

*Carmen AGUSTÍ GREDIAGA*

---

*EL MERCADO LABORAL EN LA REFORMA DE LA  
NORMATIVA DE EXTRANJERÍA*

*Trabajo Final de Carrera  
dirigido por  
Carmen PARRA RODRÍGUEZ*

*Universitat Abat Oliba CEU*  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
*Licenciatura en Derecho*

---

2011



*Las sociedades no mueren de la cúspide a la base,  
sino de la base a la cúspide.*

HENRY GEORGE



## **Resumen**

El presente trabajo realiza un recorrido por la situación de la inmigración en España en las últimas décadas, desde los años noventa hasta hoy, para observar las peculiaridades que este colectivo ha tenido en nuestro país ante cada contexto económico y político. Paralelamente, se establece el análisis de la normativa al respecto, a fin de hallar su evolución a través del tiempo. Con ello, se puede dirimir si las reformas legales se dirigen a mejorar la situación de los extranjeros y solventar los problemas que ha acarreado la crisis, en definitiva, si contribuye a hacer de la nuestra una mejor sociedad.

## **Resum**

*El present treball realitza un recorregut per la situació de la immigració a Espanya durant les últimes dècades, des dels anys noranta fins avui, per a observar les peculiaritats que aquest col·lectiu ha tingut al nostre país davant cadascun dels contextos econòmics i polítics. Paral·lelament, s'estableix l'anàlisi de la normativa al respecte, amb la finalitat de trobar la seva evolució a través del temps. Amb això, es pot dirimir si les reformes legals van dirigides a millorar la situació dels estrangers i solucionar els problemes que ha comportat la crisi, en definitiva, si contribueix a fer de la nostra una societat millor.*

## **Abstract**

*This paper provides an overview of the situation of immigration in Spain in recent decades, from the nineties to present days, pretending to observe the peculiarities that this group has had on the country in every economical and political context. At the same time, sets the analysis of regulation in this regard, in order to find its evolution over time. This will be deciding whether legal reforms aimed at improving the situation of foreigners and solve the problems that have led to the crisis, in short, if it helps to make this a better society.*

## **Palabras claves / Keywords**

Inmigración – Trabajo – Mercado laboral – Ley de Extranjería – Reglamento de Extranjería
--



## Sumario

Palabras claves / <i>Keywords</i> .....	5
Sumario .....	7
Introducción .....	9
Capítulo 1: Marco español de la inmigración .....	11
1.1. España ante la inmigración: situación general .....	11
1.2. El mercado laboral y el hecho inmigratorio.....	14
1.2.1. La movilidad como reequilibrio del mercado laboral .....	15
1.2.2. El trabajador inmigrante frente a la crisis.....	20
1.3. La opinión pública española acerca del inmigrante.....	24
Capítulo 2: Normativa aplicable: EU, 4/2000 y 2/2009.....	27
2.1. Marco Europeo.....	27
2.2. Las anteriores Leyes Orgánicas españolas: la Ley 4/2000 y su pronta reforma 8/2000.....	31
2.2.1. Propuesta de una nueva ley y participación de los partidos. Modificaciones y reforma definitiva.....	31
2.2.2. Puntos de interés de la Ley y aplicación de la misma.....	34
2.3. La reforma de la Ley de Extranjería 2/2009: .....	37
2.3.1. Necesidad de una reforma normativa.....	37
2.3.2. Novedades que introduce la Ley .....	41
2.4. La reciente promulgación del Reglamento 557/2011 de desarrollo de la Ley 2/2009.....	44
Capítulo 3: Valoraciones sobre la reforma.....	49
4.1. Ante la crisis, ¿representa la reforma un avance para los inmigrantes?.....	49
4.2. Hacia la recuperación, posibles claves para el futuro de la inmigración en España .....	57
Conclusión .....	63
Bibliografía.....	65





## Introducción

La inmigración es un fenómeno relativamente nuevo para España. A diferencia de otros países europeos, no es hasta los años noventa cuando el número de extranjeros experimenta un aumento notable, conllevando un crecimiento económico aceptable. La sociedad del bienestar dependía en parte de que se cubrieran determinados puestos de trabajo para los que no existía otra mano de obra disponible que la extranjera.

Pero el ritmo de llegada de los inmigrantes parece haber llegado a su tope en los últimos años. Un nuevo escenario social y económico impone la necesidad de nuevas políticas públicas. La crisis económica se ha extendido también entre la población extranjera y el gobierno se ha visto abocado a otra reforma legal de las condiciones de los inmigrantes.

Conscientes de la profundidad y de la abundante literatura sobre el tema, la inmigración en la sociedad actual, por otro lado cambiante según las circunstancias, posee un papel protagonista en la economía, la política, las relaciones humanas y más aún en el ámbito del trabajo. Es por ello que no deja de tener interés el estudio de esta cuestión desde un punto de vista jurídico a través del análisis de la normativa aplicable.

El presente trabajo se estructura en una primera parte de exposición general de la situación y su incidencia en el mercado laboral, así como de las particularidades de nuestro país respecto a este fenómeno que, por otro lado, es de carácter universal. En este primer apartado también se analizará la opinión de esta realidad desde el punto de vista de la población autóctona.

A continuación, nos referiremos a las principales leyes que vienen regulando la inmigración en España: apuntaremos primero el marco normativo europeo, y desarrollaremos la Ley Orgánica 4/2000, su reforma 8/2000, y la nueva Ley Orgánica 2/2009, aparecida en un contexto de crisis generalizada completamente distinto. Nos centraremos en los aspectos de todos estos textos que tengan mayor incidencia en el ámbito laboral y, especialmente, en el reciente desarrollo del Reglamento 557/2011.

Una vez realizado este recorrido normativo, se contrapondrá la situación de los inmigrantes a los cambios que se introducen a través de las leyes, pudiendo encontrar en los textos normativos estudiados una correspondencia a las necesidades sociales y de mercado existentes en cada contexto histórico.

En cuanto a las cuestiones metodológicas, este trabajo se basa en el análisis de estudios y ensayos de diversos autores que comentan la situación de la inmigración a lo largo de la última década y la adecuación de la Ley a tal fenómeno, complementado con el comentario de la propia normativa. Los textos utilizados son principalmente de tipo académico, por ejemplo artículos de profesores universitarios, así como diversos estudios de renombre sobre la inmigración en España, como lo son los Informes sobre inmigración y mercado laboral que elabora anualmente el Ministerio de Trabajo, entre otros. También destaca el uso de estadísticas y datos de registros y padrones tomados de diversos estudios, pese a que, como comentaremos a lo largo del trabajo, no son suficientemente precisos en la mayoría de los casos debido al peso de la economía sumergida y de la rápida fluctuación de la inmigración. Por eso serán muchos los autores que no se aventurarán a sacar conclusiones firmes de los estudios estadísticos.

El objetivo de este trabajo es, pues, emitir un juicio válido acerca de la percepción acertada o no que se tiene de la inmigración en nuestro país, la situación real de la población inmigrada y la adecuación de las medidas políticas y sociales a esta situación. Con ello podremos responder a algunas preguntas: ¿Estas normativas son una respuesta clara a las necesidades de la actual coyuntura económica? ¿Se solventan las dificultades que presentaba la aplicación de las normas anteriores facilitando la permanencia a los inmigrantes? ¿O van estas reformas un paso atrás respecto al ritmo en que se desarrolla la realidad social?

.

## Capítulo 1: Marco español de la inmigración

Este capítulo pretende ser una presentación de la situación general de la inmigración en nuestro país. La exposición se centrará en las características de los inmigrantes llegados a España a través de un somero recorrido histórico desde los años noventa hasta nuestros días. Más adelante, analizaremos las peculiaridades de este colectivo en el ámbito del trabajo. Para finalizar el capítulo, hablaremos ya no de la situación objetiva de los inmigrantes sino de la percepción que la población nativa tiene de estos, con lo que descubriremos una concepción negativa que afecta directamente al mercado laboral. Lo extraído de esta primera exploración sentará las bases para comentar, en el siguiente capítulo, la normativa referente a la extranjería.

### 1.1. España ante la inmigración: situación general

En primer lugar, cabe decir que “no todos los inmigrantes parten de una situación igual, ya que la distancia idiomática, cultural, social y productiva depende del país de origen”. Por eso destaca la ventaja con que cuentan los inmigrantes de países de América del Sur, cuyas similitudes con nuestro modo de vida son cuantiosas y de sobra conocidas. En menor medida, también estarían aventajados a la hora de venir a España los inmigrantes de países desarrollados<sup>1</sup>. En este sentido:

“Los inmigrantes individuales y/o sus familias emigran más o menos en función de las diferencias económicas entre el lugar de origen y el de destinación, los costes de la operación y los riesgos y las probabilidades de éxito que la acompañan, pero la motivación económica acostumbra a formar parte de un conjunto más amplio de motivaciones. Entre ellas están las distancias y el coste del transporte, pero también la información, la homogeneidad cultural y las redes sociales”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. SANROMÁ, Esteban; RAMOS, Raúl y SIMÓN, Hipólito, *IX Encuentro de Economía aplicada*, Jaén, 8, 9 y 10 de junio de 2006, p. 31 del resumen. Edición electrónica disponible en <http://www.slideshare.net/IntegralLocal/inmigracin-reciente-en-espaa-sobreeducacin-y-asimilacin-en-el-mercado-de-trabajo> (consultado el 27 de enero de 2011).

<sup>2</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, *Espanya davant la immigració*, Barcelona: Fundació “La Caixa”, 2001, p. 12. Edición electrónica disponible en [www.estudis.lacaixa.es](http://www.estudis.lacaixa.es) (consultado el 27 de enero de 2011).

Es por eso que, a continuación, demostraremos que la decisión de emigrar no obedece sino a un cúmulo de factores. Podemos decir que la inmigración es “a *grosso modo*, una determinada combinación de fuerzas de atracción y repulsión, de *push and pull*”<sup>3</sup>.

Haciendo un repaso histórico a través de los movimientos de población en nuestro país vemos que no siempre hemos tenido un papel receptor, sino que más bien “España ha sido un país de larga tradición emigratoria”<sup>4</sup>. Durante más de un siglo, los españoles realizamos un gran número de migraciones interiores y emigraciones a zonas más desarrolladas económicamente o con más posibilidades de optar a un puesto de trabajo. Sin embargo, a partir de los años noventa esta situación da un giro: en poco tiempo España se transforma en un destino atractivo para los inmigrantes y no tanto un punto de partida<sup>5</sup>.

La bonanza económica y la predisposición de los inmigrantes, aspectos que concretaremos más adelante cuando nos refiramos específicamente al mercado laboral, vinieron acompañadas de una serie de medidas legales aperturistas llevadas a cabo desde el Gobierno a principios de la década del 2000. Después de las movilizaciones de inmigrantes ilegales que tuvieron lugar a principios del 2001 con motivo de algunas reformas a las que más adelante haremos hincapié, el Gobierno amplió sus promesas de revisión de expedientes de regularización rechazados anteriormente en un proceso de regulación extraordinario. Es por eso que, “inició un programa especial de concesión de permisos de trabajo y residencia a ciudadanos ecuatorianos en situación irregular en España, y propuso llegar a acuerdos similares con los de los otros países. La entrada en vigor de la ley de extranjería reformada, que preveía la expulsión de los inmigrantes en situación ilegal, había iniciado una espiral de movilizaciones de ilegales y de cesiones gubernamentales que permitió esperar un crecimiento también notable de los residentes con permiso el año 2001”<sup>6</sup>.

Así, en un estudio sobre inmigración en nuestro país realizado por la fundación La Caixa en el 2001, los autores escribían:

---

<sup>3</sup> Concepción expuesta en ARANGO, Joaquín, “Las «Leyes de las migraciones» de E. G. Ravenstein, cien años después”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 32, octubre-diciembre 1985, p. 27-42, originalmente acuñada en RAVENSTEIN, Ernest George, *The laws of migration*, Nueva York: Arno Press, 1976.

<sup>4</sup> Cfr. NADAL, J, *La Población Española (Siglos XVI a XX)*, Esplugues de Llobregat (Barcelona): Ariel, 1976.

<sup>5</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, Op. cit., p. 11.

<sup>6</sup> Ídem, p. 18.

“Los datos provisionales para el año 2000 confirmarían la tendencia hacia un incremento rápido de los extranjeros entre la población española, a un ritmo superior a los 100.000 anuales durante los últimos años del siglo. De los 801.329 extranjeros residentes censados en el año 1999, se habría pasado el año 2000 a 938.783, de los cuales 515.955 eran no comunitarios y 418.374 comunitarios. En total, representaban alrededor de un 2,7% de la población”<sup>7</sup>.

Estas fueron cifras publicadas por el gobierno al final del mes de diciembre del año 2000, cuando se consideró cerrado el proceso extraordinario de regularización que acompañó a la nueva Ley de Extranjería. De las 246.089 solicitudes de permiso de residencia presentadas, 137.545 se habían resuelto a favor de los candidatos. Los datos del gobierno no incluyeron, sin embargo, el contingente anual, que fue de 145.000 regularizaciones más en el año 2000<sup>8</sup>.

Y el proceso continuó: “Entre 2005 y 2007 se regularizó a muchas personas y, además, la entrada de nuevos inmigrantes transcurría por cauces legales en una proporción alta. Quienes no habían conseguido legalizar su situación de residencia, podían afrontar el periodo necesario de espera, sabiendo que el trabajo no les faltaría”<sup>9</sup>. Los inmigrantes en situación irregular encontraban fácilmente trabajo en la economía sumergida.

Sin embargo, esta situación de facilidades para obtener la residencia legal cambió con la llegada de la actual coyuntura económica. Por ejemplo, “una gran proporción de los irregulares perdieron el empleo antes de finalizar el periodo de tres años para iniciar el trámite de residencia por arraigo”<sup>10</sup>. Además, el paro hizo que la oferta de trabajo española dejara de ser atractiva para muchos posibles inmigrantes.

Pero a pesar de esta pérdida de empleo masiva, a lo largo de la década se habían ampliado considerablemente los vínculos y las redes sociales que ya se habían establecido entre España y los países de origen de nuestra inmigración. Ello comportaba necesariamente la persistencia de flujos de ida y venida<sup>11</sup>. Por eso el

---

<sup>7</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, Op. cit., p. 18.

<sup>8</sup> Cfr. El Mundo, edición impresa del 2 de abril de 2001.

<sup>9</sup> Esta regularización recibe el nombre de regularización por arraigo, consistente en demostrar que se ha permanecido tres años en España y que, por lo tanto, se han establecido unos lazos sociales y económicos considerables con el país de acogida.

<sup>10</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, *Inmigración y mercado laboral. Informe 2009*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010, p. 69.

<sup>11</sup> Ídem, p. 32 s.s.

nivel de inmigración ha sido más o menos constante al comienzo de la crisis, demostrando así que no solamente el empleo y una situación económica buena son los factores determinantes para que una persona, muchas veces acompañada de varios miembros de su familia, tome la decisión de emigrar a otro país. La tabla que presentamos a continuación ilustra este hecho:

CRECIMIENTO ANUAL DE LOS RESIDENTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA

Año	Nº Residentes	Crecimiento porcentual de residentes	
31 de diciembre 2001	1.109.060		
31 de diciembre 2002	1.324.001	En 2002	19,4%
31 de diciembre 2003	1.647.011	En 2003	24,4%
31 de diciembre 2004	1.977.291	En 2004	20,1%
31 de diciembre 2005	2.738.932	En 2005	38,5%
31 de diciembre 2006	3.021.808	En 2006	10,3%
31 de diciembre 2007	3.979.014	En 2007	31,7%
31 de diciembre 2008	4.473.499	En 2008	12,4%

TABLA 1

A continuación, nos centraremos en el papel que ha tenido y sigue teniendo la inmigración dentro del mercado laboral español.

## 1.2. El mercado laboral y el hecho inmigratorio

Una vez conocida la característica situación de la inmigración en nuestro país, procedemos a indagar acerca de un ámbito más reducido pero primordial en el hecho inmigratorio: el trabajo.

Muchos son los autores, a nivel nacional e internacional, que han tratado el tema de la inmigración. En el caso del mercado de trabajo, los estudios se han centrado casi siempre en analizar tanto la asimilación laboral y salarial de los inmigrantes en el mercado de trabajo como el posible impacto sobre los trabajadores nativos, por ejemplo la incidencia en oportunidades de empleo y variación salarios<sup>13</sup>. De lo

---

TABLA 1: Con residentes extranjeros, la tabla se refiere a personas con autorización legal de residencia o certificado de registro en caso de tratarse de ciudadanos comunitarios. Cabe tener en cuenta que no se representan aquí los ciudadanos ilegales, y que, por otro lado, algunos de ellos ya se encontraban en España y optaron a tal autorización mediante el procedimiento del arraigo, es decir, tras encontrarse en nuestro país durante varios años de forma desautorizada. Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 36, tabla 7. Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

<sup>13</sup> Cfr. LALONDE, R. y TOPEL, R., "Economic Impact of the International Migration and the Economic Performance of Migrants", *Handbook of Population and Family Economics*, Elsevier, 1997, cap. 14.

primero nos ocuparemos en este punto; de lo segundo, cuando analicemos la opinión que tenemos de nuestros inmigrantes.

