

E
M
N

LA ORGANIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO Y MIGRACIÓN

ESPAÑA

Junio 2009



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

MINISTERIO
DE JUSTICIA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

La Red Europea de Migraciones es una iniciativa de la Comisión Europea, que ha sido creada por la Decisión del Consejo 2008/381/CE y está financiada por la Unión Europea.

Su objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados Miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos. La EMN también pone dicha información al alcance del público en general.

Con este fin, la EMN está formada por una red de Puntos de Contacto Nacional (PCN).

En España el PCN está compuesto por expertos procedentes de cuatro ministerios (Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Ministerio de Justicia), de cuya coordinación se encarga el Observatorio Permanente de la Inmigración, órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración. El PCN asimismo colabora con expertos independientes para la realización de estudios e informes de la EMN.

Contacto

Observatorio Permanente de la Inmigración
(Coordinador del Punto de Contacto Nacional de la Red Europea de Migraciones)

José Abascal, 39. 28071 Madrid

E-mail: opi@mtin.es

Internet: <http://extranjeros.mtin.es>

Este documento está disponible en:

<http://extranjeros.mtin.es>

<http://emn.sarenet.es>

La Organización de las Políticas de Asilo y Migración

España

Este Informe Nacional describe la estructura general del sistema político e institucional, así como la distribución y organización de competencias, en materia de política migratoria y asilo en España.

Informe producido por la Red Europea de Migraciones, elaborado por el Punto de Contacto Nacional de España.

Junio 2009

ÍNDICE

| | | |
|----------|--|----|
| 1. | INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA | 7 |
| 2. | ORGANIZACIÓN DEL MARCO POLÍTICO, LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL EN ESPAÑA..... | 9 |
| 2.1. | Organización política e institucional | 9 |
| 2.2. | Marco legislativo..... | 15 |
| 3. | DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE ASILO E INMIGRACIÓN | 16 |
| 3.1. | Primeras regulaciones y su evolución hasta el año 2000 | 17 |
| 3.2. | Ley Orgánica 4/2000 y sus reformas | 18 |
| 3.2.1. | Ley Orgánica 4/2000 | 18 |
| 3.2.2. | Reformas del año 2000..... | 19 |
| 3.2.3. | Reformas del año 2003..... | 19 |
| 3.3. | Las aportaciones del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 | 20 |
| 3.4. | Asilo y Protección Internacional..... | 25 |
| 4. | ORGANIZACIÓN DE POLÍTICAS | 27 |
| 4.1. | Asilo e Inmigración..... | 28 |
| 4.1.1. | Procedimientos de entrada..... | 30 |
| 4.1.1.1. | Procedimientos de entrada: Estancia y Residencia | 31 |
| 4.1.1.2. | Procedimientos de entrada: Asilo | 38 |
| 4.1.2. | Condiciones de admisión | 40 |
| 4.1.2.1. | Condiciones de admisión: Estancia y Residencia | 40 |
| 4.1.2.2. | Condiciones de admisión: Asilo | 47 |
| 4.1.3. | Residencia legal | 49 |
| 4.1.4. | Condiciones de acceso al mercado de trabajo: el régimen general y el contingente | 53 |
| 4.1.4.1. | El régimen general..... | 54 |
| 4.1.4.2. | El contingente..... | 54 |
| 4.1.5. | Retorno | 57 |
| 4.1.5.1. | El retorno obligatorio..... | 57 |
| 4.1.5.2. | El retorno voluntario..... | 58 |

| | | |
|-----------|---|----|
| 4.2. | Vínculos con otras áreas políticas..... | 60 |
| 4.2.1. | Integración..... | 60 |
| 4.2.1.1. | Acogida | 61 |
| 4.2.1.2. | Educación | 61 |
| 4.2.1.3. | Empleo..... | 62 |
| 4.2.1.4. | Vivienda..... | 63 |
| 4.2.1.5. | Servicios Sociales..... | 63 |
| 4.2.1.6. | Salud..... | 64 |
| 4.2.1.7. | Infancia y Juventud..... | 64 |
| 4.2.1.8. | Igualdad de Trato..... | 64 |
| 4.2.1.9. | Mujer | 65 |
| 4.2.1.10. | Participación | 65 |
| 4.2.1.11. | Sensibilización..... | 65 |
| 4.2.1.12. | Codesarrollo..... | 66 |
| 4.2.2. | Acuerdos Marco en materia de inmigración | 66 |
| 4.2.3. | Cooperación para el desarrollo | 67 |
| 5. | ANÁLISIS DEL SISTEMA DE INMIGRACIÓN Y ASILO | 71 |
| 5.1. | Una inmigración vinculada al empleo..... | 73 |
| 5.2. | Reagrupación familiar | 75 |
| 5.3. | Integración..... | 77 |
| 5.4. | Lucha contra la irregularidad..... | 79 |
| 5.5. | Política exterior | 82 |
| 5.6. | Participación de las Comunidades Autónomas en la concesión de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo..... | 82 |
| | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 84 |
| | Legislación española en materia de inmigración | 85 |
| | Legislación española en materia de asilo | 85 |
| | Enlaces consultados..... | 86 |

1. Introducción: objetivos y metodología

La Red Europea de Migraciones¹ (EMN) incluyó en su Programa de Trabajo para el año 2008 la realización de un estudio sobre la organización de las políticas de migración y asilo en los Estados miembros. El objetivo principal del mismo es proporcionar, a los Puntos de Contacto Nacional (PCN) de la EMN y a la Comisión Europea, así como a los principales actores involucrados en la toma de decisiones políticas a nivel nacional y comunitario, un documento de referencia que recoja, de manera simplificada y clara, la estructura general del sistema político e institucional, así como la distribución y organización de competencias, en materia de política migratoria y asilo en los Estados miembros.

Para su realización, cada Estado miembro, a través de su Punto de Contacto Nacional (PCN) de la EMN, debe elaborar un Informe Nacional que describa la organización política e institucional en materia de migración y asilo en su Estado. Posteriormente se realiza un Informe de Síntesis que refleja las conclusiones claves de cada Informe Nacional, destacando los aspectos más importantes y colocándolos dentro de una perspectiva comunitaria.

En el caso de España, el PCN está compuesto por expertos procedentes de cuatro ministerios (Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Ministerio de Justicia), de cuya coordinación se encarga el Observatorio Permanente de la Inmigración². El PCN asimismo colabora con expertos in-

¹ La Red Europea de Migraciones es una iniciativa de la Comisión Europea, constituida por la Decisión del Consejo 2008/381/CE, de 14 de mayo. Su objetivo es facilitar información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre inmigración y asilo a las instituciones comunitarias y a las autoridades e instituciones de los Estados Miembros, con objeto de apoyar la elaboración de políticas en la Unión Europea en estos ámbitos.

² El Observatorio Permanente de la Inmigración es un órgano colegiado que tiene atribuidas, entre otras, las funciones de recogida de datos, análisis, estudio y difusión de la información relacionada con los mo-

dependientes para la realización de estudios e informes de la EMN. Este informe ha sido realizado conjuntamente por los miembros del PCN, que han desarrollado y supervisado los distintos apartados del informe, según las competencias atribuidas a cada miembro en función del departamento ministerial al que representa, a partir de un estudio elaborado por un consultor externo. Las aportaciones de cada parte han sido posteriormente sometidas a reuniones de valoración, hasta consensuar una versión final.

El periodo de referencia de la información recogida en el estudio abarca hasta diciembre de 2008. Se describen los desarrollos legislativos, políticos e institucionales más recientes, y asimismo se describe la evolución histórica que se ha dado hasta llegar a la situación actual.

El informe se estructura en cinco capítulos:

- 1. Introducción: objetivos y metodología:** En este apartado se establece los objetivos del estudio y la metodología utilizada para realizarlo.
- 2. Organización del marco político, legislativo e institucional en España:** Se describe el reparto de competencias entre los ministerios responsables de la gestión de la migración internacional y el asilo y la estructura general del sistema jurídico aplicable en esta área. Este apartado busca contextualizar la información más detallada proporcionada en los siguientes capítulos.
- 3. Desarrollo de los sistemas de asilo e inmigración:** Proporciona una visión histórica del desarrollo del sistema de migración y asilo en España, a través de un análisis de la evolución de la legislación.
- 4. Organización de políticas:** Se describen todas las fases del proceso migratorio, desde la entrada y las condiciones de admisión/exclusión, al proceso de residencia legal, el acceso al mercado laboral y la demanda de nacionalidad española por residencia, hasta el retorno. Los procedimientos se detallan haciendo especial hincapié en las instituciones implicadas, los organismos responsables de cada fase, etc., evitando la enumeración de las normas o los requerimientos necesarios para la admisión, entrada, residencia, trabajo, retorno, etc.

Se dedica un apartado del capítulo a otras políticas públicas estrechamente vinculadas con las políticas migratorias: Integración —empleo, educación, vivienda, servicios socia-

vimientos migratorios en España, y que está adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

les, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, etc.—, Acuerdos Marco en materia de inmigración y Cooperación para el desarrollo.

5. Análisis del sistema de migración y asilo: Este capítulo proporciona un análisis de las lecciones aprendidas en el desarrollo del sistema de migración y asilo, con especial mención a los planes de futuro y a la reforma de la Ley de Extranjería que está en fase de negociación en la presente legislatura.

2. Organización del marco político, legislativo e institucional en España

2.1. Organización política e institucional

La acción del Gobierno y la Administración en materia de inmigración se centra en una política integral de inmigración fundamentada en tres líneas de actuación: la ordenación de los flujos migratorios y la consolidación del vínculo entre inmigración y mercado de trabajo, el reforzamiento de la lucha contra la inmigración irregular y la promoción de una estrategia de integración de los inmigrantes en consonancia con la realidad de nuestro país.

- La ordenación de los flujos migratorios y su vinculación al mercado laboral se ha impulsado mediante la renovación de los instrumentos públicos de gestión de las migraciones, consensuada con los agentes sociales, para permitir la canalización de la inmigración legal a través de un mejor ajuste entre las necesidades del mercado de trabajo y la llegada de inmigrantes. Otro factor clave ha sido la potenciación de la contratación en el país de origen y la colaboración con los países de origen tanto a través de los Acuerdos de regulación y ordenación de los flujos migratorios y los nuevos Acuerdos marco de cooperación migratoria, como en materia de cooperación al desarrollo.
- La lucha contra la inmigración irregular se ha visto revitalizada mediante un refuerzo significativo del control de las fronteras (especialmente de la costa norteafricana) y un aumento de las repatriaciones de inmigrantes en situación irregular. Un avance significativo en este campo lo ha constituido la firma de Acuerdos con terceros países en materia de extranjería e inmigración: los Acuerdos de Readmisión y los nuevos Acuerdos Marco de cooperación migratoria.
- En materia de integración, las acciones del Gobierno se han concretado en
 - El desarrollo de un Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, pensado como marco de cooperación para la acción conjunta de todos los actores implicados

en las políticas de integración de la población inmigrada, tanto en cuanto se refiere a las diferentes Administraciones Públicas como a la sociedad civil. El plan está dotado con 2.000 millones de euros para el conjunto de su periodo de vigencia y se estructura en doce áreas de actuación, siendo las de acogida, educación y empleo las que cuentan con mayor apoyo económico.

- La distribución de un Fondo para la integración, dotado con 200 millones de euros anuales, como instrumento de concertación de las políticas de integración de inmigrantes entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
- La concesión de subvenciones, a Entidades Locales, para programas innovadores en el área de la integración, y subvenciones de integración sociolaboral para inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas bajo protección internacional.

En cuanto a la estructura general del sistema político del Estado español, las competencias relativas a migración y asilo se reparten principalmente entre tres Ministerios: el *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, el *Ministerio del Interior* y el *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*, siendo el primero el que tiene el mayor número de responsabilidades en materia de inmigración, además de ser el encargado de la dirección política y de coordinar con los demás ministerios las políticas que necesitan ser desarrolladas de forma transversal. A continuación se presentan aquellos órganos e instituciones que se encargan de ejecutar y gestionar las políticas del gobierno.

En primer lugar, el máximo órgano encargado de la gestión de la inmigración es la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*, dependiente del *Ministerio de Trabajo e Inmigración* y en el que D^a María Consuelo Rumí Ibáñez es su máxima responsable. La Secretaría tiene un Gabinete como órgano de apoyo y de asistencia, y tres órganos directivos: la Dirección General de Inmigración (encargada básicamente de coordinar la participación de la Secretaría de Estado en el seno de la UE y en otros foros internacionales, del régimen jurídico, de la gestión y coordinación de flujos migratorios y de la modernización en la gestión), la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (encargada del impulso de las políticas de integración desarrolladas por las autoridades autonómicas y locales, el apoyo al movimiento asociativo inmigrante y a las ONGs activas en este sector, así como de la gestión directa de determinados programas de acogida e integración para inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados) y la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior (que orienta los programas de actuación hacia los emigrantes españoles).

Para completar el organigrama, existen cinco órganos colegiados que realizan diferentes tareas de apoyo para orientar y definir las decisiones políticas. Cuatro de ellos dependen

directamente de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, y uno de la DG de Integración.

Los cuatro órganos dependientes de la Secretaria de Estado son: el Consejo Superior de Política de Inmigración (encargado de asegurar una coordinación adecuada de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias en la integración de los inmigrantes y desarrollo de una política migratoria global); el Observatorio Permanente de la Inmigración (que tiene principalmente las funciones de recoger, analizar y difundir información relacionada con los movimientos migratorios en España); la Comisión Interministerial de Extranjería (que tiene como función analizar, debatir e informar aquellas propuestas de los Departamentos ministeriales que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y el asilo) y, por último, la Comisión Laboral Tripartita, creada por orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 3 de junio de 2005. Esta Comisión, de carácter consultivo, se constituye como un órgano de interlocución permanente entre la Administración General del Estado, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales más representativas de carácter estatal, en materia de gestión de flujos migratorios.

El órgano colegiado dependiente de la DG de Integración es el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. El Foro es el órgano del Gobierno de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes y su objetivo es servir de cauce para la participación y el diálogo en la búsqueda de soluciones requeridas por la población inmigrada, conjuntamente con otras organizaciones e instituciones. Su composición es tripartita y equilibrada, en él se encuentran representadas las Administraciones Públicas, las asociaciones de inmigrantes y refugiados y las organizaciones sociales de apoyo, entre las que se hallan las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. La consulta a este órgano consultivo es preceptiva en relación con cualquier proyecto de ley o el diseño de políticas relacionadas con la integración de la población inmigrante.

El *Ministerio del Interior* tiene funciones específicas de gestión de los aspectos de seguridad, de control migratorio y las políticas de asilo, a través de tres Direcciones Generales: la Dirección General de Relaciones Internacionales y de Extranjería, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y la Dirección General de Política Interior. La primera distribuye sus funciones a través de dos Subdirecciones Generales: Subdirección General de Cooperación Policial Internacional (encargada de la definición de las acciones y programas de actuación de los órganos técnicos del Ministerio del Interior existentes en las Misiones Diplomáticas) y la Subdirección General de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería (que tiene funciones de coordinación de la participación de los representantes del ministerio en los grupos y comités con comisiones del Consejo Europeo, organizar las relaciones del ministerio en esta materia y las relaciones con el Ministerio de Asuntos

Exteriores y Cooperación). La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil ejerce sus competencias en relación con la extranjería e inmigración en coordinación con el Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. En el ámbito de las competencias del Cuerpo Nacional de Policía y bajo la dirección, supervisión y coordinación de su Dirección Adjunta Operativa, las funciones policiales operativas en el nivel central son realizadas por las Comisarías Generales, más específicamente la Comisaría General de Extranjería y Fronteras en lo que respecta a la organización y gestión de los servicios de expedición del documento nacional de identidad, de los pasaportes y de las tarjetas de extranjeros; el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal y, en general, el régimen policial de extranjería, refugio y asilo e inmigración. Asimismo, en lo que compete a las funciones propias de la Guardia Civil, de su Director Adjunto Operativo depende la Jefatura Fiscal y de Fronteras, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir, entre otras competencias, la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.

La Dirección General de Política Interior es la responsable de la aplicación del sistema de Protección Internacional. En concreto, entre sus competencias se encuentran la determinación del derecho de asilo, el régimen jurídico de los refugiados, desplazados, apátridas, así como la protección internacional subsidiaria, cuyo conjunto forma lo que se denomina Protección Internacional. Sin embargo, como se dijo antes, las políticas de acogida e integración dependen del Ministerio de Trabajo e Inmigración. La Oficina de Asilo y Refugio es el órgano especializado encargado de la instrucción en materia de asilo. Está dirigida por el Subdirector General de Asilo y depende de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior. La concesión del derecho de asilo, así como la concesión de otras formas de protección por razones humanitarias (protección subsidiaria) se llevan a cabo mediante un proceso individualizado que permite reconocer la condición de refugiado del solicitante, o bien su derecho a acceder a otro tipo de protección subsidiaria. La formulación de la correspondiente propuesta de resolución al Ministro del Interior es competencia de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, integrada por representantes de los Ministerios de Justicia, Trabajo e Inmigración, Exteriores y de Cooperación e Interior. Está presidida por la Dirección General de Política Interior. A todas sus sesiones es convocado, con voz pero sin voto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación* dispone de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, que asume la coordinación y supervisión de todas las

actuaciones de las oficinas consulares españolas en la gestión de los servicios de la Administración General del Estado que se presentan en el exterior, y le compete la propuesta, elaboración y aplicación de la política en materia de protección y asistencia a los ciudadanos españoles en el extranjero y en materia de inmigración y asilo, en la esfera de actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y sin perjuicio de las competencias atribuidas en estas materias a otros ministerios; y una Agencia adscrita a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). A pesar de no ser un órgano específico, la AECID participa cada vez más en los temas de inmigración, fundamentalmente a través de los programas de cooperación internacional para el desarrollo en algunos países de origen/tránsito de la inmigración. La Agencia es responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración con otras entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales.

Hay que tener en cuenta, además, un cuarto Departamento Ministerial, el de Justicia, que interviene de una forma específica en el ámbito de la inmigración, al tener atribuida, delegada en la Dirección General de los Registros y del Notariado, la competencia para conceder la nacionalidad española por residencia a aquellos inmigrantes que residen legalmente en España y la solicitan.

Contextualizando, podemos decir que las instituciones encargadas de la dirección política en materia de inmigración expresan de por sí la orientación que ha tomado el Gobierno, especialmente enmarcada en el vínculo entre inmigración y mercado de trabajo, con una explícita preocupación por los temas asistenciales y sociales, en temas vinculados a la seguridad, especialmente centrada en las fronteras, y una cada vez más decidida apuesta por vincular la gestión de fronteras con la cooperación al desarrollo.

Cabe destacar que la organización territorial española, dividida administrativa y políticamente en unidades territoriales (Comunidades Autónomas) y en administraciones locales, incide a distintos niveles en la política de inmigración española.

