

Normativa de la Unión Europea y legislación española sobre inmigración y extranjería. Su aplicación en la Comunidad Autónoma Canaria

European Union regulation and Spanish legislation on immigration and aliens. Its application in the Autonomous Community of the Canary Islands

■ Manuel Ferrer Muñoz

Universidad Técnica del Norte, Ibarra (Ecuador)

DOI: <http://dx.doi.org/10304/ricd.1.3.3063>

Resumen

En este artículo se proyecta una visión retrospectiva de la política migratoria del Estado español durante la primera década del siglo XXI, con una atención particular a la participación que correspondió a la Comunidad Autónoma de Canarias en esas actuaciones.

Más que la mera identificación del marco jurídico interesa verificar la realización práctica de las normas emanadas desde la Unión Europea y desde el Estado español, que se proponen como aspiración última la asunción por los inmigrantes de la identidad política de la sociedad de acogida, articulada según los valores constitucionales.

En efecto, el pleno encaje de los inmigrantes en la sociedad española y su aceptación de los paradigmas sancionados por la Constitución requieren la previa articulación de un modelo integrador que sirva de referencia a todos los ciudadanos. Se trata de una tarea aún pendiente, aunque desde el ámbito de algunas Comunidades Autónomas se haya avanzado en el diseño de las guías que podrían encauzar ese proceso. Ciertamente se impone el cambio del referente analítico de la situación, de modo que lo que hoy aparece configurado como un Derecho de extranjería pudiera reestructurarse como un Derecho de inmigración, para que la preocupación primordial del ordenamiento jurídico deje de ser la regulación y control del fenómeno de la extranjería, y se privilegie el encauzamiento y la adecuada regulación del proceso migratorio en su conjunto.

Abstract

In this article, we show a retrospective vision of the Spanish State immigration policy during the first decade of the XXI century, paying particular attention to the participation in those actions of the Canary Islands.

We are interested in verifying the practical fulfilment of the regulations coming from the European Union and the Spanish State more than in a mere identification of the legal frame. These regulations are put forward to get the immigrants to come to terms with the political identity, articulated according to constitutional values of the welcoming society.

Actually, full adaptability of the immigrants to the Spanish society and their accep-

tation of the approved patterns by the Constitution require a previous articulation of an integrating model as a reference for all citizens. This is still a pending task, although some Autonomous Communities have made some progress in designing some instructions that could put on track this process.

A change regarding the analysis of the situation is certainly necessary in such a way that what appears today as Alien Status could be restructured as Immigration Laws in so that the fundamental concern of the legal system would stop being only a regulation and control of the alien status and the adequate regulation of the migratory process as a whole would become favored.

Palabras clave

Inmigración, extranjería, legislación , Unión Europea, Canarias

Keywords

Immigration, alien, laws, European Union, Canaries

Sumario

1. El reconocimiento de los derechos de los inmigrantes: los ámbitos nacional y autonómico
2. El marco de actuación de las administraciones locales
3. El asilo en el derecho comunitario y en España
4. Regulación de la residencia de los extranjeros: los condicionamientos europeos
5. Convergencia comunitaria en las áreas de la cooperación y la reagrupación familiar
6. Integración social y laboral de los inmigrantes en los derechos comunitario y español
7. La inmigración de los indocumentados
8. Una década decepcionante
9. La coyuntura actual

Contents

1. The recognition of the rights of immigrants: the national and regional levels
2. The framework of action of the local authorities
3. The asylum in Community law and in Spain
4. Regulation of residence of aliens: the European conditions
5. Community convergence in the areas of cooperation and family reunification
6. Social and professional integration of immigrants in European and Spanish Law
7. The immigration of undocumented migrants
8. A disappointing decade
9. The present juncture

1. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES: LOS ÁMBITOS NACIONAL Y AUTONÓMICO

La garantía de que los inmigrantes disfruten de una situación legal y socialmente estable constituyó uno de los objetivos marcados como prioritarios por el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, que arrancó en diciembre de 1994 por acuerdo del Consejo de Ministros de España. Sin embargo, no deja de ser paradójico que, casi veinte años después, el *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2011-2014* reconociera que las personas jóvenes de origen extranjero sufrían una mayor incidencia de la economía sumergida y unos niveles de contratación marcados por la falta de estabilidad (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2014, p. 247).

La aspiración enunciada en el *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes* fue incorporada al Pacto Canario sobre Inmigración, impulsado por el ejecutivo autónomo en diciembre de 2002, ratificado en 2012 y suscrito por un amplio abanico de colectivos sociales y fuerzas políticas regionales, que asumieron “el deber ético de abordar el fenómeno migratorio que se está produciendo en las Islas desde el respeto y la defensa de los derechos de las personas inmigrantes”. Sin embargo, la escasa operatividad del Pacto se confirma por las declaraciones del secretario general del Partido Socialista Canario, que en noviembre de 2013 certificaba que estaba clínicamente muerto, lo cual no debe sorprender si se advierte el recelo con que el texto contempla el fenómeno migratorio, su puesta a amenaza para un “territorio fragmentado y frágil” (Gobierno de Canarias, 2002), con una capacidad limitada para gestionar la llegada de nuevos pobladores. Sentadas esas premisas, las pomposas declaraciones sobre “la necesidad de intensificar las actuaciones de integración en un marco de mayor diversidad cultural” (Gobierno de Canarias, 2002) no dejaban de ser enfáticos brindis al sol. La escasa operatividad del Foro canario de la inmigración, desde sus mismos orígenes, habla por sí sola de la inanidad de las buenas intenciones pregonadas en el Pacto y de la ineficacia de ese órgano de participación, asesoramiento y consulta de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas está restringido por las pre-

visiones del artículo 149, 1, 2º de la Constitución española, que adjudica en exclusiva al Estado atribuciones en materias de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. Aun así, Estado y Comunidades Autónomas están llamados a entenderse en asuntos de inmigración: el primero gestiona los procesos de entrada, regularización y control de los flujos migratorios, mientras que las políticas de integración corresponden a las Comunidades Autónomas, aunque no de modo exclusivo. Pero la coordinación entre ambas esferas dista de poseer la fluidez deseada, y se circunscribe a poco más que a la tramitación por las Comunidades Autónomas de los informes que la Secretaría General de Inmigración y Emigración exige a los extranjeros solicitantes de la renovación de la residencia temporal no lucrativa, por reagrupación familiar y por cuenta ajena o propia.