En primer lugar, cabe referirnos al concepto de asimilación entre los inmigrantes en el lugar de destino. Puede hablarse de asimilación económica cuando los resultados laborales se van aproximando a los de los nativos en términos de empleo y salarios<sup>14</sup>, aunque este concepto también tiene importantes connotaciones culturales y sociales.

A continuación, veremos de un modo más concreto diferentes aspectos en los que puede verse reflejado el grado de asimilación del colectivo de inmigrantes, como son las categorías laborales o la capacidad de acceder a empleos del mismo sector para el cual el inmigrante se ha formado o en el que ha acumulado experiencia anteriormente. Para ello describiremos la movilidad horizontal y la movilidad vertical, particularidades especialmente beneficiosas para los extranjeros.

### ***1.2.1. La movilidad como reequilibrio del mercado laboral***

Ante todo, cabe decir que, si antes hablábamos de la decisión de emigrar como un cúmulo de factores reunidos, la integración de los inmigrantes una vez llegados al país de acogida exige primero una adaptación social y cultural, y sólo cuando esta se hace posible, se puede lograr una adaptación laboral, supeditada a la primera. Sin embargo, “aunque no sea la única razón para emigrar de un país a otro, la voluntad de encontrar un puesto de trabajo es un elemento primordial en la mayor parte de las historias de la vida de los inmigrantes”<sup>15</sup>.

Es cierto que, en los últimos años, nuestro mercado laboral ha experimentado una rapidísima absorción de trabajadores extranjeros. Esto se debe a que la población inmigrante ha ayudado a cubrir las necesidades laborales al aceptar trabajos mayoritariamente rechazados por la población autóctona. Gracias al crecimiento económico que se dio a finales de los noventa en España, “una parte de la población laboral prefirió estar en el paro y cobrar el subsidio correspondiente, a costa del erario público y, posiblemente, de una ayuda de la familia, antes de ponerse a hacer

---

<sup>14</sup> Cfr. SANROMÁ, Esteban; RAMOS, Raúl y SIMÓN, Hipólito, Op. cit., p. 4 del resumen.

<sup>15</sup> Cfr. MASLLORENS, Àlex, *Informe sobre la Inmigració*, Barcelona: Deriva Editorial S. L., 1995, p. 73 (en catalán en el original).

cierto tipo de trabajos, que preferían dejar para los inmigrantes”<sup>16</sup>. Es por ello que, si no fuera por la mano de obra extranjera, unos cuantos centenares de miles de puestos de trabajo de poca o baja cualificación se hubieran quedado sin cubrir y ese crecimiento no hubiera sido posible o se hubiera retardado algunos años.

Del mismo modo, el hecho de estar predispuestos a desplazarse territorialmente ha contribuido a su rápida incorporación en el mercado de trabajo y también en el entramado social. De una forma que podríamos denominar natural, la mano de obra extranjera ha ayudado a equilibrar los desajustes laborales cuando buscaba como punto de destino los lugares en los que existía una mayor demanda de empleo. Amuedo-Dorantes y de la Rica, ambas profesoras de Economía en las Universidades de San Diego y del País Vasco respectivamente, investigaron las decisiones de residencia de los inmigrantes llegados entre 1999 y 2004, concluyendo que estos suelen dirigirse a las regiones de tasas de empleo elevadas, contribuyendo a reducir las diferencias en las tasas de paro regionales<sup>17</sup>.

Hablando en datos numéricos, la movilidad de los trabajadores inmigrantes acostumbra a ser aproximadamente cuatro veces superior a la que experimentan los españoles, como se puede observar en la siguiente tabla, 3,1% en 2007 entre los españoles frente al 11,8% para extranjeros<sup>18</sup>.

MIGRACIONES INTERIORES DE ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS, DURANTE LOS AÑOS REFERIDOS

	Españoles			Extranjeros		
	Población al inicio del año	Migran durante el año	%	Población al inicio del año	Migran durante el año	%
2004	40.163.358	1.169.708	2,9	3.034.326	357.738	11,8
2005	40.377.920	1.168.484	2,9	3.730.610	401.877	10,8
2006	40.564.798	1.129.331	2,8	4.144.166	462.978	11,2
2007	40.681.183	1.260.160	3,1	4.519.554	535.193	11,8

TABLA 2.

A día de hoy y pese al paro, nuestro mercado sigue teniendo carencias en determinadas especialidades. Por ejemplo, el sector de la hostelería y el servicio doméstico siguen necesitando mano de obra extranjera, o también el contrato de temporada en el ámbito agrícola, que atrae a numerosos extranjeros de forma temporal, regresando a su Estado de origen una vez terminada la campaña.

<sup>16</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, Op. cit., p. 13.

<sup>17</sup> Cfr. SANROMÁ, Esteban; RAMOS, Raúl y SIMÓN, Hipólito, Op. cit., p. 3.

<sup>18</sup> Cfr. PARRA RODRÍGUEZ, Carmen, *La regulación del mercado laboral en la LO 2/2009*, p. 5.

TABLA 2: PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 119, tabla 7. Fuente: Encuesta de Variaciones Residenciales, Instituto Nacional de Estadística.



Teniendo presente esto, la recolocación es otra manera de solventar la situación de desempleo para los que ya estaban en nuestro país. Es el caso de la construcción, cuyos trabajadores se han dirigido al ámbito de las reformas, la obra civil y la construcción de vivienda social. Otros sectores que más inmigrantes absorben en esta época de crisis son el cuidado de ancianos, personal de almacén, la hostelería, la limpieza, los servicios a domicilio o la reventa, entre otros.

En situaciones económicas delicadas como la actual y cuando la recolocación de los parados resulta más difícil, esta disposición a trasladarse dentro del territorio sin reparos les supone un punto favorable frente a los autóctonos. Nos apunta Miguel Pajares:

“Los inmigrantes dicen no tener problema en irse a cualquier provincia. En los casos en los que tenían el piso en propiedad, tratan de alquilarlo para irse, o dejan a la familia en el piso y se va sólo el cónyuge que ha encontrado trabajo. No obstante, lo que también afirman los responsables de las entidades es que, en general, van a sitios donde tienen algún apoyo familiar”<sup>20</sup>.

También podemos corroborar estas afirmaciones si nos fijamos en la ENI, la Encuesta Nacional de Inmigrantes, la primera gran encuesta sobre inmigración del INE, basada en datos del 2006 al 2007. El estudio demuestra que el abandono de actividades tiene tasas del orden del 40%, revelando con ello una gran movilidad entre sectores, “algo que debe ser tenido muy en cuenta en momentos de crisis y de auge del desempleo”<sup>21</sup>. Este abandono comporta indefectiblemente el aumento de empleo en otras actividades a través de los procesos de recolocación.

Si hasta ahora hemos analizado la movilidad que podríamos llamar horizontal, es decir, entre sectores de las mismas categorías o niveles formativos, también se ha dado entre los inmigrantes una movilidad claramente ascendente. “Los que están ocupados en las categorías más altas son más que los que iniciaron su vida laboral en ellas, y ocurre lo contrario en las categorías bajas”<sup>22</sup>.

La abundancia de movilidad ascendente tiene una explicación bien sencilla y que expondremos a continuación. Ocurre que los procesos de homologación y

---

<sup>20</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 118.

<sup>21</sup> Ídem, p. 132.

<sup>22</sup> Ídem, p. 134.

acreditación de conocimientos o de experiencia laboral discurren por unos cauces administrativos a menudo complicados que hacen que el inmigrante no pueda asumir los puestos que le corresponden directamente, sino que acuda a las categorías no cualificadas<sup>23</sup> como primer empleo:

“La homologación de títulos y la acreditación de competencias profesionales siguen unos procesos que comportan largos periodos hasta su realización. Preparar los documentos necesarios para la homologación de un título puede requerir más de medio año para un inmigrante. Si se presenta la documentación sin haber sido asesorado por alguna entidad, es fácil que reciba después notificación de que le faltan documentos, cosa que retrasa de nuevo la solicitud. [...] Las acreditaciones de competencias profesionales a través de la experiencia laboral tiene dificultades similares”<sup>24</sup>.

Son de esta opinión Amuedo-Dorantes y de la Rica, que afirman que el inmigrante está en un porcentaje elevado *sobreeducado*, es decir, su nivel de educación y formación no se corresponde en la mayoría de los casos con la categoría laboral en la que trabaja, pues está preparado para categorías superiores<sup>25</sup>.

Los inmigrantes llegan al país de destino con unas cualificaciones poco valoradas, ya que su formación es sólo parcialmente transferible al país de destino. Las causas son la menor calidad del sistema educativo de su país natal y la escasa compatibilidad de las habilidades específicas del país de origen (idioma, cultura, contactos) con los requerimientos de un país de mayor nivel de desarrollo, distintas estructuras productiva y ocupacional y diferente marco institucional. Como resultado, sus oportunidades de empleo son limitadas y sus ingresos resultan comparativamente menores<sup>26</sup>. En decir, normalmente los inmigrantes comienzan su carrera laboral en una categoría muy inferior a para la que están realmente capacitados y formados, y cuanto mayor sea el tiempo de permanencia en el nuevo País, más habilidades adquirirá y, en consecuencia, mayores serán sus oportunidades de empleo y menor la diferencia salarial con los nativos.

---

<sup>23</sup> La categoría de trabajadores no cualificados se establece en función del tipo de trabajo que realizan, no del nivel formativo de los trabajadores. De modo que cuando decimos que el 33,4% de los extranjeros está en ese grupo, no se está diciendo que haya ese porcentaje de no cualificados entre los trabajadores extranjeros, sino que ese es el porcentaje de los que están haciendo trabajos no cualificados, independientemente de cuál sea su nivel formativo o cualificación Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 103, nota al pie número 27.

<sup>24</sup> Ídem, p. 153.

<sup>25</sup> Cfr. SANROMÁ, Esteban; RAMOS, Raúl y SIMÓN, Hipólito, Op. cit., p. 3

<sup>26</sup> Ídem, p. 4.

DISTRIBUCIÓN DE LOS ACTIVOS (ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS) SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN  
EN EL 4.º TRIMESTRE DE 2009

	Población española		Población extranjera	
		%		%
Total	19.056.300	100,0	3.623.500	100,0
Analfabetos	37.900	0,2	68.700	1,9
Educación primaria	2.536.600	13,3	737.300	20,3
Educación secundaria primera etapa	5.692.300	29,9	806.100	22,2
Educación secundaria segunda etapa	4.129.100	21,7	1.272.000	35,1
Educación superior	6.660.300	35,0	739.400	20,4

TABLA 3.

Así pues, el argumento usual es que, al contrario de lo que ocurre con los países con menor índice de desarrollo, los inmigrantes procedentes de los países más avanzados no requieren tiempo para asimilarse, ya que sus cualificaciones están perfectamente adaptadas al nuevo país y, por ello, no padecen penalización salarial<sup>28</sup>.

Podemos afirmar que la mejora en la cualificación de la mano de obra es fundamental para ampliar las posibilidades de recolocación de los desempleados. Pero a menudo es difícil de conseguir. Son evidentes las dificultades que se le plantean a los desempleados inmigrados a la hora de acceder a los cursos de formación ocupacional, pues deben producir ingresos para su propia manutención y la de sus familias, o tienen necesidad de cotizar a la Seguridad Social para renovar las autorizaciones de residencia y trabajo, cosa que les obliga a seguir trabajando en cualquier actividad. Pese a ello, muchos han visto en la crisis la oportunidad de incrementar su formación, cosa que puede redundar en un futuro en una mejora de la productividad económica. Según Pajares, las mujeres son el segmento que mayor acogida ha tenido de la formación como salida de la crisis:

“Una parte de las mujeres habían adquirido la autorización de residencia por procesos de reagrupación familiar, especialmente de determinados colectivos (magrebíes, pakistaní, etc.), que antes de la crisis no optaban por insertarse en el mercado laboral y ahora lo están haciendo. La pérdida de trabajo de los maridos, especialmente en la

---

TABLA 3: PAJARES, Miguel, *Inmigración y mercado laboral. Informe 2010*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 53, tabla 22. Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

<sup>28</sup> Cfr. SANROMÁ, Esteban; RAMOS, Raúl y SIMÓN, Hipólito, Op. Cit., p. 23.

construcción, las ha empujado a ello. Las asociaciones detectan mayor interés en muchas de estas mujeres por hacer cursos de idioma o de otro tipo, y reciben consultas sobre empleo de mujeres que llevaban tiempo en España y que hasta ahora no se habían planteado insertarse en el mercado laboral”<sup>29</sup>.

Para resumir el tema de la movilidad, tanto horizontal como vertical, citamos de nuevo el informe sobre inmigración de Miguel Pajares:

“La movilidad de los trabajadores extranjeros, entre ocupaciones de distinto nivel o categoría, es muy alta, tanto como lo era la movilidad entre sectores de actividad que habíamos visto antes. Los extranjeros componen una población trabajadora con altos índices de movilidad laboral, tanto vertical como horizontal”<sup>30</sup>.

### **1.2.2. El trabajador inmigrante frente a la crisis**

Tras reparar en las ventajas con que cuenta la población activa inmigrante para enfrentarse a la búsqueda de empleo, volvemos a la situación general de crisis actual para descubrir que, en números generales, los trabajadores extranjeros resultan afectados de un modo muy parecido a los trabajadores españoles<sup>31</sup>, aunque la tasa de desempleo de los trabajadores inmigrados, como se puede extraer a partir de la siguiente tabla, creció un poco más que la de los autóctonos:

---

<sup>29</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 53.

<sup>30</sup> Ídem, p. 137.

<sup>31</sup> Cfr. PARRA RODRÍGUEZ, Carmen, Op. Cit. p. 3.

EVOLUCIÓN DE ACTIVOS Y PARADOS POR NACIONALIDAD EN 2009

		Total población en España	Población española	Población extranjera
Activos	4.º trim. 2008	23.064.700	19.157.500	3.665.900
	1.º trim. 2009	23.101.500	19.377.000	3.724.500
	2.º trim. 2009	23.082.400	19.371.800	3.710.600
	3.º trim. 2009	22.993.500	19.334.600	3.658.800
	4.º trim. 2009	22.972.500	19.339.000	3.623.500
Parados	4.º trim. 2008	3.207.900	2.390.200	779.400
	1.º trim. 2009	4.010.700	2.953.200	1.057.500
	2.º trim. 2009	4.137.400	3.098.600	1.038.800
	3.º trim. 2009	4.123.300	3.116.600	1.006.600
	4.º trim. 2009	4.326.600	3.250.300	1.076.300

TABLA 4.

Si bien es cierto que con la crisis se percibió un descenso en la entrada de inmigrantes, el flujo no se ha detenido ya que, como hemos mencionado anteriormente, la inmigración no se rige por completo por las ofertas de empleo<sup>33</sup>.

La crisis también ha comportado muchas dificultades añadidas a los trabajadores extranjeros. Por citar un ejemplo que nos lo ilustre, explica Pajares que para quienes ya contaban con residencia legal y autorización de trabajo surgieron problemas con la renovación de las autorizaciones, incluso con aquellas de carácter permanente, pues el inmigrante que volvía temporalmente a su país de origen durante el tiempo que carecía de empleo en España solía desconocer que, transcurridos doce meses de ausencia, pierde automáticamente su derecho<sup>34</sup>.

Igualmente, la eventualidad y la temporalidad entre los inmigrantes están cada vez más extendidas. Esto propicia la inseguridad laboral, pues ha permitido a muchas empresas hacer frente a su situación económica negativa mediante el sencillo mecanismo de no renovación de contratos eventuales para reducir plantilla<sup>35</sup>.

TABLA 3: PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 44, tabla 14. Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

<sup>33</sup> Uno de estos casos es el de la reagrupación familiar, una de las principales razones de entrada de población a nuestro país. Los inmigrantes que acudieron a España por motivos fundamentalmente de trabajo o económicos, procedieron posteriormente a reagrupar a sus familiares para reencontrarse aquí, en el lugar de destino, si no era factible volver enriquecido al país de origen.

<sup>34</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 71.

<sup>35</sup> Ídem, p. 18.