También hay que mencionar la participación de los principales agentes sociales y de las organizaciones no gubernamentales.

Protección de menores

Son las Comunidades Autónomas las entidades que tienen asumida la tutela y guarda de los menores extranjeros no acompañados (MENA) y quienes disponen de los recursos

especializados que exige la ley para la atención a dichos menores. La protección del menor, cuando se encuentra en situación de desamparo, está encomendada a los organismos de protección existentes en cada Comunidad Autónoma.

La Administración General del Estado, de acuerdo con el principio de interés superior del menor, lleva a cabo las actuaciones necesarias para la reagrupación familiar del menor si se dan las condiciones adecuadas. Asimismo, lleva a cabo actuaciones de apoyo financiero hacia las Comunidades Autónomas donde el número de MENA exige un mayor número de recursos y elabora programas que permitan la colaboración entre las Comunidades Autónomas en la protección de MENA trasladados desde comunidades que se encuentren en situaciones excepcionales.

Desarrollo de la política de integración en España

En la Administración estatal, el desarrollo de la política de integración corresponde, como se ha indicado, a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, perteneciente a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración). Sin embargo, dado el alto grado de descentralización política y administrativa que caracteriza a España, la mayoría de las competencias sectoriales relevantes para las políticas de integración (educación, políticas activas de empleo, vivienda, salud, servicios sociales) corresponden a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales.

Retorno voluntario

En la gestión de los programas de retorno voluntario participan varias ONGs.

Existen en la actualidad dos programas diferenciados de retorno voluntario. El más consolidado se trata de un programa dirigido a personas extranjeras con diversos status legales de permanencia en España que, por distintas circunstancias, manifiestan su deseo de retornar a su país: refugiados, desplazados, solicitantes de asilo, personas bajo protección subsidiaria e inmigrantes con permiso de residencia y trabajo o en situación irregular, que cumplan los siguientes requisitos mínimos:

- Encontrarse en situación de carencia y vulnerabilidad social.
- Haber residido en España por un periodo no inferior a seis meses.

Este programa de retorno voluntario, se llevan a cabo mediante subvención a ONG y Convenio con la Organización Internacional para las Migraciones.

Por otra parte, recientemente el Gobierno español ha aprobado un nuevo Plan de Retorno Voluntario destinado a trabajadores desempleados (Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, aprobado en Consejo de Ministros), en el que se reconoce al Servicio Público de Empleo Estatal la posibilidad de abonar, de forma anticipada y acumulada, la prestación contributiva por desempleo a los trabajadores extranjeros no comunitarios que hubieran perdido su empleo en nuestro país y decidieran retornar voluntariamente a su país de origen. Como complemento al abono anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo, el Gobierno, dentro de los créditos disponibles, podrá establecer ayudas directas que faciliten el traslado voluntario de los trabajadores extranjeros no comunitarios a sus países de origen, así como acciones preparatorias del retorno, en materia de información, orientación y formación para el emprendimiento de una actividad económica.

2.2. Marco legislativo

La estructura general del ordenamiento jurídico en el área de la migración y el asilo contempla la Constitución Española, que establece en su artículo 13.1, *“los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título (Título I sobre Derechos y Deberes Fundamentales) en los términos que establezcan los Tratados y la Ley”*. La norma reguladora básica que desarrolla el mandato constitucional es la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre. Esta ley conjuga el mandato constitucional con los compromisos internacionales adquiridos por España, especialmente como país miembro de la Unión Europea³. La norma de desarrollo de la citada Ley Orgánica, lo constituye el Reglamento aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, modificado por Real Decreto 1019/2006, de 8 de septiembre. Además se ha contado con la interpretación del Tribunal Supremo sobre determinados artículos del Real Decreto, acreditando de esta manera la conformidad a la Ley de ese Reglamento.

Por otra parte, *el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo*, regula las condiciones para el ejercicio de los derechos de entrada y salida, libre circulación, estancia, residencia y trabajo en España de los ciudadanos señalados.

³ Para toda la jurisprudencia, véase la web del ministerio (<http://extranjeros.mtin.es/>) en la sección de Normativa y Jurisprudencia.

Las normas nacionales que rigen el derecho de asilo en España, recogido en el artículo 13 de la Constitución de 1978, son 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 por la “Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo de 2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”; el “Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero” y el “Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas aprobado por Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre”.

En España la adquisición de la nacionalidad está regulada por el Código Civil (artículos 17 al 26). El Código Civil es una norma de rango legal aprobada por el Estado. Las entidades subestatales no tienen competencia en materia de nacionalidad. La nacionalidad, a diferencia de la autorización de residencia, supone que la persona que la adquiere disfrute de la totalidad de los derechos que las leyes españolas contemplan para sus nacionales, como por ejemplo, el derecho de sufragio activo y pasivo en los procesos electorales de todos los niveles de gobierno.

En cuanto al estatuto jurídico de los ciudadanos apátridas, les es aplicable la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, a la que España se adhirió en 1997. Como consecuencia de esta adhesión, se aprobó por Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.

Otra regulación específica es la referente a las personas desplazadas como consecuencia de conflictos bélicos internos o internacionales. En esta materia, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y España transpuso esta Directiva a derecho interno mediante el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

3. Desarrollo de los sistemas de asilo e inmigración

El actual sistema de asilo e inmigración en España es el resultado de la evolución de la realidad social y la inmigración en España, que en unas pocas décadas se ha convertido de país de emigración en país de inmigración; y, del desarrollo de un marco jurídico configurado por un complejo entramado de normas de ámbito internacional, comunitario, nacional, autonómico y local.

La Constitución Española es el punto de partida obligado para conocer el marco de derechos y obligaciones básicas de las personas inmigrantes en España. A tenor del Art. 13.1 de la Constitución Española, “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título [De los Derechos y Deberes Fundamentales], en los términos que establezcan los tratados y la ley.”

La vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, contiene la principal regulación de la inmigración. Ha sido reformada en tres ocasiones, a través de las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre, que han modificado la redacción de algunos de sus artículos.

3.1. Primeras regulaciones y su evolución hasta el año 2000

En el caso de la regulación de la extranjería en España, en primer lugar habría que destacar la gran transformación sociológica que se produjo en un periodo muy corto de tiempo, pasando de la emigración en los años 60 y 70, a la inmigración que comenzaría a hacerse importante a partir de los años 90.

En los años ochenta se aprueba la primera ley de Extranjería. Tras la Constitución Española de 1978, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio cubría la previsión del artículo 13 de la Constitución Española, dictándose para responder a unas necesidades completamente distintas a las actuales, con fines principalmente de orden público (de ahí, por ejemplo, el énfasis en el régimen de las expulsiones), y sin pensar en ningún caso que se produciría la evolución posterior de las cifras de inmigrantes.

Durante la primera mitad de los años ochenta, nuestro país arrastraba aún algunos efectos de las crisis económicas anteriores, y todavía no se había producido el ingreso en la Comunidad Europea, que tendrá lugar en 1986 y actuará como revulsivo del notable crecimiento económico posterior. Por estas razones, estamos en un momento en el que la inmigración mantenía cifras muy bajas en España. Pese a ello, esta ley otorgaba amplias facultades sancionadoras a la Administración para responder a situaciones de irregularidad de los inmigrantes. Algunas de estas medidas fueron posteriormente declaradas inconstitucionales por la sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 1987.

Tras la primera Ley de Extranjería, sus reglamentos de desarrollo serán aprobados primero por el Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, y después por el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero. Del Real Decreto 1119/1986 cabe destacar, además de su estructura, que después ha marcado en líneas generales la de los reglamentos posteriores, la consi-

deración de los procedimientos en materia de extranjería como procedimientos especiales. Esta consideración de los procedimientos en materia de extranjería e inmigración como procedimientos especiales supondría ya una primera relativización de la aplicabilidad plena de algunos de los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo a los mismos, pudiendo excepcionarse expresamente por norma propia, si bien la previsión de las excepciones tendría que ser contemplada también en norma de rango legal.

3.2. Ley Orgánica 4/2000 y sus reformas

3.2.1. Ley Orgánica 4/2000

La segunda ley se produciría en el año 2000, que sería reformada dentro el mismo año.

En la primavera de 1996 se inicia una nueva legislatura, con cambio político en el Gobierno y en un escenario de mayoría simple. Tal nuevo contexto explica el espacio de cuatro años hasta las siguientes reformas, a pesar de que será precisamente a partir de este momento cuando comiencen a crecer exponencialmente las cifras de extranjeros en nuestro país.

La vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, contiene la principal regulación de la inmigración. Ha sido reformada en tres ocasiones, a través de las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre, que han modificado la redacción de algunos de sus artículos.

En esta Ley Orgánica se regulan los derechos y libertades de los ciudadanos extranjeros, incluido el derecho a la reagrupación familiar y las garantías jurídicas; los requisitos para la entrada en territorio español y para la salida del mismo; las autorizaciones de estancia, residencia temporal, incluida la residencia por motivo de arraigo, razones humanitarias u otras circunstancias excepcionales, y la residencia permanente; los regímenes específicos de estudiantes, apátridas, indocumentados, refugiados y menores no acompañados; las autorizaciones para trabajar y el contingente anual de trabajadores extranjeros; las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador; y la coordinación de los poderes públicos, apartados bajo los cuales se regulan las oficinas de extranjería, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, además de establecer previsiones respecto de la observación permanente del fenómeno inmigratorio, la actuación de la Inspección de Trabajo destinada a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros, y el apoyo de los poderes públicos a las asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo a la inmigración.

3.2.2. Reformas del año 2000

El consenso de los grupos políticos presidió la elaboración de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, casi hasta el final de su tramitación. La doctrina la interpretó como un avance, al exponer como principales novedades de la ley “una ampliación de derechos, una regulación más realista de los permisos de trabajo y residencia y la adecuación de las infracciones y sanciones a criterios más democráticos”. Pero su aprobación en un escenario preelectoral, y el posterior resultado de las elecciones, que dieron la mayoría absoluta al Partido Popular, provocaron que poco después de la aprobación de la Ley se procediera a su reforma. Así, antes de finalizar el año 2000 se dicta la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la 4/2000. Si la 4/2000 puede considerarse una norma generosa en lo relativo a la aproximación de los derechos y libertades de los extranjeros y los españoles, en la línea tendencialmente apuntada por la Constitución, la 8/2000 se desvincula deliberadamente de esta tendencia, diferenciando de forma marcada los extranjeros que se encuentran en España de forma legal de aquéllos que están en situación irregular.

La Exposición de Motivos de la Ley 8/2000 justifica su dictado por la existencia de “aspectos en los que en realidad el fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma”. Además, se esgrimen las conclusiones de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea adoptadas en octubre de 1999 en Tampere, sobre creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Se trataba entonces de incorporar, en esta línea, el acervo Schengen sobre régimen de entrada, condiciones de expedición de visados, regulación de la estancia de los extranjeros y responsabilidad y sanciones de los transportistas.

Decir, por último, que las reformas de 2000 fueron acompañadas de procesos de regularización.

3.2.3. Reformas del año 2003

En el año 2003 se aprueban dos reformas de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

La primera de las leyes orgánicas, la 11/2003, de 29 de septiembre, contiene medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Así que pretende resolver varias cuestiones en un solo texto, sin dedicar una atención monográfica a la materia de extranjería e inmigración. La principal razón de

ser de esta reforma era facilitar la expulsión del extranjero que hubiera cometido delitos en territorio español. El hilo conductor de las tres materias, no obstante, tal y como manifiesta su Exposición de Motivos, será el Plan de lucha contra la delincuencia. La mayor parte de la Ley Orgánica consiste en reformas al Código Penal, que afecta sobre todo a cuestiones sancionadoras y a las expulsiones; así como la reforma del Código Civil para solventar los problemas que encuentran ciertas mujeres extranjeras, fundamentalmente de origen musulmán, que solicitan la separación y el divorcio.

Por su parte, la segunda ley orgánica, la 14/2003, de 20 de noviembre esgrime en su Exposición de Motivos el incremento exponencial de la inmigración, el mayor conocimiento del fenómeno, la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁴ y la adaptación a las últimas decisiones de la Unión Europea en la materia. Además, se explican sus objetivos, a saber: 1) mejora de la gestión y simplificación administrativa; 2) incremento de la eficacia de los mecanismos sancionadores y de devolución de extranjeros; 3) incorporación de disposiciones europeas sobre exigibilidad de las tasas y otras Directivas (transportistas, expulsiones...); 4) cumplimiento de los efectos de la Sentencia del Tribunal Supremo antes citada.

Profundizando en las modificaciones puntuales, se introducen las siguientes: exigibilidad de la tarjeta de identidad del extranjero; medidas para evitar la reagrupación familiar en cadena exigiendo la autorización de residencia independiente del reagrupante; supresión de trámites en los visados permitiendo al extranjero permanecer para la situación que le hubiera sido expedido; mejora de los supuestos de documentación de extranjeros indocumentados; adaptación al acervo europeo sobre tasas; mayor dureza sancionadora frente a la inmigración irregular; establecimiento de obligaciones para las compañías de transporte; disposiciones adicionales sobre procedimientos administrativos; introducción del principio de colaboración interadministrativa, permitiendo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el acceso a las bases de datos la Administración del Estado.

Esta Ley se pacta por el Gobierno del Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), entonces en la oposición. La ley obliga a hacer un nuevo Reglamento de la Ley que el Gobierno del PP no aprueba.

3.3. Las aportaciones del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000

El vigente Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado mediante el

⁴ Sentencia de 20 de marzo de 2003, por la que se anulan determinados artículos del Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 4/2000 reformada por la Ley Orgánica 8/2000.

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, es uno de los pilares de la actual política de inmigración y de integración de las personas inmigrantes. Aunque por su propia naturaleza una norma administrativa no puede incidir directamente en los procesos de integración de las personas inmigrantes en nuestra sociedad, que dependen de muchos otros factores, sí que se le debe exigir que la regulación en él contenida favorezca tales procesos y que aporte instrumentos legales que faciliten la labor de todas las administraciones y autoridades públicas en favor de la integración. Ambas exigencias han estado bien presentes a la hora de elaborar el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

Es preciso destacar el alto grado de participación y de consenso social y político que ha presidido la elaboración del Reglamento, articulado a través de un doble proceso de consulta a partidos políticos, organizaciones sociales y asociaciones de inmigrantes, y del acuerdo sobre todos los elementos clave del Reglamento alcanzado en el seno de la mesa de concertación social con las organizaciones sindicales (CCOO y UGT) y patronales (CEOE y CEPYME).

La búsqueda de este amplísimo consenso forma parte de las condiciones *sine qua non* del éxito de cualquier política de integración. Si la inmigración y la integración son procesos sociales que tienen un impacto en múltiples esferas y dimensiones, en la economía, el mercado laboral, el sistema de pensiones y la Seguridad Social, pero también en los colegios e institutos, en los ambulatorios y hospitales, en los centros de servicios sociales, en los barrios, en suma, en la convivencia diaria, entonces es erróneo cualquier intento de imponer unilateralmente un determinado modelo.

En consecuencia, este compromiso con el consenso en torno a la política de inmigración tampoco puede agotarse en el momento de la aprobación del Reglamento sino que ha de prolongarse en el tiempo. De ahí que el Reglamento cree, en su disposición adicional decimoquinta, la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración como cauce permanente de concertación de las medidas de política inmigratoria y de integración con las organizaciones sindicales y empresariales.

Las principales aportaciones del Reglamento se concretan en:

Mejora de los cauces de inmigración legal

Partiendo de la premisa de que buena parte de la inmigración tiene carácter laboral y responde a la existencia de puestos de trabajo vacantes en España, se trata de conectar de una manera más rápida y eficaz las ofertas insatisfechas del mercado laboral y la demanda de trabajo de ciudadanos extranjeros. A este fin, el nuevo Reglamento introduce un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, flexibiliza el contingente anual

de trabajadores extranjeros, potencia la figura del visado para búsqueda de empleo y establece una base de datos compartida entre los distintos Ministerios implicados en el otorgamiento de los visados y las autorizaciones de residencia y trabajo. Estas medidas han permitido reducir notablemente los tiempos de tramitación de las autorizaciones de residencia y trabajo.

Agilización de los trámites de renovación y de reagrupación familiar

Además de las medidas de refuerzo administrativo adoptadas, el Reglamento acorta con carácter general los plazos de tramitación, y simultáneamente amplía a dos meses el periodo antes de la caducidad de las autorizaciones en el cual los ciudadanos inmigrantes pueden solicitar su renovación, lo que permite evitar periodos transitorios de incertidumbre o irregularidad entre las autorizaciones iniciales y las renovadas. También regula la certificación de silencio positivo, que permite al administrado acreditar la renovación en caso de que la Administración no haya contestado en plazo a su solicitud. Y por último aumenta la seguridad jurídica al establecer claramente los requisitos en cuanto a trabajo y cotización de la Seguridad Social que se requieren para renovar la autorización de residencia y trabajo.

En cuanto a la reagrupación familiar, también se ha agilizado notablemente el procedimiento, al permitir solicitar de manera simultánea la reagrupación familiar y la renovación de la autorización de residencia y trabajo inicial y al establecer un plazo máximo de 15 días para que el Ayuntamiento en el que el ciudadano reagrupante esté empadronado certifique que dispone de vivienda adecuada para la reagrupación a realizar.

Lucha contra la contratación irregular en la economía sumergida

Otro componente esencial de las políticas públicas de inmigración es la lucha contra la contratación irregular y la explotación de trabajadores inmigrantes en la economía sumergida. Esta perniciosa práctica mantiene a los trabajadores en situaciones de precariedad, les imposibilita reclamar sus legítimos derechos como trabajadores y les empuja a situaciones de marginalidad, al tiempo que les excluye de poder contribuir equitativamente al sostenimiento del sistema de prestaciones sociales.

Hasta el momento, el principal obstáculo para la persecución de este fenómeno era el propio temor del trabajador inmigrante a ser descubierto, en cuanto podía conllevar su expulsión por trabajar de manera irregular. Por ello, el Reglamento crea la figura de la autorización de residencia por colaboración con autoridad administrativa, pensada espe-

cialmente para proteger a aquellos trabajadores inmigrantes que colaboren con la Inspección de Trabajo. Esta novedad abre también las vías al establecimiento de protocolos de colaboración entre los sindicatos y la propia Inspección de Trabajo para luchar contra la contratación irregular de trabajadores inmigrantes.

El segundo instrumento creado por el Reglamento para este mismo fin es el llamado arraigo laboral, conforme al cual un trabajador que lleva al menos dos años en España, de los cuales ha tenido relaciones laborales probadas mediante sentencia, resolución o acta de la Inspección de Trabajo durante al menos un año, puede también acceder a una autorización de residencia. De nuevo, se trata de una figura que busca proteger al trabajador que denuncia una situación irregular o de explotación, y en esa misma medida desincentiva la contratación irregular de trabajadores inmigrantes.

