio de la provincia de Almería que participa en el EQUAL-ARENA, cuenta con una Oficina Municipal de Inmigración desde 1997, y actualmente tiene un plan de inmigración (desde junio de 2002) al que dedica un presupuesto de 382.000 € anuales. Sus aspectos más destacados son:

- Clases de castellano para inmigrantes

- 
- Juan Francisco Iborra del ayuntamiento de Roquetas de Mar
  - Manuel García, del ayuntamiento de Cartaya
  - Mónica López del ayuntamiento de Vicar

- Mediación intercultural, tanto en los servicios sociales como en la oficina de atención a inmigrantes
- Servicio de recepción
- Asesoramiento para el acceso a la vivienda y otros aspectos (empadronamiento, etc.)
- Campañas de sensibilización y promoción de la interculturalidad

Otro municipio de Almería que podemos poner como ejemplo es Vicar, al que su participación en el programa europeo de la Junta de Andalucía le ha permitido contar con unos servicios de atención a inmigrantes y contratar a dos mediadores interculturales, cuatro profesores de lengua castellana y un administrativo, además de tener ya un informador y un mediador intercultural en la Oficina de Información al Inmigrante que mantiene abierta con la colaboración de la Junta de Andalucía.

Además de los participantes en este EQUAL, hay muchos ayuntamientos andaluces que desarrollan actuaciones respecto a la inmigración. Algunos tienen programas definidos al respecto, como los ayuntamientos de Arboleas, Bedar, Cuevas de Almanzora, Bejar, Huércal-Oveda, Velez Rubio y Vera en Almería; los de Albuñol y Almuñecar en Granada; los de Martos, Úbeda y Villanueva del Arzobispo en Jaén; el de Antequera en Málaga; o el de Cuervo en Sevilla. Otros desarrollan actuaciones específicas, como servicios de atención a inmigrantes, que, además de los ayuntamientos integrados en el EQUAL-ARENA, los tienen municipios como Pulpí en Almería, Motril y Loja en Granada, Almonte y San Bartolomé en Huelva, Rincón de la Victoria en Málaga, o La Rinconada en Sevilla.

Una de las actividades en las que también se han implicado muchos ayuntamientos andaluces es la de proveer de plazas de acogida o alojamiento para los trabajadores temporeros. En ello están los ayuntamientos que participan en el EQUAL-ARENA, pero también otros, entre los que se hallan 22 ayuntamientos de la provincia de Jaén. También cabe destacar las campañas de sensibilización hacia la población autóctona desarrolladas por diversos municipios, entre los que hay 8 ayuntamientos de Cádiz. Aquí debe tenerse en cuenta que hay municipios en los que la entrada (irregular) de inmigrantes es importante, como los de la provincia de Cádiz, y en ellos las principales actividades son la de sensibilización de la población autóctona y la primera acogida de los inmigrantes; mientras que hay otros, como los de las provincias de Huelva, Jaén y Almería, en



los que los inmigrantes están trabajando, y ahí son importantes otro conjunto de actuaciones más relacionadas con la inserción laboral y la acomodación.

Durante la campaña de la aceituna, en la provincia de Jaén, la actividad que se desarrolla respecto a la inmigración es muy intensa. Se ponen en marcha 18 albergues municipales y un conjunto de puntos de información en los que suele haber un mediador, un funcionario de las oficinas de empleo y un funcionario de la Subdelegación del Gobierno. Hay ayuntamientos que destacan por su volumen de actividad en este terreno, como el de Úbeda, el de Villacarrillo, el de Torredelcampo o el de Jaén. Lo mismo puede decirse de algunos municipios de la provincia de Huelva, en cuyas campañas agrícolas se ponen en marcha diversos recursos. En Cartaya, por ejemplo, además de un albergue con 500 plazas, hay un servicio integral para los temporeros que incluye mediación intercultural, aulas de acogida, guarderías, mediación laboral, tramitación de documentación, etc.

Además del EQUAL-ARENA, hay otro programa europeo en el que están participando municipios andaluces, pero junto con otros de otras Comunidades Autónomas, ya que se trata de un programa mediterráneo. Es el EQUAL-MEDEA en el que participan un conjunto de entidades locales de Cataluña, País Valenciano, Islas Baleares y Andalucía. Cuenta también con la coparticipación de entidades sociales como ACCEM y Cruz Roja. Pero, en su caso, el objetivo del programa es más específico, ya que lo que pretende es el desarrollo de una red telemática de intercambio de experiencias respecto a la intervención con la inmigración, así como la formación de los profesionales relacionados con ello.

#### *4.2.- En Cataluña.*

Cataluña<sup>7</sup> cuenta con municipios que se hallan entre los primeros en elaborar planes para la intervención integral ante el hecho de la inmigración. Tal es el caso de Mataró, cuyo plan para la inmigración, denominado Plan Municipal para la Nueva Ciudadanía, es de 2001, pero antes de establecer un plan integral llevaba varios años desarrollando programas transversales en este

---

<sup>7</sup> Queremos agradecer la información que nos han proporcionado:

- Montse Solé de la Secretaria per a l'Immigració de la Generalitat de Catalunya
- Josep Palacios del Ayuntamiento de Mataró
- Blanca Andelic del Ayuntamiento de Banyoles
- Sergi Martí del Consell Comarcal de l'Alt Empordà
- Xavier Casademont del Consell Comarcal de la Garrotxa

terreno. Del mismo año 2001 es el Plan para la Convivencia Intercultural puesto en marcha por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet, y del año 2000 es el plan de inmigración del Ayuntamiento de Manresa, ciudades ambas que también venían desarrollando programas en inmigración desde varios años antes. Además de estos ayuntamientos pioneros hay otro conjunto de ayuntamientos y comarcas con planes de inmigración que luego comentaremos.

Destacamos el Plan de Mataró por ser el municipio de España con más experiencia acumulada en este terreno. El plan ahora vigente es para el periodo 2004-2007. Se aprobó por unanimidad por todos los grupos municipales, porque previamente se había hecho el Pacto para la Nueva Ciudadanía, que se trata de un acuerdo político en el que se establecían las principales líneas de intervención. En la elaboración del plan se siguió un proceso participativo que tuvo tres niveles: el político (el pacto señalado), el técnico y el asociativo.

Es remarcable que para el desarrollo del plan el Ayuntamiento de Mataró tiene una concejalía específica. Ello no impide que sea un plan transversal en el que los principales departamentos que intervienen son: el Instituto Municipal de Educación, la concejalía de Bienestar Social, el Patronato Municipal de Deportes, la concejalía de Participación Ciudadana, el Patronato Municipal de Cultura, la Oficina de Atención al Ciudadano y el Instituto Municipal de Promoción Económica. Los principales programas del plan son Recepción y Acogida, Mujeres, Jóvenes, Formación, Vivienda, Participación Ciudadana, Sensibilización de la Población Autóctona, Actividades Económicas.