En cuanto a la temporalidad:

“Algo que sucedía ya antes de la crisis era que muchos inmigrantes no trabajaban todo el año: encontraban trabajos que duraban unos meses y pasaban algún tiempo en paro antes de encontrar otros, de forma que durante el año tenían varios periodos de trabajo y varios de desempleo. Lo que ahora ocurre es parecido, pero los periodos de desempleo se han alargado mucho, con el consiguiente acortamiento de los meses del año en los que disfrutan de empleo. Algo parecido ocurre en las empresas de limpieza. Muchos inmigrantes ya trabajaban en ellas antes de la crisis por periodos intermitentes, y ahora se han alargado los periodos en los que no trabajan”<sup>36</sup>.

Por otro lado, aparece más que nunca el tema de la sobreeducación antes mencionado, estrechamente vinculada a la diferencia salarial entre nativos e inmigrantes. Se ha demostrado que los inmigrantes registran una mayor sobreeducación que los nativos, tanto en incidencia como en intensidad, por lo que la retribución por cada año de estudios “excedente” es más baja para los inmigrantes que para los españoles<sup>37</sup>.

Entre aquellos que no pueden optar por la recolocación, crece el número de los que no encuentran trabajo ni cobran prestación por desempleo, por la cual cosa se ven obligados a aceptar trabajos en condiciones laborales de explotación<sup>38</sup>, muchas veces en la economía sumergida y sin garantías ni derechos laborales.

Es comprensible que, ante esta situación, algunos inmigrantes opten por el *retorno*, aunque no es para nada la opción mayoritaria. De acuerdo con la División de Estadísticas de Naciones Unidas, migrantes retornados son «las personas que retornan a su país de origen después de haber sido inmigrantes (sea por un periodo corto o largo) en otro país y que tratan de quedarse en su país por un año al menos», definición que excluye a las personas que se vuelven a su país de origen para estar un breve periodo de tiempo, de visita familiar o de vacaciones<sup>39</sup>.

A menudo ocurre que el planteamiento del retorno se ve modificado con el paso del tiempo. “De entrada, la gran mayoría piensa retornar tras un periodo no muy largo de

---

<sup>36</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 60.

<sup>37</sup> Cfr. SANROMÁ, Esteban; RAMOS, Raúl y SIMÓN, Hipólito, Op. Cit., p. 29.

<sup>38</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 72.

<sup>39</sup> Ídem, p. 165.

emigración”. Lo más común es que únicamente migre un miembro de la familia, “dejando a los otros (esposa/o e hijos) en origen, a los que enviará las remesas, y con los que espera reunirse acabada la experiencia migratoria [...] pero lo que muy probablemente ocurrirá es que ese retorno no se logre ver en el horizonte temporal y lo que se haga es la reagrupación de la familia en destino: la migración de toda la familia”. La perspectiva de volver deja de ser inmediata. Sin embargo, “el inmigrante no logra ahorrar todo lo que resulta necesario para volver al país de origen en buenas condiciones”, se han acomodado y han establecido relaciones sociales, a la vez que la situación económica o política en el país de origen no ha mejorado<sup>40</sup>. “Existe, por tanto, una tendencia al establecimiento permanente, aun cuando las intenciones iniciales de la gran mayoría de los inmigrantes sean las de retornar en un plazo breve de tiempo”<sup>41</sup>.

El retorno también puede ser forzoso: el de los inmigrantes que se encuentran en situación irregular y son expulsados por las autoridades del país de acogida. No obstante, este tipo de retorno es numéricamente insignificante<sup>42</sup>.

Una de las consecuencias negativas de este retorno es la de fomentar potencialmente el desarrollo del país de origen<sup>43</sup>, pues se transfieren conocimientos, tecnología, redes sociales y profesionales, recursos humanos, etc. Además, el retorno se realiza con los hijos e hijas que se estaban educando y formando en el país de acogida y que serían el mañana del mismo. Inversamente, el retorno de algunos inmigrantes en la situación actual de paro, puede suponer algo de alivio para el mercado. Sin embargo, esto último implica una incidencia exigua en nuestra tasa de desempleo.

Una vez vistas las oportunidades y desventajas de que parte el inmigrante a la hora de encontrar un trabajo en comparación con el aspirante autóctono, pasamos a comentar el otro gran tema referente a las cuestiones de inmigración: la incidencia en oportunidades de empleo y variación salarios respecto de los españoles, a través de la opinión pública, mayoritariamente negativa.

---

<sup>40</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 166.

<sup>41</sup> Ídem, p. 167.

<sup>42</sup> Ídem, p. 170, nota al pie número 44.

<sup>43</sup> Ídem, p. 191 s.s.

### 1.3. La opinión pública española acerca del inmigrante

El momento en que nos encontramos está marcado por la crisis económica a escala global, que se pone de manifiesto intensamente en muchos de los ámbitos de que se compone la sociedad. Uno de ellos es el empleo. Para los inmigrantes, a la situación laboral desfavorable se le suma otra dificultad: los estereotipos xenófobos de los que acostumbran a ser víctimas, revitalizados más aún en épocas de crisis.

Cae sobre el inmigrante la acusación de que es el causante de la crisis, así como de la pérdida de empleo de los trabajadores autóctonos, por aceptar empleos a sueldos más bajos, por ser pluriempleados y por conformarse con condiciones de trabajo peores, siendo por ello más beneficiosos para las empresas. Contrariamente, contrastaremos esta opinión en el tercer capítulo, cuando comentemos el proteccionismo comercial y las barreras a la libre circulación de los trabajadores como verdaderos causantes de las pérdidas económicas en los mercados y de cohesión social en la sociedad.

A fin de cuentas, la opinión mayoritaria frente a los inmigrantes es algo ambivalente. Esto es, prima la visión negativa de culpabilizarles de la falta de trabajo pero, en la práctica, se da una necesidad real de mano de obra inmigrante. Asevera Àlex Masllorens, periodista y escritor:

“Quizás la mayor parte de los ciudadanos de Europa creen que ya tenemos suficientes extranjeros pobres en nuestro continente, pero al mismo tiempo continúan necesitando a alguien que cuide de sus abuelos a un precio que puedan pagar, o alguien que les haga las tareas más sucias”<sup>44</sup>.

Al parecer las opiniones han evolucionado recientemente hacia tendencias de apoyo a las políticas de inmigración relativamente estrictas, al menos en lo que respecta a la exigencia de un contrato de trabajo a los inmigrantes y al control de la delincuencia. Una gran parte de los españoles estaría de acuerdo con aceptar una inmigración que cumpliera tres condiciones: que no implique un aumento de la criminalidad, que estuviera vinculada a las necesidades de la economía (cosa que puede implicar el requerimiento general que los inmigrantes vengan con un contrato de trabajo, o que demuestren que son capaces de mantenerse económicamente), y

---

<sup>44</sup> Cfr. MASLLORENS, Àlex, Op. cit., p. 77 (en catalán en el original).



que la inmigración no cambie sustancialmente el carácter propio de la comunidad política (que no sea la base para un movimiento totalitario o fanático e intolerante)<sup>45</sup>.

Y es que otra de las visiones negativas estereotipadas acerca de los extranjeros, además de la pérdida de trabajo, es la de la delincuencia. Y es que puede suceder que el enclave del inmigrante en el país de acogida sea indiferente, receloso, que cultive un sentimiento de agravio o de humillación, propenso a la reivindicación permanente o, incluso en algunos aspectos, hostil. Estos inmigrantes utilizarían la sociedad receptora pero no sentirían que forman parte de ella, y podrían hacer de la criminalidad su modo de vida. Pero también hay muchos inmigrantes que están agradecidos por la libertad, la tolerancia y las oportunidades que les ofrece el país de acogida, y despliegan unas virtudes de iniciativa, de trabajo duro y de confianza en sí mismos que no les convierten en simples clientes del estado del bienestar, sino en parte de los fundamentos de la fábrica social<sup>46</sup>.

La realidad es bien distinta de la opinión mayoritaria. En 1995 escribía ya Masllorens: “hará falta convencer a la opinión pública de que, incluso desde una perspectiva egoísta, Europa continúa necesitando mano de obra extranjera. Y paralelamente se deberá ir trabajando para hacer posible un mejor conocimiento y respeto mutuos hacia los hombres y mujeres inmigrantes, y la integración de todos en una cultura condenada a ser mucho más abierta y plural que ahora”<sup>47</sup>. Todas las previsiones coincidían en señalar que la baja natalidad y el envejecimiento actual de la población europea occidental harían necesaria la presencia de más mano de obra extranjera<sup>48</sup>. Y así fue en las siguientes décadas, ya que, como hemos comentado anteriormente, muchos puestos de trabajo rechazados por la población nativa pudieron cubrirse gracias a la mano de obra inmigrante, conformando un instrumento básico para el desarrollo económico<sup>49</sup>.

Además, la incorporación de estos trabajadores en los sectores más bajos o que necesitan menores cualificaciones y formación, provocó una mejora en la distribución por categorías de los trabajadores españoles, haciendo ascender a estos en la escala laboral y, en parte, en la escala social. Esto parece contradecir la afirmación que hacíamos anteriormente de que los trabajadores extranjeros se suelen trasladar de categorías inferiores a superiores. Pero lo cierto es que “una

---

<sup>45</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, Op. Cit., p. 224.

<sup>46</sup> Ídem, p. 32.

<sup>47</sup> Cfr. MASLLORENS, Àlex, Op. cit., p. 15 (en catalán en el original).

<sup>48</sup> Ídem.

<sup>49</sup> Cfr. PARRA RODRÍGUEZ, Carmen, Op. Cit. p. 1.

cosa es la movilidad que los trabajadores extranjeros experimentan a lo largo de su trayectoria laboral, y otra cómo se distribuyen por categorías todos ellos en su conjunto y cómo evoluciona tal distribución”. Sucede, como dijimos, que “los extranjeros se incorporan al mercado laboral principalmente en las categorías bajas, y desde ahí van ascendiendo a las demás categorías [...] pero como siguen llegando inmigrantes (hablamos del periodo de los últimos 10 años) que siguen incorporándose a las bajas, la distribución del conjunto de los extranjeros sigue sesgada hacia las bajas”<sup>50</sup>. Esto se debe a que es mayor el número de inmigrantes que se incorporan al mercado laboral que el de españoles que lo hacen.

Pese a la percepción equivocada del común de los españoles, aún hoy existen zonas europeas que “experimentan una necesidad creciente de trabajadores en lo que respecta a trabajos más duros o en condiciones especiales, que cada vez son más difíciles de cubrir con mano de obra autóctona”<sup>51</sup>. Si en una situación de tranquilidad económica la mano de obra extranjera es un instrumento básico para el desarrollo económico, tampoco está demostrado que ante la crisis debamos prescindir del trabajador inmigrante por ser este completamente contraindicado.

Comentados todos estos puntos, es momento de ver que la discusión sobre la inmigración no es puramente teórica, sino que se traslada constantemente a la realidad cotidiana bajo la forma de políticas públicas dirigidas a los extranjeros y actuaciones por parte de las diferentes instituciones. Una vez repasado el contexto social en el que discurre el hecho de la inmigración en nuestro país, podemos pasar a analizar la normativa que se ha ido aplicando al respecto. Inicialmente veremos el marco legal europeo sobre el que se asienta la normativa española, daremos un vistazo a lo que fue la Ley Orgánica 4/2000 y sus reformas inmediatas y después contrastaremos este texto con la gran reforma de finales de década: la Nueva Ley de Extranjería 2/2009 y el Reglamento que la desarrolla.

---

<sup>50</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 140.

<sup>51</sup> Cfr. MASLLORENS, Àlex, Op. Cit., p. 16 (en catalán en el original), citando un estudio del Institut Català d'Estudis Mediterranis.

## Capítulo 2: Normativa aplicable: EU, 4/2000 y 2/2009

Hasta ahora hemos observado la realidad objetiva de la inmigración en nuestro país, repasando las ventajas y los inconvenientes de su situación, así como la distancia que todavía les separa de los trabajadores nacionales con respecto a las condiciones laborales, junto a la opinión que sobre ellos impera. Sin embargo, todas esas circunstancias tienen su base en la política que han seguido las instituciones y, sobre todo, la normativa que se ha ido elaborando, pues, como sucede en la mayoría de ámbitos de interés social y económico, las situaciones concretas no son más que una consecuencia asumida de la legislación generada. Por eso, vamos a dar un repaso a la normativa aplicable de mayor entidad, comenzando por la europea y hasta la reciente promulgación del Reglamento de Extranjería.

### 2.1. Marco Europeo

De nuevo, hay que tener en cuenta que, como España, son muchos los Estados miembros de la Unión Europea que han experimentando un crecimiento económico fuerte, lo que comporta la “apertura de nuevos canales de inmigración para cubrir las necesidades de mano de obra. Además, el envejecimiento progresivo de la sociedad europea va a generar en los próximos años la necesidad de compensar los efectos demográficos que supone la reducción de la población en edad de trabajar con un aumento de la participación de las personas y grupos que potencialmente pueden verse excluidos del mercado laboral”<sup>52</sup>. Por lo tanto, estos países tampoco escapan a la presencia de comunidades minoritarias que, en distintos grados y formas, reclaman la atención política interna o internacional en busca de nuevas fórmulas jurídicas o institucionales<sup>53</sup>, entre ellas el colectivo de inmigrantes.

En cuanto al tratamiento jurídico y político de la inmigración laboral en el marco europeo, este fenómeno se encontraba “incluido de modo indiscutible, como el resto de los aspectos relativos a la Extranjería, en la esfera de las competencias soberanas exclusivas de los Estados, y no va a ser objeto de atención jurídica desde

---

<sup>52</sup> Cfr. FERRER LLORET, Jaume; SANZ CABALLERO, Susana, *Protección de personas y grupos vulnerables. Especial referencia al derecho internacional y europeo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, p. 298.

<sup>53</sup> Cfr. RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, *La protección jurídica de las minorías en la historia europea*, Deusto: Publicaciones Deusto, 1998, p. 9.

el ámbito del Derecho Comunitario hasta la década de los noventa, cuando se plantea con evidencia la necesidad de garantizar la libre circulación de las personas físicas en el mercado único, en el que ya no existen las fronteras interiores”<sup>54</sup>.

Ya en el Tratado de la Comunidad Económica Europea<sup>55</sup> aparecía el Principio general de libre circulación de trabajadores<sup>56</sup>, explícitamente recogido en el artículo 48.2 y subsumido en el Principio de no discriminación por razón de la nacionalidad contenido en el mismo texto. Este derecho de libre circulación consistía en que cualquier nacional de un Estado miembro que se desplazaba a otro Estado miembro podía desempeñar una actividad económica en idénticas condiciones y sin ninguna discriminación, de ahí que previera la posibilidad de expulsar del Estado de acogida al nacional de otro Estado comunitario si transcurría un tiempo sin que buscara o tuviese posibilidades de encontrar trabajo, o después de haber cesado en él<sup>57</sup>.

Por otro lado, con el Convenio de Schengen<sup>58</sup> se establecieron políticas de inmigración y asilo comunes a todos los países europeos y se crearon dos categorías de ciudadanos: los de los países firmantes tenían libertad de residencia en cualquier lugar de la UE, mientras que los visitantes podían permanecer solamente 3 meses dentro de los territorios europeos.

Pero, como hemos mencionado, no es sino a mediados de los noventa cuando “la Unión Europea llegó al convencimiento político de que la discriminación racial o étnica podía constituir una amenaza para los objetivos de cohesión social y la consecución de un mercado común de trabajo”<sup>59</sup>, por lo que comenzó a normalizar más en concreto este ámbito.

En Ámsterdam<sup>60</sup>, 1997, se decidió incorporar un nuevo artículo 13 en el Tratado de la Comunidad Europea que introducía una vertiente distinta del Principio general de no discriminación aplicable con alcance general a «todas las personas», distinto a la

---

<sup>54</sup> Cfr. FERRER LLORET, Jaume; SANZ CABALLERO, Susana, Op. Cit., p. 334.

<sup>55</sup> No publicado en el Diario Oficial. Véase

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_es.htm)

(consultado el 12 de enero de 2011).

<sup>56</sup> Cfr. HERVÁS ORTIZ, José Joaquín (director), *Libertad de circulación de trabajadores. Aspectos laborales y de seguridad social comunitarios. Presente y futuro*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2002, p. 103.

<sup>57</sup> Cfr. MASLLORENS, Àlex, Op. Cit., p. 74 (en catalán en el original). p. 74.

<sup>58</sup> Reglamento (UE) nº 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de marzo de 2010. Por su parte, véase el instrumento de ratificación de la adhesión de España en BOE núm. 62, de 13 de marzo de 1997.