Desarrollo de la autorización de residencia por arraigo

Aunque nuestro sistema de inmigración está basado en potenciar los cauces ordenados de inmigración y en luchar contra la inmigración realizada de manera irregular, tanto mediante expulsiones como de la lucha contra las mafias y el crimen organizado de trata de personas, es inevitable que se produzcan algunos casos de personas inmigrantes que permanecen entre nosotros en situación administrativa irregular por un tiempo prolongado y no han podido ser expulsados. En la medida en que van adquiriendo un arraigo efectivo en España y son usuarios de los servicios sociales básicos, se hace cada vez más insostenible social y humanamente que permanezcan en dicha situación irregular. Por ello, el Reglamento, a través de la figura del llamado arraigo social, prevé que un ciudadano inmigrante que lleve tres años en España pueda acceder a una autorización de residencia y trabajo, siempre y cuando pueda presentar un contrato de trabajo; carezca de antecedentes penales; y acredite su arraigo mediante sus vínculos con familiares directos o mediante un informe social elaborado por el Ayuntamiento en el que esté empadronado.

Refuerzo del papel de los Ayuntamientos en la integración de los inmigrantes

Al igual que sucedía en la reagrupación familiar, también aquí se ha querido reforzar el papel de los Ayuntamientos en los procesos de integración, hasta ahora insuficientemente valorado y apoyado, puesto que es en el ámbito local donde se gestiona la convivencia, donde actúan los servicios comunitarios y donde más se hace sentir el impacto de la inmigración. Por ello, parecía oportuno, además de reforzar los medios materiales con los que cuentan los Ayuntamientos a través del Fondo de Apoyo a la Integración, del cual el 50% está reservado para las Entidades Locales, dotarles de instrumentos jurídicos con

los que puedan incidir en la situación administrativa de las personas inmigrantes con las que trabajan. Esta es la finalidad del informe sobre el arraigo social o del informe sobre vivienda a efectos de reagrupación familiar.

Lucha contra la violencia de género

Por otra parte, la lucha general contra la violencia de género que el Gobierno viene desarrollando en todos los ámbitos tiene también algunas concreciones prácticas en el ámbito de la inmigración. Ante todo, era necesario proteger jurídicamente a las mujeres inmigrantes que denunciaran a sus agresores, y ello tanto en el ámbito del régimen de reagrupación familiar, como en el de las personas en situación irregular.

En la reagrupación familiar el problema consistía en la dependencia, a efectos de la autorización de residencia, de la persona reagrupada respecto de la reagrupante. Para solventarlo, el Reglamento prevé que las víctimas de violencia de género, una vez obtenida una orden judicial de protección, accedan a una autorización de carácter independiente.

En el caso de las personas en situación irregular, el problema consistía en el temor a ser expulsadas en caso de acudir a comisaría a denunciar la agresión. Por ello, el Reglamento introduce expresamente la violencia doméstica como supuesto que, una vez declarado mediante sentencia, da lugar a una autorización de residencia por razones humanitarias, y permite solicitar dicha autorización desde el mismo momento en que se obtiene la orden judicial de protección.

Menores no acompañados

También en el tratamiento de los menores no acompañados era necesario introducir algunas mejoras jurídicas que facilitarían el trabajo en pro del interés superior del menor, principio básico que rige en esta materia. Así, el Reglamento introduce la garantía de que la repatriación del menor sólo se acordará si se dan las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor o para su adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen.

Aclara también una norma elemental que se desprende de la propia Ley Orgánica 4/2000, pero que en la práctica había suscitado alguna confusión, como es que la residencia de un menor tutelado por una Administración pública se considera regular a todos los efectos, con independencia de la oportuna tramitación de la autorización de residencia.

Por último, restaba el problema de la transición a la mayoría de edad, es decir, del régimen jurídico aplicable a aquellos menores tutelados que alcanzan la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia. Para estos supuestos, el Reglamento faculta a las entidades de protección de menores a recomendar la concesión de una autorización de residencia a aquellos de sus tutelados que hayan alcanzado la mayoría de edad, siempre y cuando hayan participado adecuadamente en las acciones formativas programadas por dichas entidades.

Otros supuestos excepcionales

Finalmente, el Reglamento prevé una serie de supuestos adicionales en los que las personas inmigrantes pueden acceder a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, como son las víctimas de delitos contra los derechos de los trabajadores o de delitos en los que haya concurrido la circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación, las personas gravemente enfermas cuya salud o vida correrían peligro en caso de ausencia o interrupción del tratamiento médico o las personas que acrediten que el traslado al país de que son originarios sería peligroso para su seguridad o la de su familia. Se trata de casos en los que por razones humanitarias y de legislación internacional no cabe la expulsión, por lo que parece adecuado prever vías de acceso a una autorización de residencia que establezca su situación administrativa.

En síntesis, cabría concluir que el Reglamento de extranjería, concebido como un instrumento dentro del conjunto de las políticas públicas de inmigración e integración, favorece la integración de las personas inmigrantes por la vía de facilitar la inmigración por cauces legales, combatir la contratación irregular, reforzar el protagonismo de los Ayuntamientos en los procesos de integración y mejorar el tratamiento jurídico de algunas situaciones particularmente cualificadas o sensibles, como las de las personas con la vida ya arraigada en España, las víctimas de violencia de género o de delitos de carácter xenófobo o los menores no acompañados, entre otras.

3.4. Asilo y Protección Internacional

Una mención aparte requiere también el ámbito del asilo y la protección internacional, puesto que se rigen por una normativa específica, y sólo subsidiariamente por la normativa general de extranjería, si bien los demandantes de asilo son y han sido históricamente una realidad muy reducida en España.

Apenas unos meses después de que España se adhiriera, en julio de 1978, a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Constitución Española establecía en su artículo 13.4 que “la ley establecerá los términos en los que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.” En aplicación de este mandato constitucional, se aprobó la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, que fue modificada en algunos aspectos mediante la Ley 9/1994, de 19 de mayo. También ella cuenta con un Reglamento de desarrollo específico, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, y modificado en algunos aspectos por los Reales Decretos 864/2001, de 20 de julio, y 2393/2004, de 30 de diciembre. Un aspecto específico de esta regulación es la garantía de la cobertura de las necesidades básicas de los solicitantes de asilo, prescrita por la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero, sobre condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo, y que ha sido ya transpuesta a nuestro derecho interno por el citado Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

Las principales modificaciones introducidas por la Ley 9/1994 con respecto a la normativa anterior son:

- Se suprime la doble figura de asilo y refugio con estatutos diferenciados, dualidad que no se deriva en modo alguno de las exigencias de protección a los extranjeros víctimas de persecución y que se revelaba como una fuente de confusión. En cuanto al asilo por razones humanitarias, que se podía conceder a determinados extranjeros que no sufrieran persecución, se reconduce por la vía de la legislación general de extranjería. Por otra parte, la protección que la Ley española dispensa a los refugiados va más allá de lo previsto en la Convención de Ginebra, al comprender el derecho a residir y trabajar en España.
- Se establece en una fase previa un procedimiento especial de inadmisión a trámite en el examen de las solicitudes, que permite la denegación de forma rápida de aquellas solicitudes que sean manifiestamente abusivas o infundadas, así como aquellas otras cuyo examen no le corresponda a España, o en que exista otro Estado en condiciones de prestar la protección.
- Se modifican los efectos que producen las decisiones negativas. La reforma parte del principio general de que el solicitante de asilo cuya petición es inadmitida a trámite o denegada debe abandonar el territorio español, salvo que reúna los requisitos para entrar o permanecer en el país con arreglo al régimen general de extranjería. Con ello se pretende evitar la situación de privilegio de los migrantes económicos que pretendían entrar en España por la vía del asilo, respecto a los migrantes que seguían el procedimiento normal establecido por el ordenamiento español.

En la actualidad, el Gobierno prepara una nueva Ley de Asilo, que transpondrá a derecho interno otras dos Directivas europeas adoptadas por el Consejo de la Unión Europea en materia de estatuto de refugiado y protección subsidiaria (Directiva 2004/83/CE, de 29 de abril) y de procedimiento de asilo (Directiva 2005/85/CE, de 1 de diciembre).

4. Organización de políticas

El objetivo de este capítulo es describir cómo está organizado el sistema de política migratoria en España, teniendo básicamente en cuenta los fundamentos jurídicos, así como los ministerios y la red de actores gubernamentales implicados en el diseño e implementación de las políticas.

En concreto, se repasa aquí toda la normativa actualmente vigente relacionada con todas las fases del proceso de inmigración: desde la entrada y las condiciones de admisión/exclusión, al proceso de residencia legal, el acceso al mercado laboral y la demanda de nacionalidad española, hasta el retorno. Por regla general, durante todas las fases, si bien existen unos condicionantes que sirven de criterio para la aplicación de políticas, estos son básicamente de orden jurídico basados en razones objetivas, y sin que medie ninguna base subjetiva respecto del inmigrante, relacionada con la formación, la lengua, la nacionalidad, la cultura, la religión, y eventualmente la raza. Asimismo, los nacionales de terceros países que deseen residir en España no deben acreditar pre-requisitos de integración para ser admitidos en territorio español. España, de hecho, no aplica ninguna prueba de conocimiento para el acceso a la residencia legal, ni test de ciudadanía para aquéllos que quieran optar a la nacionalidad española, aunque sí se celebran entrevistas en el marco del proceso de adquisición de la nacionalidad por residencia con el objeto de comprobar el grado de integración del solicitante en la sociedad española. No obstante, cabe mencionar que el proceso migratorio también depende de los vínculos que tiene España con los países de origen, que si bien no inciden directamente en sistema migratorio, ayuda sin duda a regular el sistema y a gestionarlo de acuerdo con las relaciones bilaterales que se han establecido.

Lo que sí constituye la principal fuente de argumentación para organizar las políticas migratorias es el enfoque dado a la inmigración laboral en un marco de derechos humanos. Este marco es importante para entender el sistema establecido en España. Frente a los habituales dilemas en la gestión de fronteras y la aplicación de su política migratoria, España siempre busca priorizar el respeto de los derechos humanos, y es dentro de este marco donde aplica el enfoque estrictamente laboral. Este enfoque implica que la mayoría de los criterios que orientan las políticas migratorias y el mismo sistema migratorio tiene directamente como fuente de información la situación del mercado de trabajo en

España. Los cambios de estrategias políticas, los cambios de orientaciones generales de los discursos que acompañan las políticas tienen, en último término, esta dimensión laboral como principal factor explicativo. En esta segunda legislatura del gobierno español (comenzada en abril de 2008) una de las primeras decisiones del nuevo ejecutivo fue precisamente hacer visible este enfoque definido durante el primer mandato del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, hasta reconocerlo institucionalmente, a través de la creación de un Ministerio de Trabajo e Inmigración. Esto es, en términos de competencias políticas, el mismo ministro que gestiona el mercado laboral en España, gestiona también las políticas de inmigración y de emigración. El vínculo con el empleo constituye, pues, la principal apuesta gubernamental y la consideración del fenómeno migratorio como un factor positivo y de cohesión social.

Por último, se debe también señalar que si bien el asilo es una cuestión importante social y políticamente, en España es un tema que apenas está presente en las agendas. No existe un debate público sobre el tema. Esto se debe principalmente al número relativamente reducido de solicitantes de asilo y de refugiados en España: a finales de 2007, el número de refugiados con documento de identidad en vigor asciende a 2.008. No obstante, se presentan aquí las normas administrativas y jurídicas que orientan la política española de asilo y el procedimiento de asilo.

Para acabar con esta introducción, se apuntan dos últimas cuestiones. En primer lugar, la legislación básica en materia de extranjería e inmigración que se citará a lo largo del informe es la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre; y el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. En segundo lugar y dados los objetivos del informe, éste se ocupa básicamente de la red de actores gubernamentales que contribuyen a la organización de las políticas migratorias, y no tanto del complejo entramado de actores sociales, básicamente ONG y asociaciones de inmigrantes, junto con sindicatos y otros actores económicos y culturales, que trabajan mucho más intensamente en la fase de integración de los “nuevos residentes” y la acomodación de la diversidad.

4.1. Asilo e Inmigración

Como se ha explicado con detalle en el apartado 2, en términos generales las competencias en materia de inmigración y asilo se distribuyen entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración es el responsable de la política de inmigración española. En materia de gestión de flujos, es el responsable de proponer, para la posterior aprobación por parte del Consejo de Ministros, el contingente anual y gestionar el acceso de los trabajadores extranjeros al mercado laboral, de hacer el seguimiento de los procesos de reagrupación familiar, y de implementar el Plan de Retorno Voluntario, entre otras cuestiones.

El Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, y el de Administraciones Públicas, son los co-responsables de las Oficinas de Extranjeros (éstas dependen funcionalmente del Ministerio de Interior y del Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, en el ámbito de sus respectivas competencias y dependen orgánicamente del Ministerio de Administraciones Públicas a través de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno). Las Oficinas de Extranjeros son los órganos que se encargan de la tramitación de las autorizaciones de trabajo y de las autorizaciones de residencia por los distintos motivos previstos en la legislación española en materia de extranjería. También son las responsables de tramitar las renovaciones de las autorizaciones de residencia temporal y de conceder las autorizaciones de residencia permanente. Las concesiones corresponden normalmente, según la disposición adicional primera.¹ del reglamento de extranjería a los delegados y subdelegados del gobierno. Del mismo modo, también son las encargadas de tramitar las Tarjetas de Identidad de Extranjero, entre otros documentos.

A su vez, el Ministerio del Interior es el responsable del control de fronteras, de la expulsión de los nacionales de terceros países que no cumplan con los requisitos documentales y procedimentales requeridos, entre otras cuestiones. La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, a través de las Comisarías o de las Oficinas de Extranjeros, es la entidad responsable de tramitar las Tarjetas de Identidad de Extranjero que acreditan al individuo para residir de forma legal en España durante un periodo superior a tres meses. En materia de asilo, el Ministerio del Interior es el responsable de instruir el procedimiento de asilo y de resolver la concesión o denegación del estatuto de refugiado y otras formas de protección internacional, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es el responsable de las relaciones con terceros países con el objetivo de obtener la colaboración de los países de origen para la ordenación y regulación de los flujos migratorios, así como trabajar conjuntamente en la contratación en origen y en los programas de codesarrollo.

Por último, corresponde al Ministerio de Justicia la tramitación y concesión o denegación de las solicitudes de acceso a la nacionalidad española.

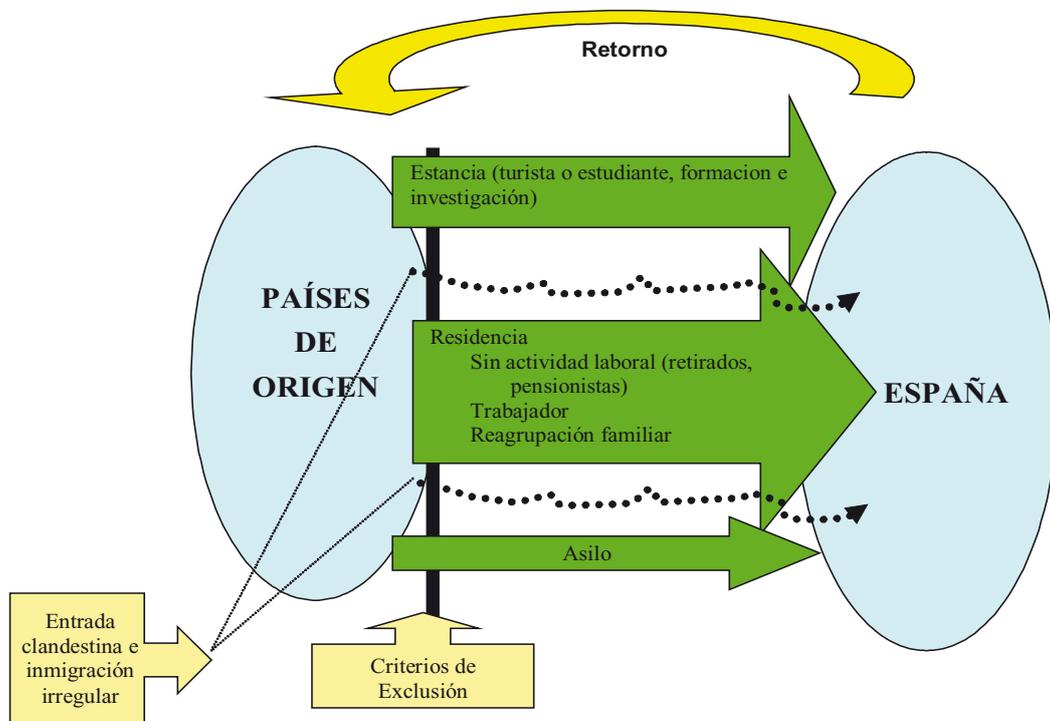
4.1.1. Procedimientos de entrada

Este apartado se ocupa básicamente de los canales definidos administrativa y jurídicamente para entrar en España, independientemente de las motivaciones personales y familiares de los inmigrantes.

La entrada legal de nacionales de terceros países en territorio español se realizará por los puestos fronterizos habilitados al efecto. El extranjero deberá hallarse provisto del pasaporte o documento de viaje en vigor que acredite su identidad o que se considere válido para tal fin, estar en posesión de un visado válido cuando éste sea exigible y no estar sujeto a prohibiciones expresas. Del mismo modo, deberá presentar los documentos que justifiquen el objeto y condiciones de estancia y acreditar medios de vida suficientes para el tiempo que desee permanecer en España, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios.

Siguiendo la normativa, la entrada a territorio español puede realizarse por diferentes canales que definen jurídica y administrativamente los motivos. El nacional de un tercer país puede entrar por tres motivos básicos: (i) por motivo de estancia, como turista o estudiante; (ii) por motivo de residencia (como trabajador o no y como reagrupado familiar); (iii) por motivos de asilo.

FIGURA 1. Sistema de entrada y salida en España



La Figura 1 muestra el sistema de entrada en España, así como también el retorno, que trataremos más adelante. También indicamos que existe un sistema de exclusión explícita, y también posibilidades inevitables de entrada clandestina e inmigración irregular, a pesar de los esfuerzos económicos, humanos y administrativos.

4.1.1.1. Procedimientos de entrada: Estancia y Residencia

Las autorizaciones de entrada para nacionales de terceros países son dos: la entrada por motivo de estancia, o la entrada como residente.

4.1.1.1.1. Estancia

Bajo este epígrafe se recogen tanto el motivo de *estancia* (generalmente es el caso de los turistas), como el de *estancia para investigación y estudios*, categoría específica con requisitos y duración diferenciados.

ESTANCIA (TURISTA)

Se halla en situación de *estancia* el extranjero autorizado para permanecer en España por un periodo ininterrumpido o suma de periodos sucesivos cuya duración total no exceda de noventa días por semestre a partir de la fecha de la primera entrada. La situación de estancia será autorizada a través del correspondiente *visado de estancia*, salvo en los casos en los que éste no se exija.