En la medida en que la Comunidad Autónoma de Canarias asume entre sus competencias la asistencia social y los servicios sociales (Constitución española, artículo 148, 1, 20, y Estatuto de Autonomía, artículo 30,13 —LO 10/1982—), puede implicarse en acciones que contemplen específicamente a colectivos inmigrantes amenazados por la marginación o la exclusión social. De hecho, la *Ley de Empleo* de 16 de diciembre de 2003 establecía en su artículo 26 que las Comunidades Autónomas intervinieran, junto al gobierno, en la organización de programas específicos destinados a fomentar el empleo entre las personas con especiales dificultades de integración en el mercado del trabajo, entre las que se encuentran los inmigrantes (mención que se reitera en la reforma de 19 febrero de 2011 y en el texto consolidado de marzo de 2015: artículo 19, octies).

Como la Comunidad Autónoma Canaria posee capacidad para el desarrollo legislativo y la ejecución en materias de sanidad e higiene —Estatuto de Autonomía, artículo 32,10—, en aplicación de las posibilidades abiertas por el artículo 148, 1, 21 de la Constitución española, se halla también en condiciones de elaborar normativas reguladoras del acceso de los inmigrantes a esos servicios.

En relación con los menores, la *Ley 1/1997, de 17 de febrero, de Atención integral a los menores*, atribuyó al Gobierno de Canarias la dirección de “las funciones de atención integral a los menores de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma”,

y la coordinación del “ejercicio de las competencias que corresponden a la misma con las que se atribuyen a las entidades locales canarias (artículo 9º)”: un área de actividad que incluye la integración social de los menores extranjeros (artículo 23, 2º). El capítulo II de la misma ley distribuye las responsabilidades en ese ámbito entre el gobierno de Canarias (artículo 9º), la consejería competente en la atención de menores (artículo 10), los cabildos (capítulo 11) y los ayuntamientos (artículo 12). El *Plan Integral del Menor en Canarias* instrumentó el desarrollo y la aplicación de esa ley; y el decreto 40/2000, de 15 de marzo, aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Centros de Atención a Menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria.

Ése es el contexto legal autonómico en que se aplicó la disposición adicional decimocuarta del Reglamento de Extranjería aprobado por real decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que facultaba a las administraciones educativas, en el ejercicio de sus competencias en materia de educación, para que facilitaran “el acceso de los extranjeros menores de edad que se hallen empadronados en un municipio a los niveles de enseñanza posobligatoria no universitarios y a la obtención de la titulación académica correspondiente”: una disposición que obvió el nuevo Reglamento de Extranjería de 20 de abril de 2011

La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, abrió a las Comunidades Autónomas una modesta vía de participación en la política migratoria nacional, al preverse la posibilidad de que elevaran propuestas al gobierno sobre el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los trabajadores requeridos. Las restricciones de ese marco legal impidieron incorporar grandes novedades en el Reglamento de Extranjería de diciembre de 2004, que confió a las Comunidades Autónomas la elaboración de propuestas para el contingente, tras haber recibido las solicitudes de las organizaciones empresariales de ámbito provincial y, en su caso, las consideraciones que les hubieran trasladado las organizaciones sindicales de ese mismo ámbito (artículo 79, 1). El posterior reglamento, de abril de 2011, que optó por el término de “gestión colectiva de contrataciones en origen” en lugar de la tradicional denominación de ‘contingente’, no introdujo ningún cambio en el papel asignado en esta materia a las Co-

munidades Autónomas (artículo 168, 1).

También es destacable la presencia de diecinueve vocales de las Comunidades Autónomas en el Consejo Superior de Política de Inmigración previsto en el artículo 68 de la Ley Orgánica 4/2000 y creado por real decreto 344/2001 (modificado por real decreto 507/2002, de 10 de junio). Este órgano depende de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y no es de carácter meramente consultivo, sino de coordinación y participación reales, y le compete determinar e informar con carácter previo de las ofertas de empleo que anualmente pueden ser cubiertas por trabajadores extranjeros. El Consejo designa a dos representantes de las administraciones de las Comunidades Autónomas en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, contemplado en el artículo 70 de la misma Ley Orgánica y regulado por real decreto 367/2001, modificado posteriormente por el 1600/2004 y el 3/2006.

Uno de los grandes retos del Estado español es que, mediante la adopción de políticas sociales y laborales de igualdad de oportunidades, se posibilite a quienes se internan legalmente en el país que disfruten de los mismos derechos y deberes que los ciudadanos de la Unión Europea (UE). No en vano el texto constitucional garantiza a los extranjeros, en su artículo 13, las mismas libertades públicas de que gozan los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales consignados en el Título I, con excepción de la elegibilidad y participación en los asuntos públicos y del acceso a funciones y cargos públicos.

La legislación española, que arranca con la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del *Derecho de asilo y de la condición de refugiado*, y la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre *Derechos y libertades de los extranjeros en España*, se orienta por las normas emanadas desde Naciones Unidas y desde el Consejo de Europa, y se propone como aspiración última la asunción por los inmigrantes de la identidad política de la sociedad de acogida, articulada según sus valores constitucionales.

Sin embargo, España no ha firmado ni ratificado todavía la Convención de las Naciones Unidas para la *Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias* (1990), que se ocupa extensamente de la situación de los inmigrantes indocumentados; y la Ley Orgánica de Ex-

tranjería, que deja al margen a los extranjeros regulares de la posibilidad de fundar sindicatos, dista de concordar con las propuestas del Convenio del Consejo de Europa sobre la Participación de los extranjeros en la vida pública local, que se firmó en Estrasburgo en febrero de 1992 (Aja y Díez Bueso, 2005, p. 9).

El pleno encaje de los inmigrantes en la sociedad española y su aceptación de los paradigmas sancionados por la Constitución requieren la previa articulación de un modelo integrador que sirva de referencia a todos los ciudadanos. Se trata de una tarea aún pendiente, aunque desde el ámbito de algunas Comunidades Autónomas se haya avanzado en el diseño de las guías que podrían encauzar ese proceso.