<sup>59</sup> Cfr. BELL, M., *Anti-discrimination Law and the European Union*, Oxford, 2002, p. 63-64.

<sup>60</sup> Diario Oficial nº C 340, de 10 noviembre 1997.

no discriminación «por razón de nacionalidad» del artículo 12 del mismo texto, atribuyéndose competencias a las instituciones comunitarias para garantizar su cumplimiento<sup>61</sup>. Con ello se daba un paso más en la cooperación intergubernamental, desarrollando una política comunitaria de inmigración que actualmente se encuentra en fase de consolidación<sup>62</sup>. Sobre la base de este artículo, incluido también en el Tratado Constitucional<sup>63</sup>, el Consejo adoptó en el año 2000 dos Directivas: la llamada de «igualdad racial» o Directiva 2000/43<sup>64</sup>, y la de «igualdad en el empleo», la Directiva 2000/78<sup>65</sup>, con lo que “se instauraban unos estándares mínimos de protección contra la discriminación en todo el territorio de la Unión Europea”<sup>66</sup>.

“La consecución más reciente en cuanto al refuerzo de la prohibición de discriminación racial ha tenido lugar con la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada y solemnemente proclamada en Niza en diciembre del 2000<sup>67</sup>”, en su artículo 21. “Este principio considera la no discriminación racial como un derecho de todas las personas, independientemente de su nacionalidad o su residencia”<sup>68</sup>.

Con el Consejo Europeo de Tampere<sup>69</sup> de 1999 ya se había tratado de impulsar las políticas de integración, señalando la necesidad de desarrollar la colaboración entre los Estados respecto a la gestión de los flujos migratorios<sup>70</sup>, y estas intenciones también se reafirmaron en el 2002 el Consejo Europeo de Sevilla<sup>71</sup> y, más tarde, en el Tratado Constitucional de Roma 2004<sup>72</sup>, con especial insistencia en la regulación de la inmigración ilegal.

En virtud del creciente aumento de extranjeros ilegales, las Instituciones Comunitarias han dedicado una especial atención a este tema como queda reflejado en los sucesivos documentos y normativas que reiteran la intención de la Unión de

---

<sup>61</sup> Cfr. FERRER LLORET, Jaume; SANZ CABALLERO, Susana, *Op. Cit.*, p. 300.

<sup>62</sup> Ídem, p. 335.

<sup>63</sup> El artículo 13 de este texto.

<sup>64</sup> Directiva 2000/43/CE sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial o étnico, Diario Oficial número L 180, de 19 de julio del 2000.

<sup>65</sup> Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, Diario Oficial número: 303, de 2 de diciembre del 2000.

<sup>66</sup> Cfr. FERRER LLORET, Jaume; SANZ CABALLERO, Susana, *Op. Cit.*, p. 302.

<sup>67</sup> Ídem, p. 299 s.s., en referencia al Diario Oficial C364, de 18 de diciembre del 2000.

<sup>68</sup> Ídem, p. 301 s.s.

<sup>69</sup> Diario Oficial número C 154, de 5 de junio del 2000.

<sup>70</sup> Cfr. FERRER LLORET, Jaume; SANZ CABALLERO, Susana, *Op. Cit.*, p. 337 s.s.

<sup>71</sup> Diario Oficial número C 271, de 12 de noviembre del 2003.

<sup>72</sup> Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Diario Oficial número C310, de 16 de diciembre de 2004.

abordar el problema de la inmigración ilegal mediante una estrategia global que contemple las diversas fases del proceso migratorio<sup>73</sup>. Igualmente, “el desarrollo legislativo de la política comunitaria de inmigración constituye una de las evidencias más patentes de la emergente dimensión social que se viene consolidando durante los últimos años en la Unión Europea”<sup>74</sup>.

Sin embargo, podemos observar que se concibe de un modo negativo el tratamiento que al fenómeno migratorio han dado las Instituciones Europeas, pues estas se han centrado más bien en la prevención y en la represión de este fenómeno, como es el caso del control y la vigilancia en las fronteras exteriores, la cooperación contra la inmigración ilegal, el retorno forzoso o la expulsión<sup>75</sup>.

En resumen, una de las principales ventajas para los trabajadores comunitarios es la libertad de circulación. Para los trabajadores extracomunitarios, y teniendo en cuenta que nuestro país es la entrada a Europa para muchos africanos y el principal destino de centro y sur-americanos, rigen una serie de convenios internacionales y acuerdos de asociación firmados entre sí que, si bien no se equiparan a las libertades comunitarias, programan de modo general la circulación de personas<sup>76</sup>.

El hecho de que España sea parte de la Unión Europea impulsa a los españoles a mirar con especial atención la experiencia de otros países. Su tendencia es ir de una posición permisiva y relativamente universalista, a otra más estricta y diferenciadora entre unos inmigrantes y otros. Un estudio de La Caixa realizado en 2001 opina que la clase política mantuvo en la década anterior una actitud vacilante y por detrás de los acontecimientos, con tendencia a aproximarse a los modelos europeos<sup>77</sup>. De este modo:

“En el ordenamiento español, el alcance material de la prohibición de discriminación encuentra un reconocimiento genérico en la propia Constitución española, cuyo artículo 14 consagra el principio de igualdad de trato como uno de los valores fundamentales que informan el sistema jurídico español, abarcando todos los ámbitos cubiertos por el artículo 3 de la Directiva «igualdad racial». Sin

---

<sup>73</sup> Cfr. FERRER LLORET, Jaume; SANZ CABALLERO, Susana, Op. Cit., p. 333 s.s.

<sup>74</sup> Ídem, p. 295.

<sup>75</sup> Ídem, p. 357.

<sup>76</sup> Cfr. HERVÁS ORTIZ, José Joaquín (director), Op. Cit., p. 61. El libro del Consejo cita algunos países que, entonces, no formaban parte de la Unión, si bien se incorporaron con posterioridad. Para otros, siguen rigiendo estos acuerdos bilaterales.

<sup>77</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, Op. cit., 220.

embargo [...], el derecho a la igualdad ante la Ley se reconoce exclusivamente a los ciudadanos españoles<sup>78</sup>.

Una de las novedades más significativas que introduce la Ley española es de carácter institucional. “El artículo 33 de la Ley 62/2003 prevé la creación del «consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico». [...] No obstante, entre las atribuciones de este organismo no figuran garantías esenciales previstas en las Directivas europeas”, pues, entre otras deficiencias, se rige por el Ministerio de Trabajo cuando deberían ser independientes según estas Directivas<sup>79</sup>.

Este es solo un ejemplo, pero en general se puede afirmar que la adecuación de la legislación española con el Derecho Comunitario en la materia “se ha hecho con retraso y de manera incompleta”, saliendo los ciudadanos extracomunitarios todavía más desfavorecidos. Partiendo de esta insuficiencia respecto a la normativa europea, vamos ahora a contemplar ahora la situación de las leyes internas.

## **2.2. Las anteriores Leyes Orgánicas españolas: la Ley 4/2000 y su pronta reforma 8/2000**

Tras la anterior exposición de la legislación en el marco europeo, procedemos a realizar un análisis comparativo de la normativa española más importante en la regulación de la Extranjería hasta el año 2009: la Ley Orgánica 4/2000, junto con su reforma 8/2000, a fin de plasmar el estado de esta cuestión en la década pasada y poder ver la progresión legal de la inmigración y el mercado laboral en nuestro país.

### ***2.2.1. Propuesta de una nueva ley y participación de los partidos. Modificaciones y reforma definitiva***

Como se menciona a lo largo de este trabajo, la situación en España en la década de los 90 demandaba cada vez más unos trabajadores que el propio mercado interior no podía proporcionar:

---

<sup>78</sup> Cfr. FERRER LLORET, Jaume; SANZ CABALLERO, Susana, Op. Cit., p. 320.

<sup>79</sup> Ídem, p. 324.

“Entre 1994 y 2001 la población de nacionalidad española mayor de 16 años no crece al ritmo de la ocupación: solo hay 1,9 millones más de españoles en edad de trabajar, mientras que el incremento de ocupados es de 3,3 millones. Esto nos anunciaba ya que si el crecimiento económico y del empleo continuaba al mismo ritmo, no habría trabajadores españoles disponibles para satisfacerlo”<sup>80</sup>.

En definitiva, “todo apunta a que sin la llegada masiva de los inmigrantes [...] no se hubiese podido alcanzar de ninguna manera el incremento de 4,5 millones de nuevos ocupados”<sup>81</sup>. Y esa necesidad por parte de nuestro país se encontraba con el deseo de muchos emigrantes de bienestar económico, social y con pretensiones de empleo, por lo que sus expectativas quedaban de sobra cubiertas con lo que España les podía ofrecer. A esto había que añadir las causas que exponíamos al principio de este trabajo y que colocan a España entre los puntos de destino preferidos de muchos extranjeros, por ejemplo el idioma.

En tal contexto de abundancia de flujos migratorios, se planteó una reforma de la normativa española referente a la extranjería, que entonces fechaba de 1985<sup>82</sup> y que quedaba desfasada ante la realidad de la inmigración. Este planteamiento activó un intenso debate político. Y es que, de hecho, en pocos ámbitos del Derecho puede comprobarse con mayor claridad no ya la interrelación, sino incluso la dependencia de lo jurídico respecto de lo político<sup>83</sup> como sucede con las cuestiones de inmigración. Ello no implica obviamente que no se hayan conseguido desarrollos jurídicos altamente convenientes en numerosas circunstancias, pero sí supone admitir que una resolución estable de los conflictos depende no tanto de concreciones jurídicas a partir de las estructuras existentes, sino más bien de reformulaciones profundas de los conceptos políticos<sup>84</sup>. El resultado de esta situación fue una gran discusión legislativa que generó no una, sino dos leyes en menos de un año.

---

<sup>80</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 26.

<sup>81</sup> Ídem, p. 27.

<sup>82</sup> Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, BOE número 0158, de 3 de julio de 1985.

<sup>83</sup> Cfr. RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, Op. Cit., p. 9.

<sup>84</sup> Ídem, p. 69.



La discusión se inició con la presentación de varias proposiciones de ley orgánica, que se fundieron en una sola un año más tarde<sup>85</sup>. Todas incluían en la exposición de motivos la necesidad de pasar de una política puramente policial y de control de flujos, como la que se diseñó en su día en la Ley Orgánica 7/1985, a una política que permitiese la integración social y que evitase la discriminación de unos inmigrantes la intención de permanencia de los cuales era evidente a finales de los años 90. Por eso se pretendía reconocer a los inmigrantes una serie de derechos que tendieran a equipararlos con los españoles y que permitieran el ejercicio sin límites de nacionalidad de los derechos fundamentales que la Constitución ofrece<sup>86</sup>. Algunos de estos derechos que pretendían ampliarse eran la asistencia sanitaria, la educación gratuita o el reagrupamiento familiar entre otros asuntos, solicitando prorrogar el permiso de residencia y a la ampliación de los supuestos de renovación automática del permiso de trabajo<sup>87</sup>.

En definitiva, todos los grupos participantes mantuvieron un mismo tono en la exposición de motivos de sus respectivos textos: la inadecuación entre la norma ya caduca de 1985 y el carácter estructural de la inmigración en España. Finalmente, el texto se aprobó sin demasiada intervención del partido en el Gobierno, el Partido Popular. Tras la obtención de la mayoría absoluta por parte de este y, por lo tanto, en una coyuntura política totalmente diferente, se propuso reformar de nuevo la Ley, así como llevar a cabo su correspondiente desarrollo reglamentario, elaborando su Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y sobre su integración social. En este texto final se puede observar también la destacada influencia de CiU, relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en distintos momentos de la regulación de los flujos, a través de los visados y los permisos de trabajo<sup>88</sup>.

En definitiva, los puntos críticos de esta modificación afectan sobre todo a la calificación de los inmigrantes como legales o ilegales, y se determinó que estos últimos deberían ser expulsados del territorio en caso de ser descubiertos. Así pues, la reforma persiguió en general un mayor rigor en el control de flujos y una diferenciación más clara del estatus jurídico de las distintas categorías de inmigrantes, no solamente entre legales e ilegales, sino también entre residentes y

---

<sup>85</sup> BOCG, Congreso, Serie B, núm. 175-1 y 179-1, 18 de marzo de 1998; núm. 189-1, 2 de abril de 1998, y BOCG, Congreso, Serie B, núm. 175-10 y 189-11, 18 de noviembre de 1998; 179-10, 19 de noviembre de 1998, núm. 330-2, 15 de noviembre de 1999; también en [www.congreso.es/public-oficiales/L7/cong/bocg](http://www.congreso.es/public-oficiales/L7/cong/bocg) y en [www.reicaz.es/extranjeria](http://www.reicaz.es/extranjeria)

<sup>86</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, Op. cit., 87.

<sup>87</sup> Ídem, p. 87 y s.s.

<sup>88</sup> Ídem, p. 92.

no residentes, signo de la visibilidad del problema de la inmigración en el debate público de entonces y la concepción negativa que recaía sobre la inmigración y sus consecuencias en el mercado y la seguridad ciudadana.

El preámbulo de esta segunda Ley, la 8/2000<sup>89</sup>, nos hablaba de la justificación de tales reformas. Por un lado, el fenómeno migratorio superaba las previsiones de la Ley de Extranjería y debía canalizarse para incentivar la entrada y la permanencia en España dentro del marco de la regularidad. Por otro lado, era también una necesidad adaptar la norma a los compromisos europeos, en particular a los adoptados en Schengen y Tampere, con los países en los cuales habían sido eliminados o reducidos sustancialmente los controles fronterizos en las rutas de tránsito desde nuestro país<sup>90</sup>. A continuación, vamos a observar un poco más en concreto los aspectos más interesantes de este texto en lo que respecta al ámbito del trabajo.

### ***2.2.2. Puntos de interés de la Ley y aplicación de la misma***

En el título primero de ambas leyes, la original y su reforma, se definía especialmente el estatus jurídico de las distintas categorías de inmigrantes y sus derechos y libertades. El principal cambio entre el primer y el segundo texto era la exclusión de los inmigrantes ilegales del ejercicio de algunos derechos, por ejemplo el de reunión, asociación y sindicación, los cuales ostentaban todos los inmigrantes, pero cuyo ejercicio se reducía a los casos en que el sujeto hubiera obtenido permiso de residencia. Asimismo, el derecho de huelga se autorizaba solo a aquellos con permiso de trabajo. A su vez, el derecho al trabajo quedaba supeditado a la obtención de los “requisitos legales necesarios” y, en el caso del sector público, cuando obtuvieran el permiso de residencia<sup>91</sup>.

Fuera del ámbito laboral, otros derechos limitados son el de sufragio, el de acceso a la educación o a ayudas para la vivienda, el de libertad de circulación en caso de estado de excepción o de sitio, la asistencia jurídica gratuita, y también el derecho al reagrupamiento familiar, con la peculiaridad de que solamente gozarían de permiso de residencia independiente aquellos cónyuges que acreditaran permiso de trabajo y

---

<sup>89</sup> Reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, BOE número 307, de 23 de diciembre del 2000.

<sup>90</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, Op. cit., p. 93.

<sup>91</sup> Ídem., p. 94.

dos años de permanencia en España con el trabajador, o los hijos habiendo cumplido la mayoría de edad.

En el título segundo de la Ley se establecían las condiciones necesarias para obtener el visado o la autorización de entrada al país, los permisos de residencia temporal y los permisos de trabajo. Las modificaciones introducidas en la reforma hacían referencia a la adecuación a los Convenios Internacionales, en particular al de Schengen, en lo que respecta a la homogeneización de criterios y formatos de los visados, así como una lista negra de personas no admitidas en los países firmantes. También se excluía la necesidad de motivar la denegación del visado, excepto en los casos de reagrupamiento familiar y de trabajo por cuenta ajena<sup>92</sup>.

Otros de los puntos establecidos en ese título era el régimen de indocumentados, para lo cual se concretaban los supuestos de salida obligatoria: por razones de salud pública o de seguridad nacional –excepcionales-, por orden judicial o administrativa y por denegación administrativa de las solicitudes de permanencia formuladas por el extranjero en cuestión. Además, se regulaba la expulsión de los ilegales, añadiendo la reforma la “falta de autorización para permanecer en España” como causa de salida obligatoria, abriéndose el camino para la expulsión de los ilegales detectados en el territorio español que sin haber cometido ningún delito, no habían presentado solicitud alguna, o de los que hubieran visto denegadas sus solicitudes de permiso. Por otro lado, se abría una vía de acceso a la residencia tras un periodo prolongado de permanencia ilegal en el país, que en la Ley 4/2000 era de dos años ininterrumpidos, con medios de subsistencia suficientes y con padrón, y en el texto reformado pasó a ser de cinco años, conjuntamente con otros requisitos a concretar posteriormente en sede reglamentaria<sup>93</sup>.