Para la entrada por motivo de estancia sólo es necesaria la presentación de un documento de identidad/pasaporte, y visado cuando sea obligatorio.

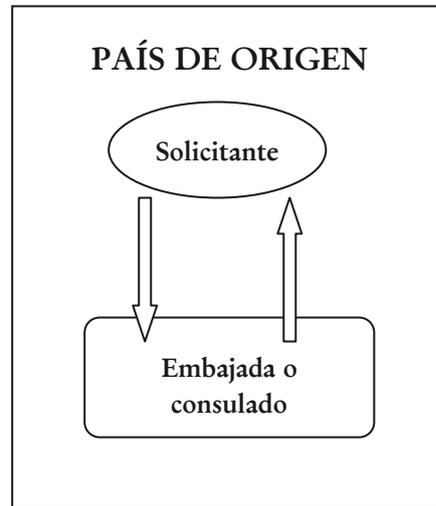
En relación a la exigencia de visados, España sigue las directrices de la UE, que ha elaborado un listado común por el que se establecen los terceros países cuyos nacionales están obligados a presentar visado a su entrada en cualquier Estado Miembro⁵.

El nacional de un tercer país que desee viajar a España por motivos de estancia deberá presentar la solicitud de visado por estancia ante la embajada o consulado español del

⁵ Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. La última modificación del mismo es por Reglamento (CE) 1932/2006.

país donde resida. Éste tramitará y resolverá la solicitud y, en caso de resolución positiva, expedirá el correspondiente visado de estancia.

FIGURA 2. *Proceso por motivos de estancia*



ESTANCIA PARA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS

Por otro lado, en el caso de la situación de *estancia para investigación y estudios*, los extranjeros que deseen realizar trabajos de investigación o formación no remunerados laboralmente, o cursar o ampliar estudios, en centros docentes o científicos españoles públicos o privados oficialmente reconocidos, deberán disponer del correspondiente *visado de estudios*.

El visado de estudios habilitará al extranjero a permanecer en España en situación de estancia, cuya duración será igual a la del curso para el que esté matriculado o del trabajo de investigación que desarrolle.

La solicitud de visado de estudios se acompañará, además de los requisitos generales para la expedición del visado de estancia, de los documentos que acrediten la admisión en el centro docente o científico español.

4.1.1.1.2. *Residencia*

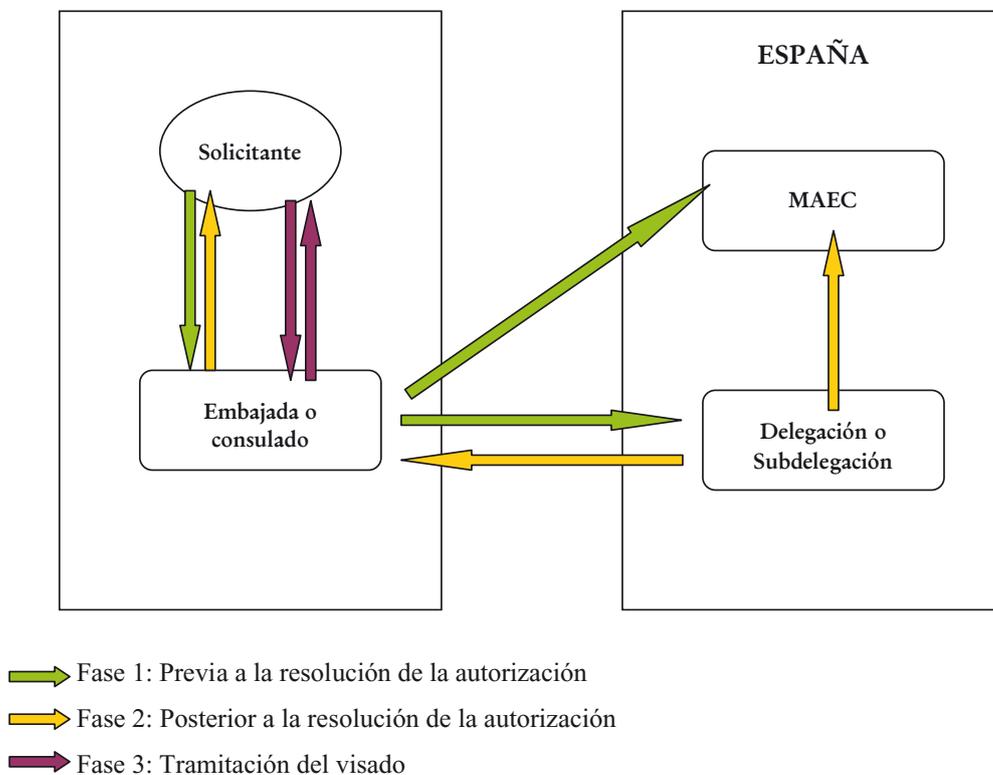
La entrada como *residente* se aplica a aquellas personas que son nacionales de terceros países y que desean residir en España. Cabe destacar que dentro de esta categoría existen

tres formas básicas de entrada: la que se efectúa sin objetivo laboral, la que se hace por motivos laborales y la que tiene como motivo la reagrupación familiar. No existe otra vía de entrada legal para residir en España.

RESIDENCIA SIN REALIZAR ACTIVIDADES LABORALES

El nacional de un tercer país que desee residir en España sin realizar actividades laborales deberá presentar la solicitud de visado por dicho motivo ante la embajada o consulado español del país en el que resida. A continuación, la embajada o consulado enviará la solicitud de la correspondiente autorización de residencia de forma simultánea al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y a la Delegación o Subdelegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma en la que el solicitante desee residir. En el plazo de un mes, la Delegación o Subdelegación del Gobierno resolverá la concesión o denegación de la autorización de residencia y así lo comunicará al MAEC y a la embajada o consulado correspondiente. Si la resolución es favorable, la embajada o consulado expedirá el visado de residencia. Desde la entrada en España del nuevo residente y en el plazo de un mes, éste deberá solicitar la Tarjeta de Identidad de Extranjero en la Oficina de Extranjeros más cercana.

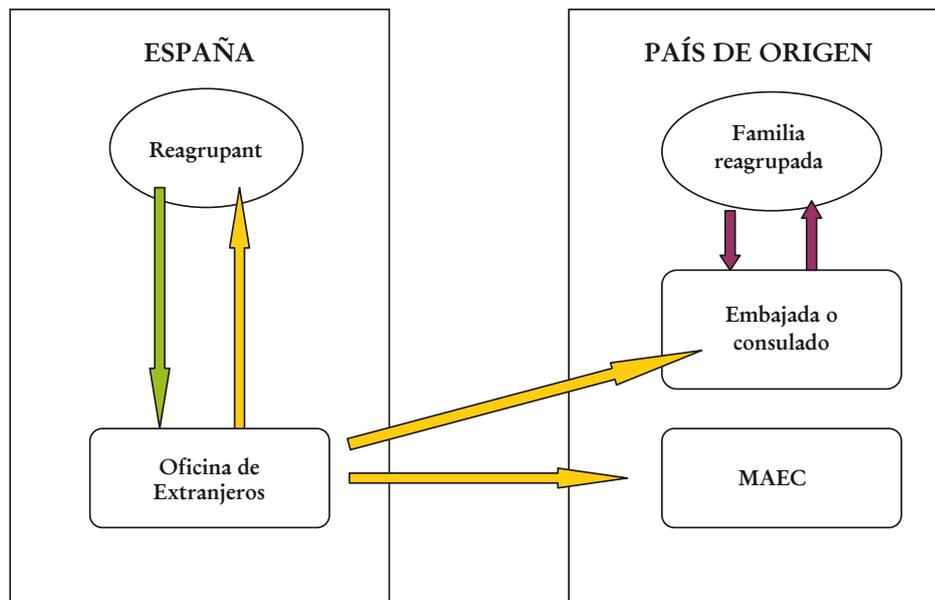
FIGURA 3. Proceso por motivos de residencia sin realizar actividades laborales



RESIDENCIA POR REAGRUPACIÓN FAMILIAR

La autorización de residencia por reagrupación familiar deberá ser solicitada por el reagrupante residente en España. Éste deberá dirigirse a la Oficina de Extranjeros que le corresponda y solicitar la autorización de residencia por reagrupación familiar para sus familiares. La Oficina de Extranjeros resolverá la solicitud y, en caso favorable, así lo comunicará al interesado y enviará la resolución al MAEC y a la embajada o consulado español del territorio en el que residan los beneficiarios de la reagrupación. Desde la notificación al reagrupante y en el plazo de dos meses, los familiares reagrupados deberán solicitar el *visado para residencia por reagrupación familiar* ante la embajada o consulado español. Éste deberá expedir el visado en el plazo de dos meses. Una vez en España y en el plazo de un mes, los reagrupados deberán solicitar la Tarjeta de Identidad de Extranjero en la Oficina de Extranjeros más cercana.

FIGURA 4. Proceso por motivos de residencia por reagrupación familiar



-  Fase 1: Previa a la resolución de la autorización
-  Fase 2: Posterior a la resolución de la autorización
-  Fase 3: Tramitación del visado

LA ENTRADA POR MOTIVOS LABORALES: RÉGIMEN GENERAL Y CONTINGENTE

Tal y como se ha apuntado, España está promoviendo un enfoque de inmigración legal basado en la inmigración laboral y en el respeto de los derechos humanos. Prueba de

este compromiso son las modificaciones normativas que se han producido en los últimos años para agilizar la contratación de mano de obra extranjera y ordenar la entrada legal de nacionales de terceros países que deseen trabajar en España.

Los procedimientos que posibilitan la entrada legal a España por motivos laborales son, en primer lugar, la autorización de residencia y trabajo (por cuenta ajena o por cuenta propia) y en segundo lugar, la vía del contingente.

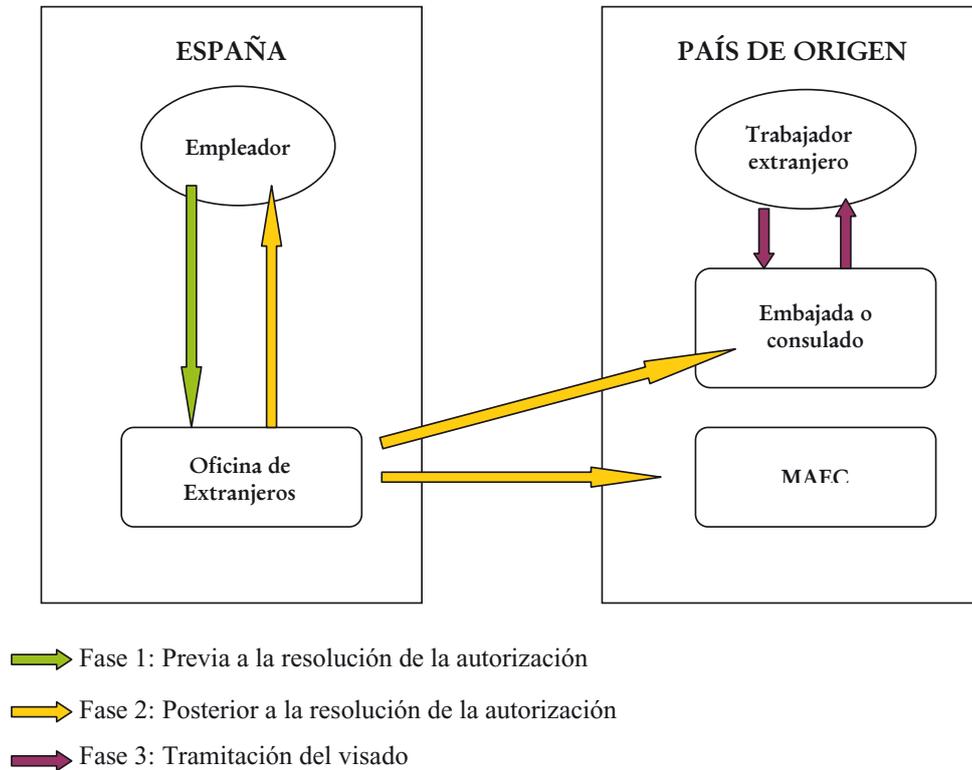
Autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena

A diferencia de los anteriores, el proceso para obtener una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena deberá iniciarlo el empleador en España. Éste deberá presentar una solicitud de autorización de residencia temporal y trabajo ante la Oficina de Extranjeros, aportando la documentación prevista reglamentariamente, en especial la que acredite la identidad del empleador y la oferta de empleo o contrato de trabajo.

Dicha oferta de empleo deberá haber sido gestionada por los servicios públicos de empleo y haber emitido éstos certificación negativa de la cobertura del puesto de trabajo, salvo que la oferta se refiera a un puesto incluido en el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, que se elabora y publica de forma trimestral por el Servicio Público de Empleo Estatal para cada provincia, previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y en base a la información suministrada por los servicios públicos de empleo autonómicos.

Por su parte, la Oficina de Extranjeros solicitará los informes correspondientes a distintos órganos implicados (Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Tesorería General de la Seguridad Social, los servicios competentes de la Dirección General de Policía y el Registro Central de Penados y Rebeldes). Los informes deberán emitirse en el plazo de diez días. Una vez adoptada la resolución, la Oficina de Extranjeros se lo comunicará al empleador y, si es favorable, también lo comunicará al MAEC y a la embajada o consulado español de la demarcación en la que resida el trabajador inmigrante que va a ser contratado. Desde la comunicación de la resolución al empleador y en el plazo de un mes, el trabajador deberá solicitar el *visado de residencia y trabajo por cuenta ajena* en la embajada o consulado español del país en el que resida. Después de obtener el visado y ya en España, el trabajador extranjero deberá solicitar la Tarjeta de Identidad de Extranjero en la Oficina de Extranjeros más cercana —en el plazo de un mes desde su entrada en España—; asimismo deberá ser afiliado y dado de alta en la Seguridad Social. Si en el momento de solicitar su tarjeta o transcurrido un mes desde su entrada en España no existiera constancia de que el trabajador autorizado ha sido afiliado y dado de alta en la Seguridad Social, se podrá extinguir la autorización concedida.

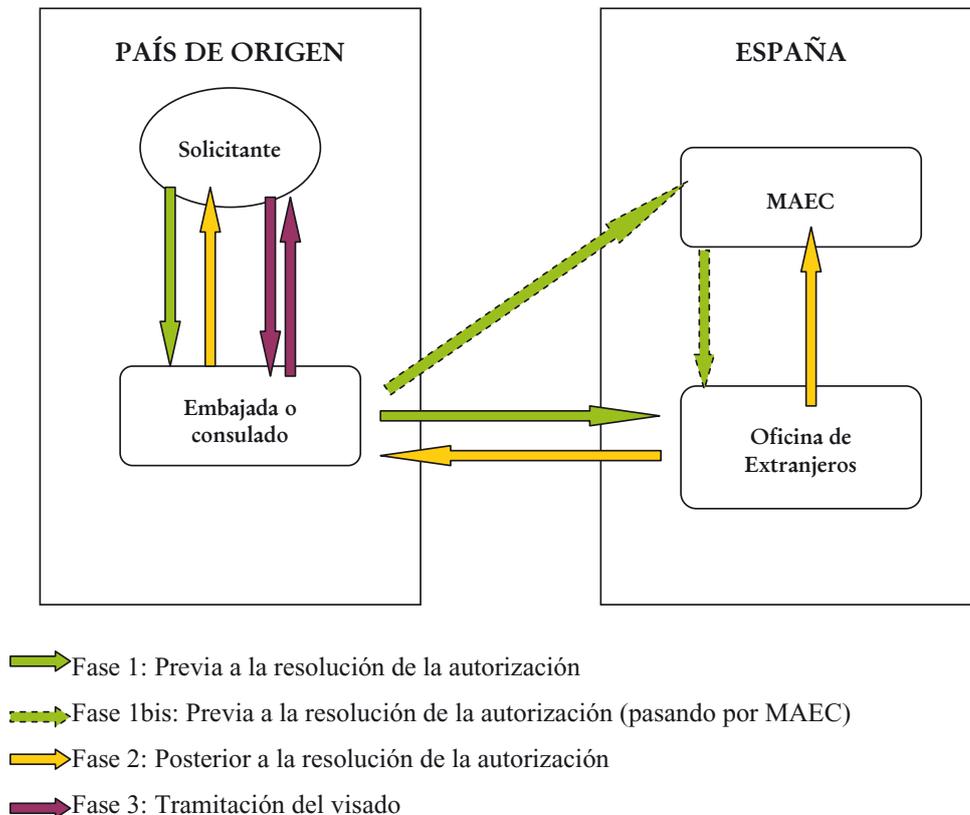
FIGURA 5. Proceso por motivos de residencia y trabajo por cuenta ajena



Autorización de residencia y trabajo por cuenta propia

El nacional de un tercer país que desee residir y trabajar por cuenta propia en España deberá solicitar la correspondiente autorización ante la embajada o el consulado español del país en el que resida. Éste enviará la solicitud directamente o a través del MAEC al órgano competente, la Oficina de Extranjeros, quien solicitará los informes necesarios a los órganos correspondientes (Dirección General de Policía, Registro Central de Penales y Rebeldes, y otros organismos sobre los respectivos ámbitos de sus competencias). Los informes deberán ser emitidos en un plazo de diez días. Una vez resuelta la solicitud, y en caso de que ésta sea positiva, la Oficina de Extranjeros enviará la resolución al MAEC y a la embajada o consulado español del país en el que resida el solicitante. La embajada o consulado expedirá el *visado de residencia y trabajo por cuenta propia* al solicitante. Éste deberá viajar a España y en el plazo de un mes desde su llegada solicitar la Tarjeta de Identidad de Extranjero en la Oficina de Extranjeros más cercana, así como darse de alta en la Seguridad Social.

FIGURA 6. Proceso por motivo de residencia y trabajo por cuenta propia



El Contingente

El contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios tiene carácter anual y es aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros. En él se recogen ofertas laborales de carácter estable (genéricas o nominativas), y se fijan las bases para la contratación de trabajadores de temporada. En cualquier caso, las ofertas laborales se pueden limitar a cuotas por territorio o por profesiones.

Se tienen en cuenta las propuestas de las Comunidades Autónomas, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y el informe sobre la situación del empleo y de la integración social de los inmigrantes elaborado por el Consejo Superior de Política de Inmigración⁶. La situación nacional del empleo será un criterio básico para determinar el contingente anual.

⁶ El Consejo Superior de Política de Inmigración es el órgano en el que participan, de forma tripartita y equilibrada, representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios. El objetivo de este órgano es asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas

El contingente también abre la posibilidad de solicitar un visado para la búsqueda de trabajo. Este visado otorga al beneficiario una autorización de estancia no superior a tres meses para la búsqueda de trabajo.

Las ofertas de empleo propuestas por el contingente se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado Acuerdos de Regulación y Ordenación de Flujos migratorios (Ley 4/2000, según redacción de la Ley 14/2003, art.39). Hasta el momento, España ha firmado acuerdos de este tipo con Colombia (2001), Ecuador (2001), Marruecos (2001), República Dominicana (2002), Rumanía (2002), Bulgaria (2003) y Mauritania (2007). También cabe destacar los Acuerdos marco de Cooperación en Materia de Inmigración que recientemente España ha firmado con Gambia, Guinea-Conakry, Cabo Verde, Mali y Níger⁷.