El *Plan Canario para la Inmigración*, en sus sucesivas ediciones, apunta precisamente a favorecer esos procesos de integración, como se recoge en el Bloque II del *II Plan Canario para la Inmigración (2006-2008)*, que “parte de la constatación de que la inmigración es una realidad irreversible en las sociedades contemporáneas y que la integración de los inmigrantes sólo puede entenderse como un proceso bidireccional, que compromete tanto a los inmigrados como a la propia sociedad canaria en tanto que receptora”. Por eso no deja de resultar paradójico que, el 21 de noviembre de 2014, el tinerfeño *Diario de Avisos* advirtiera que, desde hacía cuatro años, Canarias carecía de recursos para la integración de los inmigrantes, y que se habían ignorado las previsiones en esta materia de la Ley de Extranjería, hasta el extremo de que hubiera desaparecido la Viceconsejería de Inmigración.

Ciertamente se impone el cambio del referente analítico de la situación, de modo que lo que hoy aparece configurado como un Derecho de extranjería pudiera reestructurarse como un Derecho de inmigración, para que la preocupación primordial del ordenamiento jurídico deje de ser la regulación y control del fenómeno de la extranjería, y se privilegie el encauzamiento y la adecuada regulación del proceso inmigratorio en su conjunto.

Podría encontrarse una herramienta útil para una contextualización teórica más creativa de las posibilidades de la integración mediante la profundización en el concepto de ‘ciudadanía cívica’, inserto en una tradición ‘cívico-humanista’ que trasciende la convencional categorización del ciudadano como

simple portador de derechos (Fernández-Llebrez González, F., 2012, p. 33). La Comisión de las Comunidades Europeas ha reivindicado esa propuesta, en particular para lo que atañe a la participación en la vida política en el nivel local (Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, Bruselas, 3 de junio de 2003: 32-33).

Entre los instrumentos habilitados en España para acometer la búsqueda de soluciones a la problemática asociada a la inmigración destaca el *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España* (GRECO), sucesor en 2001 del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes y con caducidad en 2004, que se estructuró en torno a cuatro líneas básicas: 1) diseño global y análisis desde el encuadre de la UE; 2) integración de los residentes extranjeros y de sus familias; 3) regulación de los flujos migratorios, y 4) sistema de protección para refugiados y desplazados. En realidad, GRECO se preocupaba mucho más por el control de los flujos migratorios que por el logro de una más exitosa integración de los inmigrantes.

2. EL MARCO DE ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

La particular cercanía entre los gobiernos locales y los ciudadanos implica necesariamente a esas instancias administrativas en la responsabilidad de hacer operativo el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes, por más que la actual *Ley Orgánica de Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* los emplace en un papel subordinado, ceñido por su artículo 6º, 3 a la confección y actualización del padrón de extranjeros residentes en el municipio; y por el 42, 5, a colaborar con las Comunidades Autónomas y la administración general del Estado en la programación de las campañas de temporada para trabajadores extranjeros.

Sin embargo, pesan sobre los ayuntamientos importantes responsabilidades en lo referente a derechos y deberes de los inmigrantes, en la prestación de servicios asistenciales o de acogida, y en los procesos de su integración en la sociedad local. Por eso, urge

ensanchar los cauces de participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones en materias relacionadas con la inmigración, reducidos hoy en la órbita nacional al Consejo Superior de Política de Inmigración –con la sola presencia de diez vocales de los Ayuntamientos frente a los diecisiete del Estado y los diecinueve de las Comunidades Autónomas- y al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, donde la representación municipal se limita a dos de los ocho puestos asignados a las administraciones públicas.

La necesidad de que la administración local y las demás administraciones públicas ajusten “sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos” canonizada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las *Bases del Régimen Local* en su artículo 10° sustenta la importancia de que el poder municipal se implique en tareas que tengan como destinatarios a colectivos inmigrantes, y de que esas intervenciones se desarrollen en un marco de armonía y de complementariedad con las que llevan a cabo las otras administraciones.

Al ejemplificar algunas áreas donde esa coordinación reviste particular urgencia, resulta forzoso aludir en primer lugar a la inscripción en el padrón municipal, cuya confección corre a cargo de los ayuntamientos. Ese registro concede a los extranjeros acceso a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, y al resto de servicios sociales y municipales, y constituye una prueba insustituible en las certificaciones de arraigo. Existe, sin embargo, la limitación introducida en la Ley 7/1985 por la 4/1996, de 10 de enero: “la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España” (artículo 18, 2). Todavía colea la polémica que surgió con la incorporación de la disposición adicional séptima a la Ley 7/1985, que preveía el acceso de la Dirección General de la Policía a los datos de inscripción de los extranjeros existentes en los padrones municipales.

Entre las diversas competencias reconocidas a los municipios por la ya mencionada

Ley reguladora de las *Bases del régimen local* que, de un modo u otro, pueden implicarlos en acciones específicas dirigidas a la atención de los inmigrantes, cabe señalar las siguientes:

- Promoción y gestión de viviendas (artículo 25, 2, d);
- Participación en la gestión de la atención primaria de la salud (artículo 25, 2, i);
- Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (artículo 25, 2, k);
- Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo (artículo 25, 2, m);
- Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (artículo 25, 2, n).

Las palabras pronunciadas por el entonces ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en su comparecencia ante una Comisión del Congreso de Diputados, en septiembre de 2004, pudieron inducir a pensar que las entidades locales asumirían un mayor protagonismo en política de inmigración durante la nueva etapa abierta tras las elecciones legislativas que dieron la victoria al Partido Socialista:

no es posible que se siga ignorando a quien desempeña el primer papel en la atención humanitaria y en labores de acogida a la población inmigrante. El Gobierno, sensible a esta realidad, quiere apoyar a los ayuntamientos tanto para atender a la población inmigrante como para que los servicios públicos no pierdan cuota de calidad a causa de los incrementos de población (Congreso de Diputados, 2004).

A pesar del desencanto que siguió al incumplimiento de esas expectativas, justificado como casi todo lo tocante a políticas migratorias con el fetiche de la crisis económica, cabe augurar un cambio de tendencia tras el espectacular giro que las elecciones municipales de mayo de 2015 dieron a la composición de los ayuntamientos, muchos de los cuales han quedado en manos de formacio-

nes políticas progresistas.

3. EL ASILO EN EL DERECHO COMUNITARIO Y EN ESPAÑA

Desde que en mayo de 1999 entró en vigor el Tratado de Ámsterdam (firmado en 1997), es ya jurídicamente posible que la normativa comunitaria en materias de asilo, inmigración y control de fronteras sea vinculante para los Estados miembros, a tenor de la regulación del Título IV incorporado al Tratado de la Comunidad Europea sobre *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*. Hasta entonces, de acuerdo con las pautas establecidas en Maastricht en 1992, la labor de armonización realizada por los países miembros de la UE en esas áreas se desarrollaba en lo esencial en esferas ajenas al derecho comunitario, y consistía básicamente en cooperación jurídica y política intergubernamental; sin que hubiera proporcionado los resultados esperados la aplicación del Convenio de Dublín de junio de 1990, que perseguía un procedimiento marco para todos los Estados contratantes en el examen de las peticiones de asilo.

