



JOSÉ ANTONIO MORENO DÍAZ | ABOGADO. SECRETARÍA CONFEDERAL DE EMPLEO Y MIGRACIONES DE CC OO

El diálogo social en materia de inmigración: el nuevo reglamento de extranjería

Tradicionalmente se han venido distinguiendo dos grandes líneas en la elaboración de las políticas de extranjería e inmigración: la denominada política de control, con un énfasis especial en cuestiones de seguridad (tanto nacional como ciudadana), un enfoque eminentemente policial y un trabajo específico sobre impermeabilización y blindaje de fronteras, persecución de los inmigrantes clandestinos y lucha contra las redes de tráfico y trata de personas, y, como contraste, las denominadas políticas de gestión de flujos migratorios, que se centran en el mercado de trabajo, la conjugación de las necesidades empresariales con la situación nacional de empleo, las necesidades reales de incorporación, en su caso, de mano de obra extranjera y la adecuación de mecanismos eficaces de llegada de trabajadores y trabajadoras extranjeros.

En España, el enfoque tradicional había sido eminentemente de control con Gobiernos que venía practicando un discurso oficial "duro", cuando en realidad ese supuesto control efectivo dejaba bastante que desear, especialmente respecto a las entradas legales en España (fundamentalmente en aeropuertos y fronteras terrestres). Sin embargo, a partir de 2004 se produce un cambio en dicha óptica, apostando claramente por una perspectiva de gestión y trasladando el peso de la política de inmigración al Ministerio de Trabajo, que incluso pasará a llamarse de Trabajo e Inmigración.

Asimismo, se constata el carácter eminentemente laboral de la cuestión migratoria en y para España y, en paralelo y dentro de la dinámica del nuevo proceso de diálogo social inaugurado por el nuevo Gobierno, se incorpora a dicha agenda la gestión de flujos mi-

gratorios laborales por su más que evidente influencia en el mercado de trabajo y en el ámbito de las relaciones laborales. En dicho marco de diálogo social tripartito entre los sindicatos más representativos, las organizaciones patronales y la Administración se produjo en el año 2004 la negociación del reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería modificada en el año 2003.

Diálogo social

Dicho reglamento, que fue negociado y aprobado por consenso de las partes referidas, supuso la apertura de un espacio específico de diálogo social en lo relativo a la inmigración laboral así como el establecimiento dialogado de espacios de discusión y elaboración sobre aquella. Así, se diseñó el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, como mecanismo de estimación de las necesidades de mano de obra extranjera en base a la situación nacional de empleo, en-

tendiendo —y esto resulta muy importante— que el adjetivo "nacional" hace referencia al mercado nacional de trabajo y no al origen nacional de los trabajadores, los cuales (españoles, comunitarios y extracomunitarios con situación regularizada en España) confluyen en igualdad de condiciones en el acceso a las ofertas formuladas por los servicios públicos de empleo. Asimismo se creó la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, órgano institucional estable con sede en la Dirección General de Inmigración, donde se discuten las propuestas tanto de los catálogos trimestrales, como del denominado proceso colectivo de contratación en origen de trabajadores extranjeros (antiguo contingente), además de otras cuestiones puntuales sobre el ámbito de las migraciones laborales.

“ En el ámbito del diálogo social, tras un calendario intensivo de negociaciones, se llegó a un acuerdo del nuevo reglamento de extranjería

“ CC OO recordó que la inmigración no tiene que ver sólo con cuestiones relativas a regulación de flujos laborales, sino que existen, además, múltiples elementos de carácter social