4.1.1.2. Procedimientos de entrada: Asilo

El Ministerio del Interior es la autoridad responsable de la tramitación y resolución de los procedimientos de asilo, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. También corresponde al Ministerio del Interior el otorgamiento de la condición de apátrida (Ley Orgánica 4/2000, Art. 34.1).

El marco jurídico que regula el derecho de asilo en España se compone principalmente por la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado; la Ley 9/1994 que modifica la anterior; y el Reglamento que desarrolla la Ley 5/1984 y que es aprobado por el Real Decreto 203/1995.

Los demandantes de asilo pueden presentar la solicitud en la Oficina de Asilo y Refugio, los puestos fronterizos de entrada al territorio español, en las Oficinas de Extranjeros, en las Comisarías Provinciales de Policía, o en Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero. Las personas que estén sujetas a una medida de expulsión y que hayan presentado una solicitud de asilo no podrán ser expulsadas hasta determinar que la solicitud no ha sido admitida a trámite. Las personas desplazadas también pueden solicitar protección temporal.

con competencias sobre la integración de los inmigrantes. Con este objetivo, el Consejo Superior de Política de Inmigración elabora un informe anual sobre la situación del empleo y de la integración social de los inmigrantes.

⁷ Acuerdos Marco de Cooperación en Materia de Inmigración – <http://extranjeros.mtin.es/es/NormativaJurisprudencia/Internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosCooperacionInmigracion/>

Los nacionales de terceros países que hayan solicitado el derecho de asilo en territorio español recibirán una autorización de estancia provisional en España por un periodo máximo de 60 días, y una autorización de permanencia provisional cuando la solicitud haya sido admitida a trámite, la cual tendrá la duración que tenga el procedimiento de asilo, hasta su finalización.

En este apartado sólo se tratan aquellas solicitudes que se tramitan fuera del territorio español y en puestos fronterizos, ya que en el resto de supuestos, el solicitante ya ha entrado en España.

4.1.1.2.1. *Petición de asilo en Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares*

El solicitante de asilo debe presentar la solicitud ante la embajada o consulado español del país en el que se encuentre. De acuerdo con la normativa, las solicitudes presentadas en el extranjero serán enviadas a la Oficina de Asilo y Refugio a través del MAEC, juntamente con un informe de la embajada o consulado español que haya recibido la solicitud. A partir de su recepción, la Oficina de Asilo y Refugio informará inmediatamente de la solicitud al representante del ACNUR en España. Una vez resuelto el expediente, la embajada o consulado español del país en el que se encuentre el solicitante le comunicará la concesión o denegación del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria. Cuando la resolución sea positiva, la embajada o el consulado expedirán un visado o una autorización de entrada para que el beneficiario pueda entrar en España.

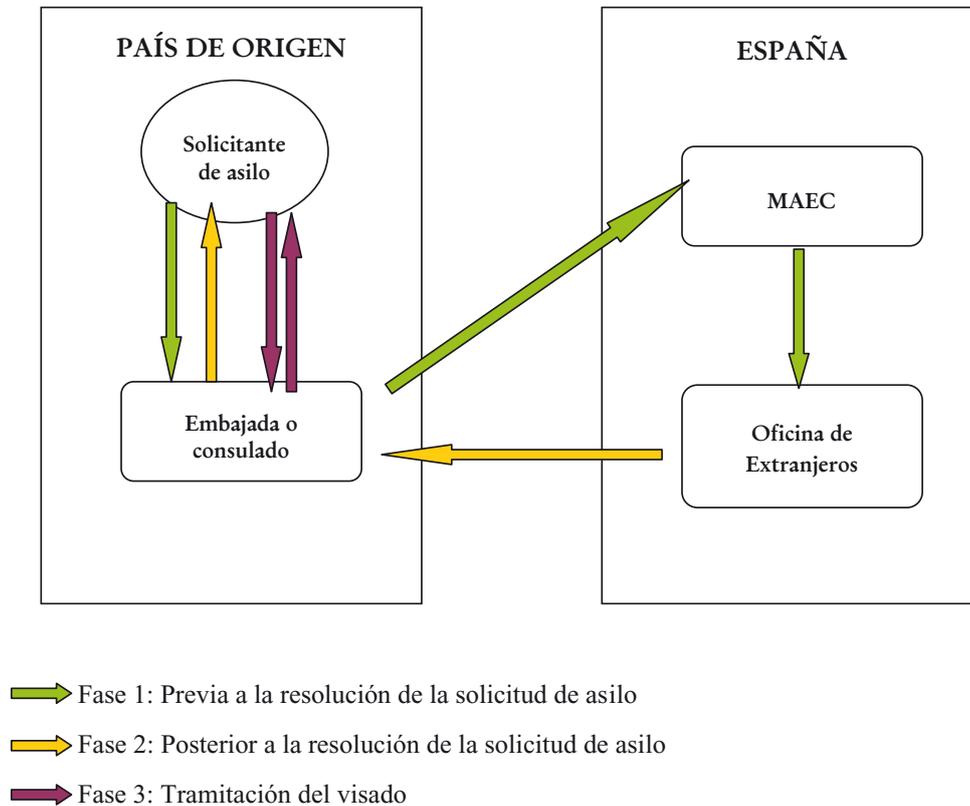
En caso de que el solicitante se encuentre en una situación de riesgo, la Oficina de Asilo y Refugio informará del caso a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, quien podrá autorizar el traslado a España del solicitante durante la tramitación de su expediente. Para tal efecto, se tramitará con carácter urgente y se le concederá un visado o autorización de entrada. En tal caso, la Oficina de Asilo y Refugio comunicará la situación al MAEC y a la Dirección General de Policía y de la Guardia Civil.

4.1.1.2.2. *Petición de asilo en Puestos Fronterizos*

Se establece otro procedimiento especial de siete días de duración en las solicitudes en frontera. Una vez formalizada la petición, se informa al ACNUR de la misma y el solicitante permanecerá en las dependencias del puesto fronterizo, hasta que la OAR haya decidido sobre la admisión o no a trámite de la misma, que deberá notificarse en el plazo de setenta y dos horas. Si la resolución es de inadmisión el solicitante podrá pedir un reexamen de la solicitud en el plazo de veinticuatro horas, que tendrá que ser resuelta en el plazo de dos días.

Si la solicitud es admitida a trámite se autorizará la entrada en España y se seguirá el trámite mediante el procedimiento ordinario

FIGURA 7. Proceso por motivos de asilo



4.1.2. Condiciones de admisión

Tras introducir las vías de entrada y su tramitación a través de la red administrativa puesta en funcionamiento para aplicar la política migratoria, este apartado se ocupa de los criterios que condicionan la admisión.

4.1.2.1. Condiciones de admisión: Estancia y Residencia

Siguiendo el enfoque de la actual política migratoria, la principal fuente generadora de criterios de admisión está relacionada con el mercado laboral, y por lo tanto se determina por las necesidades y el sistema de restricciones que el mismo mercado laboral establece. Asimismo, estos criterios siempre son el resultado de un consenso tripartito entre gobierno, sindicatos mayoritarios y empresarios, además de considerar también las

aportaciones de las Comunidades Autónomas, que son las que determinan las necesidades de sus mercados laborales.

Los nacionales de terceros países serán admitidos en España si entran por vía legal y presentan los documentos requeridos para cada situación particular. Si entran a España por motivos de estancia deberán estar en posesión del pasaporte y el visado, si procede. Si entran por motivos de residencia temporal, deberán estar en posesión del pasaporte, el visado, si procede, la autorización de residencia o la autorización de residencia y trabajo, acreditar que disponen de los recursos económicos suficientes para sufragar los gastos de su residencia y los de su familia si les acompaña, y también deberán acreditar que no tienen antecedentes penales. Las distintas tipologías de autorización de estancia y residencia se detallan a continuación.

Las autoridades competentes para valorar y resolver las solicitudes están detalladas en el apartado 4.1.1. *Procedimientos de entrada*, al estar ambos procedimientos muy ligados entre sí.

4.1.2.1.1. *Estancia*

ESTANCIA (TURISTA)

El solicitante podrá permanecer en España por un periodo ininterrumpido o suma de periodos sucesivos cuya duración total no exceda de 90 días por semestre.

Existen dos tipos de visados por estancia, el visado de corta duración, que permite la estancia hasta un máximo de tres meses; y el visado de estancia múltiple, que autoriza al extranjero a múltiples estancias cuya suma no podrá exceder de noventa días por semestre, durante un año.

Junto con la solicitud de visado es necesario acreditar otro tipo de información como el objeto del viaje, disposición de alojamiento, garantías de retorno, entre otras.

ESTANCIA PARA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS

Podrán optar a una *autorización de estancia por investigación y estudios* aquellos extranjeros que deseen realizar trabajos de investigación o formación no remunerados laboralmente, cursar o ampliar estudios, en cualesquiera centros docentes o científicos españoles públicos o privados oficialmente reconocidos.

El visado de estudios, necesario para realizar la entrada en España, habilitará al extranjero a permanecer en España en situación de estancia, cuya duración será igual a la del curso para el que esté matriculado o del trabajo de investigación que desarrolle. La autorización de estancia por estudios podrá prorrogarse anualmente, además existe la posibilidad de realizar actividades lucrativas laborales, siempre que se reúnan los requisitos pertinentes.

Para la obtención del visado de estudios y, por tanto, la autorización de estancia, el extranjero deberá haber sido admitido en un centro docente o científico español, público o privado, oficialmente reconocido, con indicación, según corresponda, de un horario que implique asistencia y/o de un plan de estudios, investigación o formación aprobado. Asimismo, deberá tener garantizados los medios económicos necesarios para sufragar el coste de sus estudios, así como los gastos de estancia y regreso a su país.

4.1.2.1.2. *Residencia*

La entrada por la vía de la residencia está supeditada a tres canales habituales que a continuación se detallan.

No obstante, y para casos que no se puedan acoger a ninguno de los supuestos que se detallan a continuación, se podrá conceder una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales (por razones de arraigo social o laboral, por razones de protección internacional, por razones humanitarias, por colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales determinadas reglamentariamente). Pueden acogerse al arraigo social o laboral aquellos nacionales de terceros países que puedan acreditar que han residido en España de forma continuada y durante un periodo mínimo de dos o tres años, según los casos. Asimismo, los solicitantes deben cumplir los siguientes requisitos: a) no tener antecedentes penales ni en España ni el país de origen u otro país de residencia; b) no tener prohibida la entrada a España; c) demostrar la existencia de relaciones laborales durante al menos un año o contar con un contrato de trabajo no inferior a un año; d) acreditar vínculos familiares con otros extranjeros residentes o presentar un informe que acredite su inserción social y que sea expedido por el Ayuntamiento del municipio donde reside (Ley Orgánica 4/2000, arts.31.1, 3 y 4; y art.45.2.b. de su Reglamento).

Los nacionales de terceros países que deseen residir en España no deben acreditar requisitos de integración para ser admitidos en territorio español.

RESIDENCIA SIN LLEVAR A CABO ACTIVIDADES LABORALES

Se entiende por “actividades no laborales” las actividades no económicas, y las actividades que no sean ni profesionales ni lucrativas. El solicitante deberá demostrar que cuenta con los recursos económicos suficientes para mantenerse durante el periodo de autorización de residencia. En esta categoría pueden entrar, por ejemplo, las personas retiradas, pensionistas, rentistas, etc.

AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA Y TRABAJO

La autorización de residencia y de trabajo acredita al beneficiario para residir y trabajar en España. Existen diversos tipos de autorizaciones de trabajo.

Autorización de trabajo por cuenta ajena

Se deben dar los siguientes condicionantes:

- que la situación nacional de empleo permita la contratación del trabajador extranjero (“catálogo de ocupaciones de difícil cobertura”);
- que se garantice al trabajador una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización de residencia y de trabajo;
- que las empresas solicitantes hayan formalizado su inscripción y estén al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social;
- que las condiciones fijadas en la oferta de trabajo se ajusten a la normativa;
- que se posea la titulación o se acredite la capacitación exigida para el ejercicio de la profesión;
- que los trabajadores extranjeros que se pretendan contratar no tengan antecedentes penales;
- que los trabajadores extranjeros no se encuentren en situación irregular en España.

Autorización de trabajo por cuenta propia

Se deben cumplir los siguientes condicionantes:

- cumplir con los requisitos exigidos por la legislación para la apertura y funcionamiento de la actividad proyectada;
- poseer la cualificación profesional o acreditar la experiencia necesaria para llevar a cabo una determinada actividad;
- acreditar la inversión prevista para iniciar la actividad;
- la certificación de colegiación cuando proceda;
- la previsión de que el ejercicio de la actividad producirá desde el primer año recursos económicos suficientes para la manutención y alojamiento del interesado;
- carecer de antecedentes penales;
- no estar en situación irregular en España.

REAGRUPACIÓN FAMILIAR

El solicitante de la reagrupación familiar debe llevar como mínimo un año residiendo en España y tener autorización para residir otro año más. Esta autorización beneficia a los familiares directos del solicitante (cónyuge, ascendientes cuando estén a cargo del reagrupante e hijos menores de 18 años) y les reconoce el derecho de solicitar una autorización de trabajo (para el cónyuge del solicitante, y sus hijos mayores de 16 años). Los cónyuges que obtengan una autorización de trabajo podrán solicitar una autorización de residencia independiente de la del reagrupante. También la podrá solicitar después de cinco años de residencia en España o bajo supuestos excepcionales (Reglamento de la Ley 4/2000, art.41.2).

La Tabla 1 sintetiza las condiciones de admisión para cada tipo de vía de entrada.

Tabla 1. Condiciones de admisión

| Vía de Entrada | Documentos requeridos | Duración de la autorización | Requisitos |
|---|--|--|--|
| Estancia (turista) | <ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte • Objeto del viaje • Acreditación de medios de subsistencia suficientes • Seguro médico • Disposición de alojamiento en España • Garantías de retorno (Billete de ida y vuelta) | No superior a tres meses | Cualquier nacional de un tercer país con pasaporte vigente y que disponga de los recursos económicos suficientes para su estancia |
| Estancia (estudios) | <ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte • Admisión en un centro docente • Contenido del plan de estudios • Seguro médico • Disposición de medios de subsistencia y alojamiento <p><i>Si la estancia de estudios es superior a seis meses:</i></p> <p>Certificado médico</p> <p>Certificado de antecedentes penales</p> | Será igual a la duración del curso para el que esté matriculado o del trabajo de investigación. Se puede prorrogar anualmente. | Nacionales de terceros países que hayan sido admitidos en un centro docente o científico para cursar estudios o realizar trabajos de investigación. Los solicitantes deben acreditar que disponen de los recursos económicos suficientes para sufragar su estancia |
| Residencia Sin actividades laborales | <ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte • Certificado de antecedentes penales • Certificado médico • Acreditación de medios de subsistencia suficientes | La autorización inicial será por un año. La primera y segunda renovación será por dos años cada una. | Nacionales de terceros países que tengan recursos económicos suficientes para sufragar el periodo que residan en España sin realizar actividades laborales. Los solicitantes deben acreditar que no tienen antecedentes penales |
| Residencia por Reagrupación familiar | <ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte • Certificado de antecedentes penales • Copia de autorización de residencia del reagrupante • Documentación que acredite los vínculos familiares • Certificado médico | La autorización de los reagrupados se renovará por el mismo periodo de tiempo que la del reagrupante. | El solicitante debe llevar residiendo en España como mínimo un año y tener una autorización de residencia para otro año más. |

| Vía de Entrada | Documentos requeridos | Duración de la autorización | Requisitos |
|-----------------------------|--|--|--|
| Residencia y Trabajo | <p>Por cuenta ajena</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte • Certificado de antecedentes penales • Certificado médico • Copia de autorización de residencia y de trabajo condicionada <p>Por cuenta propia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte • Certificado de antecedentes penales • Certificado médico • Titulación o acreditación de experiencia • Acreditación de recursos económicos para la inversión inicial • Proyecto de establecimiento o actividad a realizar • Autorizaciones o licencias para llevar a cabo la actividad | <p>La autorización inicial será por un año. Se podrá renovar (hasta dos veces) por un periodo de 2 años cada vez, siempre que el beneficiario acredite que mantiene la relación laboral o cuenta con un nuevo contrato u oferta laboral (para trabajadores por cuenta ajena).</p> <p>La autorización para trabajadores por cuenta propia se podrá renovar hasta dos veces por un periodo de 2 años cada vez, cuando se acredite la continuidad en la actividad que dio lugar a la autorización, así como el resto de requisitos pertinentes.</p> | <p>Por cuenta ajena</p> <p>Trabajadores extranjeros que obtengan trabajo en España por una de las vías previstas (régimen general, contingente o visado de búsqueda de empleo).</p> <p>Por cuenta propia</p> <p>Nacionales de terceros países que acrediten que tienen la cualificación profesional y dispongan de los recursos necesarios para la creación de empleo.</p> |

4.1.2.1.3. La exclusión explícita

Aunque existan situaciones en las que los inmigrantes cumplan con los requisitos establecidos por la ley, en aplicación de las disposiciones previstas en el Código de Fronteras de Schengen y en la legislación nacional vigente, la prohibición de entrada será aplicada a aquellos nacionales de terceros países que se encuentren bajo uno de los siguientes supuestos:

- hayan sido previamente expulsados de España o hayan sido objeto de una medida de devolución y se encuentren dentro del plazo de prohibición de entrada;
- sean reclamados por delitos graves por parte de las autoridades policiales y judiciales de otro país, siempre que los hechos por los que figuran reclamados constituyan delito en España;

- hayan sido objeto de prohibición expresa de entrada;
- tengan prohibida la entrada en virtud de convenios internacionales en los que España sea parte⁸.

En caso de que un nacional de un tercer estado deba ser retornado a su país de origen o tránsito por encontrarse irregularmente en el territorio nacional o por no cumplir con los requisitos de entrada y este proceso no se pueda llevar a cabo de inmediato, se dispone de los Centros de Internamiento de Extranjeros. Estos establecimientos no tienen el carácter de centro penitenciario y su gestión y administración recae en el Ministerio del Interior. La decisión del ingreso de un extranjero en el Centro correspondiente recae en el Juez de Instrucción competente según criterios de jurisdicción territorial.

4.1.2.2. Condiciones de admisión: Asilo

La Oficina de Asilo y Refugio (OAR) es el órgano responsable de tramitar las solicitudes de asilo. La OAR fue creada en 1992 y reconocida legalmente en 1995 por el Reglamento de aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo vigente⁹. Este organismo integra todos los funcionarios y servicios implicados en la tramitación y concesión de las solicitudes de asilo. Entre sus líneas de acción destacan el proceso de tramitación, el proceso de resolución, la información y orientación a los interesados, así como la documentación.