A partir de 1999, y en sintonía con los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Tampere en octubre de 1999 y en las celebradas en años inmediatamente posteriores en Laeken (diciembre de 2001), Sevilla (junio de 2002) y Salónica (junio de 2003), las legislaciones de los países de la UE en temas de asilo y de inmigración tienden a converger en sus líneas maestras. No obstante, las dificultades para obtener la unanimidad en las decisiones del Consejo requerida por el artículo 67 del Tratado de la UE para los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam han frenado notoriamente el avance de la política comunitaria en esos ámbitos.

Se encuadran en ese *iter* los trabajos impulsados por el Consejo de Europa desde la reunión de Tampere, para poner en marcha un sistema europeo común de asilo, basado en los principios de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y en los compromisos proclamados en el artículo 63, 1 del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, y garantizados por el artículo 18 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 2000, incorporada a la Parte II del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El texto de ese

tratado, aprobado en junio de 2003 y firmado en octubre del mismo año por los jefes de Gobierno de los países miembros, confirma este firme propósito en el apartado 1) del artículo III-266:

la Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes. (Unión Europea, 2004).

El Programa plurianual de La Haya, que se aprobó en el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, recogía las prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los cinco años siguientes, y, en lo que concierne al asilo, propuso la adopción de un procedimiento común para todos los Estados miembros.

Un paso decisivo hacia la concertación de políticas en la UE fue el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de octubre de 2008, que se presentó como la base de las políticas de inmigración y asilo para la Unión, y que se decía inspirado por “un espíritu de solidaridad y responsabilidad mutua entre los Estados miembros y de asociación con otros países de fuera de la UE”.

El Programa de Estocolmo, adoptado en diciembre de 2009, introdujo un plan de trabajo para la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia referido al período 2010-2014. Sobre inmigración y asilo se remitió al Pacto de 2008 y apostó por una política de migración exhaustiva y flexible, que habría de centrarse en la solidaridad y la responsabilidad.

Es preciso reconocer, sin embargo, que esa política de asilo, que cuajó en la aprobación del Sistema Europeo Común de Asilo, carece aún de claridad, definición y especificidad, y que se halla lastrada por el permanente recelo de que pueda ser utilizada fraudulentamente por ‘inmigrantes económicos’. De otra parte, existen ya nuevas propuestas de modificación de las directivas sobre condiciones de acogida y de procedimientos de asilo.

La Constitución española (artículo 13, 4) remite a la ley el establecimiento de los términos en que “los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España” (Cortes Generales, 1978). Y la *Ley Orgánica de Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* reconoce la condición de refugiados a los solicitantes de asilo cuya petición sea resuelta favorablemente, y les confiere el derecho a residir en España y a desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles en conformidad con lo dispuesto en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, y su normativa de desarrollo, plasmada básicamente en el reglamento de 10 de febrero de 1995, modificado a su vez por el de la Ley Orgánica 4/2000 de diciembre de 2004.

4. REGULACIÓN DE LA RESIDENCIA DE LOS EXTRANJEROS: LOS CONDICIONANTES EUROPEOS

Por lo que se refiere a la política migratoria, en Tampere se expresó “la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países”, cuyos estatutos jurídicos deberían aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros (Parlamento Europeo, 1999, A. III, art. 20).

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, al tratar sobre la libertad de circulación y de residencia, incluyó una referencia explícita a ese grupo de personas: “podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro” (artículo II-105).

El artículo I-14, 2, a) del Tratado de la Comunidad Europea (Consejo de las Comunidades Europeas, 1992) refuerza las restricciones en esta esfera, al constituir el mercado interior como ámbito de competencia compartida de la UE con los Estados miembros. De ahí derivan las disposiciones contenidas en el Título III, Capítulo I, sobre el mercado interior, cuyo primer artículo (III-130) determina: “la Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las

disposiciones pertinentes de la Constitución”.

Esas referencias resultan ineludibles y limitan las posibilidades del Estado español para dar satisfacción a las demandas que la Comunidad Autónoma de Canarias pueda plantear en el ejercicio de la facultad reconocida en el artículo 37, 1 de su Estatuto de Autonomía, para “elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias”.

Sí cabe que la Comunidad Autónoma de Canarias acomode sus acciones en materia de inmigración –a través del Estado español– a lo establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 20 del reglamento 1612/68 de la Comunidad Europea, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad:

cuando un Estado miembro experimente o prevea perturbaciones en su mercado de trabajo que pueden ocasionar riesgos graves para el nivel de vida y de empleo en una región o profesión, comunicará este hecho a la Comisión y a los demás Estados miembros proporcionándoles todas las indicaciones apropiadas.

Los Estados miembros y la Comisión adoptarán cuantas medidas sean apropiadas en materia de información, con el fin de que los trabajadores de la Comunidad no soliciten empleo en dicha región o profesión. (Comunidad Económica Europea, 1968).

Una vía sugerida desde instancias cercanas a Estrasburgo pasaría por el recurso a las excepciones para la libre circulación de trabajadores que se contemplan en el apartado 3º del artículo III-133 del Tratado de la Comunidad Europea: “razones de orden público, seguridad y salud públicas”.

5. CONVERGENCIA COMUNITARIA EN LAS ÁREAS DE LA COOPERACIÓN Y LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

La promoción de los derechos de los residentes de terceros países y la vigilancia fronteriza se han visto facilitadas por el refuerzo en el intercambio de información en materia migratoria observado desde que así lo solicitara el Consejo Europeo de Laeken. Resulta indudable que la cooperación internacional y el cruce sistemático de información posibilitan el desarrollo de las políticas nacionales

de cohesión y diversidad:

facilita[n] una plataforma para el intercambio de prácticas llevadas a cabo con éxito y de otras que han tenido menos éxito, y promueve[n] el desarrollo de iniciativas conjuntas y de nuevos enfoques de la diversidad. [Y] ayuda[n] a los gobiernos a mantener los problemas de los inmigrantes y las minorías en los asuntos prioritarios de la política nacional e internacional y en la vinculación de éstos con otros de más envergadura. El impacto de los cambios globales ha venido a subrayar la necesidad de la cooperación internacional. (Consejo de Europa, 2000, p. 32).