Sin embargo, el mero permiso de residencia no sería suficiente para trabajar en España, pues hacía falta autorización administrativa para el trabajo, perpetuando la condición de este permiso como documento básico para el inmigrante. Además, se condicionaba el contingente anual de trabajadores inmigrantes, previsto ya en la Ley 4/2000, a la existencia efectiva de necesidad de mano de obra<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, Op. cit., p. 96.

<sup>93</sup> Ídem, p. 97.

<sup>94</sup> Ídem, p. 98.

El título tercero preveía las infracciones y sanciones en materia de extranjería. La reforma introdujo la sanción de expulsión como consecuencia de la permanencia ilegal en el territorio español, también en el caso de haber transcurrido más de tres meses desde la caducidad de los permisos o su prórroga y sin haber solicitado una renovación, así como el trabajo ilegal –sancionable a los empresarios-, la ocultación dolosa de cambios de nacionalidad, estado civil o domicilio y la comisión de delitos<sup>95</sup>.

Con todo lo expuesto, se pone de manifiesto que la reforma 8/2000 caminaba hacia una regularización más estricta y una mayor vigilancia de las entradas y permanencias de los inmigrantes, con la lucha contra la ilegalidad como finalidad principal.

Las primeras semanas de vigencia de la nueva Ley trajeron consigo muchas críticas acerca de la dificultad de aplicación de la misma. Paradójicamente, algunos grupos de inmigrantes usaron como métodos de presión los mismos derechos que les habían sido limitados en la norma: movilizaciones en forma de reunión, manifestación, asociación y huelga<sup>96</sup>. Esta situación ofreció al conjunto de los ciudadanos españoles una demostración de la dificultad que radica en la regulación de la inmigración ilegal<sup>97</sup>.

En el debate público que acompañó al político, tomaron un papel interesante las organizaciones sociales: asociaciones de inmigrantes y organizaciones humanitarias, sindicatos, la Iglesia Católica o las patronales adquirieron un gran protagonismo en la discusión, apoyando los derechos de los inmigrantes<sup>98</sup>. Todos ellos defendían la máxima generosidad por parte de la sociedad de destino a favor del inmigrante, definido como la víctima de un orden mundial injusto. En general, sostuvieron que el recorte de los derechos de los irregulares en la Ley de Extranjería no haría sino generar nuevas tensiones sociales, entre unos inmigrantes clandestinos, indefensos y marginados, y unos ciudadanos que rechazaban ese modo de vida<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, Op. cit., p. 99.

<sup>96</sup> Ídem, p. 101.

<sup>97</sup> Ídem, p. 104.

<sup>98</sup> Ídem, p. 123 y s.s.

<sup>99</sup> Ídem, p. 125.

Asimismo, la Ley amenazaba con expulsar a los trabajadores sin permisos, pero se aplicaba en un contexto de escasez de recursos en la inspección de trabajo. Por otro lado, la dificultad en la aplicación práctica no hizo sino generar mayores bolsas de economía sumergida.

La lectura más clara que se pudo realizar de toda esta situación fue que el proceso de regulación de la inmigración, desde cualquier posición razonada, debe considerar distintos frentes y valores a la vez, los intereses prácticos y los sentimientos humanitarios, y más en esta área en la que, con carácter frecuente, los intereses y las aspiraciones de los agentes creadores del Derecho son contrarios, o simplemente incompatibles, con los de los receptores del mismo<sup>100</sup>.

### **2.3. La reforma de la Ley de Extranjería 2/2009:**

Hasta ahora hemos analizado la situación y la normativa anterior al 2009. En conjunto, y a pesar de una voluntad de facilitar y agilizar trámites, así como de avanzar en la integración de todos los ciudadanos españoles, es posible constatar el carácter restrictivo en los textos comentados, de acorde con la opinión pública mayoritaria reticente a una población extranjera demasiado abundante.

A continuación, proseguimos con el análisis de la Ley Orgánica 2/2009, la reforma de la regulación de la extranjería. Primeramente se analizará la necesidad de dicha reforma y después, a través de un método comparativo, veremos la progresión de las políticas de actuación frente a la inmigración, pudiendo así observar la trayectoria de la normativa. Posteriormente, también entraremos a analizar el texto más reciente: el Reglamento 557/2011 de desarrollo de la Ley Orgánica.

#### **2.3.1. Necesidad de una reforma normativa**

Antes de proponer una causa a la reciente reforma normativa, cabe tener en cuenta la progresión de la inmigración en nuestro país. España ha tenido la singularidad de que, desde la anterior reforma de la Ley de Extranjería, experimentó un aumento ingente del número de extranjeros. Citemos algunas estadísticas que demuestren este hecho:

---

<sup>100</sup> Cfr. RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, Op. Cit., p. 69.

“Si atendemos a la estadística de residentes extranjeros (personas con autorización legal de residencia), vemos que se ha pasado de 801.329 residentes que había el 1 de enero del 2000 a 3.979.014 que había el 1 de enero de 2008; y si utilizamos la estadística de empadronados (que nos da una información algo más ajustada a la población extranjera que realmente vive en España por incluir a los inmigrantes en situación irregular o a parte de ellos), lo que vemos es que se ha pasado de 923.879 extranjeros empadronados a 1 de enero del 2000 a 5.220.577 a 1 de enero de 2008”<sup>101</sup>.

Estas incorporaciones masivas han señalado a España como país receptor, y se define como el Estado europeo cuya inmigración ha alcanzado mayor magnitud. Y a nivel mundial, es el segundo país en términos absolutos y el primero en términos proporcionales a la población del país<sup>102</sup>. Esta excepcionalidad se ha intentado justificar con el hecho de que concedemos “el derecho a la asistencia sanitaria plena y a la educación obligatoria a todos los inmigrantes que van llegando, aun cuando lo hagan de forma irregular”<sup>103</sup>. Lo cierto, afirma Pajares en su estudio, es que “si los inmigrantes viniesen en masa por el hecho de que al llegar, aunque hayan inmigrado de forma irregular, pueden empadronarse y acceder a esos derechos, lo que resultaría es que se empadronarían todos, cosa que no ocurre”<sup>104</sup>. Además, el autor sostiene a continuación que los inmigrantes tienen poca información sobre las condiciones legales del país al que se dirigen, por lo que no es lo que principalmente les induce a emigrar<sup>105</sup>. A cambio, justifica el espectacular incremento con una serie de rasgos particulares de la trayectoria española, tales como “la dinámica seguida por el sector de la construcción, auténtico motor de nuestra economía en estos años”<sup>106</sup>, o el sector del turismo, ambos demandantes intensivos de mano de obra que los inmigrantes han sabido aprovechar.

---

<sup>101</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 24. La estadística de empadronados incluye tanto a los extranjeros con residencia legal en España como a aquellos que se encuentran en situación irregular, es decir, sin autorización legal de residencia. Ello es así porque nuestra legislación permite que estos últimos también se inscriban en el Padrón del municipio en el que viven. [...] La estadística del padrón tampoco nos informa con exactitud sobre los extranjeros que viven en España, ya que yerra por distintos motivos: hay extranjeros que no se empadronan, otros que cambian de municipio y están empadronados dos veces (o lo están al menos por un tiempo), otros que se van de España y no causan baja en el Padrón, etc.

<sup>102</sup> Ídem, p. 24, según un estudio de la OCDE, en el cual se refleja que el primer país en términos absolutos ha sido Estados Unidos, pero por debajo de España si tenemos en cuenta su población.

<sup>103</sup> Cfr., “El País”, 18 de febrero de 2009 edición en papel, p. 27.

<sup>104</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 24.

<sup>105</sup> Ídem, p. 25.

<sup>106</sup> Ídem, p. 25.

Pese a lo que pareciera a simple vista, el principal efecto que tuvo este crecimiento durante el periodo entre ambas Leyes Orgánicas no fue dejar cubiertas las necesidades de mano de obra, sino resolver los desajustes del mercado laboral, esto es, la existencia de “actividades y categorías para las que no se encuentra mano de obra, al tiempo que en otras hay tasas de desempleo altas”<sup>107</sup>. Como un efecto dominó, al ubicarse los inmigrantes en las actividades y categorías más descompensadas, se consiguió el rápido y efectivo desarrollo de muchas empresas, desplazándose el trabajador autóctono a puestos más elevados<sup>108</sup> y tirando adelante algunos sectores muy potentes que ya hemos señalado con anterioridad. El resultado es, pues, que a día de hoy existe claramente “un estrecho vínculo entre crecimiento económico e inmigración”<sup>109</sup>.

Pero la situación experimentó un cambio brusco: la crisis económica, que ha afectado de un modo especial a la población inmigrante, ha resultado ser un motivo determinante a la hora de proponer una nueva modificación de la normativa sobre extranjería.

A causa de la nueva condición económica, el flujo de entrada de inmigración en España experimentó un descenso notorio en 2008, para caer drásticamente en el 2009. El siguiente gráfico lo corrobora:

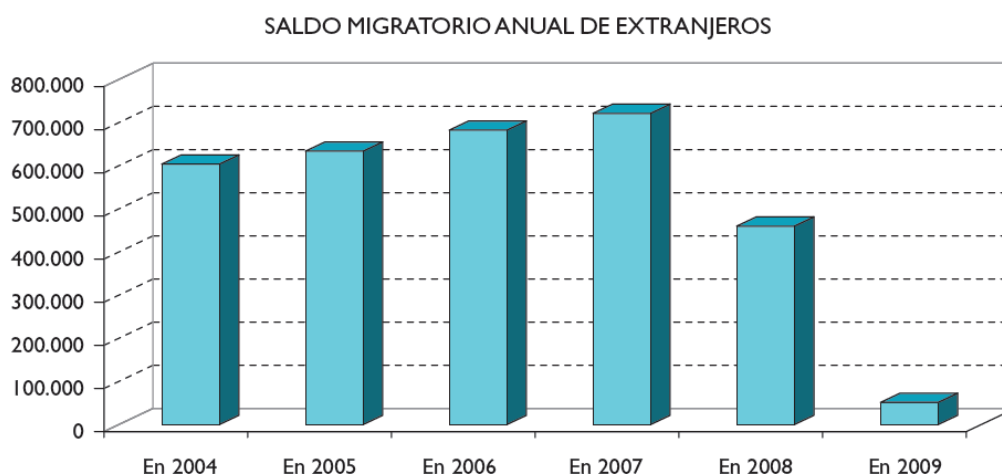


GRÁFICO 1.

<sup>107</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 28.

<sup>108</sup> Ídem, p. 31.

<sup>109</sup> Ídem, p. 28.

GRÁFICO 1: PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 27, gráfico 1. Fuente: Estadística de Variaciones Residenciales, Instituto Nacional de Estadística.

Si bien la crisis contribuyó en gran medida a este dato negativo, también es cierto que este flujo no se ha detenido del todo, ya que, tal y como se mencionaba al comienzo de nuestro trabajo, una parte de la inmigración no se rige estrictamente por las leyes económicas, como por ejemplo en el caso de reagrupamiento familiar<sup>111</sup>. Por lo tanto, esta inmigración persiste aunque la situación sea más o menos desfavorable, y el descenso se focaliza en la inmigración que acude al país de destino en busca de ofertas laborales.

Siguiendo con la disminución del número de llegadas, nos dicen los datos estadísticos, y este es un ejemplo de su poca fiabilidad, que en los últimos años de la década ha habido más inmigrantes que españoles incorporados al mercado laboral español y consecuentemente, más paro entre ellos:

“Proporcionalmente, los extranjeros han aportado en 2008 un incremento mayor de población activa que los españoles, equivaliendo a un mayor número de personas en proceso de incorporación al mercado laboral, y esto es lo que ha generado mayor incremento de su tasa de desempleo”<sup>112</sup>.

La construcción perdió importancia en 2009 y lo que creció mucho fueron los parados de más de un año (buena parte de ellos serían, sin duda, de la construcción que perdieron el empleo en 2008 o antes). Cabe también destacar que los demandantes de primer empleo apenas crecieron en 2009 por falta de incorporaciones de nuevos activos por parte de los extranjeros<sup>113</sup>. El aumento de desempleados también lo muestra la siguiente tabla:

EVOLUCIÓN TRIMESTRAL DEL NÚMERO DE DESEMPLEADOS POR NACIONALIDAD

	Total población en España	Población española	Población extranjera
4.º trim. 2008	3.207.900	2.428.500	779.400
1.º trim. 2009	4.010.700	2.953.200	1.057.500
2.º trim. 2009	4.137.400	3.098.600	1.038.800
3.º trim. 2009	4.123.300	3.116.600	1.006.600
4.º trim. 2009	4.326.600	3.250.300	1.076.300

TABLA 5.

<sup>111</sup> Cfr. PARRA RODRÍGUEZ, Carmen, Op. Cit., p. 2.

<sup>112</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 77.

<sup>113</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 50.

TABLA 5: PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 40, tabla 10. Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.



Del mismo modo, esto no significa que haya aumentado el volumen de inmigraciones, sino que más bien es reflejo de la tendencia a la baja de la población autóctona en edad de trabajar, señal a su vez del envejecimiento demográfico. Por lo tanto, cabe estar atento a los datos que recibimos acerca de la inmigración, pues estos dos casos anteriores demuestran su ambigüedad: ni todos los que llegan lo hacen exclusivamente en busca de trabajo, ni las estadísticas ofrecen una visión clara del descenso en la inmigración que en realidad sí se ha dado.

Tras este breve apunte sobre la dificultad de establecer conclusiones no distorsionadas sobre el hecho inmigratorio en el contexto de crisis y volviendo a centrarnos en el tema que nos ocupa, podemos resumir que, si bien entre las dos últimas reformas no pasaron tantos años como entre la de 1985 y la que hemos estudiado del año 2000, sí es cierto que en el conjunto del panorama económico, social y laboral se habían dibujado una serie de necesidades que reclamaban otra reforma de la normativa, a fin de hacerla, una vez más, más acorde con la realidad existente. En primer lugar, se requería una regulación más efectiva de los trabajadores extranjeros, que se obtendría con la modificación de los instrumentos ya existentes para hacerlos más firmes. Por otro lado, se debía mejorar la precaria situación de la población inmigrante en el mercado laboral, minimizando la temporalidad, la rotación entre el empleo, el paro y la inactividad, y la economía sumergida. Por último, el aumento del número de regularizados conllevaría mejores estadísticas y censos, que hasta ahora apenas habían sido útiles en la implementación de nuevos instrumentos y políticas favorecedoras para estos colectivos.

Habiendo esgrimido la situación actual, pasamos a ver en detalle algunas de las novedades introducidas por la reciente Ley Orgánica 2/2009, siempre en el plano del mercado laboral y las relaciones de trabajo.

### ***2.3.2. Novedades que introduce la Ley***

En pleno escenario de crisis, la Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre<sup>115</sup>, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, no ha incluido grandes novedades respecto a los textos anteriores. Más bien ha significado un recopilatorio de todas

---

<sup>115</sup> BOE número 299, de 12 de diciembre de 2009, Disposición nº 19949, Páginas: 104986-105031.

aquellas modificaciones que en la práctica se habían ido aplicando a lo largo de estos años de vigencia de la 4/2000 y el texto reglamentario que la desarrollaba<sup>116</sup>.

Con su redacción, se ha buscado reforzar la coordinación y la cooperación de las distintas Administraciones Públicas, así como institucionalizar las relaciones de las organizaciones sindicales y las empresariales en este sector. Muestra de ello es la Comisión Laboral Tripartita, que en adelante tendrá la misión de facilitar el diálogo entre la Administración, los empresarios y los sindicatos<sup>117</sup>.

Por su parte, se incorpora la Conferencia Sectorial de Inmigración, un órgano de cooperación entre las políticas estatales y las autonómicas que surge de la transferencia de competencias que se está llevando a cabo en materia de autorización inicial de trabajo, gestión de la que de ahora en adelante se ocupan las Comunidades Autónomas. De hecho, una parte del articulado se modifica para adaptar la legislación a esta nueva situación de transferencia, además de ajustarse a la realidad creada por la crisis económica<sup>118</sup>. Por ejemplo, la ley limita las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta propia al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma donde se hubiera solicitado y a un sector determinado, lo que a la vez limitará en gran medida la movilidad de estos inmigrantes. Este permiso de trabajo, de carácter autonómico, deberá coordinarse con el permiso de residencia que continúa siendo de ámbito estatal.