En la disyuntiva entre especificidad y normalización que comentábamos atrás, el Plan de Mataró actúa con el criterio de que haya el menor número posible de servicios específicos, pero que haya aquellos que se consideran necesarios. En general, los servicios en los que atienden a los inmigrantes son los de ámbito universal, para toda la población, pero también se han puesto en marcha unos servicios específicos pensados, sobre todo, para los recién llegados, como el Servicio de Mediación Intercultural y la Oficina de Información al Extranjero. Existe, además, un Observatorio de la Inmigración y un Consejo para la Convivencia. El plan es participativo y cuenta con la colaboración de las entidades locales que intervienen en inmigración. La evaluación que se hace del plan es anual y la realiza una entidad externa al Ayuntamiento. Tiene un presupuesto claramente definido que asciende a 822.000 euros.

Refiriéndonos ya a otros municipios de Cataluña, hay que señalar que la actuación en inmigración de muchos de ellos viene establecida por su participación en planes comarcales. Son los planes comarcales de integración de los inmigrantes que ha impulsado la *Generalitat*. El primero se puso en marcha en 1997, y a finales de 2004 había 26 comarcas catalanas que lo tenían en vigor y dos más que lo estaban negociando. La *Generalitat* los impulsa y los financia, pero la gestión la realizan los *Consells Comarcals* o, en algunos casos, entidades sociales. Sus actuaciones se centran en la mediación intercultural, la formación de los profesionales que se relacionan con la inmigración, la sensibilización de la población, la promoción de la participación de los inmigrantes y la puesta en marcha de algunas actuaciones de acogida para los recién llegados (entre las que destaca la promoción del empadronamiento, la mediación y los servicios de traducción). Sobre cada uno de estos ámbitos funcionan grupos de trabajo en los que participan representantes de la *Generalitat*, del *Consell Comarcal*, de los ayuntamientos y de las entidades sociales. Además, cada plan cuenta con un Consejo Rector, una Comisión Técnica y comisiones participativas.

La mediación intercultural que impulsan los planes comarcales ha comportado, hasta finales de 2004, la creación de unos servicios de mediación (con contratación de profesionales) que ya funcionan en 13 comarcas. Éstos intervienen en la relación entre los inmigrantes y los profesionales en temas como la alimentación infantil, la planificación familiar, o la información sobre el sistema educativo, además de mediar en situaciones de conflicto como la no escolarización de menores, problemas de vecindad, etc. Además de la mediación intercultural, se hace una labor de traducción, contando ya con un servicio conjunto que permiten la traducción de 35 lenguas.

Las actuaciones de sensibilización que se desarrollan desde los planes comarcales consisten en la organización de conferencias, fiestas, semanas interculturales, etc. Las actuaciones formativas se dirigen básicamente a los profesionales de las administraciones y a los agentes sociales, destacando entre tales actuaciones los cursos que se realizan sobre intervención con familias magrebíes o los cursos sobre Islam. También cabe destacar los talleres que se realizan en los centros escolares para promover la relación entre padres y madres de diferentes orígenes.

A modo de ejemplos podemos mencionar algunos de estos planes. El de la comarca del Alt Empordà contó con la adhesión de 12 ayuntamientos de la comarca y tuvo, para el año 2004, un presupuesto de 76.000 €. Como personal contratado para el plan hay un coordinador y un mediador intercultural, aunque intervienen más profesionales de las administraciones y las entidades. Sobre sensibilización hubo dos programas denominados "Un espacio para compartir, un espacio para

aprender” y “Somos iguales, somos diferentes”. El plan desarrolló las actividades formativas, de mediación y de acogida que comentábamos, y entre estas últimas contó con la elaboración de una guía de información y de servicios. El plan de la Garrotxa (21 municipios) contó, en 2004, con un presupuesto aportado por la *Generalitat* que se dedicó a la contratación de un técnico y con aportaciones del *Consell Comarcal* y de los ayuntamientos, principalmente del de Olot. Fue un plan elaborado con la participación de distintas organizaciones sociales y de otras entidades como servicios médicos, centros de enseñanza, etc. El plan de la comarca Pla de l’Estany cuenta con la dedicación de una coordinadora y tres mediadoras interculturales a tiempo parcial y de él podemos destacar que hace buena parte de sus intervenciones con mujeres inmigradas, entre las que es importante el colectivo de gambianas.

En Cataluña, por último, hay que señalar la actividad desarrollada en este terreno por la Diputación de Barcelona, que también ha jugado un destacado papel de apoyo a las actuaciones municipales. Han sido de gran interés las guías o pautas elaboradas por el *Consorci de Recursos per a la Integració de la Diversitat* (CRID), que, además, ha prestado apoyo específico y asesoramiento a los municipios de esta provincia.

A las actuaciones del Ayuntamiento de Barcelona nos referiremos al final de este apartado.

#### 4.3.- En Euskadi.

En el País Vasco<sup>8</sup> están en marcha un conjunto de actuaciones locales apoyadas por el Gobierno Vasco que son de reciente nacimiento pero a las que ya se están dedicando ciertos recursos. La iniciativa nace del Parlamento vasco y del propio Gobierno vasco, y se centra en la idea de que el Plan Vasco de Inmigración (aprobado en 2004) tiene su base en las actuaciones locales. Así nace la Red Pública de Acogida de base municipal, una de cuyas principales figuras es la del “técnico, o técnica, municipal de inmigración”. Los municipios que lo han solicitado han recibido la financiación del Gobierno Vasco para la contratación de uno de estos técnicos.

---

<sup>8</sup> Queremos agradecer la información que nos han proporcionado:

- Jone Pariza del Ayuntamiento de Barakaldo
- Julen Aranguren del Ayuntamiento de Eibar
- Itziar Barrencua y Ekain Larrinaga del Ayuntamiento de Getxo
- Begoña Aguirre de la Mancomunidad de Servicios Sociales de Busturialdea
- Keltse Elorrieta del Consorcio Mungialde de Servicios Sociales

Además, se han puesto en marcha dos programas dirigidos a potenciar la actuación de los ayuntamientos. Uno para la formación de los trabajadores sociales en relación con la inmigración, cuyo objetivo es la cualificación de las personas que están, de una u otra forma, atendiendo a personas inmigradas. El otro es el Programa Heldu, que es un servicio jurídico, especializado en extranjería, que asesora para todo lo que tiene que ver con la documentación y las situaciones jurídicas específicas de los inmigrantes.

A partir de esto se ha situado el objetivo de que los municipios elaboren y desarrollen su propio plan de inmigración, para lo que se cuenta con el papel destacado de los técnicos de inmigración que se han ido contratando. A finales de 2004 ya había tres ayuntamientos que tenían plan de inmigración: Irun, Barakaldo y Donostia. Y otros que lo tenían en proceso de elaboración: Vitoria-Gasteiz, Bilbao, Eibar, Ermua, Getxo y Pasaia. Además, había algunos consorcios o mancomunidades de municipios que hacían el plan como tales: la Mancomunidad de Servicios Sociales de Busturialdea, la Mancomunidad de Municipios de Lea Artibai y el Consorcio Mungialde de Servicios sociales.