Los planteamientos concurrentes en la política de la Unión en materias inmigratoria y de extranjería apuestan por un diálogo reforzado con los países de origen, y por el fomento del codesarrollo y de la cooperación para contener la inmigración ilegal, dismantelar las plataformas de tráfico de seres humanos y readmitir a sus nacionales expulsados.

El reto que se propone al codesarrollo es convertir la migración en un factor de desarrollo (Martínez y Jiménez Arbelo, 2006, pp. 92-95), a través de la inclusión en iniciativas de este tipo de los migrantes y de sus redes y asociaciones (Carballo de la Riva y Echart Muñoz, 2008, pp. 340-341). Así lo propuso Carlos Giménez Romero en 1996, en el marco de unas conferencias organizadas por Ingeniería sin Fronteras, cuando enfatizó la importancia de “reforzar el potencial de desarrollo que lleva consigo la migración” (citado por Ruge Mapi, Á., 2010, pp. 118-119). Ése fue también el mensaje central del informe que, en 1997, redactó Sami Naïr en su condición de consultor presidencial en el ámbito de la misión de Naciones Unidas sobre migración y desarrollo.

Eso sí, como advierte Giménez Romero (2004, p. 7), ha de ser una “vinculación positiva”, que prescinda de la connotación muchas veces peyorativa que acompaña a las migraciones, conceptuadas como un problema o una amenaza para la población de los países de acogida; y que vaya más allá de su manipulación como instrumento de control de los flujos migratorios (Martínez y Jiménez Arbelo, 2006, pp. 95-96), de la que constituye un ejemplo paradigmático el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Ex-

tranjería y la Inmigración en España (GRECO) de 2000 (Cortés, 2005, pp. 255-256), al que siguió la adopción del método de los acuerdos bilaterales, que persigue varios objetivos simultáneos: 1) contrarrestar la caída demográfica nacional y sus efectos sobre el mercado del trabajo; 2) complementar la aplicación del modelo de contingentes; 3) combatir la inmigración irregular, la explotación de las personas y la violación de sus derechos; 4) satisfacer las expectativas de los trabajadores inmigrantes mediante el control de sus contratos laborales y, en particular, posibilitando el reagrupamiento familiar, y 5) fomentar el retorno voluntario.

La actividad perceptible dentro del ámbito de la UE para encontrar fórmulas adecuadas para el logro de la reagrupación familiar de los inmigrantes, evaluada como instrumento imprescindible de la integración, constituye otro ejemplo de esa orientación tendente a la convergencia y a la unificación de las actuaciones políticas y jurídicas de los Estados, y se sustenta en la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar aprobada por el Consejo el 22 de septiembre de 2003, consensuada después de más de cinco años de gestación.

Sin embargo, aunque desde entonces se haya dispuesto en la UE de reglas comunes que especifican las condiciones en que los familiares de un inmigrante que resida legalmente en un Estado miembro puedan acceder a una autorización para entrar y residir en territorio comunitario, lo cierto es que no se ha logrado un satisfactorio nivel de armonización de las directrices nacionales, por lo que a fines de 2011 la Comisión abrió una consulta pública que debería permitir al Ejecutivo comunitario estudiar nuevos mecanismos. A fines de mayo y principios de junio de 2012, la Comisión celebró un debate público en torno a las respuestas recibidas, y concluyó que, aunque la Directiva no debía reconsiderarse, la Comisión habría de velar para “asegurar la rigurosa aplicación de todas las normas vigentes, incoar cuantos procedimientos de infracción sean necesarios y elaborar directrices sobre determinados aspectos”.

6. INTEGRACIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LOS INMIGRANTES EN LOS DERECHOS COMUNITARIO Y ESPAÑOL

Otras líneas de actuación política y jurídica

que se propician desde las máximas instancias europeas son la lucha preventiva contra la discriminación y la marginación, el impulso de programas que fomenten la integración y el combate a la contratación ilegal.

Promover la cohesión mediante la salvaguarda de los derechos sociales y la valoración de la diversidad se configura como una de las metas estratégicas de los Estados miembros del Consejo de Europa que, en un importante documento, *Diversidad y cohesión: nuevos retos para la integración de los inmigrantes y las minorías* (Consejo de Europa, 2000, p. 29), concretó esa aspiración en varias actuaciones prácticas:

- asegurar la igualdad de trato para todos los ciudadanos, con independencia de su origen social, nacional o étnico;

- eliminar las barreras que se oponen a la plena participación en la vida social de los inmigrantes y de las minorías;

- combatir todas las formas de discriminación, cualquiera que sea su fundamento: género, raza, color, idioma, religión, opiniones políticas, origen nacional o social, propiedad, nacimiento...;

- procurar que la población local sea más abierta y tolerante con los inmigrantes y las minorías, y valore la diversidad desde el punto de vista de las capacidades personales y las cualidades, la condición cultural, la habilidad para los idiomas, el origen étnico y nacional...;

- proyectar e implantar métodos para los intercambios culturales y la cooperación;

- atender a las necesidades de una población heterogénea, en ámbitos como la educación, la salud o la vivienda;

- fomentar el sentimiento de pertenencia a un Estado y de compromiso con él y, al mismo tiempo, incidir en la compatibilidad de esos vínculos con las múltiples y variadas afiliaciones de las personas.

Una extensa *Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, fechada en Bruselas el 3 de junio de 2003, proporciona un detallado balance de las acciones llevadas a cabo en materia de integración, y avanza interesantes propuestas sobre las medidas que pueden adoptarse en la UE. Considera la Comisión que un elemento fundamental del proceso de integración es “el acceso de inmigrantes y refugiados al

mercado laboral de la UE” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003), que ya había sido objeto de atención en una conferencia celebrada en Copenhague en julio de 2002, durante la Presidencia danesa.

Habría que incluir también en este apresurado recorrido por textos comunitarios de particular relevancia la importante Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2013, sobre la integración de los inmigrantes, el impacto sobre el mercado de trabajo y la dimensión externa de la coordinación de los sistemas de seguridad social en la UE.