Para los trabajadores de temporada, se modifica la efectividad de la coordinación entre entidades: Administración Central, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y agentes sociales. Además, se deja al Reglamento correspondiente la regulación de las condiciones de los trabajadores en plantilla de una empresa que trabajen en otro país y que sean autorizados para trabajar temporalmente en España por la misma empresa. Tampoco se modifica demasiado la regulación de los trabajadores transfronterizos, a quienes se otorgan los derechos de la Seguridad Social<sup>119</sup>.

Respecto a los trabajadores por cuenta ajena, se define el Catálogo de Ocupaciones de Díficil Cobertura, esto es:

---

<sup>116</sup> Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>117</sup> Cfr. PARRA RODRÍGUEZ, Carmen, Op. cit., 7.

<sup>118</sup> Ídem, p. 7

<sup>119</sup> Ídem, p. 9.

“[...] un listado de puestos para los que ha quedado comprobado que no hay trabajadores locales que quieran o puedan ocuparlos, siendo su objetivo facilitar la contratación en origen de extranjeros, pues la Ley establece como requisito para la concesión de autorizaciones de residencia temporal y de trabajo que no existan demandantes locales disponibles. La nueva Ley, no obstante, utilizará este instrumento tanto para los trabajadores extranjeros que se encuentren en España, como para los que sean contratados en origen”<sup>120</sup>.

Por su parte, las contrataciones en origen se ven más rígidamente reguladas y controladas a través de su artículo 39. Para ello se establece la gestión simultánea de una pluralidad de autorizaciones, presentadas por uno o varios empleadores respecto de los trabajadores seleccionados en sus países, dando preferencia a los países con los cuales España haya firmado acuerdos mutuos sobre regulación de flujos migratorios. A diferencia de los procedimientos anteriores, la contratación en origen será a partir de ahora nominal, esto es, el empresario solicitará a un trabajador extranjero concreto, conociendo su nombre y apellidos en caso de no tratarse éste de un trabajador comunitario<sup>121</sup>. En estos casos, “el empresario deberá solicitar la autorización de residencia y trabajo, que será válida por un año”. A su vez, “el trabajador extranjero elegido por el empresario [...] deberá tramitar en su país los papeles necesarios (visado, certificado que acredite no tener antecedentes penales y certificado médico)”<sup>122</sup>. Este trámite se alarga aproximadamente un mes, una espera menor que la del sistema anterior. Sin embargo, varias asociaciones de inmigrantes se quejan de que los empresarios no respetan estos servicios públicos, por lo que la correspondencia entre el Catálogo y las necesidades no es del todo real.

Estas son algunos de los rasgos más interesantes dentro del ámbito laboral que propone la reforma de Ley Orgánica 2/2009. A continuación, vamos a observar el desarrollo de este texto en el correspondiente Reglamento de extranjería, publicado el pasado 1 de mayo, dos años más tarde.

---

<sup>120</sup> Cfr. PARRA RODRÍGUEZ, Carmen, Op. cit., p. 7 s.s.

<sup>121</sup> Ídem, p. 8.

<sup>122</sup> Ídem, p. 9.

## 2.4. La reciente promulgación del Reglamento 557/2011 de desarrollo de la Ley 2/2009

Tal y como reza el artículo 97 de nuestra Constitución, el contenido de la Ley Orgánica ya fijaba su desarrollo en sede reglamentaria, por lo que, tras su publicación en el 2009, comenzó a trabajarse el texto del Reglamento de Extranjería<sup>123</sup>, que a su vez ha derogado con su publicación al antiguo Reglamento aprobado en el Real Decreto 2393/2004. A pesar de llegar con 6 meses de retraso, el texto finalmente aprobado mantiene las líneas maestras del documento presentado públicamente el 8 de febrero, pero con algunas modificaciones incorporadas en la Mesa del Diálogo Social sobre Inmigración celebrada el día 21 del mismo mes, así como varios ajustes dirimidos durante el período de audiencia pública con los demás interlocutores<sup>124</sup>.

El 557/2011 se trata de un Reglamento que, a diferencia de otras normas de este tipo, contiene más novedades que las meramente impuestas por la Ley, tales como la transposición de determinadas Directivas Comunitarias sobre la materia o el resultado del diálogo y consulta establecido con diferentes agentes sociales -es el caso de la reciente Mesa de Diálogo Social que acabamos de mencionar-<sup>125</sup>.

Como hemos explicado, la evolución del fenómeno migratorio ha sido una causa constante de las sucesivas reformas de la legislación sobre inmigración. En concreto, la publicación de este Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica obedece a las siguientes causas, manifestadas en la exposición de motivos del propio texto:

Por un lado, en los últimos años se ha dado un descenso del número de solicitudes de entrada por motivos laborales y a un aumento del número de procedimientos instados por personas extranjeras que se encuentran en España y que pretenden renovar o prorrogar sus autorizaciones o ejercer las facultades que la Ley Orgánica otorga. También existe desde los poderes administrativos la pretensión de lograr una mayor simplicidad y transparencia en los procedimientos sobre extranjería, hacerlos más ágiles y reordenarlos respetando la seguridad jurídica.

---

<sup>123</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, BOE número 103, de 20 de abril de 2011.

<sup>124</sup> Cfr. ROJO TORRECILLA, Eduardo, *El contenido laboral del nuevo Reglamento de extranjería*, edición electrónica disponible en <http://www.slideshare.net/erojotorrecilla/estudio-del-contenido-laboral-del-nuevo-reglamento-de-la-ley-de-extranjera-2342011> (consultado el 3 de mayo de 2011).

<sup>125</sup> Ídem.

Por otra parte, han aparecido nuevos Principios relativos a la extranjería, reconocidos por vez primera en la Ley Orgánica 2/2009: de ordenación de flujos migratorios laborales de acuerdo con la situación nacional del empleo, la integración social de las personas inmigrantes, la lucha contra la inmigración irregular y las relaciones con terceros países en materia de inmigración. De igual forma, se han intentado desarrollar algunas Directivas europeas cuya transposición ya se efectuaba en la Ley, a fin de participar de un modo más pleno de la instauración de un marco normativo europeo común.

Además, y desde un punto de vista más práctico, se pretende instaurar en mayor medida la utilización de las nuevas tecnologías y medios informáticos, a través del uso generalizado de una aplicación informática común a todas las administraciones implicadas.

Aparte de esto, podemos afirmar que el Reglamento incluye modificaciones que, más allá de los cambios legales, responden a la amplia experiencia de las Oficinas de Extranjería, pudiendo alterar aspectos y herramientas de las cuales solo se ha podido observar su conveniencia o su comodidad en la práctica diaria.

Por último, existe una voluntad de implicar al mayor número de fuerzas, adjuntando las aportaciones de grupos políticos, agentes sociales y organizaciones no gubernamentales, pretendiendo ser un acuerdo global con un grado de participación importante.

En resumen: se busca consolidar un modelo basado en la regularidad y vinculado al mercado de trabajo, por ejemplo, con una mejor regulación de Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura o con la existencia de mecanismos para cubrir ofertas de empleo con trabajadores que ya se encuentran en el mercado nacional y que podrían satisfacerlas con actuaciones formativas promovidas por los servicios públicos de empleo, evitando así la substitución de mano de obra que ya exista en el mercado por nuevos inmigrantes; todo dentro de un marco de integración e igualdad, que permita la cohesión de una sociedad cada vez más diversa desde la igualdad de derechos y deberes de todos sus miembros.

Otra de las nuevas figuras que se incorporan en las nuevas normativas y cuyos aspectos más concretos como la extinción son asunto de este Reglamento es la de la autorización por investigación, profesionales altamente cualificados, víctimas de trata y residencia de larga duración.

Según los títulos en que se articula el Reglamento, son varios los puntos de carácter laboral que pueden interesar al presente trabajo. A continuación enumeramos varios ejemplos de esta afectación:

En el Título I, cuyo tema central es la documentación acreditativa para el extranjero, se determina un registro de entrada de los extranjeros no comunitarios que el autor describe como “impactante”, a fin de tener un mayor control de las irregularidades. Y es que:

“Aunque no aumente la proporción de personas en situación irregular entre la población inmigrada, sí parece estar cambiando la procedencia de la irregularidad. En los años anteriores tal procedencia se debía básicamente a la entrada de nuevos inmigrantes que lo hacían por cauces no reglados (principalmente en calidad de turistas), pero en 2008, y más aún en 2009, ha crecido notablemente la proporción de los que sufren irregularidad sobrevenida. Nos referimos a personas que contaban con autorización de residencia y trabajo pero la han perdido por imposibilidad de renovarla”.

En el Título III, se especifica que el visado de estancia capacitará para el empleo de cumplirse algunos requisitos<sup>126</sup>. Indirectamente, el nuevo régimen especial de investigadores y prácticas no laborales tendrá también opción a una autorización de estancia<sup>127</sup>.

Donde más contenido laboral podremos encontrar es en el Título IV, dentro del cual se enumeran todos los supuestos de residencia temporal y casi todos ellos resultan tener un indudable interés laboral<sup>128</sup>. De ellos, la principal circunstancia es la de la residencia temporal por trabajo por cuenta ajena<sup>129</sup>, que a su vez sirve para enmarcar el resto de supuestos: residencia para investigación, para profesionales altamente cualificados, de duración determinada, por cuenta propia o para

---

<sup>126</sup> Véase el artículo 29 del texto reglamentario.

<sup>127</sup> Véase el artículo 37 del texto reglamentario.

<sup>128</sup> Véase el artículo 45 del texto reglamentario.

<sup>129</sup> Véase el artículo 46 del texto reglamentario.

trabajadores transnacionales. Por ejemplo, una novedad respecto al trabajador extranjero por cuenta ajena en cuanto a la contratación en origen es la necesidad de existir un contrato de trabajo, y no una simple oferta como antes ocurría, cuya eficacia quedará condicionada a la obtención efectiva de una autorización de residencia, con la correspondiente alta en la Seguridad Social.

En el título IV del Reglamento 557/2011 se desarrolla el tema de la gestión colaborativa de la inmigración, en especial la elaboración de los llamados “informes de esfuerzo de integración” e “informes sobre la vivienda” para la reagrupación familiar, dejando abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas deleguen sus competencias a sus Ayuntamientos. También en las disposiciones adicionales destaca la gestión en los procedimientos con intervención de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el Título V menciona el arraigo laboral<sup>130</sup>, un supuesto muy oportuno en la actual situación de crisis, consistente en otorgar la residencia temporal a los extranjeros que acrediten 6 meses (antes era un periodo de un año) de relación laboral mediante resolución judicial o administrativa. De un modo más indirecto, en los trámites de residencia por arraigo social también se requiere la presentación de un contrato de trabajo. Igualmente, y de un modo más específico, se tratan los colectivos vulnerables de mujeres víctimas de violencia de género, colaboradores contra redes organizadas delictivas y víctimas de trata de seres humanos, situaciones excepcionales por las que también será posible solicitar autorizaciones de residencia y trabajo.

El Título VI, que regula la residencia de larga duración, permite a los beneficiarios de una pensión de jubilación, invalidez permanente absoluta o gran invalidez acceder a una autorización indefinida.

También cabe destacar el Título XV, que regula las oficinas de extranjería y los centros de migraciones, cuyas funciones son, entre otras, tramitar las autorizaciones de trabajo, facilitar la integración social y realizar programas para extranjeros contratados en origen o para aquellos que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, con la posibilidad de transferir dichas funciones a las Comunidades Autónomas, cosa que de momento ha ocurrido solamente en el caso de Cataluña. Es precisamente esta cuestión de la transferencia lo que también se desarrolla en la

---

<sup>130</sup> Véase el artículo 124 del texto reglamentario.

Disposición Adicional Primera, que determina como competencias traspasables los informes, resoluciones y sanciones. Si bien esto último no tiene una vinculación directa con el ámbito laboral sino que es más bien instrumental, lo mencionamos por ser también de nuestro interés.

Este ha sido un breve repaso de los puntos más destacados de carácter laboral del texto del Reglamento. Sin duda, muchas son las críticas que han despertado, tanto la reforma de la Ley como el texto reglamentario, pero eso se expondrá en el siguiente capítulo, en el que diremos cuál es la trayectoria de la normativa española sobre la inmigración y si realmente se están dando pasos hacia adelante en la difícil regulación de esta realidad.



## Capítulo 3: Valoraciones sobre la reforma

Una vez recorrido el historial normativo de España con respecto a la regulación de la inmigración y, en concreto, del ámbito del mercado de trabajo, cabe realizar un balance y establecer las líneas por las cuales discurren las políticas de extranjería en nuestro país. Primeramente, daremos un breve repaso a todo lo expuesto para, más adelante, extraer conclusiones acerca de la situación y hacia dónde nos dirigimos.

### 4.1. Ante la crisis, ¿representa la reforma un avance para los inmigrantes?

Hemos podido constatar que el marco en el que se mueve la inmigración en nuestro país es bastante peculiar. En general, se ha dado un proceso vertiginoso de entrada, teniendo en cuenta que a finales del siglo pasado muchos eran los españoles los que emigraban a otros países. En poco tiempo los acontecimientos tomaron una velocidad que la legislación apenas supo alcanzar.

La economía de nuestro país ascendió, creando un mercado laboral muy absorbente de mano de obra extranjera. Más tarde, la sostenibilidad de ese crecimiento era solo posible con la constante entrada de trabajadores inmigrantes. Para regular todos estos cambios y en medio de un clima de controversias políticas, surgió la Ley Orgánica 4/2000, dado que el contenido de la anterior quedaba obsoleta.

Recientemente, hemos asistido a la primera crisis económica global de la historia, con efectos similares en todos los países pero que varían dependiendo de las características de la estructura económica y el tipo de desarrollo que haya tenido cada país en los últimos años. En el caso de España, la crisis está incidiendo sobre todo en el empleo. Ello tiene que ver especialmente con la conversión de la construcción en el motor por excelencia del desarrollo económico<sup>131</sup>, que absorbió una gran cantidad de mano de obra y que ha sido uno de los primeros sectores en venirse abajo.

---

<sup>131</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 45.

Precisamente en la construcción, aunque también ocurrió algo similar en el sector de los servicios, una buena parte de esa mano de obra fue ocupada por inmigrantes que llegaban a España en busca precisamente de trabajo, sabiendo que nuestra demanda era grande. Por lo tanto, fueron los sectores en los que se encontraban los niveles más elevados de población extranjera. Al caer estos por la coyuntura económica, también se ha extendido el paro entre los inmigrantes y, consecuentemente, España ha dejado de ser un país tan atractivo a efectos de oportunidades de trabajo. De hecho, en épocas de crisis se da una autorregulación natural de las migraciones en función de las ofertas de empleo y por la introducción de nuevas restricciones por parte de los países receptores, generando una reducción drástica de los flujos migratorios<sup>132</sup>. Sin embargo, es difícil hallar cifras estadísticas que corroboren estas afirmaciones, y el descenso real de inmigración ha pudo ser mucho más importante. Decía hace un año Pajares:

“Los datos disponibles indican descenso de la inmigración, pero para calibrar de forma precisa su magnitud no contamos con medios estadísticos eficaces. El incremento de empadronados no mide bien la realidad actual porque detecta mal (al menos de forma inmediata) el retorno que se está produciendo. Podría darse la situación de contar con unas estadísticas que nos dicen que sigue creciendo la población inmigrada cuando en realidad no lo está haciendo”<sup>133</sup>.

En cuanto a la opinión de la población autóctona, han surgido nuevos malestares para con el colectivo de inmigrantes como causantes o agravantes de la situación. Sin embargo, no ha resultado ser cierta la extendida afirmación de que, con la crisis, las empresas hayan optado por la sustitución de trabajadores autóctonos por extranjeros, por conllevar estos menores gastos y asumir condiciones por debajo de las mínimamente exigibles, sobre todo en la economía sumergida:

“Los datos sobre pérdida de ocupación por categorías laborales, tanto de españoles como de extranjeros, prueban que la crisis no está provocando sustitución de trabajadores españoles por trabajadores extranjeros. En casi todas las ocupaciones en las que los españoles pierden ocupados, también los pierden los extranjeros”<sup>134</sup>.

Es por eso que podemos afirmar que, en la construcción y los servicios, los

---

<sup>132</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 23.

<sup>133</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 197.

<sup>134</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 158.

inmigrantes han sufrido más las consecuencias de la situación adversa que está aconteciendo, pues un elevado porcentaje de ellos pasó a ser desempleado.