Entre los planes ya en vigor podemos destacar el de Barakaldo (plan 2004-2006). Se elaboró por medio de un proceso participativo y es un plan integral en el que intervienen distintos departamentos o concejalías del ayuntamiento. En él se definen ocho áreas de intervención y se plantean un conjunto de objetivos para cada una de ellas. Se definen unos objetivos generales (promover los derechos y fomentar el acceso normalizado a los servicios municipales; asegurar el acceso a los servicios sanitarios; promover el acceso a la vivienda en igualdad de condiciones; garantizar el acceso igualitario al sistema educativo; propiciar la organización de los inmigrantes y su participación en la vida local; promover la convivencia ciudadana y el respeto a la diversidad; favorecer el acceso igualitario al mercado laboral; y fomentar las políticas de cooperación con los países de origen). Y para cada uno de estos objetivos generales se concretan varios objetivos específicos que son las medias efectivas que desarrollará el plan.

El presupuesto en 2004 del plan de Barakaldo fue de 122.000 €, repartidos por mitades en la contratación de personal y en la ejecución de las actividades. De éstas podemos destacar las subvenciones dadas a asociaciones del municipio, el programa "Plaza solidaria" de sensibilización, el programa "Actividades interculturales en las Casas de Cultura del Municipio", el programa de formación para personal municipal en materia de extranjería, la realización de una jornada de reflexión sobre el papel de los ayuntamientos en las políticas de integración, y la puesta en marcha

del Observatorio Local de la Inmigración. Para el desarrollo y evaluación de las actividades del plan están constituidos 6 equipos de trabajo con personal municipal y representantes de las entidades sociales.

Entre los planes municipales que a finales de 2004 estaban en preparación podemos mencionar el de Eibar, cuya elaboración también se estaba haciendo de forma participativa. El plan viene precedido de análisis estadísticos, una encuesta entre los residentes, cuatro talleres participativos, entrevistas a diversos actores sociales y otros grupos de debate. Un proceso similar se ha seguido en la elaboración del plan de Getxo (que tampoco estaba concluido a finales de 2004). Ese proceso incluye la elaboración de algunos informes diagnóstico, la creación de grupos de trabajo sobre distintos aspectos, el contraste académico de las propuestas que se van elaborando y la discusión a distintos niveles del borrador del plan (realizada ya en 2005)

Como planes de las mancomunidades de municipios, podemos citar el de la Mancomunidad de Servicios Sociales de Busturialdea que la forman quince municipios entre los que suman 26.000 habitantes. Esta mancomunidad, que, como decíamos, ya cuenta con técnico de inmigración, ha iniciado la elaboración del plan con un proceso participativo de grupos de trabajo. Otro caso similar es el del Consorcio Mungialde de Servicios Sociales, que, además de contar ya con la técnica de inmigración, hizo un primer diagnóstico de la situación e inició un proceso participativo de elaboración del plan (entrevistando a personas y creando diversos talleres).

#### *4.4.- En otras CCAA y en las grandes ciudades.*

El desarrollo de planes locales sobre inmigración está, como hemos visto, avanzado en Andalucía, en Cataluña y en el País Vasco, pero lo está mucho menos en las demás Comunidades Autónomas. Nos referimos a planes integrales de inmigración, lo que no quiere decir que no se hagan gran número de actuaciones concretas por parte de muchos ayuntamientos repartidos por toda la geografía española.

Así, de la Comunidad de Madrid sólo hemos recibido información del plan de Madrid ciudad, de muy reciente aprobación, y del de Getafe. Luego comentaremos el de Madrid. En cuanto al de Getafe,<sup>9</sup> se denomina Plan Local de Inmigración y es para el periodo 2003-2007; se elaboró

---

<sup>9</sup> Queremos agradecer la información que nos han proporcionado Javier Trigo y Pilar García del Ayuntamiento de Getafe.

por un proceso participativo en el que jugó un papel destacado la Mesa de la Convivencia (16 entidades). Tiene un presupuesto anual de actividades específicas de 150.000 €, y cuenta con tres técnicos y un administrativo dedicados al plan, además de la dedicación parcial de personal de otros servicios. Es un plan transversal con implicación de todas las áreas del Ayuntamiento.

Del País Valencià tenemos información del plan de Valencia ciudad, también de muy reciente elaboración (lo comentaremos luego), y de otro que se está elaborando en Alzira. De Murcia no tenemos información de planes en ningún municipio; el Ayuntamiento de Murcia cuenta con una mesa participativa sobre el tema, y el de Torrepacheco estaba creando otro organismo participativo; además hay ayuntamientos que desarrollan actuaciones específicas. En Extremadura no hay, tampoco ningún municipio con plan local integral, si bien en Talayuela se desarrollan diversas actuaciones y es, por tanto, el municipio con más actividad en el terreno de la inmigración.

En Aragón, sólo la ciudad de Huesca tiene plan de inmigración. Este plan define un conjunto de actuaciones ordenadas de acuerdo con una estructura de las áreas más o menos coincidentes con las del gobierno municipal: área de sensibilización social, de recursos sociales, sociolaboral, educativa, sociosanitaria, de vivienda, de atención jurídica de mujeres inmigrantes. Además, en Huesca hay un Foro local de Inmigración.

De Galicia sabemos que hay un plan en A Coruña. También hay oficinas de atención a inmigrantes, concertadas entre la Xunta y los ayuntamientos, en Vigo, Ourense, Santiago, A Coruña, Lugo, Pontevedra, Ferrol. Hay actuaciones hacia la inmigración en municipios como Arteixo, Ourense, Xinzo da Limia, Vilaboa, Burela, Marín, Oleiros, Culleredo, y otros.

De Baleares no tenemos información de ningún plan local, aunque hay procesos de creación de organismos participativos en algunos municipios. De Canarias tampoco tenemos información de que los haya, pero diversos ayuntamientos desarrollan actuaciones específicas respecto a la inmigración. Lo mismo hemos de decir de Castilla la Mancha, aunque hay un Servicio de Información y Asesoramiento al Inmigrante de la Comunidad al que se han acogido diversos ayuntamientos, y algunos desarrollan otras actividades relacionadas con el tema. Por ejemplo, el de Albacete cuenta con un organismo participativo, un albergue municipal, el servicio de información antes mencionado, y acuerdos con entidades (CCOO, UGT, Acoge...) para la atención a inmigrantes.

En Castilla y León la actuación más pionera ha sido la realizada por la Diputación de Valladolid, con su programa "Provincia Abierta", que tiene actuaciones en distintos municipios de la provincia y se hace en colaboración con dos entidades sociales (DESOD y Cruz Roja). Las actuaciones en los municipios se desarrollan a través de los centros de acción social de los ayuntamientos. También las diputaciones de Burgos y Segovia tienen programas sobre algunos temas específicos relacionados con la inmigración. Como planes locales, el único que hay es el de Valladolid que a finales de 2004 estaba en proceso de elaboración. El Ayuntamiento de Valladolid, antes de plantearse la elaboración del plan, ya ha venido realizando cursos de formación sobre el tema de la inmigración y desarrollando algún programa, como el denominado "nuevas necesidades, nuevos empleos" del Instituto Municipal de Empleo.

En Navarra hay un plan local en Pamplona, y además hay otros ayuntamientos que tienen constituidos foros participativos y realizan diversas actuaciones respecto a la inmigración. En Barañain hay un foro intercultural y se están ejecutando propuestas consensuadas sobre diversos aspectos; en Tudela hay una mesa de la inmigración; en Peralta también hay un foro de la inmigración y en Funes una mesa para el diálogo.