La regulación de los derechos de protección social de los extranjeros en España, concebida desde la perspectiva de lucha contra la marginación y en favor de la integración, se contempla desde una variedad de preceptos que establecen un escalonamiento en la amplitud de las prestaciones reconocidas: máximas para los que cuentan con autorización de trabajo, y mínimas (las prestaciones sociales básicas) para los que se encuentran, sin más, en España. Entre unos y otros se configuran dos niveles intermedios: el de los extranjeros que poseen permiso de residencia y, en la escala descendente, el horizonte de los que se hallan inscritos en el padrón municipal.

La Ley Orgánica 4/2000 -no afectada en este aspecto por la 8/2000, ni por la 14/2003- no contiene una ordenación en profundidad de esta materia sino que, partiendo de un reconocimiento general de los derechos, remite a otras normas: la consiguiente dispersión propicia confusiones y problemas interpretativos.

Una enumeración escueta y no exhaustiva de los beneficios sociales y legales a que pueden acogerse los extranjeros en España incluye los siguientes: Seguridad Social contributiva y no contributiva, asistencia sanitaria y social -la Ley Orgánica 4/2000 alude en varios pasajes a prestaciones económicas asistenciales de carácter público para la inserción social o laboral-, servicios sociales, rentas mínimas de inserción que gestionan las Comunidades Autónomas, protección judicial efectiva y asistencia jurídica gratuita.

Además, los extranjeros residentes pueden acceder al sistema público de ayuda en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles. Y, en el ámbito de la educación, los extranjeros menores de dieciocho años, al margen de la situación legal de su familia, tienen derecho al acceso a la

enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente, y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

En el aparato constitucional español, el derecho de los extranjeros a trabajar se rige por las disposiciones del artículo 13 que, al asegurarles el goce de las libertades públicas del título I de la Constitución, precisa que esa garantía se concede “en los términos que establezcan los tratados y la ley”. El artículo 3, 1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de *Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, reformada por la 8/2000 y la 14/2003, concreta que las leyes a que se refiere el texto constitucional son la propia LO 4/2000 y las que regulen el ejercicio de cada uno de los derechos comprendidos en el título I.

La importantísima Sentencia 107/1984 del Tribunal Constitucional advirtió que los derechos constitucionales son de configuración legal en cuanto a su contenido. De ahí se sigue que resulte lícito establecer una diferencia de trato para los extranjeros, como de hecho se contempla en el artículo 13, 2 de la Constitución, que limita a los españoles la titularidad de los derechos sobre participación política reconocidos en el artículo 23. En consecuencia, la modulación legal determinará que algunos derechos pertenezcan o no a los extranjeros, a tenor de lo dispuesto en los tratados o en las leyes: es la lógica en que se inserta el artículo 36 de la Ley Orgánica 4/2000, que limita el acceso al trabajo de los extranjeros mediante su supeditación a “autorización administrativa previa para trabajar” (LO 4/2000).

En síntesis puede concluirse que, al amparo del encuadre constitucional, la legislación española sanciona la igualdad de nacionales y extranjeros, una vez que éstos se hallen empleados, en las condiciones de trabajo y de Seguridad Social; y, al mismo tiempo, establece una desigualdad en la fase de búsqueda de empleo, al exigirse a los extranjeros la obtención previa de autorización para trabajar en España y al concederse prioridad al mercado nacional de trabajo.

El *Informe sobre la inmigración y el mercado de trabajo en España*, aprobado en sesión del Pleno de 28 de abril de 2004 por el Consejo Económico y Social de España, lamenta la práctica ausencia en nuestro país de mecanismos de regularización que permitan so-

lucionar situaciones individuales específicas, en las que existe una vinculación real y efectiva al mercado de trabajo

En ese informe se propone consolidar y agilizar los instrumentos ya existentes para la ordenación de los flujos migratorios laborales (básicamente, régimen general, contingente y procedimiento específico para trabajadores temporales); se recomienda la vía del arraigo, después de tres años de residencia efectiva en España, para la obtención de la autorización de residencia temporal; se insta la puesta en marcha de una unidad o ventanilla única que “concentre, coordine y simplifique todos los trámites”, y se aconseja que se refuercen los mecanismos de control de las infracciones relacionadas con la contratación irregular de extranjeros: uno de esos posibles ajustes para la más eficaz erradicación de conductas delictivas en el ámbito laboral podría consistir, según los redactores del informe, en que se faciliten documentos a quienes colaboren con las autoridades en la denuncia de tramas de explotación.

Resulta ilustrativo el cotejo de ese Informe con el que el mismo organismo elaboró en 2011, que traduce una menor preocupación por las situaciones de irregularidad administrativa, evidentemente porque los flujos migratorios de carácter laboral experimentaron un sensible retroceso, a causa de una situación de crisis que desalentó las entradas en nuestro país.

El Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado el 30 de diciembre de 2004, que entró en vigor en enero de 2005, dio satisfacción a algunas de esas aspiraciones: mediante la autorización de residencia temporal por razones de arraigo (artículo 45, 2); y respecto a la colaboración con la Justicia contra redes organizadas, a través del artículo 117, que desarrolla el 59 de la ley.

Otro aspecto novedoso de ese reglamento, que apunta también a la agilización de las contrataciones de extranjeros, es la concreción de las previsiones de la Ley Orgánica 14/2003 referentes a la concesión de visados con vigencia de tres meses para búsqueda de empleo en el marco del contingente: unos, dirigidos a hijos o nietos de español de origen, y otros, para algunos sectores de actividad, u ocupaciones en un determinado ámbito territorial (artículos 78, 2; 81, 1, y 83, 3).

El reglamento sigue supeditando la concesión de la autorización de residencia temporal

y de trabajo por cuenta ajena a la insuficiencia en el territorio nacional de trabajadores capacitados para desempeñar esas tareas. Pero contempla dos instrumentos dinamizadores: la elaboración de un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, que abre “la posibilidad de tramitar la autorización para residir y trabajar dirigida al extranjero”; y la previsión de que el empleador acredite la dificultad de contratación del puesto que pretende cubrirse, mediante la gestión de la oferta de empleo presentada ante el Servicio Público de Empleo concluida con resultado negativo (artículo 50).

7. LA INMIGRACIÓN DE LOS INDOCUMENTADOS

Paralelamente al énfasis en la salvaguarda de los derechos de los inmigrantes que residen legalmente, para quienes el Consejo de Tampere reclamó “derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión” (Parlamento Europeo, 1999, A. III, art. 18), ésta no deja de instar a los Estados miembros para que impermeabilicen sus fronteras frente a la inmigración ilegal. La instrumentación de esa política se sustenta en el Convenio de Aplicación de 19 de junio de 1990 del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 sobre supresión gradual de los controles en las fronteras interiores, que condiciona la institución de un sistema común de visados, y que adquirió rango comunitario mediante su integración en el Protocolo 2º del Tratado de Ámsterdam.