Los que han quedado desempleados, no han optado precisamente por el retorno a su país<sup>135</sup>, sino que claramente se han quedado en España, disponiéndose a recolocarse en puestos de un ámbito funcional distinto al que pertenecían, en categorías inferiores o incluso en otras partes del territorio nacional. Y es que la movilidad de los inmigrantes, como ya explicamos al principio, tienen efectos muy positivos, más aún en periodos de dificultad. La Comisión Europea ha señalado que el incremento de la movilidad en nuestro mercado laboral es necesario para corregir los desajustes que se producen y es un factor a potenciar para la salida de la crisis. Si ello es así, la aportación de la población trabajadora inmigrada, que comentábamos que tiene una movilidad cuatro veces superior a la de la autóctona, es en este terreno claramente positiva para el conjunto del país<sup>136</sup>.

Volviendo a los parados extranjeros que han tenido la suerte de poder recolocarse, esta recolocación ha sido singularmente más fácil y rápida para aquellos que gozaban de un nivel formativo mayor:

“En términos generales podemos decir que la recolocación de los parados resulta más factible cuanto mayor es su nivel formativo. Encontrar empleo a principios de 2010 se había hecho más difícil que un año antes ya que la pérdida de ocupación no se había detenido, pero quienes tenían más posibilidades de lograrlo eran los trabajadores más formados, no solo porque las ofertas que aparecían se inclinaban más hacia los niveles de mayor cualificación, sino también por el hecho de que muchos de los parados se veían en la necesidad de cambiar de actividad laboral para recolocarse (especialmente muchos de los parados de la construcción). La formación se ha convertido, por tanto, en un aspecto clave en esta coyuntura de crisis económica”<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> A estas alturas, tras dos años de crisis económica, ya se sabe que la opción general que han tomado los migrantes en todos los países receptores ha sido la de quedarse y ha quedado claro que no se están produciendo flujos masivos de retorno, en parte por la dificultad para volver a migrar. En la medida en que los controles fronterizos y las restricciones a la inmigración se han hecho más fuertes con la crisis, los inmigrantes son más reticentes a retornar si con ello pierden el derecho de volver a emigrar al país de destino. Por el contrario, la posibilidad de emigrar de nuevo actúa como un seguro contra el fracaso del proyecto de retorno en el país de origen y puede incentivarlo. Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 115.

<sup>136</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 200.

<sup>137</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 112.

Otros, que partían de un nivel de estudios bajos, pudiendo plantearse la crisis como un paréntesis que podían aprovechar para su formación –que es lo que han hecho muchas personas españolas al ver que las oportunidades de recolocación disminuían- y así ser un mejor candidato, no han podido hacerlo por lo siguiente:

“Muchos inmigrantes se plantean como único objetivo el acceso inmediato al trabajo y descartan la opción de dedicar un periodo de tiempo a la formación ocupacional. La escasez de cursos becados es, por tanto, un factor que aleja a muchos de ellos de la posibilidad de la formación. Otro hándicap [...] es que no pueden estar mucho tiempo sin cotizar a la Seguridad Social porque pierden la posibilidad de renovar su autorización de trabajo y residencia. [...] Un curso de formación ocupacional que dure 4 o 5 meses puede ser demasiado tiempo para un inmigrante que ya llevase un par de meses en el paro, de modo que, aun en el caso de que tuviese apoyos familiares que le permitiesen estar ese tiempo sin trabajar, no podrá estarlo por el riesgo de ver denegada la renovación de su autorización”<sup>138</sup>.

Sin embargo, un efecto positivo de la crisis económica ha sido que esta ha tenido el curioso efecto de mejorar proporcionalmente la tasa de contratación indefinida de los asalariados extranjeros. Si antes de la crisis la distancia entre su tasa y la de los españoles era de 30 puntos, ahora lo es de aproximadamente 20 puntos<sup>139</sup>. Aunque se debe principalmente a que la caída de la contratación se ha centrado en las relaciones laborales temporales, por no renovarse muchas de estas, también significa que, en líneas generales, esta contratación se ha vuelto más segura para el sector inmigrante.

Ante este paisaje, es momento de analizar la conveniencia de lo que nos propone la normativa al respecto. En primer lugar, cabe destacar un punto que tiene la misma importancia que la integración laboral e incluso la precede, que es la integración social. Apuntábamos en el primer capítulo de este trabajo que existe una ostensible percepción negativa de la inmigración entre los españoles. Teniendo en cuenta que los inmigrantes actuales no tienen pensado volver a sus países de origen y que el flujo de entrada no está completamente detenido, las fuerzas políticas y sociales deberán trabajar hacia un cambio en la apreciación de este fenómeno: “normalizar un mercado laboral con un 15% de trabajadores extranjeros requiere acabar con la

---

<sup>138</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 159.

<sup>139</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 73.

discriminación que padecen estos trabajadores y trabajadoras y desarrollar una gestión de la diversidad cultural (o de origen) dentro de las empresas que sea beneficiosa para todos”<sup>140</sup>. Pero esta inserción laboral, aun cuando ya ha alcanzado el estatus legal para la mayoría de los trabajadores extranjeros, se ha dado en un marco institucionalizado de discriminación.

Ocurre que en todos los países receptores de inmigración este marco se sostiene sobre distintos aspectos, empezando por la Constitución, la cual crea distinciones entre nacionales y no nacionales a efectos de proteger a los primeros, y continuando por la propia normativa de inmigración que establece la preferencia nacional (ahora también comunitaria) para el empleo. La normativa de admisión de trabajadores extranjeros los canaliza sin querer hacia los trabajos menos requeridos por los nacionales, con independencia de cuál sea el nivel formativo de los inmigrantes, y ello lleva a que su distribución por sectores laborales y categorías sea peor que la de los autóctonos. Otro condicionante normativo es la renovación de las autorizaciones, porque los inmigrantes pueden verse obligados a aceptar cualquier trabajo para cumplir con el número de meses de cotización que la renovación requiere y en la misma línea va la dificultad de acceder a cursos de formación que comentábamos con anterioridad. A ello se une también un sistema de homologación de títulos poco adaptado para un contexto de recepción continuada de inmigración<sup>141</sup>.

Otro gran pilar de la discriminación son las prácticas asentadas en el mundo laboral, que, aunque pudiera parecer que se ha avanzado mucho en ese tema, no se han solucionado y muchas empresas siguen aceptando como «natural» la aplicación de peores condiciones laborales a determinados grupos humanos: que realicen los trabajos más duros, que tengan más complicado el ascenso de categoría o incluso que sus salarios sean inferiores a los de los autóctonos o con mayor parte de ellos en negro y sin asegurar<sup>142</sup>.

“El cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades en los procesos de promoción implica aspectos como los que siguen: asegurar que la información sobre puestos vacantes llega por igual a todos los miembros de la plantilla; asegurar que en la evaluación del rendimiento de cada trabajador no interfieren estereotipos relacionados con su origen cultural o religioso; tener en cuenta la

---

<sup>140</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 134 y s.s.

<sup>141</sup> Ídem, p. 135.

<sup>142</sup> Ídem, p. 135.

formación y experiencia obtenida en los países de origen; establecer sanciones para los casos en los que algún departamento o sección de la empresa haya llevado a cabo procesos de promoción sin atender a las anteriores consideraciones”<sup>143</sup>.

Así pues, la conclusión general que podemos sacar es que el actual contexto de la crisis económica plantea riesgos de enorme calibre social. Los inmigrantes se han estigmatizado como culpables de la crisis en todos los países receptores afectados por ella y se cristaliza la opinión de que los trabajadores inmigrados quitan el trabajo a los autóctonos, opinión que hacía algunos años que se había comenzado a superar. La tendencia más extendida ante este panorama es la de dirigir reiteradamente la legislación y las políticas públicas hacia actuaciones centrípetas, a fin de ajustar el nivel de desempleo y crecimiento económico y para no contrariar la opinión mayoritaria, en una búsqueda política de simpatizar con la ciudadanía. Así, de la misma forma que se incrementan las tentaciones al proteccionismo comercial, también se incrementan planteamientos como que el trabajo disponible debe reservarse para los trabajadores autóctonos. Adelantaba Pajares en su informe del 2009:

“Las crisis generan tendencias centrípetas, tendencias al aislamiento y al proteccionismo, tendencias irracionales a la defensa de «lo propio» contra cualquier cosa que se considere ajeno o exterior. Las personas inmigradas sufren, en este contexto, mayores riesgos de exclusión y de discriminación, y, frente a ello, solo cabe el reforzamiento de las políticas antidiscriminatorias y de defensa de la igualdad de oportunidades y de trato”<sup>144</sup>

Como decimos, son muchos los que señalan que esta conducta sólo traerá prejuicios a todas las economías y advierten de que las medidas contra la circulación de trabajadores tendrán igualmente repercusiones negativas. Así lo ha señalado la Comisión Europea acerca de la libre circulación de trabajadores que rige en el espacio de la Unión. “Con ello está en riesgo la cohesión social que debe mantener la sociedad, tanto mientras dure la crisis como cuando salgamos de ella, y especialmente para salir de ella”<sup>145</sup>. Puede haber sido el caso del reciente comunicado de Dinamarca, que ha hecho pública su voluntad de recuperar las fronteras con sus vecinas Alemania y Suecia a pesar de formar parte del convenio

---

<sup>143</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 144.

<sup>144</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 19.

<sup>145</sup> Ídem, p. 205.

de Schengen de libre circulación de personas, alegando motivos criminológicos y de seguridad de sus nacionales<sup>146</sup>.

En este sentido, muchas son las quejas que se presentaron en su día contra la reforma de la Ley Orgánica 2/2009, así como a su Reglamento, pues son bastante previsibles las complicaciones en su aplicación por presentar conceptos jurídicos indeterminados y ambiguos que producirán una mayor discrecionalidad por parte de la Administración Pública. Muchos afirman que se trata, nuevamente, de una suerte de discriminación encubierta, se endurecen los derechos sociales y aumentan las sanciones; se limita la movilidad territorial de los inmigrantes impidiéndoles cambiar libremente de Comunidad Autónoma en busca de trabajo e incluso invita al retorno voluntario. Una larga lista de entidades denuncian que, de una forma u otra, los documentos presentados perjudican las opciones de empleo y propician la discriminación: el Consejo General del Poder Judicial, la Abogacía Española, el Partido Popular, Amnistía Internacional, Cáritas, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, las ONG Rumiñahui o AESCO, y muchas otras.

A todo esto cabe añadir que, aunque pudiera parecer que en España no hay cabida para recién llegados, sigue habiendo dificultad para encontrar trabajadores para algunas especialidades y para determinados trabajos. Una vez más, el flujo inmigratorio, que sigue vinculado a la situación de nuestro mercado laboral, se mantiene aunque sea a niveles muy por debajo de lo que venía sucediendo en la última década, a través de la contratación en origen<sup>147</sup>.

Nos explicaba el pasado informe sobre inmigración que los representantes de organizaciones patronales enfatizaron el hecho de que sigue habiendo ocupaciones cualificadas para las que es difícil encontrar trabajadores. Cuando las organizaciones patronales hicieron la consulta a las empresas, hacia finales del 2008, para hacer su propuesta relativa al contingente de 2009, comprobaron (por la información que las empresas les daban) que había sectores que seguían necesitando contratación en origen, y que muchos de los trabajadores que requerían eran cada vez más cualificados. El catálogo de ocupaciones de difícil cobertura que se aprobó para el primer trimestre de 2009<sup>148</sup> representó un buen barómetro de la evolución que está teniendo la demanda de trabajadores cualificados.

---

<sup>146</sup> Véase [http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/11/union\\_europea/1305123126.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/11/union_europea/1305123126.html) (consultado el 11 de mayo de 2011)

<sup>147</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 32.

<sup>148</sup> Ídem, p. 152. Véase <http://www.inem.es/inem/ciudadano/catalogo/pdf/CatalogoOcupacionesDificilCobertura.pdf>

Además, otro argumento a favor de la inmigración lo encontramos en el informe Inmigración y Estado de bienestar en España, elaborado por Francisco Javier Moreno, científico del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y María Bruquetas, profesora de Ciencias Políticas, en el que defienden que la presencia de inmigrantes en España ha permitido retrasar en cinco años la entrada en déficit de nuestro sistema de pensiones, mientras que un porcentaje mínimo de estos son perceptores de dichas pensiones<sup>149</sup>.

Por todo ello, y tal como ya esgrimíamos en el primer capítulo, se demuestra que “no es cierta la acusación que cae sobre la inmigración como causante de la crisis, así como de la pérdida de empleo de los trabajadores autóctonos”, sino que más bien han contribuido –entre otras causas más diversas- “el proteccionismo comercial y las barreras a la libre circulación de trabajadores”, los cuales “generan pérdidas económicas en los mercados y en la cohesión social en la sociedad”<sup>150</sup>. Aunque la intención de la nueva normativa es a priori aperturista, hemos visto que ha recibido numerosas críticas.

En lo que respecta al Reglamento 557/2011, en un futuro habrá que matizar si realmente los cambios introducidos facilitan y agilizan el proceso de integración laboral y social de los extranjeros en nuestra sociedad, y eso solo podremos verlo claramente tras unos años de aplicación práctica de sus preceptos, una vez que entre en vigor a partir del próximo 1 de julio. De momento, muchas organizaciones aseguran que una nueva oportunidad perdida para avanzar en derechos y libertades, deberes y garantías jurídicas de los inmigrantes, y que no garantizaba su dignidad, su derecho al trabajo y a ser parte activa de la sociedad<sup>151</sup>.

De este modo, vemos que el balance general de esta última reforma no es del todo positivo. Si bien la intención es de continuar avanzando en la no discriminación, la igualdad de oportunidades y la paridad de condiciones, es generalizada la opinión de que, en la práctica, volvemos a estar ante leyes que tienden a la reconducción de los

---

<sup>149</sup> En él se analizan los retos que las poblaciones de origen extranjero plantean a los sistemas de protección social españoles y su integración. Cfr. MORENO FUENTES, Francisco Javier; Y BRUQUETAS CALLEJO, María, *Inmigración y estado del bienestar en España*, Barcelona: Obra Social La Caixa, 2011.

<sup>150</sup> Cfr. PARRA RODRÍGUEZ, Carmen, Op. Cit., p. 5.

<sup>151</sup> Véase [http://noticias.lainformacion.com/interes-humano/sociedad/el-nuevo-reglamento-de-extranjeria-estara-vigente-a-partir-de-julio\\_a7t2UxOXIUM6XWqZCIQwE7/](http://noticias.lainformacion.com/interes-humano/sociedad/el-nuevo-reglamento-de-extranjeria-estara-vigente-a-partir-de-julio_a7t2UxOXIUM6XWqZCIQwE7/) (consultado el 16 de mayo de 2011)



inmigrantes a determinados lugares o sectores, para mayor beneficio de los nacionales y poniendo barreras al flujo natural del mercado laboral, y se le critica al Gobierno que haya priorizado la contratación de trabajadores nacionales por encima de vulnerar los derechos primordiales de las personas extranjeras. De nuevo priman el proteccionismo y la criminalización del inmigrante frente a su libertad.

## **4.2. Hacia la recuperación, posibles claves para el futuro de la inmigración en España**

Una vez realizado el comentario de la situación de la inmigración en España y esgrimido el valor positivo o negativo de la normativa sobre extranjería en el presente panorama de crisis, es momento de exponer algunas de las posibles salidas que se han ido barajando para la salida de la actual coyuntura y el papel del trabajador inmigrante en un futuro próximo.

De momento, las expectativas de mejora no son demasiado alentadoras, al menos en lo que a un corto plazo se refiere:

“La recuperación de la economía mundial es probable que sea débil y frágil, el crecimiento de empleo, anémico, y los daños económicos y sociales causados por la crisis, de larga duración. [...] Las estimaciones son que habrá 57 millones de desempleados en los países de la OCDE a final de 2010, lo que implica un crecimiento de 20 millones de desempleados en los dos últimos años”<sup>152</sup>.

Esto ha llevado a muchos economistas y especialistas del mercado laboral a plantearse el actual modelo de crecimiento español:

“Particularmente en España, para nadie resultaría aceptable plantearse una salida de la crisis sin cuestionar el modelo productivo de la última década; un modelo insostenible, basado en la utilización intensiva de mano de obra, que solo podía llevarnos donde nos ha llevado: a un espectacular crecimiento del desempleo”<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 17.

<sup>153</sup> Ídem, p. 127 s.s.

Lo cierto es que aquellos sectores que se han visto potentemente lanzados y que han recibido una mayor inyección de mano de obra, con un elevado porcentaje de extranjeros entre ellos, son también aquellos ámbitos de menor valor añadido, por ejemplo la construcción, el comercio, la hostelería y el empleo doméstico. No fue hasta mediados de la década pasada que mejoró en España la inversión en formación profesional y en sectores de I+D+i. No obstante, la apuesta por un modelo de crecimiento económico diferente del perseguido hasta ahora, basado esta vez en sectores de mayor valor añadido y en la disminución del endeudamiento de empresas y familias, “ha ido ganando terreno en los últimos años, o al menos no lo ha perdido, cosa que podía ocurrir fácilmente en medio de la profunda crisis de empleo que padecemos”<sup>154</sup>.