Los solicitantes de asilo que lleguen a España y se les reconozca la condición de refugiado tendrán derecho a una autorización de residencia. La protección por razones humanitarias queda, en virtud del artículo 17.2 de la Ley 5/84, modificada por la ley 9/94, reconducida a la legislación ordinaria de extranjería.

Para los solicitantes de asilo admitidos a trámite se concede una autorización de estancia o permanencia temporal —de hasta 6 meses—, la cual se renueva si al término de este plazo todavía no ha recaído resolución sobre la solicitud de asilo. Igualmente, una vez transcurridos seis meses sin que haya recaído resolución, los solicitantes de asilo obtienen una autorización para trabajar, cuya vigencia se extiende hasta la resolución de su solicitud.

⁸ Ministerio del Interior

http://www.mir.es/SGACAVT/extranje/regimen_general/entrada/pro_entrada.html

⁹ Real decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de aplicación de 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.

Asimismo, los solicitantes de asilo y los refugiados tienen reconocido el derecho de acceso a programas sociales. Algunos de ellos se resumen en el siguiente cuadro.

| Solicitantes de asilo | Refugiados |
|--|---|
| Alojamiento en centros de acogida | Integración sociolaboral |
| Ayuda económica para alojamiento y manutención | Ayudas de acceso a la vivienda |
| Asistencia sanitaria | Formación educativa y profesional |
| Asesoramiento legal | Servicio de interpretación y traducción |
| Servicio de interpretación y traducción | Ayudas de emergencia |
| Retorno o reasentamiento | Ayudas a ancianos y discapacitados |
| Ayudas de emergencia | Reagrupación familiar |
| Otras ayudas | Retorno y reasentamiento |

Los programas sociales suelen ser ofrecidos por las organizaciones no gubernamentales que trabajan con este colectivo. En España, las organizaciones más importantes especializadas en solicitantes de asilo y refugiados y que cuentan con una red de centros de acogida son la Cruz Roja Española, CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) y ACCEM (Asociación Católica Española de Migraciones).

Otras entidades que apoyan y prestan servicios sociales a refugiados y solicitantes de asilo son, entre otras, COMRADE (Comisión de Defensa de los Refugiados, Asilados e Inmigrantes), KARIBU y CIR (Comité Internacional de Rescate).

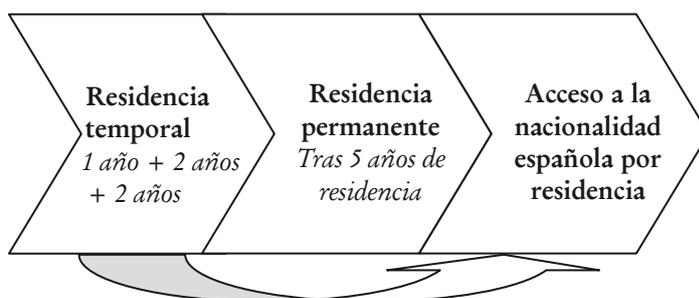
Asimismo, los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) proporcionan alojamiento, manutención y ayuda psicosocial a los solicitantes de asilo y de refugio con el objetivo de facilitar su integración en la sociedad española. Estos centros públicos sólo se dirigen a los solicitantes de asilo y de refugio que no dispongan de recursos económicos suficientes y cuya solicitud de asilo haya sido admitida a trámite. Los beneficiarios que se alojen en los CAR sólo podrán estar durante un periodo máximo de seis meses, renovable por otros seis meses si las condiciones lo requiriesen.

4.1.3. Residencia legal

Son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir. Los residentes podrán encontrarse en la situación de residencia temporal o residencia permanente.

El nacional de un tercer país que entre a España con una autorización de residencia deberá renovarla, siempre que cumpla los requisitos establecidos, para poder acceder a la residencia permanente y, si así lo desea, a la nacionalidad española. En cada una de estas fases se deben seguir ciertos procedimientos. A continuación, se detallan las distintas etapas por las que un inmigrante pasa a consolidar su residencia en España hasta llegar, si así lo desea, a la demanda de nacionalidad española. La Figura 8 siguiente sintetiza las etapas.

FIGURA 8. *Etapas de residencia legal (regla general).*



Primera etapa: La residencia temporal

Una vez obtenida la autorización de residencia descrita en el anterior apartado, el beneficiario entra a España en situación legal. Sin embargo, la posesión de la autorización de residencia es temporal (autorización inicial de 1 año de duración) y sólo es un primer paso para residir definitivamente en España. Después del primer año deberá tramitar la renovación de dicha autorización inicial.

El extranjero que desee renovar su autorización de residencia temporal deberá solicitarla, mediante el modelo oficial, durante los 60 días naturales previos a la fecha de expiración de la vigencia de su autorización.

La presentación de la solicitud en el plazo señalado prorroga la validez de la autorización anterior hasta la resolución de procedimiento. También se prorrogará hasta la resolución del procedimiento en el supuesto en que la solicitud se presentase dentro de los tres

meses posteriores a la fecha en que hubiera finalizado la vigencia de la anterior autorización, sin perjuicio de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador por la infracción en que se hubiese incurrido.

La resolución favorable se notificará al interesado en el plazo de tres meses, con indicación de las cantidades que corresponda abonar en concepto de tasas por la concesión de la renovación solicitada, así como por la expedición de la nueva Tarjeta de Identidad de Extranjero. En el supuesto de que la Administración no resuelva expresamente en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud se entenderá que la resolución es favorable.

La autorización de residencia temporal renovada tendrá una vigencia de dos años, salvo que corresponda obtener una autorización de residencia permanente.

Segunda etapa: La residencia permanente

Para acceder a la residencia permanente, los nacionales de terceros países deben realizar dos renovaciones (por dos años cada una) de su autorización de residencia temporal inicial, manteniendo siempre los condicionantes que le permitieron acceder a la primera autorización.

En general, tendrán derecho a obtener una autorización de residencia permanente los extranjeros que acrediten haber residido legalmente y de forma continuada en el territorio español durante cinco años.

En el plazo de tres meses desde la solicitud, la Administración competente resolverá lo que corresponda. En el supuesto de que la Administración no resuelva expresamente en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud se entenderá que la resolución es favorable.

Tercera etapa: El acceso a la nacionalidad española por residencia

La residencia legal puede culminar, si el inmigrante así lo desea, con la adquisición de la nacionalidad española. Para algunos autores, ello sería la coronación de un exitoso proceso de integración

El marco regulador específico del acceso a la nacionalidad por residencia se halla en el Código Civil, concretamente en los artículos 17 a 28 en la Ley de Registro Civil (arts. 63

a 68) y en su Reglamento de desarrollo (arts. 220 a 237)¹⁰. La autoridad responsable para tramitar y conceder la nacionalidad española es la Dirección General de los Registros y del Notariado incardinada en el Ministerio de Justicia.

La residencia legal en España durante el periodo establecido en el Código Civil habilita para solicitar la nacionalidad española. Es la vía no automática más común para adquirir la nacionalidad, habiendo sido utilizada en los últimos años por miles de inmigrantes. La residencia ha de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición.

El periodo general de residencia es de 10 años pero se establecen periodos reducidos:

- De cinco años: para quienes hayan aportado la condición de refugiados.
- De dos años: para quienes sean nacionales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes (descendientes de los judíos expulsados de España en el siglo XV).
- De un año: cuando el solicitante hubiera nacido en territorio español, cuando no hubiera ejercitado oportunamente la facultad de optar, cuando haya estado sujeto a tutela de españoles, cuando lleve un año casado o sea viudo de un español, cuando es nacido fuera de España de padre, madre, abuelo o abuela que originariamente hubieran sido españoles.

Además de la residencia legal, se exigen otros requisitos:

En primer lugar, los solicitantes de la nacionalidad española por residencia deberán acreditar su buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española. De forma general, la buena conducta cívica se acredita mediante la ausencia de antecedentes penales y policiales tanto en España como en el país de origen. La verificación del suficiente grado de integración se realiza a través de una entrevista que no está sujeta

¹⁰ Los textos citados pueden consultarse en los siguientes enlaces:

Código Civil – Real Decreto de 24 de julio de 1889 (Arts. 17 a 28) - <http://www.mjusticia.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobnocache=true&blobtable=ley&blobwhere=1077019255826&ssbinary=true>

Ley del Registro Civil – Ley, de 8 de junio de 1957, reguladora del Registro Civil (Arts. 63 a 68) - <http://www.mjusticia.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobnocache=true&blobtable=ley&blobwhere=1076948767127&ssbinary=true>

Reglamento del Registro Civil – Real Decreto, de 14 de noviembre de 1958, por el que se publica el Reglamento del Registro Civil (Arts. 220 a 237) - <http://www.mjusticia.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobnocache=true&blobtable=ley&blobwhere=1076948767133&ssbinary=true>

a especificaciones concretas, como lo es en algunos países la necesaria realización de exámenes oficiales para determinar el conocimiento del idioma y la cultura del país del que pretenden ser nacionales.

TABLA 2. *Tiempo de residencia requerido según la nacionalidad*

| | Tiempo de residencia |
|--|----------------------|
| Norma general | 10 años |
| Refugiados | 5 años |
| Países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal y origen sefardí | 2 años |
| Nacidos en territorio español | 1 año |
| Los que no han ejercitado oportunamente la facultad de optar | 1 año |
| Los que hayan estado sujetos a tutela de españoles | 1 año |
| Personas casadas o viudas de ciudadanos/as españoles/as | 1 año |
| Nacidos fuera de España de padre, madre, abuelo o abuela que originalmente hubieran sido españoles | 1 año |

Posteriormente, la adquisición de la nacionalidad por residencia exige la renuncia a la nacionalidad anterior, salvo si se trata de la de un país iberoamericano, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal. En España se ha establecido un régimen de doble nacionalidad a través de la conclusión de convenios bilaterales con determinados países iberoamericanos.¹¹

Por último, una vez concedida la nacionalidad por residencia, se inscribirá el certificado de nacimiento del solicitante en el Registro Civil, con una nota marginal donde consten los datos relativos a la concesión de la nacionalidad española.

En resumen, en el procedimiento de adquisición de la nacionalidad por residencia intervienen varios actores:

¹¹ El régimen convencional bilateral español sigue hoy comprendiendo los convenios de doble nacionalidad firmados con Chile, de 22 de mayo de 1958; Perú, de 16 de mayo de 1959; Paraguay, de 25 de junio de 1959; Nicaragua, de 25 de julio de 1961; Guatemala, de 28 de julio de 1961; Bolivia, de 12 de Octubre de 1961; Ecuador, de 4 de marzo de 1964; Costa Rica, de 8 de junio de 1964; Honduras, de 15 de junio de 1966; República Dominicana, de 15 de marzo de 1968; Argentina, de 14 de abril de 1969; y Colombia, de 27 de junio de 1979.

1. Los Registros Civiles que instruyen el expediente y realizan los trámites posteriores a la resolución de concesión (juramento, renuncia a la nacionalidad anterior, inscripción del nacimiento).
2. La Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia, que concede o deniega la nacionalidad española mediante resolución.

Ambas instancias se han visto afectadas por el incremento de las solicitudes de nacionalidad, lo que ha llevado a la adopción de las siguientes medidas:

- En los Registros Civiles: informatización de los mismos, desarrollo de sistemas informatizados de gestión de expedientes, desarrollo de sistemas de cita previa o gestión de agendas, optimización de los recursos humanos de dichos Registros.
- En la Dirección General de los Registros y del Notariado: incremento del personal, aprobación de programas extraordinarios para reducir las bolsas de trabajo acumuladas, desarrollo de la aplicación informática de nacionalidad, utilización de procesos automáticos de intercomunicación con otros organismos (Ministerio de Interior y Centro Nacional de Inteligencia) y modificaciones del procedimiento reduciendo y evitando duplicidades en la aportación de documentos.

4.1.4. Condiciones de acceso al mercado de trabajo: el régimen general y el contingente

Las condiciones de acceso al mercado laboral vienen determinadas por dos mecanismos establecidos por la legislación española en materia de inmigración. En primer lugar, los nacionales de terceros países pueden acceder al mercado laboral español a través del régimen general. En segundo lugar, los trabajadores extranjeros pueden ser contratados a través del contingente anual. A continuación se explican ambos mecanismos, aunque se hace más hincapié en el segundo, por ser una de las características que definen la política de inmigración española en relación a los trabajadores extranjeros.

Antes de avanzar, se debe también contextualizar la política española de inmigración con relación al mercado de trabajo. Desde la primera ley sobre inmigración, Ley de 1985, hasta la actualidad, la política de inmigración laboral española ha debido afrontar el reto de la falta de ordenación en la entrada de trabajadores inmigrantes. Actualmente, se ha logrado adoptar una normativa clara y estructurada que ordena la entrada de los flujos migratorios por motivos laborales. Esta entrada, a través del régimen general o del contingente, queda siempre subordinada a la situación del mercado laboral.

4.1.4.1. El régimen general

El régimen general es el mecanismo más antiguo que prevé la legislación española sobre inmigración. Mediante este canal de contratación legal de trabajadores extranjeros, el empleador en España y el trabajador extranjero se ponen en contacto sin intermediación previa de la Administración española. Ésta sólo interviene para conceder o denegar la autorización de residencia y de trabajo solicitada por el empleador que ha logrado un acuerdo con un trabajador extranjero que reside fuera de España.

En el punto *4.1.1 Procedimientos de entrada* se detallan las autoridades competentes para valorar y resolver las solicitudes de residencia y trabajo.

4.1.4.2. El contingente

La vía del contingente ha sido utilizada por los distintos gobiernos españoles desde los años noventa. Sin embargo, la nueva regulación que aparece en el año 2000 (Ley Orgánica 4/2000 y sus posteriores modificaciones) reformula el contingente con el objetivo de utilizar este canal como un mecanismo importante para ordenar la entrada laboral de los trabajadores inmigrantes.

Desde 2001, España se ha convertido en uno de los mercados de trabajo más atractivos para la población inmigrante. Desde la llegada del gobierno socialista, se ha reconocido que el enfoque adecuado no es tanto el vínculo entre flujos migratorios y políticas más restrictivas, sino la ordenación de los flujos migratorios hacia una inmigración legal, y la eliminación del trabajo en la economía informal. Por este motivo, y por la imposibilidad real de la población española de abastecer los casi 690.000 puestos de trabajo anuales que se han creado en el periodo 2001 a 2005, los flujos de trabajadores extranjeros que llegaban a España se ha intensificado. El contingente ha ayudado a regular y ordenar la llegada intensificada de trabajadores extranjeros.

El contingente es un listado que el Gobierno publica de forma anual y con la participación de las Comunidades Autónomas y de las organizaciones empresariales y sindicales. Este listado recoge, de acuerdo con la situación del mercado estatal de trabajo, las ofertas de trabajo de difícil cobertura que, no siendo cubiertas por la población residente en España, se ofrecen a los potenciales trabajadores extranjeros que residen fuera de España.

El contingente tiene tres apartados distintos. En primer lugar y principal tipo de contingente, el que ofrece un listado de **ofertas laborales de carácter estable**. En segundo lugar, ofrece un cupo de **visados para la búsqueda de empleo**. Y, finalmente, esta-

blece los mecanismos de contratación para **trabajadores de temporada**. La selección de los trabajadores extranjeros para las ofertas laborales de carácter estable se realiza en el país de origen con la colaboración de las autoridades españolas y de las autoridades del país en el que se encuentran los candidatos, pudiendo también participar, directa o indirectamente, los empresarios que pretendan contratar por esta vía.

La gestión del contingente corresponde a la Administración española tanto en territorio español, recogiendo las ofertas efectivas por parte de los empresarios, como en el país de origen, a través del proceso de selección de los candidatos en estrecha colaboración con las autoridades de dicho país. Los terceros países a los que se presentará el listado de puestos ofertados por el mercado laboral español son, preferentemente, los países con los que España ha firmado Acuerdos de Regulación y Ordenación de los Flujos, tal como se ha mencionado anteriormente.

Cabe destacar que las cifras que anualmente se aprueban son provisionales, pudiendo ser modificadas con el objetivo de adaptarlas a la situación cambiante del mercado de trabajo. Para el año 2008, el contingente consta de 15.731 puestos de difícil cobertura que pasan a ser ofertadas a los países con los que España ha firmado acuerdos de colaboración para la regulación y ordenación de los flujos migratorios. De acuerdo con la normativa relativa a la definición del contingente, las plazas están delimitadas territorial y sectorialmente. La Tabla 3 muestra la distribución territorial del contingente por Comunidades Autónomas. Los sectores de actividad solicitados pueden consultarse en el Acuerdo aprobado por el Consejo de Ministros.¹²

Según los datos, Cataluña y Madrid encabezan con diferencia la demanda de mano de obra contratada en origen.

El propio Acuerdo por el que se regula el Contingente anual establece la posibilidad de conceder visados para la búsqueda de empleo. Esta opción aparece por la complejidad en la gestión del contingente. Los problemas en la gestión de las ofertas, tanto por parte de España como de los países de origen, han provocado que en varias ocasiones no se logre cubrir las plazas ofertadas anualmente por cada contingente.

El número de visados para la búsqueda de trabajo se determina en el contingente anual. A través de este mecanismo, el empleador puede contratar directamente a la persona que mejor cumpla el perfil de la plaza ofertada, salvando así los problemas de indefinición y de tramitación a través del contingente tradicional. Este tipo de visado se dirige prin-

¹² Contingente de trabajadores extranjeros estables 2008.
http://extranjeros.mtin.es/es/ModelosSolicitudes/archivos/ACUERDO_CONTINGENTE_2008.pdf

principalmente a los hijos y nietos de españoles que residen fuera de España. Sin embargo, también puede concederse a trabajadores extranjeros que no se encuentren en España y que deseen trabajar en sectores de actividad en los que se ha detectado la importancia de que el empleador y el candidato tengan contacto presencial, como es el caso del trabajo doméstico o la hostelería.

TABLA 3. *Demanda de mano de obra por Comunidades Autónomas. Contingente 2008*

| CC.AA. | Contingente |
|----------------------|-------------|
| Total | 15.731 |
| Cataluña | 6.171 |
| Madrid | 4.282 |
| Galicia | 1.345 |
| Navarra | 725 |
| Aragón | 692 |
| Valencia | 471 |
| País Vasco | 445 |
| Castilla y León | 316 |
| Andalucía | 286 |
| Castilla - La Mancha | 272 |
| Murcia | 260 |
| Cantabria | 135 |
| Canarias | 130 |
| Extremadura | 100 |
| Illes Balears | 67 |
| Asturias | 34 |

Por último, el contingente también establece las normas de procedimiento a seguir para la contratación de trabajadores de temporada. A diferencia de las ofertas laborales de carácter estable, el contingente no planifica ni concreta el volumen de la contratación de trabajadores de temporada. Entre las normas recogidas en el contingente para los trabajadores de temporada, y de acuerdo con la normativa vigente, se establece que la autorización de trabajo y residencia para los trabajadores de temporada no puede superar los nueve meses, y en ningún caso los 12 meses para los trabajadores temporales de obras y servicios (Reglamento de la Ley 4/2000, art.55). Pasado este periodo, el trabajador de temporada deberá regresar a su país de origen.