Tras las sentencias del Tribunal Constitucional (TC) de 2007 (especialmente la STC 236/2007) que declaraban parcialmente inconstitucional la Ley de Extranjería aprobada por el Gobierno del Partido Popular en el año 2000 y tras las sucesivas aprobaciones de diversas directivas de la UE que afectaban a cuestiones migratorias (por ejemplo, residencia de larga duración, trabajadores de alta cualificación, trabajadores investigadores, etc.), el Gobierno del PSOE inició una nueva reforma en el año 2008 que culminó con la nueva Ley Orgánica 2/2009, de la que ha de decirse –inicialmente- que no fue debatida en ámbitos tripartitos institucionales y, por lo tanto, CC OO no pudo proponer aportaciones. Dicha Ley vino a solventar los errores señalados por el TC, introdujo algunas mejoras, pero, asimismo, adolece de ciertos errores de concepto, de percepción y de análisis, tal y como fue señalado.

Finalmente y en desarrollo de la referida Ley de Extranjería aprobada en diciembre del año 2009, quedaba pendiente la discusión y aprobación del reglamento de aplicación de la misma. A comienzos de 2010 se inició una serie de rondas de negociación tripartitas, las cuales concluyeron sin resultados concretos en el mes de marzo debido al cambio de los responsables institucionales de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Tras la adaptación y consolidación del nuevo equipo institucional, se retomaron los contactos institucionales en el último trimestre de 2010 a fin de valorar el proceso de negociación del referido nuevo reglamento.

El nuevo reglamento

En enero de 2011 tuvo lugar la primera reunión del nuevo proceso de negociación con un formato tripartito (Dirección General de Inmigración-CEOE/CEPYME-CC OO/UGT) y como síntesis de la propuesta gubernamental cabe mencionar dos ejes:

Temor a la “alarma social” producida por los falsos debates sobre la inmigración en España y su potencial calado social, especialmente en un clima “preelectoral”

Consolidar el fructífero modelo de diálogo social en materia de inmigración y –precisamente en función de lo anterior- desarrollarlo y consolidarlo

En línea con lo anterior se retomó el diálogo de 2010 y se partió de la idea y necesidad de un nuevo reglamento y no sólo una mera reforma. Este nuevo

reglamento se debería regir por varios vectores:

- mayor seguridad jurídica
- mayor simplificación administrativa
- mayor simplificación institucional en lo relativo al reparto de competencias entre las diferentes administraciones
- introducción de mejoras técnicas
- enfoque global para adaptarse al nuevo contexto legal y sociolaboral

Por parte de CC OO, se recordó que la inmigración no tiene que ver sólo con cuestiones relativas a regulación de flujos laborales, sino que existen, además, múltiples elementos de carácter social, y que la ley a desarrollar no fue pactada ni negociada en el ámbito del diálogo social. Por otro lado, ni las condiciones sociolaborales ni el clima de diálogo, desde luego, son

los mismos que en el anterior proceso de 2004, ni siquiera a nivel institucional el mismo que en enero de 2010.

En todo caso se constató nuestra plena voluntad y disponibilidad no sólo para el proceso sino para los acuerdos que se pudieran alcanzar, reclamando coraje de las

partes implicadas para plantear soluciones flexibles y eficaces para las diversas cuestiones derivadas de la gestión de la inmigración y ello pese al hipotético clima social adverso, por lo que hicimos una llamada a la responsabilidad y a un esfuerzo de pedagogía al respecto por parte de todos.

Finalmente el acuerdo se alcanzó¹, tras un calendario intensivo de negociaciones, a mediados del mes de febrero. Se emitió el siguiente comunicado conjunto:

“Reunida la mesa de Diálogo Social sobre Inmigración, sus integrantes han llegado a un consenso sobre el acuerdo en torno a los aspectos sociolaborales del borrador de Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social tras la reforma de la LO 2/2009.