El plan local de Pamplona<sup>10</sup> se denomina "Pamplona Abierta" y ya fue aprobado en noviembre de 2000, lo que indica que es uno de los primeros aprobados en España. Su aspecto más destacado es el servicio de mediación intercultural, para el que hay tres mediadores contratados y al que se le dedica un presupuesto de 113.400 €. Además, puede destacarse el programa de acogida que se desarrolla en las "unidades de barrio" con personal de atención primaria, y el Observatorio Permanente que se ha constituido y que cuenta con la dedicación de un técnico. Dentro del programa de acogida, además de la mediación intercultural, hay un conjunto de acciones formativas para inmigrantes (cursos y talleres). También se ha de mencionar, por último, los convenios realizados con entidades sociales (ANAFE-CITE(CCOO) y SOS Racismo) para el desarrollo de aspectos concretos del plan.

Por lo que se refiere a grandes ciudades, podemos decir que tanto Valencia como Barcelona tienen sus planes de inmigración desde 2002 y que Madrid lo elaboró en 2004 para su entrada en vigor en 2005, lo que significa que las grandes ciudades no se han destacado por una postura

---

<sup>10</sup> Queremos agradecer la información que nos ha proporcionado Arantxa Gorriz del Ayuntamiento de Pamplona.



pionera en el tema, a pesar de que son las que más inmigración han concentrado y las que primero la recibieron.

El plan de Valencia<sup>11</sup> Es para el período 2002-2005, se denomina Plan Municipal para la Integración de la Inmigración y tiene un presupuesto de 1.797.658 €. El ayuntamiento cuenta con un Centro de Apoyo a la Inmigración (CAI) dotado de una estructura de personal (administrativos, técnicos, trabajadores sociales y una abogada). El CAI actúa como centro operativo apoyando y coordinando las actuaciones que se ejecutan desde distintas áreas municipales; también se coordina con las entidades que desarrollan actividades relacionadas con el plan, como Cruz Roja, Cáritas, Tyrius, Médicos del Mundo, etc. Está prevista una evaluación final del plan que tendrá dos vertientes, una interna y otra externa. La evaluación interna la harán los propios técnicos del plan, junto con los actores que han colaborado, y para la externa se designará un equipo ajeno al ámbito municipal y a las entidades que han participado en el plan.

El plan de Barcelona,<sup>12</sup> denominado Plan Municipal de Inmigración, inicia su andadura en 2003 después de un proceso de elaboración en comisiones de trabajo que se prolongó durante un año. Con la aprobación del plan se creó la Concejalía Delegada para el Plan Municipal de Inmigración. Los programas del plan tienen una vertiente sectorial (Bienestar Social, Educación, Salud, Empleo, Cultura y Seguridad) y otra territorial (los 10 distritos en los que se divide la ciudad). La principal actividad del Ayuntamiento de Barcelona en este terreno ha sido (ya desde antes de la elaboración del plan) el mantenimiento de un centro desde el que se atiende a la inmigración en distintos aspectos. Es el Servicio de Atención a Inmigrantes Extranjeros y Refugiados (SAIER) que, con su creación en 1990, fue uno de los primeros centros de estas características. Las entidades que en 2004 participaban en este centro eran CEAR, ACSAR, CCOO, UGT, Cruz Roja y el Colegio de Abogados.

El plan de Madrid,<sup>13</sup> ya elaborado a finales de 2004 para su aprobación en febrero de 2005, se denomina Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural. Se ha elaborado por medio de un proceso participativo que comienza en octubre de 2003 con la celebración de dos foros sociales, uno en el que participan todas las ONG de Madrid y otro en el que participan todas las asociaciones de

---

<sup>11</sup> Queremos agradecer la información que nos ha proporcionado Pere Climent del Ayuntamiento de Valencia.

<sup>12</sup> Queremos agradecer la información que nos ha proporcionado Mercè Janer del Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>13</sup> Queremos agradecer la información que nos ha proporcionado Tomás Vera del Ayuntamiento de Madrid.

inmigrantes. El primer borrador del plan es debatido en un nuevo foro social que se celebra en junio de 2004 y del que resultan más de 300 aportaciones de las entidades sociales.

Este plan aborda temas, como el de la transversalidad, o el dilema entre la especificidad y la normalización, de una forma original, sobre la que se deberán observar con interés los resultados que dé. No se centra en medidas dirigidas específicamente a los inmigrantes, sino que se compone de medidas dirigidas a adecuar los servicios y actuaciones municipales para que todos los vecinos queden integrados. Dentro de este planteamiento, juega un papel central la formación de los funcionarios para el desarrollo de las prácticas de igualdad. Entre las medidas formativas está la creación de la Escuela de Convivencia.

## **5.- Comentarios finales.**

Algo que parece concluirse de la experiencia acumulada hasta finales de 2004 es que contar con un plan integral de inmigración es un buen instrumento para desarrollar la política local en esta materia. Muchos ayuntamientos comenzaron poniendo en marcha actividades, para favorecer la integración de los inmigrantes, desde sus áreas de servicios sociales (o bienestar social) y no tardaron mucho tiempo en comprobar que la intervención ante el hecho inmigratorio debe realizarse también desde las demás áreas, llegando a la conclusión de que era necesario definir un plan integral para coordinar y dar coherencia a la intervención conjunta de todas ellas. Lo que se observa es que quienes más pronto comenzaron a hacer algo en torno a la inmigración han acabado elaborando un plan integral, y parece que quienes no lo han hecho no es porque estén ofreciendo una alternativa mejor, sino que es porque su intervención en este terreno es todavía escasa.

El presupuesto del que se dota el plan local es otro aspecto del que cabe sacar alguna conclusión. Frente a alguna opinión surgida años atrás que apuntaba a que no deben consignarse partidas presupuestarias en relación con la inmigración porque ello podría resultar segregacionista, la experiencia parece indicar que los planes deben contar con presupuestos claros; porque, en la gestión pública, sólo cuando hay presupuesto se garantiza la intervención. El presupuesto, además, nos indica la magnitud de lo que se quiere hacer, y permite, después, evaluar lo realizado. Ahora bien, lo que sí ha de quedar claro es que sólo deben consignarse, con partidas presupuestarias específicas, aquellas actuaciones que también sean específicas; o, dicho con un ejemplo, si para dar una buena atención sanitaria a determinados inmigrantes se necesita un mediador intercultural en el

centro de salud, eso ha de aparecer en el presupuesto; pero lo que no ha de aparecer es el coste de la atención ordinaria, porque esos inmigrantes son parte de la población y los presupuestos sanitarios no se dividen en función de grupos de población.

El último comentario es sobre la conveniencia de que los planes locales incluyan instrumentos de evaluación. Para que los planes no queden en declaraciones de buenas intenciones, además de presupuestos han de contar con formas de evaluación continuada que indiquen lo que se va haciendo y los resultados de ello. La evaluación, además, no ha de ser sólo interna sino, como ya lo es en diversos planes locales, también externa.

-----

Actis, W.; Pereda, C. y Prada, M. A. (Colectivo IOE) (2002), *Inmigración, escuela y mercado de trabajo: una radiografía actualizada*. Barcelona: Fundación "La Caixa".