Las empresas que deseen contratar a trabajadores de temporada deberán acreditar que disponen de alojamiento adecuado para ellos, organizar los viajes de llegada a España y de regreso al país de origen, y obtener el compromiso –mediante formulario— del trabajador de regresar a su país una vez concluida la relación laboral. Los trabajadores extranjeros que no retornen a su país una vez finalizado el contrato no podrán acceder a otras ofertas laborales en España durante un periodo de tres años.

4.1.5. Retorno

El retorno de los nacionales de terceros países puede ser obligatorio o voluntario.

4.1.5.1. El retorno obligatorio

El retorno obligatorio se aplica a aquellos nacionales de terceros países que no cumplen con los requisitos de entrada, no disponen de una autorización válida, están en situación irregular en territorio español, o no han efectuado la orden de expulsión dictada por las autoridades españolas. Del mismo modo, los nacionales de terceros países que incurran en una falta grave o muy grave durante su periodo de residencia en España podrán ser expulsados, previa tramitación del expediente administrativo. Para casos en que el nacional de un tercer país no haya respetado la prohibición de entrada en España dictada por las autoridades españolas o que intente entrar de forma ilegal a territorio español, no será necesaria la tramitación de un expediente de expulsión. Las personas que sean expulsadas de España no podrán volver a entrar a España por un periodo mínimo de tres años y máximo de diez. Los trabajadores temporeros y los beneficiarios de un visado para búsqueda de empleo que, después de tres meses, no hayan logrado encontrar un trabajo también deberán retornar a su país.

El Gobierno podrá adoptar medidas cautelares para aquellas personas que estén en proceso de expulsión. Entre las medidas cautelares destacan la presentación periódica ante las autoridades competentes; la residencia obligatoria en un determinado lugar; la retirada del pasaporte; la detención cautelar durante un periodo máximo de 72 horas; o el internamiento preventivo.

La denegación de entrada a un nacional de un tercer país que no reúna los requisitos necesarios para la entrada en España conllevará que sea retornado a su país. En cualquier caso, durante la tramitación de la resolución de retorno, el interesado contará con asistencia jurídica gratuita. El retorno deberá ser efectuado en las siguientes 72 horas desde que se acuerde la decisión. Si no se hace efectivo en este plazo, las autoridades

competentes determinarán el ingreso del afectado en un Centro de Internamiento hasta el momento del retorno (Ley Orgánica 8/2000, art.60). El internamiento de la persona que debe ser retornada se comunicará a la Embajada o Consulado de su país, y si no es posible, se comunicará al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El internamiento en el Centro de Internamiento de Extranjeros no puede superar los cuarenta días. Si pasado este plazo, la autoridad judicial determina que la expulsión no podrá llevarse a cabo, el individuo deberá ser puesto en libertad. Los extranjeros ingresados en Centros de Internamiento tendrán reconocidos el derecho a ser informado de su situación; el derecho a que se vele por su vida e integridad física; el derecho a recibir asistencia médica; el derecho a traducción, entre otros.

La tramitación de la expulsión de nacionales de terceros países en situación irregular es más rápida para los inmigrantes con cuyos países de origen España ha firmado acuerdos de readmisión. Hasta el momento, España ha firmado Acuerdos de Readmisión con Argelia, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Francia, Guinea Bissau, Italia, Letonia, Lituania, Macedonia, Marruecos, Mauritania, Polonia, Portugal, Rumania y Suiza¹³.

4.1.5.2. El retorno voluntario

El retorno voluntario de los nacionales de terceros países que residen en España ha sido objeto de los Acuerdos de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios. En todos ellos, se defiende como objetivo la reinserción en el país de origen de los trabajadores que deseen retornar.

Los nacionales de terceros países que deseen acogerse al Plan de Retorno deben cumplir con una serie de requisitos: a) no disponer de recursos económicos y estar en una situación de vulnerabilidad social por determinadas circunstancias, b) haber residido en España por un periodo mínimo de seis meses, c) presentar un informe de los Servicios Sociales del ayuntamiento donde reside o de una ONG especializada, d) presentar una declaración de voluntariedad de retorno.

Los beneficiarios del Plan de Retorno Voluntario tendrán acceso a servicios de información y asesoramiento, a un billete de retorno internacional a su país de origen con los gastos de tránsito incluidos, a gastos de medicamentos o acompañamiento previa justificación, a una ayuda económica de 50 euros para cada miembro de la unidad familiar, y a una

¹³ Acuerdos de Readmisión firmados por España – <http://extranjeros.mtin.es/es/NormativaJurisprudencia/Internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosReadmission/>

ayuda económica para la reintegración en el país de origen que puede oscilar alrededor de los 400 euros por persona y hasta un máximo de 1.600 euros por unidad familiar¹⁴.

La autoridad responsable del Plan de Retorno Voluntario es el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en colaboración con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y otras ONGs especializadas en la materia. Entre las ONGs que colaboran en el Plan de Retorno Voluntario destacan la Asociación América España Solidaridad y Cooperación (ACCEM), la Asociación Comisión Católica Española de Migración (AESCO), Cáritas Española, CEPAIM, Cruz Roja Española, Movimiento para la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) y RESCATE.

El Plan de Retorno Voluntario no se dirige únicamente a las personas inmigrantes, también pueden acogerse los solicitantes de asilo, así como refugiados y apátridas. Los interesados en esta medida deben dirigirse a las ONGs mencionadas, a los servicios sociales de los ayuntamientos donde residen o a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Si bien esta cuestión ha sido un tema de interés para el Gobierno español, así lo demuestran los Acuerdos de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios que ha firmado con distintos países, en el que la posibilidad del retorno voluntario es uno de los puntos aprobados o también había sido tratado en la Ley 4/2000, ha tomado mayor cariz en el actual contexto de crisis económica. Un ejemplo de este mayor interés en la cuestión es el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de Septiembre, sobre la posibilidad de canjear las prestaciones de desempleo de forma conjunta para aquellos nacionales de terceros países que regresen a su país de origen de forma voluntaria¹⁵.

El Gobierno pretende con esta medida ayudar a los trabajadores extranjeros que han contribuido al crecimiento económico de nuestro país, y que han decidido volver al suyo de origen, para que su retorno se realice en las mejores condiciones posibles, proporcionándoles un capital que, sin duda, favorecerá las posibilidades de reinserción laboral en sus naciones.

Esta iniciativa tiene voluntad de convertirse en permanente, para facilitar las denominadas «migraciones circulares», que permiten a las personas migrantes decidir su estancia en España de acuerdo tanto a las oportunidades laborales de su país de origen como a las de nuestro país. Por otra parte, trata también de favorecer el desarrollo de los países de

¹⁴ Plan de Retorno Voluntario – www.mtin.es/es/Guia/texto/guia_14_45_5.htm y www.mtin.es/es/migraciones/Integracion/Integralnmigrantes/docs/Info_General_Programa_Retorno.pdf

¹⁵ Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

origen de los flujos migratorios de nuestro país, con la llegada de personas cualificadas, con experiencia profesional y recursos económicos para continuar trabajando allí.

La percepción anticipada y acumulada por parte del trabajador extranjero de la prestación por desempleo a que tuviera derecho exige, lógicamente, que el trabajador retorne efectivamente a su país de origen en el plazo de treinta días y que se comprometa a no volver a España en el plazo de tres años.

Asimismo, el texto también recoge, por un lado, la posibilidad de que los beneficiarios de esta medida también puedan recibir ocasionalmente ayudas directas para el retorno (para el desplazamiento de los trabajadores extranjeros). Por otro lado, se contempla la posibilidad de que los solicitantes se beneficien de acciones preparatorias del retorno, en materia de información, orientación y formación para el emprendimiento de una actividad económica (Real Decreto-Ley 4/2008, Disposición Adicional Única).

4.2. Vínculos con otras áreas políticas

4.2.1. Integración

En materia de políticas públicas de integración de inmigrantes es preciso señalar su íntima conexión con otras políticas públicas de carácter general, como las de educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, mujer, infancia y juventud e igualdad de trato. Por ello, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) está estructurado en 12 áreas de intervención, que contienen los objetivos, las estrategias a adoptar y las medidas a desarrollar en cada uno de estos campos. Por otra parte, este Plan ha de contemplarse también en conexión con las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos autonómicos y locales, a quienes corresponden la mayoría de las competencias en tales ámbitos. El principal instrumento de coordinación de dichas políticas con el Plan Estatal es el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración, dotado con 200 millones de Euros anuales. Este Fondo es distribuido entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos en función de criterios objetivos de presencia inmigrante en su territorio y se concreta en Planes de Acción concertados anualmente con el Gobierno nacional, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Posteriormente, una comisión de seguimiento analiza la ejecución de estos Planes de Acción y prepara las nuevas prioridades para el ejercicio siguiente.

A continuación se detallan los objetivos dentro de cada una de las áreas de intervención del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010). Para su consecución se han diseñado programas específicos vinculados a ellos.

4.2.1.1. Acogida

Objetivo 1: Proporcionar a las personas inmigrantes las herramientas necesarias para alcanzar un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes en igualdad de condiciones respecto de la población autóctona.

El tercer sector y los ayuntamientos juegan un papel clave en la acogida de ahí la importancia de reforzar su participación en la planificación, implementación y seguimiento de los diferentes programas. Programas que, partiendo de la concepción integral de la acogida, deben ser capaces de adaptarse a las necesidades que cada proyecto migratorio lleva implícitas.

Objetivo 2: Articular una Red Estatal de Dispositivos de Acogida Integral en todo el territorio nacional, capaz de dar respuesta a las necesidades de acogida integral, acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada.

En dicha Red se prevé la participación de las distintas Administraciones Públicas y las ONGs especializadas. La Red debe ser capaz de ofrecer un servicio de calidad, de proporcionar información sobre los recursos disponibles en cada momento en todo el territorio nacional y de dar una respuesta ágil, flexible y equilibrada a las situaciones de emergencia que pudieran producirse.

4.2.1.2. Educación

Objetivo 1: Garantizar el acceso del alumnado inmigrante a las etapas de educación obligatoria en igualdad de condiciones.

Objetivo 2: Garantizar una educación obligatoria de calidad, independientemente de la condición o procedencia del alumno.

Objetivo 3: Adecuar el sistema educativo a la diversidad del alumnado gestionando adecuadamente dicha diversidad y fomentando la adquisición de conocimientos y competencias interculturales.

Así mismo es importante promover actuaciones dirigidas al mantenimiento de la lengua y cultura de origen de los alumnos inmigrantes.

Objetivo 4: Transformar la escuela en espacio de comunicación, convivencia e integración en el entorno.

Objetivo 5: Facilitar el acceso del alumnado inmigrante a etapas no obligatorias (educación infantil y etapas postobligatorias).

La consecución de una igualdad de oportunidades para el alumnado inmigrante requiere adoptar aquellas medidas que le permitan acceder en pie de igualdad a las etapas de enseñanza no obligatoria.

Objetivo 6: Mejorar el acceso de los inmigrantes a la formación de adultos.

Objetivo 7: Mejorar los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas.

4.2.1.3. Empleo

Objetivo 1: Adecuar la normativa sobre el empleo y Seguridad Social, a fin de garantizar la igualdad de derechos y deberes.

Se pretende revisar algunas normas laborales y de Seguridad Social que ante la presencia significativa de inmigrantes en el mercado de trabajo requieren adaptaciones, ratificar instrumentos internacionales que garanticen la igualdad de trato y fomentar la firma de Convenios bilaterales de Seguridad Social.

Objetivo 2: Mejorar de modo continuado la gestión de los flujos migratorios.

Con este objetivo se persigue la evaluación continua del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura, del Contingente Anual y de los dispositivos de acceso legal al mercado de trabajo en España para la mejor adecuación de los flujos a las necesidades de dicho mercado; también se persigue la agilización de los tramites administrativos tanto en el exterior como en la gestión de las renovaciones de autorizaciones de residencia y de trabajo en España.

Objetivo 3: Promover el mantenimiento del empleo, la promoción profesional y la formación, así como la adecuación de las competencias de la población trabajadora inmigrante a las oportunidades del mercado de trabajo.

Se busca también fomentar la profesionalización de actividades en las que las personas inmigrantes tienen una elevada presencia y las iniciativas empresariales entre la población inmigrada, así como la difusión de las normas de seguridad en el trabajo.

Objetivo 4: Mejorar los dispositivos de intermediación en el mercado laboral.

Con este objetivo se persigue revisar los protocolos de intermediación para adecuarlos a las nuevas necesidades, formar a los profesionales en gestión del empleo en cuestiones relativas a la inmigración y mejorar el conocimiento del funcionamiento de los mercados de trabajo y de las estructuras ocupacionales tanto en España como en los países de origen.

Objetivo 5: Luchar contra la contratación irregular de trabajadores inmigrantes en la economía sumergida.

Objetivo 6: Luchar contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades de las personas inmigrantes en el mercado de trabajo y en las empresas.

Objetivo 7: Fomentar la gestión de la diversidad en las empresas.

4.2.1.4. Vivienda

Objetivo 1: Ampliar el peso de la vivienda protegida en el conjunto de los mercados de la vivienda y promover un mayor equilibrio en las formas de tenencia de la vivienda para colectivos con bajos ingresos.

Objetivo 2: Prevenir la generación de situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento en la fase de asentamiento inicial.

Objetivo 3: Luchar contra la discriminación de las personas inmigrantes en el mercado de la vivienda.

Objetivo 4: Mejorar la convivencia y prevenir la segregación residencial.

4.2.1.5. Servicios Sociales

Objetivo 1: Adecuar el Sistema Público de servicios sociales a las necesidades de una sociedad más diversa, para garantizar el acceso al mismo a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.

Objetivo 2: Potenciar los Servicios Sociales para garantizar el acceso a los mismos a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.

Se pretende potenciar el Sistema Público de servicios sociales para eliminar las barreras de acceso a estos recursos, y que no se produzca competencia entre la población inmigrante y autóctona en situación de especial vulnerabilidad.

Objetivo 3: Desarrollar medios de coordinación institucional y de gestión de la información de la que disponen las distintas Administraciones y Entidades que trabajan en el sector de servicios sociales.

4.2.1.6. Salud

Objetivo 1: Garantizar el derecho a la protección de la salud a las personas inmigrantes.

Objetivo 2: Mejorar la identificación de las necesidades socio-sanitarias de la población inmigrante.

Objetivo 3: Mejora de la formación del personal sanitario en técnicas de gestión de la salud de la población inmigrante.

4.2.1.7. Infancia y Juventud

Objetivo 1: Favorecer el acceso normalizado de menores y jóvenes de origen inmigrante a programas de infancia y juventud.

Objetivo 2: Promover la atención e intervención social en niños y niñas y jóvenes inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad.

Objetivo 3: Apoyar la participación social de niños y niñas y jóvenes inmigrantes.

4.2.1.8. Igualdad de Trato

Objetivo 1: Luchar contra la discriminación por motivo de origen racial o étnico en el marco de la lucha contra toda forma de discriminación, para garantizar la igualdad de oportunidades.

Objetivo 2: Incluir la igualdad de trato en todas las políticas públicas.

Objetivo 3: Poner en marcha instrumentos de promoción de la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.

4.2.1.9. Mujer

Objetivo 1: Incorporar la perspectiva de género en todas las fases de las políticas migratorias.

Objetivo 2: Favorecer el acceso normalizado de las mujeres inmigrantes a programas específicos dirigidos a mujeres en general.

Objetivo 3: Facilitar la integración social de las mujeres inmigrantes que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

4.2.1.10. Participación

Objetivo 1: Consolidar el movimiento asociativo inmigrante y su interacción con el tejido asociativo general.

Es preciso reforzar el aún incipiente tejido asociativo inmigrante. Simultáneamente, se trata de asegurar que el movimiento asociativo inmigrante no evolucione en un sentido aislacionista o de repliegue identitario, sino, al contrario, que sirva para multiplicar las interacciones con la población autóctona y mejorar el conocimiento, el aprendizaje y la adaptación mutua.

Objetivo 2: Aumentar el nivel de participación de inmigrantes en las asociaciones de carácter general.

Objetivo 3: Ampliar y mejorar los cauces de participación política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

Un componente esencial de la participación en los asuntos públicos es la posibilidad de tomar parte en las elecciones, en especial en el ámbito local, ya sea votando o presentándose como candidato o candidata. Por ello, deben aprovecharse al máximo las opciones que brinda la Constitución Española para otorgar derechos de participación política a la población inmigrada y promover Convenios bilaterales con los principales países de origen de la población inmigrada que posibiliten la reciprocidad de este derecho.

4.2.1.11. Sensibilización

Objetivo 1: Mejorar la imagen pública de la inmigración y promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad.

Objetivo 2: Generar cambios de actitudes en relación con la inmigración.

Se pretende actuar sobre aquellas áreas y destinatarios concretos que más influencia tienen en las actitudes de la población en relación con la inmigración, transmitiendo y promocionando los factores positivos asociados a la inmigración, de tal forma que las actuaciones de sensibilización generen cambios de actitudes en la población.

4.2.1.12. Codesarrollo

Objetivo 1: Identificar y promover las oportunidades de desarrollo de los países de origen de la inmigración a España.

Objetivo 2: Incorporar la perspectiva del codesarrollo en el proceso de integración del inmigrante.

Objetivo 3: Promover actuaciones dirigidas a prevenir la descapitalización humana de los países de origen.

Los riesgos de desestructuración que pueden conllevar los procesos migratorios inciden negativamente tanto en la sociedad de acogida como en la de origen, de ahí la importancia de su prevención. Así mismo, es necesario atenuar el impacto negativo de la emigración en sus aspectos tanto sociales, como de descapitalización de recursos humanos y productivos.

4.2.2. Acuerdos Marco en materia de inmigración

En ejercicio del enfoque global de las migraciones, hay que destacar el importante esfuerzo que viene desarrollando España para posibilitar la entrada de forma ordenada de aquellos trabajadores extranjeros que nuestro mercado laboral demanda. Hay que tener en cuenta que la inmigración legal puede constituirse en un elemento indirecto muy importante de lucha contra la inmigración irregular. En ese esfuerzo se deben afrontar en ocasiones numerosas dificultades, como las derivadas de la falta de capacidad para la gestión del empleo y de la emigración por las Administraciones de algunos países de origen, las carencias formativas de algunos candidatos a la emigración laboral, y los costes de los desplazamientos de los trabajadores extranjeros y del desplazamiento de los empresarios para participar en la selección de los trabajadores, entre otras.