El Gobierno y CEOE, CEPYME, CC OO y UGT dan así continuidad al compromiso adquirido desde el año 2004 de considerar la materia de migración laboral como un ámbito donde es imprescindible que Interlocutores Sociales y Gobierno alcancen el consenso. Estos Acuerdos, desde el año 2004, comenzando por la negociación del Reglamento ahora vigente, hasta este momento, han contribuido a sentar unas bases normativas con vocación de estabilidad, tanto en la regulación de los flujos migratorios laborales como en la

“ Para CC OO el acuerdo es muy satisfactorio, puesto que supone la incorporación de nuevos mecanismos que hacen más fiable la determinación de la situación nacional de empleo



“ **La importancia del diálogo social en extranjería ha quedado reforzada en un contexto de crisis económica y fuerte desempleo y con la aparición de discursos demagógicos y xenófobos**

integración efectiva de la población extranjera en el mercado de trabajo y en la sociedad española. Estas bases igualmente han servido para marcar los objetivos de Interlocutores Sociales y Gobierno en este nuevo proceso de Diálogo Social, al que hemos incorporado la experiencia adquirida en los años de vigencia del actual Reglamento.

El Acuerdo general al que ahora se llega en torno al nuevo Reglamento de la LOEX, tiene como principales elementos:

Fortalecer y mejorar los distintos canales de migración laboral regular, mediante una regulación de flujos basada en la contratación en origen, siempre que lo permita la situación nacional de empleo del mercado español y asegurando en todo caso, la coherencia entre los distintos procedimientos existentes para contratar en el exterior.

Mejorar la determinación de la situación nacional de empleo y por tanto los sistemas para acreditar que no hay trabajadores y trabajadoras residentes en España que puedan cubrir los puestos de trabajo ofertados, garantizando que cuando exista una necesidad acreditada de acudir a la contratación en los países de origen, esta sea posible y lo suficientemente ágil para dar respuesta a las necesidades empresariales.

Asegurar que la contratación en el exterior garantiza los derechos de los trabajadores migrantes y permite

la integración social de esta población trabajadora, incluyendo como parte de esta integración, la sistematización de la regulación de la reagrupación familiar.

Abordar las renovaciones de las autorizaciones de residencia y trabajo desde la perspectiva de favorecer el mantenimiento de la situación de regularidad, la continuidad en el mercado de trabajo y la empleabilidad de las personas migrantes.

Dar soporte a la internacionalización de las empresas, de acuerdo con las necesidades de nuestra economía.

Trasponer a nuestra legislación las nuevas figuras de migración laboral contempladas en distintas Directivas Europeas haciéndolas compatibles y respetuosas con el principio de la situación nacional de empleo, así como con la competitividad de las empresas españolas.

Garantizar el equilibrio entre el objetivo compartido de favorecer la migración regular y la existencia de posibilidades de acceder, desde la situación administrativa irregular, a la documentación en casos excepcionales e individualizados.

Incrementar la información dirigida a los Interlocutores Sociales, sobre el desarrollo de los distintos procesos de regulación de flujos migratorios laborales, canalizando a través de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

Para CC OO el acuerdo es muy satisfactorio puesto que viene a marcar una continuidad en el diálogo social en materia de extranjería, corresponsabilizando a todos los agentes implicados y supone la incorporación de numerosas mejoras técnicas y de nuevos mecanismos que hagan más fiable la determinación de la situación nacional de empleo incluyendo mayor participación e información de los agentes sociales en la gestión de flujos migratorios de carácter laboral.

La importancia del diálogo social en extranjería ha quedado reforzada en un momento muy delicado, con un contexto de crisis económica y fuerte desempleo y con la aparición de discursos demagógicos y xenófobos respecto a la inmigración. El hecho de que el Gobierno, la patronal y los sindicatos acuerden abordar la inmigración de una manera normalizada, constructiva y en positivo ha de traducirse en un mensaje nítido a la sociedad española, al tiempo que el acuerdo permite resaltar la validez, relevancia e importancia del modelo tripartito de diálogo social en la gestión de los flujos migratorios. <

NOTAS

¹ El nuevo reglamento se aprobó mediante Real Decreto 557/2011 y se publicó en el BOE de 30 de abril