En ese caso, un cambio de modelo productivo comportaría también un remodelaje de las dinámicas, intensidades y características de los flujos de inmigración. Comentábamos al comienzo de este trabajo que, hasta la crisis, la situación laboral en España se había caracterizado por un crecimiento intenso y continuado del número de ocupados, siendo mayoritariamente autóctonos hasta 2001, debido a la incorporación de la mujer y por el descenso de la tasa de paro de entonces, y más tarde, extranjeros, que recalibraron ese crecimiento para el que no existía más mano de obra nacional. Sin embargo bien pudiera ser que “si en España sentamos las bases para un nuevo modelo productivo” no vuelva a “plantearse una necesidad de inmigración de las dimensiones de la planteada entre 2001 y 2008”<sup>155</sup>.

Por otro lado, y a parte de los esfuerzos por limpiar la apreciación negativa de los extranjeros y por luchar contra las discriminaciones, el mercado español deberá encontrar la manera de redirigir todo ese grueso de inmigrantes que ahora se encuentra en situación de desempleo y no tiene intenciones de retornar, así como las primeras generaciones de inmigrantes nacidos en nuestro país o al menos educados o formados en parte en nuestro país y que pronto se incorporarán al conjunto de la población activa.

En este sentido, cobra fuerza la idea del hasta ahora inapreciable valor de contratar inmigrantes, sobre todo en el sector servicios, de cara a una mejor gestión de la diversidad. Resulta muy beneficioso a la hora de enfrentarse a mercados cada vez más internacionalizados y en los que hay que captar clientes de partes muy diversas del mundo, para lo que los inmigrantes tienen mucho que aportar. A su vez, Internet

---

<sup>154</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 127 s.s.

<sup>155</sup> Ídem, p. 129.

facilita que cualquier profesional tenga información sobre ofertas laborales en los más diversos lugares:

“Estamos en una economía cada vez más terciarizada, en la que la relación empresa-cliente es cada vez más importante y las empresas se encuentran, por un lado, con que los mercados a los que han de acceder están en distintos países y, por el otro, con que los mercados internos también son cada vez más diversos, especialmente en aquellos barrios de nuestras ciudades en los que la inmigración se ha concentrado. Todo ello emplaza a las empresas a contar con personas en sus plantillas que puedan conectar bien con la clientela de esos nuevos mercados”<sup>156</sup>.

Por eso mismo, otra de las causas que incentiva a las empresas a hacer una buena gestión de la diversidad entre sus trabajadores y colaboradores es la competencia a nivel internacional por los profesionales mejor preparados y capacitados, que se ha ido desarrollando en los últimos años debido a la globalización del conocimiento y la producción, competencia que lleva a captar trabajadores de orígenes culturales muy diversos. Esto incluye la tarea de acomodarlos adecuadamente en la estructura de la empresa para el óptimo funcionamiento de esta.

Además, es sabido de todos que la integración de personas de orígenes diversos contribuye a un mayor enriquecimiento cultural y personal dentro del clima de trabajo, siempre que todos los trabajadores se sientan valorados por sus capacidades, no haya discriminación alguna y los conflictos puedan resolverse rápidamente y sin problemas. Una empresa así está en mejores condiciones para aprovechar los pluses que aporta una plantilla diversificada: mayor pluralidad de perspectivas y experiencias vitales, mayor contraste de ideas, fuentes de información más heterogéneas, más creatividad, etc.<sup>157</sup> Y, por lo tanto, más preparada para ser más competitiva.

Pero volviendo al tema que nos ocupa, sin duda esto requiere paralelamente “un contexto normativo y social favorable a la gestión de la diversidad y la no discriminación”, emplazando a desarrollar más la normativa antidiscriminatoria, a dotar de mayores recursos a determinados organismos y a desplegar un discurso

---

<sup>156</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 149.

<sup>157</sup> Ídem, p. 148.

político favorable a la diversidad y beligerante con la discriminación<sup>158</sup>.

Otro de los grandes pilares de la salida de la crisis es la formación. En el contexto actual, “tanto para los españoles como para los extranjeros las tasas (refiriéndose aquí al desempleo) son más altas cuanto menor es el nivel formativo. En ambos casos ya era así en 2008 y lo único que ha ocurrido ha sido que todas las tasas crecieron en 2009”<sup>159</sup>. Por lo tanto, ambos colectivos, inmigrantes y nacionales, son instados a formarse en aquellas competencias que les dejen en una mejor posición en lo que respecta al grueso de demandantes de empleo<sup>160</sup>, para lograr su recolocación en el mercado de trabajo.

Por otro lado, hemos comentado que son evidentes las dificultades que se le plantean a los desempleados inmigrados a la hora de acceder a los cursos de formación ocupacional, a causa de su necesidad de producir ingresos para su manutención y, en muchas ocasiones, la de su familia, o por la exigencia de cotizar a la Seguridad Social como requisito para renovar sus autorizaciones de residencia y trabajo<sup>161</sup>. Este hándicap se resolvería si el tiempo de formación computase como tiempo de trabajo a efectos de la renovación de las autorizaciones, algo que parece razonable a todas luces y que ha sido ya reiteradamente demandado por algunas entidades sociales<sup>162</sup>. Otra de las responsabilidades que reside en los poderes públicos es la de facilitar el acceso de estos colectivos a la formación profesional, por ejemplo atendiendo a sus necesidades específicas, que serán distintas de las motivaciones del resto de ciudadanos españoles a la hora de solicitar una acción formativa concreta. Solo queda añadir que la diferencia entre niveles formativos, por otro lado, no es tan grande, por lo que con estas acciones dirigidas específicamente a los inmigrantes (y teniendo en cuenta que muchas de ellas se han puesto en marcha favorablemente en los últimos años), se lograría una mejoría efectiva de los desajustes del mercado laboral que todavía se siguen produciendo.

---

<sup>158</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2011, p. 149.

<sup>159</sup> Ídem, p. 55.

<sup>160</sup> Por ejemplo las competencias lingüísticas, una de las principales dificultades entre la inmigración de origen distinto a la de Centro y Sudamérica, por ejemplo, más necesarias, es la de carácter lingüístico, pues trabajadores que hasta ahora habían pertenecido al sector de la construcción junto a más gente de su mismo origen, se ven ahora ubicados en otros sectores y de forma individualizada, sin tener ya el apoyo de un grupo. Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 160 s.s.

<sup>161</sup> Cfr. PARRA RODRÍGUEZ, Carmen, Op. cit., 3 s.s.

<sup>162</sup> Cfr., PAJARES, Miguel, Op. cit. 2010, p. 159.

Con todo esto, podemos afirmar que cabe ser optimista en lo que a medio o largo plazo se refiere. La recuperación de la crisis está asegurada, pero que ocurra más tarde o más temprano corresponderá a la destreza de nuestra clase política en la gestión. Lo que está claro es que, en la nueva etapa de crecimiento económico posterior a la crisis, es muy probable que el escenario al que asistamos sea muy distinto al del anterior periodo de crecimiento. Mientras tanto, debemos trabajar día a día por la integración de todos los ciudadanos, pues la diversidad cultural es ya una realidad inmutable de las sociedades avanzadas como la nuestra.



## Conclusión

Nuestro país ha pasado en poco tiempo de ser un punto de partida de emigrantes a ser el punto de destino de grandes cantidades de población extranjera. Las peculiaridades del sistema de crecimiento económico español han favorecido la rápida y masiva absorción de mano de obra inmigrante en apenas una década, concentrada en determinados sectores como la construcción y el turismo.

Sin embargo, los derechos sociales de estos recién llegados no alcanzaban un grado de asimilación óptimo, pues todavía se daban situaciones de discriminación laboral. Además, los inmigrantes contribuyeron a recalibrar el mercado y lograron un ascenso del nivel profesional de los autóctonos, pero a base de aceptar los empleos que estos no querían cubrir, trabajando en categorías que estaban por debajo de sus niveles de formación o experiencia, ocupando mayores tasas de temporalidad que la población nativa y estando dispuestos a trasladarse a cualquier lugar del territorio español en busca de mejores oportunidades.

Pero el flujo de inmigración ha disminuido en los últimos años debido a la influencia de la crisis, la cual ha provocado que parte de esta inmigración, igual que el resto de población, quedara desempleada. Con el agravante de la opinión pública negativa y los numerosos casos de discriminación, encubierta o no, de que son víctimas, el colectivo de trabajadores extranjeros está padeciendo de un modo más duro los devastadores efectos de la coyuntura económica.

Para solventar las numerosas vicisitudes que se suceden en el día a día de los procesos de regulación en un marco tan específico, ha sido precisa la reforma de la normativa de Extranjería, modificando la anterior Ley Orgánica 4/2000 por un texto más acorde con el momento económico y político actual: la Ley 2/2009.

Con la nueva normativa se ha tratado de implantar una regulación más efectiva, sin introducir nuevos mecanismos, sino más bien modificando los instrumentos que ya existían para dotarlos de mayor solidez. También se ha intentado acabar con la discriminación y las condiciones laborales precarias a que a menudo se somete a los trabajadores inmigrantes, sobre todo en la economía sumergida. Asimismo, se ha querido coordinar a las distintas fuerzas institucionales dándoles voz, desde las diversas Administraciones Públicas estatales, ahora implicadas en la gestión de la

extranjería, hasta las organizaciones de trabajadores, empresarios e inmigrantes, a quienes se ha escuchado para la confección de la norma.

No obstante, ni la reforma de la Ley de Extranjería ni su reciente desarrollo reglamentario han introducido por sí mismos cambios esenciales. Precisamente, esta oportunidad perdida es lo que muchas entidades han criticado, al observar que ambos textos no significaban ni mucho menos un notorio avance en lo que se refiere a los derechos de los inmigrantes y a su igualdad en el mercado laboral. En este sentido, y pese a las distancias de contexto, la Ley Orgánica 2/2009 y su predecesora, la 4/2000, no han resultado ser tan diferentes como pretendían.

Sin duda, y teniendo presente que los trabajadores extranjeros continúan jugando un papel principal en la economía española por su contribución a nuestro envejecido sistema de pensiones, cabrá trabajar todavía más por la integración social y laboral de todos, en el marco del respeto y de la solidaridad.



## Bibliografía

### a) Fuentes bibliográficas

ARANGO, Joaquín, “Las «Leyes de las migraciones» de E. G. Ravenstein, cien años después”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 32, octubre-diciembre 1985.

BELL, M., *Anti-discrimination Law and the European Union*, Oxford, 2002.

FERRER LLORET, Jaume; SANZ CABALLERO, Susana, *Protección de personas y grupos vulnerables. Especial referencia al derecho internacional y europeo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

HERVÁS ORTIZ, José Joaquín (director), *Libertad de circulación de trabajadores. Aspectos laborales y de seguridad social comunitarios. Presente y futuro*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2002

LALONDE, R. y TOPEL, R., “Economic Impact of the International Migration and the Economic Performance of Migrants”, *Handbook of Population and Family Economics*, Elsevier, 1997, cap. 14

MASLLORENS, Àlex, *Informe sobre la Inmigració*, Barcelona: Deriva Editorial S. L., 1995.

MORENO FUENTES, Francisco Javier; Y BRUQUETAS CALLEJO, María, *Inmigración y estado del bienestar en España*, Barcelona: Obra Social La Caixa, 2011.

NADAL, J, *La Población Española (Siglos XVI a XX)*, Esplugues de Llobregat (Barcelona): Ariel, 1976.

PAJARES, Miguel, *Inmigración y mercado laboral. Informe 2009*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010

PAJARES, Miguel, *Inmigración y mercado laboral. Informe 2010*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011

PARRA RODRÍGUEZ, Carmen, *La regulación del mercado laboral en la LO 2/2009*.

RAVENSTEIN, Ernest George, *The laws of migration*, Nueva York: Arno Press, 1976.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, *La protección jurídica de las minorías en la historia europea*, Deusto: Publicaciones Deusto, 1998

Periódico *El Mundo*, edición impresa del 2 de abril de 2001.

b) Fuentes de Internet

Catálogo de Ocupaciones de Dificil cobertura:

<http://www.inem.es/inem/ciudadano/catalogo/pdf/CatalogoOcupacionesDificilCobertura.pdf>

Centro de Investigaciones Sociológicas:

[www.cis.es](http://www.cis.es)

El Mundo.es:

[http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/11/union\\_europea/1305123126.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/11/union_europea/1305123126.html)

(consultado el 11 de mayo de 2011)

Eurobarómetro:

<http://europa.eu.int/comm/dg10/epo>

Instituto Nacional de Estadística:

[www.ine.es](http://www.ine.es)

Lainformación.com:

[http://noticias.lainformacion.com/interes-humano/sociedad/el-nuevo-reglamento-de-extranjeria-estara-vigente-a-partir-de-julio\\_a7t2UxOXIUM6XWqZCIQwE7/](http://noticias.lainformacion.com/interes-humano/sociedad/el-nuevo-reglamento-de-extranjeria-estara-vigente-a-partir-de-julio_a7t2UxOXIUM6XWqZCIQwE7/)

(consultado el 16 de mayo de 2011)

Ministerio de Interior:

[www.mir.es/extranje/extranje.htm](http://www.mir.es/extranje/extranje.htm)

PÉREZ-DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta i GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, *Espanya davant la immigració*, Barcelona: Fundació “La Caixa”, 2001, p. 12. Edición electrónica disponible en [www.estudis.lacaixa.es](http://www.estudis.lacaixa.es) (consultado el 27 de enero de 2011)

Rojo Torrecilla, Eduardo, *El contenido laboral del nuevo Reglamento de extranjería*, Edición electrónica disponible en <http://www.slideshare.net/erojotorrecilla/estudio-del-contenido-laboral-del-nuevo-reglamento-de-la-ley-de-extranjera-2342011> (consultado el 3 de mayo de 2011)

SANROMÁ, Esteban; RAMOS, Raúl y SIMÓN, Hipólito, *IX Encuentro de Economía aplicada*, Jaén, 8, 9 y 10 de junio de 2006, p. 31 del resumen. Edición electrónica disponible en <http://www.slideshare.net/IntegralLocal/inmigracin-reciente-en-espaa-sobreeduccion-y-asimilacion-en-el-mercado-de-trabajo> (consultado el 27 de enero del 2011)

Tramitación de las leyes:

[www.reicaz.es/extranjeria](http://www.reicaz.es/extranjeria)

C) *Normativa*

Consejo Europeo de Sevilla:

Diario Oficial número C 271, de 12 de noviembre del 2003.

Consejo Europeo de Tampere:

Diario Oficial número C 154, de 5 de junio del 2000.

Convenio de Schengen:

Reglamento (UE) nº 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de marzo de 2010, [www.mir.es/extranje/schengen/acuschen.htm](http://www.mir.es/extranje/schengen/acuschen.htm)

Directiva 2000/43/CE sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial o étnico:

Diario Oficial número L 180, de 19 de julio del 2000.

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación:

Diario Oficial número: 303, de 2 de diciembre del 2000

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España:

BOE número 0158, de 3 de julio de 1985.

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social:

BOE número 307, de 23 de diciembre del 2000.

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social:

BOE número 299, de 12 de diciembre de 2009, Disposición nº 19949, Páginas: 104986-105031.

Proposiciones de Ley Orgánica, años 1998 y 1999:

BOCG, Congreso, Serie B, núm. 175-1 y 179-1, 18 de marzo de 1998; núm. 189-1, 2 de abril de 1998, y BOCG, Congreso, Serie B, núm. 175-10 y 189-11, 18 de noviembre de 1998; 179-10, 19 de noviembre de 1998, núm. 330-2, 15 de noviembre de 1999; [www.congreso.es/public-oficiales/L7/cong/bocg](http://www.congreso.es/public-oficiales/L7/cong/bocg) y [www.reicaz.es/extranjeria](http://www.reicaz.es/extranjeria)

Ratificación española del Convenio de Schengen:

Instrumento de ratificación de la adhesión de España en BOE núm. 62, de 13 de marzo de 1997.

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social:

BOE número 006, de 7 de enero de 2005.

Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009:  
BOE número 103, de 20 de abril de 2011.

Tratado constitucional de Roma:

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Diario Oficial número C310, de 16 de diciembre de 2004.

Tratado de Ámsterdam:

Diario Oficial n° C 340, de 10 noviembre 1997.

Tratado de la Comunidad Económica Europea:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_es.htm)