La lucha contra la inmigración ilegal y la coordinación del marco jurídico de admisión representan los ejes claves de la política comunitaria sobre gestión de los flujos migratorios, que arranca con la Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1995 sobre *Armonización de los medios de lucha contra la inmigración y el empleo ilegales y sobre la mejora de los medios de control previstos a tal fin*, y se articula a través de varios hitos significativos: la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Una política común de inmigración ilegal, de 15 de noviembre de 2001; el *Plan Global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos* en la Unión Europea, de 28 de febrero de 2002; la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2002, titulada *Hacia una gestión*

integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, y la Decisión del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre adopción de un *Programa de acción acerca de la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración*.

La política común en materias de inmigración y de gestión de los flujos de personas ha sido elevada a rango constitucional en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que ha consagrado toda una Sección del Capítulo IV del Título III de la Parte III a “Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”.

El mismo año en que se firmó la Constitución, un documento de la Comisión de las Comunidades Europeas, titulado *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004), proclamaba que los intercambios y movimientos de personas en las regiones ultraperiféricas debían enmarcarse en el contexto de la problemática de la lucha contra la inmigración clandestina.

Ese texto, que contempla el fenómeno migratorio desde la particular perspectiva de las regiones ultraperiféricas, recuerda la obligación contraída en el artículo 63, 3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de que el Consejo adoptara medidas en política de inmigración dentro de un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. En concreto, esas actuaciones han de versar sobre los siguientes ámbitos:

- a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar,
- b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales.

La persecución del tráfico ilegal de inmigrantes, propiciada desde Bruselas, no puede incurrir en la omisión de un dato de referencia obligado, expresado en julio de 2002 por la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española, en su dictamen acerca del *Libro Verde* de la Comisión Europea sobre *Política comunitaria de retorno de los residentes ilegales*, de 10 de abril de 2002:

el residente ilegal existe. El planteamiento, algo obvio, no lo es si se plantea desde la

perspectiva política de algunos Estados de la Unión que han optado por una postura contraria, según la cual el residente ilegal es desde el punto de vista social, jurídico, como sujeto de derechos, como persona, sencillamente inexistente. Tan sólo carne de expulsión. (Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española, 2002).

En respuesta a las directivas europeas, el ordenamiento jurídico español ha establecido severas medidas para el control de los flujos migratorios, que incluyen el recurso a la orden judicial de expulsión, en los casos previstos en el Código Penal, o a la resolución administrativa de expulsión o devolución. Resultan en extremo discutibles algunas previsiones contempladas por el artículo 57, 1, 2 y 7, de la Ley Orgánica 4/2000, reformado por la 8/2000:

— que los infractores extranjeros que incurran en conductas muy graves o graves (según algunas de las tipificaciones del artículo 53) puedan ser expulsados del territorio español con la sola tramitación de un expediente administrativo;

— que constituya causa de expulsión la circunstancia de que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año,

— y que, “cuando el extranjero se encuentre procesado o inculcado en un procedimiento judicial por delito o falta para el que la Ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años o una pena de distinta naturaleza, y conste este hecho acreditado en el expediente administrativo de expulsión, la autoridad gubernativa someterá al Juez que, previa audiencia del Ministerio Fiscal, autorice, en el plazo más breve posible y en todo caso no superior a tres días, su expulsión, salvo que, de forma motivada, aprecie la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen su denegación” (LO 4/2000 y LO 8/2000).

La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, endureció algunos aspectos de la LO 4/2000, ya modificada por la 8/2000, a fin de mejorar la regulación actual en materia de expulsión y “lograr una coordinación adecuada cuando se produce la tramitación simultánea de procedimientos administrativo y penal” (LO 11/2003).

En la esfera de la Comunidad Autónoma

de Canarias, el Pacto Canario sobre Inmigración ha dejado constancia de su sensibilidad ante el drama que padecen los inmigrantes indocumentados:

cuando los mecanismos legales de devolución no pueden hacerse efectivos, esos inmigrantes [clandestinos] permanecen atrapados en las Islas sin alternativas legales posibles (una forma de ‘muerte civil’, se ha dicho) y sin poder buscar salidas a su situación en otros lugares, debido al mayor control de pasajeros en puertos y aeropuertos, quedando condenados a la más absoluta marginalidad y vulnerables a distintas formas y grados de explotación económica y laboral. (Gobierno de Canarias, 2002).

En coherencia con esa honda preocupación, los firmantes del Pacto Canario sobre Inmigración se comprometieron a “articular, a la mayor brevedad posible, los mecanismos para que Canarias no se convierta en un lugar ‘sin salida’ para las personas inmigrantes en situación irregular”.

8. UNA DÉCADA DECEPCIONANTE

Unas declaraciones de la secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, realizadas en agosto de 2004, proporcionaron algunas pistas interesantes sobre los contenidos del futuro Reglamento de Extranjería y anunciaron la apertura de nuevas vías para la normalización legal de los inmigrantes que se hallaban en España de modo irregular.

A raíz de esas manifestaciones se abrió un intenso debate, en el que partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos y asociaciones de inmigrantes exteriorizaron sus respectivos puntos de vista, reclamaron el consenso de las partes implicadas e insistieron en la necesidad de que los contenidos de las propuestas adelantadas por la secretaria de Estado a los medios de opinión pública fueran discutidos en las Cortes, y de que su concreción contara con el apoyo de los diversos agentes, previa la convocatoria por el Ejecutivo de la mesa de diálogo social.

Se registró una coincidencia general en que no bastaba el control de fronteras y que era preciso abordar el problema planteado por la presencia en suelo nacional de numerosos inmigrantes clandestinos abocados a una situación de perpetua ilegalidad. Asimis-

mo se aplaudió el propósito del Gobierno de Madrid de impulsar un plan de integración socio laboral, basado en una inmigración que llegara de forma legal y ordenada, de modo que se vinculara la inmigración con el mercado de trabajo.

Y no faltaron instancias que expresaron sus reticencias al proyecto, temerosas de que la misma amplitud de las regulaciones contradijera la doctrina europea en materia de inmigración, opuesta a las regularizaciones masivas.