Aguado Cudolà, V. A. (2004), "Las causas de inadmisibilidad en los procedimientos administrativos en materia de extranjería: los problemas de inconstitucionalidad de la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* nº 5, marzo 2004, págs. 123-140.

Aguilera, C. (2004), "La inmersión de Bogdan". *El País, Suplemento dominical*, número 1427, 1-2-04, 21-25.

Aja, E. (1999) "La regulación de la educación de los inmigrantes". Pp. 69-98 en Aja, Eliseo, Francesc Carbonell, Colectivo Ioé, Jaime Funes, Ignasi Vila, *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*. Barcelona: Fundación La Caixa, 1999.

Aja, E. (2002), "Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes", en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente*, Madrid, Congreso, pp. 439-457.

Aja, E. (2003), "Inmigración y educación. Una visión jurídica", en *Consejo Escolar del Estado*, Madrid, MECD. AJA, E. (coord.) (2000), "La nueva regulación de la inmigración en España." *Valencia: Tirant lo Blanch*; Institut de Dret Públic.

Aja, E. y Díez, L. (2005), (Coord.), *La regulación de la inmigración en Europa*, Obra social de la fundación "la Caixa" Colección estudios sociales nº 17, 2005.

Aja, E., Carbonell, F. y otros (1999), *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*, Barcelona, La Caixa.

Aja, E.; Carbonell, F.; Colectivo Ioé; Funes, J.; Vila, I. (1999), *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*. Barcelona: Fundación La Caixa.

Alonso Pérez, F. (2002), *Régimen Jurídico del extranjero en España. Comentarios, Jurisprudencia, Legislación y Formularios*. 3ª edición, Servicio de Publicaciones del Ministerio del Interior, Madrid.

Álvarez Cortes, J. C. (2001), *La seguridad social de los trabajadores inmigrantes en el ámbito extracomunitario*, Madrid, CARL.

Anuario de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Varios años.

Anuario Estadístico de Extranjería, Ministerio del Interior. Varios años.

Aparicio R. y Tornos A., (2000), *La inmigración y la economía española*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. IMSERSO.

Aparicio, R. y Giménez, C. (dir.) (2003), *Migración Colombiana en España*. Ginebra. Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y Naciones Unidas, Ginebra.

Aparicio, R. y Tornos, A. (2002), *El Estado de bienestar y la inmigración en España*, Madrid, IMSERSO.

Aprell Lasagabaster, C., (1994), *Régimen administrativo de los extranjeros en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid.

Arango Vila-Belda, J. (2004), "La inmigración en España a comienzos del siglo XXI" En Leal Maldonado, J. (Coord.) *Informe sobre la situación demográfica en España*. Madrid: Fundación Abril Martorell, pp. 161-186.

Arango, J. (2003), "Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales", *Revista de Occidente*, 268 (Septiembre): 5-21.

Arango, J. (2003), "Europa, una sociedad multicultural en el siglo XXI. El caso de España", En *Inmigración española*, Papeles de economía española, Nº 98.

Arango, J. (2004), "La población inmigrada en España", En *España, país de inmigración*, Economistas, Colegio de Madrid, Nº 99. Enero 2004.

Aubarell, Gemma (dir) (2003), *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Barcelona, Icaria.

Balch, A. (2005), "Spain", en J. Niessen and Y. Schibel (eds.), *Immigration as a labour market strategy. European and North American Perspectives*, Brussels, Migration Policy Group, pp. 161-192.

Bayona, J. y Blanco, M. J. (2004), "Pautes d'associació en l'espai de la població de nacionalitat estrangera a Barcelona", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm, 43, pp. 107-122.

Benito Covas, C. ; Aragón Medina, J. y Rocha Sánchez, F. (2003), *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Fundación 1º de Mayo.

Bolt, G; Hooimeijer, P. y Kempen, R. V. (2002), "Ethnic Segregation in the Netherlands: New Patterns, New Policies?", *Journal of Economic and Social Geography*, Vol. 93, núm. 2, pp. 214-220.

Bonal, X. (2004), *Les desigualtats territorials a l'ensenyament a Catalunya*, Ed. Mediterrània, Barcelona.

Bonetti, P., "Italia" en Aja, E. y Diez, L. (coord.) (2005), *La Regulación de la inmigración en Europa*, Barcelona, "La Caixa".

Boos-Nünning, U.; Hohmann, M.; Reich, H. H.; Wittek, F. (1986), *Towards intercultural education*. London: Centre for Information on Language Teaching and Research.

Borrajó Iniesta, I. (1991), "El status constitucional de los extranjeros", en la obra *Comentarios a la Constitución Española. Libro Homenaje a Eduardo García de Enterría*, Tomo II, Ed. Civitas, Madrid, pág. 70.

Cachón, L. (2002), "La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 97, enero-marzo, pp. 95-126.

Cachón, L. (2003a), "Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación", en AA.VV., *La discriminación racial*, Barcelona, Icaria, pp. 39-101.

Cachón, L. (2003b), "La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad", *Migraciones*, nº 14, diciembre, pp.219-304.

Cachón, L. (2004a), "España y la Directiva 2000/43: de la 'ocasión perdida' a una legislación general sobre la igualdad de trato", *Tiempo de Paz*, nº 73, verano, pp. 13-22.

Cachón, L. (2004b), "Marroquíes en el mercado de trabajo en España", en B. López y M. Berriane (dtrs), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid, TEIM (UAM), pp. 399-402.

Cachón, L. (2005), "Inmigrantes jóvenes en España", *Juventud en España Informe 2004*, Madrid, INJUVE, pp. 695-799.

Campo Cabal, J. M. (coord.)(2001), *Comentarios a la ley de extranjería: (Ley Orgánica 4-2000 reformada por la Ley Orgánica 8-2000*. Madrid : Civitas.

Carabaña, J. (1993), "A favor del individualismo y contra las ideologías multiculturalistas". *Revista de Educación*, 203: 61-82.

Carabaña, J. (2003a), "Lengua doméstica, lengua escolar y aprendizaje de los alumnos inmigrantes. Un análisis de los datos PISA 2000", [www.ucm.es/info/socio6ed/Profesorado/jcm](http://www.ucm.es/info/socio6ed/Profesorado/jcm).

Carabaña, J. (2003b), "Los cambios demográficos y sus consecuencias sociales". En *Información Comercial Española, La economía española en el período constitucional*. Número 811 (dic): 153-174..

Carabaña, J. (2004a), "La inmigración y la escuela ". *Economistas*, 99: 62-73.

Carabaña, J. (2004b), "Natalidad, inmigración y enseñanza". *Información Comercial Española*, 815: 81-105.

Cassachia, O. y Natale, L. (2002), "L'insediamento degli extracomunitari in Roma: Un'analisi sul rione Esquilino". En Morelli, R.; Sonnino, E. y Travaglini, C. (2002), *I territori di Roma, storie, popolazioni, geografie*. Roma: Università degli Studi di Roma. La Sapienza. pp. 609-639.

Castro, M.A. (2004), "Fuentes estadísticas sobre la inmigración", En *España, país de inmigración*, Economistas, Colegio de Madrid, Nº 99. Enero 2004.