Aunque el entorno social y político juzgó plausible la determinación de eliminar las bolsas fraudulentas de contratación y de que aflorara toda la economía sumergida, que se nutre en buena parte de trabajadores 'sin papeles', no faltaron críticas al silencio sobre los procedimientos que permitirían alcanzar ese objetivo, ni temores por el hipotético 'efecto llamada' de la regularización, o por la aparición del mercado negro de contratos de trabajo.

Transcurridos unos cuantos años desde la entrada en vigor del penúltimo Reglamento de Extranjería, resulta cuestionable la eficacia de las disposiciones que autorizan la residencia temporal por circunstancias de arraigo laboral, entre otras razones porque no resulta fácil que los interesados acrediten documentalmente la relación laboral exigible para ese supuesto (artículo 45, 2, a).

La pretensión de que sean los empresarios quienes intervengan de modo decisivo en la determinación de los extranjeros que puedan ser regularizados fue interpretada por algunos sindicatos como una dejación de sus responsabilidades por parte del Gobierno central.

Las críticas de las organizaciones patronales se centraron en la exención de sanciones a las empresas que decidieran regularizar a inmigrantes a los que hasta entonces hubieran empleado de forma ilegal, porque,

en su opinión, se estaría incurriendo en un agravio comparativo hacia los empresarios que habían extendido contratos laborales a extranjeros de acuerdo con una legalidad que comportaba unos gastos que se ahorraron los empleadores de mano de obra clandestina.

También expresaron esas organizaciones otro temor: la normalización de los trabajadores inmigrantes que denunciaran una situación laboral irregular abriría peligrosamente las compuertas a todo tipo de acusaciones e imputaciones frente a las cuales los empresarios podrían hallarse en indefensión jurídica.

9. LA COYUNTURA ACTUAL

Han pasado ya tres lustros desde que estrenamos el siglo XXI, y una década desde la entrada en vigor de un Reglamento de Extranjería que muchos entrevieron como signo de esperanza para una más exitosa gestión de las migraciones en España.

Ciertamente, las características de las migraciones han experimentado profundas transformaciones durante este tiempo, debidas en buena parte a la globalización, aunque persiste –agudizado– el desequilibrio Norte/Sur, generador de unas relaciones cada vez más complejas que reclaman una redefinición. Las profundas huellas marcadas por la crisis que se cierne sobre los Estados europeos desde 2007 han afectado de modo drástico a los flujos migratorios, condicionados por ese contexto adverso, que comporta la incapacidad de los decaídos mercados del trabajo occidentales para absorber la mano de obra reclamada antes por el vigor de unas economías en expansión. Y Canarias, lejos de ser una excepción, constituye un ejemplo arquetípico del modo en que las difíciles coyunturas económicas modulan la sensibilidad de gobernantes y legisladores en un área que debiera tratarse con una mayor amplitud de criterio.

►Referencias Bibliográficas

- Aja, Eliseo, y Díez Bueso, Laura (julio de 2005). La participación política de los inmigrantes. Puntos de Vista. *Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*. 2, Año I, 7-21.
- Carballo de la Riva, M., y Echart Muñoz, E. (2008). Recomendaciones y perspectivas de futuro. En M. Fernández; C. Giménez, y L. M. Puerto (Eds.), *La construcción del codesarrollo* (pp. 339-364). Madrid: Catarata.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003). *Comunicación 336 final de 3 de junio de 2003 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2004). *Comunicación 343 de 26 de mayo de 2004. Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas*.
- Comunidad Económica Europea (1968). *Reglamento 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad*.
- Congreso de Diputados (13 de septiembre de 2004). *Diario de Sesiones. Comisiones*. Núm. 73
- Consejo de Europa. (2000). *Diversidad y cohesión: nuevos retos para la integración de los inmigrantes y las minorías*. Estrasburgo, 12 de julio de 2000.
- Cortes Generales (1978). *Constitución Española*. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Cortés Maisonave, A. (2005). La experiencia del codesarrollo Ecuador-España: una aproximación a un transnacionalismo 'desde el medio'. En G. Herrera; M. C. Carrillo, y A. Torres (Eds.), *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades* (pp. 253-277). Quito: FLACSO.
- Fernández-Llebrez González, Fernando (noviembre de 2012). Humanismo, participación y ciudadanía cívica. Elementos para una democracia de calidad. *Revista Española de Ciencia Política*, 30, 31-53
- Giménez Romero, C. (2004). ¿Qué es el Codesarrollo? Expectativas, concepciones y escenarios de futuro. En *Seminario Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas* (pp. 1-18). Madrid: CECOD.
- Gobierno de Canarias (2002). *Pacto Canario sobre Inmigración*. Canarias, 10 de diciembre de 2002
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1985.
- Ley Orgánica (LO) 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.
- Ley Orgánica (LO) 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 10, de 12 de enero de 2000.
- Ley Orgánica (LO) 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, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, de 23 de diciembre de 2000.
- Ley Orgánica (LO) 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 234, de 30 de septiembre de 2003.
- Martínez, J. L., y Jiménez Arbelo, M. (2006). El codesarrollo: sinergia de migración y desarrollo. *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 69, 89-119
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2014). *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2011-2014*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- Parlamento Europeo (1999). *Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*.
- Ruge Mapi, Á. (2010). Migración y desarrollo, participación y codesarrollo. En V. J. Benito Gil (coord.). *I Seminario Iberoamericano sobre políticas migratorias, cooperación al desarrollo, interculturalidad e integración social de los emigrantes latinoamericanos en España. Ponencias, comentarios y conclusiones* (pp. 109-128). Alicante: Editorial Club Universitario
- Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española (2002). *Documento aprobado por la reunión de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía de España en reunión celebrada en Madrid, el 25 de julio de 2002, siendo ponente del mismo D. Francisco Soláns Puyuelo, abogado y vicepresidente 1º Sección de Extranjería Ilustre Colegio de Abogados de Valencia*
- Unión Europea (2004). *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Manuel Ferrer es doctor en Filosofía y Letras por la Universidad de Navarra y licenciado por la Universidad de Granada. Docente-investigador en la Universidad Técnica del Norte, Ecuador. Miembro de la Red de Investigación en Ciencias Sociales y de la Red de Investigadores sobre Identidades Nacionales; Becario Prometeo en IAEN; coordinador del Centro Europeo de Estudios sobre Flujos Migratorios e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM.

Contacto: ferrermuma@gmail.com