CIDE, (2001), *Evolución y situación actual de la presencia del alumnado extranjero en el sistema educativo español (1991-2001)*. MECD-CIDE, 2002.

Colectivo Ioé (1998), *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*, Madrid, IMSERSO.

Colectivo Ioé (1999), *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*, Madrid, IMSERSO.

Colectivo Ioé (2001), *Mujer, inmigración y trabajo*, Madrid, IMSERSO.

Comisiones Obreras (2004), *Informe sobre la inmigración y el mercado de trabajo en España*, [www.ces.es](http://www.ces.es)

Defensor del Pueblo (2003) *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, (Informe extraordinario), [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

Defensor del Pueblo (2005) *Asistencia jurídica a los extranjeros en España*, [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

Díez Nicolás, J. y Ramírez Lafita, M. J., (2001), *La voz de los inmigrantes*. IMSERSO, Madrid.

Domingo, A. (2005), "Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión". *Papers de Demografia*, núm. 264.

Domingo, A. y Bayona, J. (2005), "Immigració i territori: concentració i segregació al municipi de Barcelona, 1991-2002". *Barcelona societat*, núm. 13, pp 114-128.

Domingo, A.; Bayona, J. y López, A. (2004), "Impacto demoespacial de la internacionalización de los flujos migratorios en la ciudad de Barcelona". *Migraciones* núm 16. pp. 157-198.

Escudero, M. y Valdivia, R. (2003), *Régimen jurídico de los extranjeros en España*, Madrid, La Ley.

Espulgues Mota, C., *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Eurydice; (2005), *La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa*, CE.

Fernández Cordón, J. A. (2003), "El futuro demográfico de España", *Sistema*, nº 175-176, septiembre, pp. 243-262.

Fernández Enguita, M. (2003), "La segunda Generación ya está aquí", *Papeles de Economía Española*, 98: 238-261.

Fernández, G; Antonio, J. y Herrero, I. M. (2001), *La respuesta a las necesidades educativas de los hijos de inmigrantes en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejo Económico y Social, Comunidad de Madrid. MIN

Frey, W. H. (2004), "The Fading of City-Suburb and Metro-Nonmetro Distinctions in the United States". En Champion, T. y HUGO, G. (2004), *new Forms of Urbanization. Beyond the Urban-Rural Dichotomy*. Aldershot: Ashgate, pp. 67-88.

Fulchiron, M (1999), *Les étrangers et la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentels*, París, LGDS.

García Fernández, J.A. y Moreno Herrero, I. (2001), *La respuesta a las necesidades educativas de los hijos de inmigrantes en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejo Económico y Social, Comunidad de Madrid. MIN

Garreta, J. (1994), "Expectativas educativas y sociales de las familias inmigrantes". *Papers*, 43:115-122.

Garreta, J. (2000), *Els musulmans de Catalunya*, Lleida: Pagés.

Guillon, M. (1990), "Inertie et localisation des immigrés dans l'espace parisien" *Espace, population et Sociétés*, Vol. 1, pp. 55-64.

Hofstede, G. (1991), *Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales*. París: Les éditions d'organisation, 1994. .

Isofidies, T. y King, R. (1999), "Socio-Spatial Dynamics and Exclusion of three immigrant groups in the Athens concentration", en Baldwin-Edwards, M, y Arango, J. (Ed.) *Immigrants in the informal economy in Southern Europe*. London: Frank Cass, pp. 205-229.

Izquierdo Escribano, A. (2000), *Encuesta a extranjeros en situación irregular*. Universidad de la Coruña.

Izquierdo Escribano, A. (2004), "Los preferidos frente a los extranjeros permanentes: la inmigración marroquí en los inicios del siglo XXI". En López, B. y Berriane, M. (Dir.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid, UAM.

Izquierdo Escribano, A.; López de Lera, D., y Martínez Buján, R. (2002), "Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España". *Actas del 3 Congreso de la Inmigración en España*, Vol 2, Granada: 2002, pp. 237-250-

Izquierdo, A. (1996), *La inmigración inesperada*, Madrid, Ed. Trotta.

Izquierdo, A. (2003), *Inmigración: Mercado de trabajo y protección social en España*, Madrid, CES.

Izquierdo, A. y López de Lera, D. (2003), "La huella demográfica de la población extranjera en España". *Sistema*, 175-176: 181-200.

Jurado, A. (2004), "Diferencias entre Censo de Población y Padrón Municipal", Índice, *Revista de estadística y sociedad*. Marzo 2004.

Laparra, M. (ed.) (2002) *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra.

Larios, M. J. (2005), "El dret a la educació dels immigrants", *La immigració a Catalunya avui, Anuari 2004*, Ed. Mediterrània, Barcelona, pp. 81-101.

Lenoir, R. (1993), "Objeto sociológico y problema social", en AA.VV. *Iniciación a la práctica sociológica*, Madrid, Siglo XXI, pp. 57-102.

Liberal, B. y García, C. (2003), "Educación", en Laparra, Miguel (ed.), *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Barcelona, Bellaterra.

López-Muñiz Goñi, M. (2001), *La nueva Ley de Extranjería. Guía práctica y jurisprudencia* editorial Colex, Madrid.



Lora-Tamayo D'Ocón, G. (2003), "Evolución reciente y perfil de la población extranjera en Madrid". *Migraciones*, núm. 13, pp. 7-59.

Lucas, J. (2003), "Los inmigrantes como ciudadanos", *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, nº 3, Junio, pp. 37-55.

Lucas, J. y otros (2003), *Inmigrantes: Una aproximación jurídica a sus derechos*, Valencia, ed. Germania.

Malheiros, J. (2000), "Ethnicities; Residential Patterns in the Northern European and Mediterranean Metropolises- Implications for Policy Design". *International Journal of Population Geography*, núm. 8, pp. 107-134.

Martin Rojo, L. y otros (2003), *¿Asimilar o integrar? Dilemas ante el multilingüismo en las aulas*. Madrid.CIDE.

Martori, J. C. y Hoberg, K. (2004), "Indicadores de segregación residencial. El caso de la población extranjera en Barcelona". *Scripta Nova*, vol. VIII.

Massey, D. S., Arango, J. y otros (1998), "Una evaluación de la teoría de la migración internacional: el caso de América el Norte", en G. Malgesini (comp.), *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*, Barcelona, Icaria, pp. 189-264.

Massó Garrote, M. F. (1997), *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional*, Madrid, Colex.

Massó Garrote, M. F.(2002), "El nuevo régimen de extranjería: procedimientos, formularios, modelos y comentarios a la Ley Orgánica 4/2000", *tras la reforma de la Ley Orgánica 8/2000*. Madrid : La Ley.

MECD *Datos y cifras. Curso escolar 2003/2004*. [www.mecd](http://www.mecd).

Melguizo, A. y Sebastián, M. (2004), "Inmigración y economía: un enfoque global", *Economía Exterior*, nº 28, Primavera, pp. 27-34.

Mir Bagó, J. (2001) *La legislación de extranjería y la administración local*, Barcelona

Mir Bagó, J. (2002) *Les entitats locals i la legislació sobre immigració*, CRID, Barcelona

Muñoz Pérez, F. e Izquierdo, A. (1989), "L'Espagne, pays d'immigration". *Population*, 2, 1989, 257-289.

Musterd, S. y Deurloo, M. (2002), "Unstable Immigrant Concentrations in Amsterdam: Spatial Segregation and International Newcomers". *Housing Studies*, Vol. 17, núm. 3, pp. 487-503.

Nadal, M.; Oliver, R.; Alegre, M. A. (2002) *Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración*, Barcelona

Navarro, P. A. (2004), "La reforma de la ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El Recurso de Inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* nº 5, marzo 2004, págs. 103-109.

OCDE (2002), *Trends in International Migration*, París, OCDE.

OCDE (2001), *Connaissances et competences: des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000. Enseignement et compétences*. París: OCDE.

Peach, C. (1975), "Immigrants in the Inner City" *Geographical Journal*, Vol. 141, núm. 3, pp. 372-379.

Peach, C. (1997) "Pluralist and Assimilationist models of Ethnic settlement in London, 1991" *Journal of Economic and Social Geography*, Vol. 88, núm. 2, pp. 120-134.

Pérez Díaz, V.; Álvarez-Miranda, B; González Enríquez, C. G. (2001), *España ante la inmigración*. Barcelona: Fundación La Caixa.

Pérez Velasco, M. (2004), "El acceso a los datos de los extranjeros inscritos en el padrón", Comentario a la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* nº 5, marzo 2004, págs. 109-122.

Piore, M. (1983), "Los trabajadores extranjeros", en *Paro e inflación*, Madrid, Alianza, pp. 273-289.

Portes, A y Bőröcz, J. (1998), "Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación", en G. Malgesini (comp.), *Cruzando fronteras*.

Ramírez Goicoechea, E., (1996), *Inmigrantes en España. Vidas y experiencias*. Madrid: CIS.

Recaño Valverde, J. (2002), "La movilidad geográfica de la población extranjera en España: un fenómeno emergente", *Cuadernos de Geografía*, núm. 72, pp. 135-155.

Recaño Valverde, J. (2004), "Migraciones internas y distribución espacial de la población española". En Maldonado, J. L. (Coord.) *Informe sobre la situación demográfica en España*. Madrid: Fundación Abril Martorell, pp. 187-228.

Recaño, J. y Domingo, A. (2005), "Factores sociodemográficos y territoriales de la inmigración irregular en España". *Papers de Demografia*, núm. 268.

Recolons, L. (2005), "Las migraciones exteriores en la evolución reciente de la población de España". *Migraciones*, núm 17, pp. 45-89.

Reques, P. y Cos, O. (2004), "De lo global a lo local: repercusiones geodemográficas de la inmigración en España". *Economistas*, núm. 99, pp. 48-61.

Rodríguez Cabrero, G. (2003), "Protección social de los inmigrantes extranjeros" en Izquierdo, A., (dir.) (2003) *Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España*, Consejo Económico y Social.

Rodríguez Drincourt, J. (1997), *Los derechos políticos de los extranjeros*, Madrid, Civitas.

Rodríguez González, M. P. (2002), *Expulsión versus devolución en la vigente Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. En *Justicia Administrativa*, 21, Octubre 2002, págs. 21 y ss.

Roig Morales, E. (2000) "Immigració i Comunitats Autònomes", *El clip*, n. 8, Barcelona, IEA

Roig Morales, E. (2003) "Autonomía e inmigración: competencias y participación de las comunidades autónomas y los entes locales en materia de inmigración", *ADCP*, n. 14

Roig, E. (2002), "El reglament d'estrangeria" (del 2001), en *Anuari de la Immigració a Catalunya, 2001* de la Fundació Bofill, Barcelona, pp. 21-22.

Ruiz López, B. y Ruiz Vieytez, E. (2001), *Las políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, nº 13. Universidad de Deusto. Bilbao.

Salt, J. (2005), *Types of migration in Europe: implications and policy concerns*. European Population Conference, 2005. Demographic Challenges for Social Cohesion. Strasbourg: Council of Europe.

Salt, J.; Clarke, J. y Schmidt, S. (2000), *Patterns and trends in international migration in Western Europe*. Brussels: Eurostat, European Commission.

Salvà Tomàs, P. A. (2004), "Las Islas Baleares como espacio mediterráneo en encrucijada de la inmigración de extranjeros: de un fenómeno tipo "Nueva Florida" a un modelo migratorio "Nueva California", en García Castaño, J. F. y López, C., *La inmigración en España. Contextos y Alternativas*. III Congreso de la Inmigración, Vol. II, Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales (Universidad de Granada), pp. 265-274..

Sánchez Jiménez, Ma. A. (coord.) (2005), *Derecho de Extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen del extranjero en España*, DM Librero-Editor, Murcia.

Sánchez, C. (coord.) (2001), *Extranjeros en España: régimen jurídico*, ediciones Laborum, Murcia.

Santolaya Machetti, P. (2004), *El derecho a la vida familiar de los extranjeros en España*, Institut de Dret Públic - Tirant Lo Blanch, Valencia.

Santolaya, P. (Coord.) (2002), *Comentarios a la Ley de extranjería*, Editorial Lex Nova, 2ª edición.

Siguán, M. (1998), *La escuela y los inmigrantes*. Barcelona: Paidós.

Siguán, M. (2003), *Inmigración y adolescencia. Los retos de la interculturalidad*. Barcelona: Paidós.

Solanes, A y Cardona, M. B. (2005), *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch. Colección laboral nº 164, Valencia.

SOPEMI (2004), *Tendances des migrations internationales. Rapport Annuel 2003*. Paris: OCDE.

Tornos Cubillo, A. (Editor) (2003), *Los inmigrantes y el mundo del trabajo*, Madrid, Comillas.

Varios (2003), "Inmigración y educación: la intervención de la comunidad educativa", *Consejo Escolar del Estado*, Madrid, MECD

Varios (2003), *Políticas sociales y estado de bienestar en España: las inmigraciones*, Madrid, Fundación del Empleado

Vidal Fueyo, C. (2002), *Constitución y extranjería. Los derechos fundamentales de los extranjeros en España*, Madrid, CEPC.

Zapata, R. (2002), *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*, Madrid, IMSERSO.

## **CAPÍTULO 3**

### **Gráficos**

Gráfico I. Evolución del número de extranjeros en España. 31 de diciembre de 1975 a 31 de diciembre de 2004.

Gráfico II. Régimen de residencia de los extranjeros en España. 31 de diciembre de 1996 a 31 de diciembre de 2004.

Gráfico III. Extranjeros nacionales de países extracomunitarios a los que es de aplicación el Régimen Comunitario, con tarjeta de residencia en vigor según continente por sexo. 31 de diciembre de 2004.

Gráfico IV. Continente de origen de los extranjeros residentes en España. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004.

Gráfico V. Continente de origen de los extranjeros residentes en España. (31/12/2001 – 31/12/2004).

Gráfico VI. Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor según nacionalidad. 31 de diciembre de 2004.

Gráfico VII. Nacionales de Europa Comunitaria con tarjeta o autorización de residencia en vigor según nacionalidad. 31 de diciembre de 2002 a 31 de diciembre de 2004.

Gráfico VIII. Europeos no comunitarios con tarjeta o autorización de residencia en vigor según nacionalidad. 31 de diciembre de 2002 a 31 de diciembre de 2004

Gráfico IX. Evolución del número de africanos residentes en España. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004.

Gráfico X. Evolución del número de iberoamericanos residentes en España. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004

Gráfico XI. Evolución del número de asiáticos residentes en España. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004.

Gráfico XII. Mujeres y varones extranjeros según continente de origen. 31 de diciembre de 1997 / 31 de diciembre de 2004.

Gráfico XIII. Extranjeros según continente de origen por sexo. 31 de diciembre de 1997 / 31 de diciembre de 2004

Gráfico XIV. Distribución de los extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor según grupo de edad. 31 de diciembre de 1997 / 31 de diciembre de 2004.

Gráfico XV. Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor según continente por grupo de edad. 31 de diciembre de 2004.

Gráfico XVI. Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor según grupo de edad por continente. 31 de diciembre de 2004.

### **Tablas**

Tabla I. Evolución del número de residentes de las nacionalidades más numerosas en diciembre de 2002. 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 2004.

## **CAPÍTULO 7**

### **Gráficos**

Gráfico I. Evolución de los permisos de residencia 1975-2004

Gráfico II. Pirámides de población en España. 1 enero 2004

a) Pirámide de población agregada española y extranjera comunitaria en España

b) Pirámide de población extranjera no comunitaria en España

### **Tablas**

Tabla I. Evolución de la Población activa extranjera no comunitaria en España y su peso sobre el total de activos (1996-2005)

Tabla II. Evolución de las tasas de actividad de los no comunitarios y de los españoles (1996-2005)

Tabla III. Tasas de actividad de los extranjeros (y españoles) en España por zonas de origen, sexo y grupos de edad. 2005

Tabla IV. Población activa y tasas de actividad de los extranjeros no UE por Comunidades Autónomas (ordenadas por el peso de la población activa no UE sobre el total de cada Comunidad Autónoma). 2005.

Tabla V. Proporción de ocupados sobre población y población de 16 y más años por zonas de origen. 2005

Tabla VI. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en situación de alta por regímenes (1999-2005)

Tabla VII. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social por género y grupos de edad (2000 y 2005)

Tabla VIII. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social por grupos de cotización (2000 y 2005)

Tabla IX. Trabajadores extranjeros y total afiliados a la Seguridad Social por sectores y ramas de actividad con más de un 3% de extranjeros (2003)

## **CAPÍTULO 9**

### **Gráficos**

Gráfico I. Inmigrantes afiliados a la Seguridad Social 1998-2004

Gráfico II. Afiliación a la Seguridad Social

Gráfico III. Tasas de paro EPA 1992-2004

### **Tablas**

Tabla I. Stock de residentes extranjeros según tipo de régimen a 31 de diciembre. Período 1990-2004

Tabla II. Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en España por continentes 31-12-2003 y 31-12-2004

Tabla III. Extranjeros residentes y afiliados a la seguridad social (31 de diciembre 2000-2004)

Tabla IV: Cobertura sanitaria de los residentes extranjeros

Tabla V. Leyes, instituciones y Planes de Inmigración Autonómicos

Tabla VI. Los extranjeros como titulares de protección asistencial en algunas leyes de servicios sociales de las CCAA.

## **CAPÍTULO 10**

### **Gráficos**

Gráfico I. Distribución de los alumnos por países de procedencia

Gráfico II. Evolucion del alumnado extranjero (1993/1993 – 2002/2003)

### **Tablas**

Tabla I: Numero de alumnos por comunidades autonomas

Tabla II. Distribución por centros publico y privados

Tabla III Concentración de alumnado extranjero por comunidades autónomas

Tabla IV. Alumnos extranjeros en centros público y privados españoles (1992-1993 – 2002/2003)

## **CAPÍTULO 11**

### **Tablas**

Tabla I: Alumnado extranjero por enseñanza, cursos 2000-2001, 2002-2003 y 2003-2004

### **FALTA TABLA II**

Tabla III. Diferencias en lectura de los alumnos de 15 años según lengua e inmigración, controlando el status socioeconómico, España. Incluye otras lenguas nacionales (LNA).

## **CAPÍTULO 12**

### **Gráficos**

Gráfico I. Proporción de migraciones internas efectuadas por extranjeros. España (1988-2004)

Gráfico II. Proporción de migraciones efectuadas por extranjeros según el sexo, grupo de edad y tipo de migración (2001-2004)

Gráfico III. Estructura demográfica de la movilidad geográfica de españoles y extranjeros (2001-2004)

Gráfico IV. Intensidad de la migración interna de la población extranjera según la duración de residencia en España (2001)

### **Tablas**

Tabla I: La extensión de los extranjeros en el territorio español (1991-2004)

Tabla II: Distribución territorial de la población extranjera en España (1996-2005)

Tabla III: Proporción de población extranjera según la Comunidad Autónoma (1996-2005)

Tabla IV: Distribución espacial de la población extranjera en España (1998 y 2005)

Tabla V: Composición regional de la población extranjera en España (1998 y 2005)

Tabla VI: Migraciones internas de extranjeros en España según el tipo de movimiento efectuado (1992-2004)



Tabla VII: Porcentaje de migraciones internas de extranjeros en España según el tipo de movimiento efectuado y la CCAA (2001-2004)

Tabla VIII. Indicadores demográficos de la movilidad de extranjeros y españoles. Número medio de cambios de residencia y edad a la migración (1997-2004)

Tabla IX. Saldos migratorios internos de españoles y extranjeros por CC.AA. (1997-2004)

### **Mapas**

Mapa I. Distribución espacial de la población extranjera en España, por municipios, 2004.

Mapa II. Proporción de la población extranjera en España (2004).

Mapa III. Distribución municipal de algunas nacionalidades (2004).

Mapa IV. Migraciones internas efectuadas por extranjeros según el tipo de movilidad. España (2000 y 2004).

Mapa V. Flujos migratorios de extranjeros (2001-2004) ( $n > 500$  migraciones)

BOE, Boletín Oficial del Estado

BUP, Bachillerato Unificado Polivalente

CCAA, Comunidades Autónomas

CE, Constitución Española

CEDH, Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Roma, 4 de noviembre de 1950.

CRID, Consorci de Recursos per a la Integració de la Diversitat

EPA, Encuesta de Población Activa

ESO, Educación Secundaria Obligatoria

FP, Formación Profesional

GRECO, Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España

INE, Instituto Nacional de Estadística

INEM, Instituto Nacional de Empleo

LO, Ley Orgánica

LOCE, Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación

LODE, Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación

LODYLE, Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000 y la LO 14/2003.

LOE, Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros.

LOGSE, Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

LOPEG, Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.

LRDA, Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994.

MEC, Ministerio de Educación y Ciencia

MECD, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

MTAS, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONG, Organización No Gubernamental

PIB, Producto Interior Bruto

RD, Real Decreto

REDILE, Reglamento de Ejecución de la LODYLE.

SIVE, Sistema Integrado de Vigilancia Exterior

STC, Sentencia del Tribunal Constitucional

STS; Sentencia del Tribunal Supremo

TC, Tribunal Constitucional

TS, Tribunal Supremo

UE, Unión Europea