La comunicación y coordinación con los países terceros se instrumenta a través de los convenios de flujos migratorios a los que ya se ha hecho mención en el apartado 4.1,

aunque los novedosos Acuerdos Marco en materia de inmigración a los que se alude en ese mismo apartado también prevén la articulación de medidas de lucha contra la inmigración irregular.

Efectivamente, estos Acuerdos Marco son reflejo de un cambio de planteamiento respecto a los tradicionales Acuerdos bilaterales de readmisión, cuyo objeto se circunscribía a facilitar el procedimiento de identificación y readmisión de personas en situación irregular. En los actuales Acuerdos Marco, los firmantes se comprometen, dentro de los límites de sus posibilidades y recursos, a asistirse mutuamente en materias como el impulso de la contratación de trabajadores nacionales de la otra parte contratante, el fomento de los programas de retorno voluntario y asistido, la promoción de medidas para la facilitación de la integración en la sociedad de acogida, la contribución al desarrollo y la cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos y la readmisión de personas nacionales que se encuentren en situación irregular. Se quiere así avanzar en la implantación del principio de corresponsabilidad y cooperación con los países con los que estos acuerdos se suscriben, en la lucha contra la pobreza, en la contribución a la agenda de desarrollo de África, y en el incremento de la proyección política y de la presencia institucional de España en los mismos.

Desde el año 2006, se han firmado Acuerdos Marco de cooperación migratoria con Gambia, Guinea Conakry, Cabo Verde, Mali y Níger.

4.2.3. Cooperación para el desarrollo

Durante el siglo XX, la falta de expectativas obligó a millones de españoles a abandonar el país, dejando atrás familia y entorno para dirigirse a América, a Europa e incluso a Asia, en busca de las oportunidades de trabajo y de vida que no podían hallar en España. Esta experiencia reciente como país de origen junto con su situación actual de país de destino, hacen que España sea muy consciente de la dureza de la situación personal del emigrante pero también, de hasta qué punto las migraciones pueden contribuir al desarrollo de los países –tanto de origen, como de tránsito y destino. Esta doble experiencia como país de origen y de destino también ha hecho que España adopte una perspectiva de solidaridad y compromiso ante el fenómeno, comprendiendo y abordando desde una perspectiva más próxima y cercana las inquietudes y demandas de unos y otros.

La pobreza y la falta de recursos han llevado y llevarán a las personas a emigrar, en busca de las oportunidades y perspectivas de vida que se les niegan en sus lugares de origen. No obstante, es importante señalar que la lucha contra la pobreza y el fenómeno migratorio son dos fenómenos que no tienen una relación de causalidad inmediata. En

otras palabras, la lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo, que no está supeditado a ningún otro fin, y que es parte esencial de la política exterior de España. Las políticas de desarrollo no tienen como fin directo actuar sobre los flujos migratorios, sino generar oportunidades y expectativas de vida en los países de origen, fines en sí mismos.

Ello no es óbice para que, de manera indirecta, y en el largo plazo, las políticas de desarrollo, junto con otras acciones y políticas, puedan contribuir a crear un contexto en el que la migración sea producto de la libre decisión del emigrante, y no de la necesidad.

Las políticas de cooperación para el desarrollo han de obtener sus frutos a largo plazo y, mientras tanto, es necesario establecer respuestas eficaces al desafío de la migración, de manera que se haga frente al drama de la emigración irregular, con su coste en pérdidas de vidas humanas, y asimismo, se implique a los países de origen de los flujos migratorios en la construcción de políticas públicas de migración que puedan contribuir a su desarrollo.

En el marco de estas consideraciones, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación) ha impulsado un ejercicio de coordinación y coherencia con otros ámbitos de la administración vinculados a la gestión del fenómeno migratorio (fundamentalmente Ministerios de Interior y Trabajo e Inmigración), con el fin de llegar a una posición común en materia de migraciones y desarrollo. Este enfoque alimenta los debates internacionales y es la base de toda la actuación de la cooperación española en este ámbito.

I. En primer lugar, España defiende la necesidad de abordar estrategias para el desarrollo amplias, que incidan sobre las causas que están en la raíz de los flujos migratorios, generando oportunidades y expectativas de vida digna en los países de origen. Las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza, la mejora en los niveles de educación y salud, el fomento del tejido productivo, el crecimiento económico y la creación de empleo, así como la promoción del buen gobierno, la democracia y los derechos humanos, deben contribuir a incidir en las causas profundas y estructurales de la migración. Asimismo, la coherencia entre las políticas susceptibles de tener un impacto sobre el desarrollo es fundamental.

II. En el corto y medio plazo, desde una perspectiva más específica y concreta, ha de ayudarse a los países de origen y tránsito de la migración a elaborar y poner en práctica políticas públicas migratorias para una gestión concertada y adecuada de los flujos migratorios entre todos los países implicados (de origen, tránsito y destino), que maximice los efectos positivos y aminore las consecuencias negativas que implica todo fenómeno migratorio, tanto para los países como para los propios emigrantes y sus familias. La

primera responsabilidad en este sentido reside en los propios países de destino. Sin embargo, también es necesario contar con la implicación de los países de origen y tránsito. España ha trabajado intensamente en el diseño de estas políticas públicas de migración, que deben ser parte integrante tanto de los planes nacionales de desarrollo como de las políticas de cooperación internacional, considerando además que deben basarse en un enfoque integral de los flujos migratorios que, necesariamente, ha de abordar distintos ámbitos de actuación:

- El establecimiento de mecanismos de información, gestión y acompañamiento de las migraciones, que mejoren las fuentes estadísticas, y fomenten los canales de migración legal, a través de servicios públicos de migración; estos mecanismos deben impulsar también esquemas de migración circular y movilidad temporal, así como acompañar a los emigrantes en el exterior y explorar medidas de apoyo al retorno voluntario.
- Mecanismos de formación y empleo, dirigidos a la creación y mejora de las capacidades profesionales de las personas y su inserción en el mercado laboral. También se puede fomentar el reconocimiento de títulos entre países de origen y destino, y estimular alternativas a la pérdida de capacidades y de profesionales que sufren muchos países de origen.
- La creación de redes sociales de apoyo a las personas migrantes y las familias que permanecen en los países de origen; atención especial a los menores; estudio de sistemas de portabilidad de los derechos sociales de los trabajadores.
- Mecanismos dirigidos a potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo. Así, en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, España viene trabajando en la búsqueda de vías o mecanismos que permitan aumentar el impacto de las remesas de los emigrantes sobre el desarrollo de sus países de origen. Estos mecanismos también pueden incluir el fomento de la capacidad empresarial de los emigrantes y sus familiares, facilitando su acceso a instituciones financieras, impartiendo capacitación, y prestando apoyo financiero en caso necesario.
- Estimular la vinculación y contribución de las diásporas y asociaciones de inmigrantes en los países de acogida al desarrollo de sus países de origen, a través de medidas de codesarrollo.

Desde la perspectiva de España, es esencial subrayar el enfoque integral que ha de presidir el contenido de las políticas públicas de migración. Todos estos ámbitos de actuación se complementan entre sí, y es preciso guardar una coherencia de políticas en materia de migración, que comprenda todas estas áreas. Estas políticas están entrelazadas, siempre

sobre la base de los principios de apropiación de los países de origen y tránsito, partenariado o asociación, y responsabilidad conjunta entre los países de origen, tránsito y destino de la emigración. Todas estas políticas deben ser además duraderas o a largo plazo.

III. Posición española en foros multilaterales y UE.

En el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre migración y desarrollo (celebrado en septiembre de 2006), se presentó por parte española el conjunto de propuestas en migración y desarrollo, resultado de un largo proceso de reflexión que ha involucrado a distintos Ministerios (Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior y Trabajo e Inmigración). Desde entonces, se ha apostado decididamente por la vía multilateral y por la participación activa en los diversos foros internacionales sobre la materia, como el Foro Mundial de Migración y Desarrollo, cuya primera edición fue organizada por Bélgica en Bruselas (julio 2007), y la segunda en Manila en 2008, bajo presidencia filipina. En este contexto, España ha anunciado ya su intención de presidir la edición del foro en 2011. Nuestro país también forma parte del Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la OCDE y ofrece su experiencia a cuantos Foros multilaterales es convocada, por ser miembro de los mismos, como la OSCE, el Consejo de Europa (Consejo de las Migraciones), el GDISC o IGC (Intergovernmental Consultations on Migration and Asylum).

En el ámbito de la Unión Europea, España parte de la necesidad de un enfoque integral de las migraciones, en línea con el "Enfoque Global de la Migración" adoptado en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2005, que desde una perspectiva global y equilibrada abarca medidas orientadas a luchar contra la inmigración irregular y a aprovechar, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal. Desde esta perspectiva, hay que destacar la contribución de España a la Conferencia Ministerial sobre Migración y Desarrollo celebrada en Rabat en junio de 2006, así como al desarrollo de su Plan de Acción. En el marco del seguimiento de la Conferencia Euro-Africana de Migración y Desarrollo de Rabat, España copresidió con Senegal la Reunión de Expertos en Migración y Desarrollo, que tuvo lugar en Dakar los días 9-11 de julio de 2008, desempeñando también un papel muy activo en la reunión sobre Migración laboral, celebrada en Rabat en enero de ese año y en el encuentro sobre lucha contra la Inmigración ilegal, en junio 2008, en Ouagadougou, reuniones las tres que alimentaron los debates de la II Conferencia Euro-Africana, celebrada en el mes de noviembre de 2008 en París.

La participación española ha sido también destacable en la redacción, junto con Francia y Alemania del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, aprobado por el Consejo JAI de octubre de 2008 y refrendado por el Consejo Europeo de diciembre de ese año, que constituye la base sobre la que se asienta la política migratoria común europea.

La Migración internacional no se puede gestionar de manera unilateral, sino que necesita del diálogo y la concertación entre todos los países afectados por ella, así como la intensificación de la cooperación y la asunción de compromisos y responsabilidades conjuntas, en beneficio de todos, países de origen, tránsito y destino. España seguirá trabajando por hacer de la migración un factor positivo tanto para los países receptores como para los países emisores, y asume su responsabilidad primera para lograr tal objetivo.

5. Análisis del sistema de Inmigración y asilo

Este capítulo describe las características básicas del actual sistema de inmigración y asilo de España, analizando el contexto social, político y económico en que se forja la política migratoria del Gobierno —así como su conexión con la de la Unión Europea—, que es el punto de partida para los futuros desarrollos políticos y legislativos. Se describen las mejoras proyectadas en vista de la experiencia acumulada de los últimos años.

En consonancia con el Enfoque Global para las Migraciones, España ha promovido tanto dentro de sus fronteras como en las instituciones de la Unión Europea una política migratoria integral, comprometida con la gestión ordenada y legal de los flujos migratorios, y basada en la corresponsabilidad y la solidaridad de todos los países implicados y la coordinación de las administraciones implicadas. Los próximos pasos a dar en las políticas de migración y asilo en España van en la dirección de la consolidación de este proceso.

Sobre los grandes ejes de política migratoria que son una realidad compartida en el seno de la Unión Europea, España ha seguido un modelo de política de inmigración propio a partir del año 2004:

Dentro de la **gestión ordenada de flujos migratorios**, se condiciona la llegada de trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado laboral. La situación nacional de empleo establece los supuestos en que pueden llegar más trabajadores a través de evaluaciones que se han demostrado eficaces en tiempos de necesidades importantes de mano de obra y que ha reaccionado cuando escasean las ofertas de empleo.

La **lucha contra la inmigración irregular** es una preocupación compartida y sin duda el eje más desarrollado por las normas comunes de la Unión Europea. La premisa fundamental se basa en que la inmigración irregular es perjudicial para los Estados y para los inmigrantes. Minimizar la existencia de inmigrantes en situación irregular es el objetivo, por supuesto, dentro del más escrupuloso respeto al Estado de Derecho y a los derechos fundamentales. La lucha preventiva y la respuesta ante las situaciones de hecho son las dos vertientes de esta política.

La **integración de los inmigrantes** es un objetivo también compartido como horizonte en todas las sociedades y es posiblemente el aspecto más abierto al debate en la Unión Europea ante la existencia de diferencias sociales, jurídicas y económicas de las sociedades receptoras y de los inmigrantes en cada Estado de la Unión y, especialmente, en aquellos más desarrollados. En el caso Español, sin que exista una definición normativa como tal, cabría un encuadre dentro de un modelo de integración intercultural, donde la igualdad de derechos y obligaciones, la convivencia de identidades y culturas sin discriminación ni superioridad de unas sobre otras, dentro del respeto a la Constitución y la ley, son las características fundamentales de la política.

En el futuro próximo, se abordará la reforma de la vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que contiene la principal regulación de la inmigración y que, como se ha indicado en capítulos anteriores, ya ha sido reformada en tres ocasiones. Se prevé que esta nueva reforma vea la luz a lo largo del año 2009. Mediante esta reforma se transpondrá al ordenamiento jurídico español las directivas europeas aprobadas en los últimos años y cuya transposición sigue pendiente:

- Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea. (DOUE de 6 de diciembre de 2003).
- Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DOUE de 23 de enero de 2004).
- Directiva 2004/81 CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes (DOUE de 6 de agosto de 2004).
- Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (DOUE de 6 de agosto de 2004).
- Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (DOUE de 23 de diciembre de 2004).

- Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (DOUE de 3 de noviembre de 2005).
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de diciembre, relativa a normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia irregular.

5.1. Una inmigración vinculada al empleo

La canalización ordenada de los flujos migratorios basada en las oportunidades de empleo ha sido el eje más reconocible de la política de inmigración desde el año 2004, cuya característica fundamental ha sido el consenso con los agentes sociales.

El crecimiento económico sostenido que España experimentó desde la segunda mitad de los años noventa y durante los primeros años 2000, se acompañó, sobre todo a partir de 1999, de un incremento en la llegada de trabajadores inmigrantes desconocido hasta entonces. El mercado de trabajo inauguraba una realidad dual, que hacía convivir tasas de desempleo relativamente elevadas en comparación con otros países del entorno, con oportunidades de empleo en sectores y ocupaciones cuyos empleos, en términos generales, los trabajadores autóctonos no querían o no podían cubrir. Los extranjeros empezaron a llegar de forma desordenada, ya que ni el marco jurídico, ni el administrativo estaban preparados para esa realidad. Los inmigrantes ocupaban puestos de trabajo en una economía informalizada, es decir, que los puestos de trabajo contaban con una empresa o empleador legal, en una actividad legal, pero con un trabajador sin autorización de residencia y trabajo. A pesar de diferentes procesos de regularización en el año 2000 y 2001, en el año 2004 se disponía de información que apuntaba a la existencia de cientos de miles de trabajadores extranjeros en situación irregular.

En el año 2004, con el cambio de Ejecutivo y con la tarea de aprobar un Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Extranjería, el Gobierno entabló una negociación con las organizaciones sindicales y empresariales con un propósito: desarrollar una política de regulación de flujos que satisficiera, desde ese momento en adelante, las necesidades del mercado desde la legalidad. El modelo resultante era el siguiente: los Servicios Públicos de Empleo, con los análisis estadísticos sobre el mercado laboral, elaboran un diagnóstico de la situación. A partir de ese análisis, se establece por provincias el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura, que da cuenta de los empleos a cubrir. A partir de aquí, los empresarios que no dispongan de trabajadores pueden solicitar la correspondiente

autorización y el trabajador, llegado desde su país, puede comenzar su relación laboral en condiciones de legalidad.

El problema de la viabilidad del sistema se encontraba en la existencia de una bolsa de irregularidad de una dimensión desconocida, pero lo suficientemente importante como para impedir su correcto funcionamiento. Por eso, también con el acuerdo de los agentes sociales, se llevó a cabo un proceso de normalización de trabajadores extranjeros —que bien se podría decir de relaciones laborales, ya que los empresarios también incurrían en la misma ilegalidad que los empleados—. Resultado del mismo se concluyó con la regularización de más de 575.000 relaciones laborales, lo que supuso un éxito en términos de integración, legalidad y de ingresos normalizados vía impuestos y cotizaciones sociales de empleos que pasaron a ser plenamente legales, así como el cumplimiento de la condición esencial para inaugurar, desde ese momento, otro modo de gestión.

Las estadísticas sobre autorizaciones de residencia y trabajo concedidas desde esos años hasta este momento, demuestran la eficacia del sistema, entendiendo por eficacia que es válido tanto para periodos de crecimiento económico, como para aquéllos de contracción en que disminuyen las necesidades de empleo. De este modo, el Gobierno ha continuado desarrollando los procesos de diálogo y consulta necesarios para considerar la necesidad de incorporar este sistema al máximo nivel normativo, a través de su inclusión en el texto del anteproyecto de la Ley de extranjería que la reformará en los próximos meses, pero que en este aspecto, consolidará el eje marcado hasta ahora, con las siguientes características esenciales:

- El sistema de canalización de llegadas de nuevos trabajadores extranjeros seguirá teniendo en cuenta las necesidades no cubiertas por los trabajadores que están en el mercado español y que podrán ser nacionales, residentes de la Unión Europea o de terceros países con autorización.
- El Servicio Público de Empleo Estatal es el responsable de realizar el diagnóstico de la situación de empleo en todo el territorio, pero su análisis cuenta con la necesaria participación de las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos Servicios de Empleo, y de los agentes sociales.
- La autorización de residencia y trabajo es el título habilitante para acreditar la situación del trabajador inmigrante. Determinadas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos lo han previsto así (Cataluña y Andalucía, hasta este momento), otorgarán la autorización de trabajo inicial. En necesaria coordinación y mediante un procedimiento único otorgarán también la autorización de residencia, concedida por el la Administración del Estado.

- Junto con el sistema general de llegada de trabajadores extranjeros, se incorporarán aquellos otros derivados de las Directivas pendientes de aprobación y que pretenden establecer canales de llegada específicos más favorables para investigadores o trabajadores altamente cualificados.

Los últimos años muestran los efectos positivos en España y en los países de origen de las experiencias de **migración temporal y circular**, orientadas desde un inicio al retorno al país de origen y la inversión en el mismo del capital obtenido en España. El Gobierno de España pretende impulsar estas experiencias como forma fundamental de codesarrollo:

- Incrementando los incentivos para las y los trabajadores extranjeros que participen en estos proyectos y cumplan con sus obligaciones de retorno, dándoles prioridad para las nuevas contrataciones y accesos posteriores a los contingentes de entrada estable.
- Garantizando los derechos de quienes participan en estos proyectos, y especialmente sus condiciones laborales y de alojamiento.
- Fomentando la coordinación de los distintos trabajos de temporada en todo el territorio nacional.

5.2. Reagrupación familiar

La reagrupación familiar es un derecho de los residentes no vinculado al empleo, sino vinculado a la situación de la consolidación de la residencia de las personas que se encuentran en España. Junto con el positivo proceso de integración y consolidación del proyecto migratorio de los trabajadores inmigrantes, es lógico que la reagrupación familiar sea cada vez más numerosa; por lo tanto, el alcance de la misma debe estar condicionado también, por lo que se refiere a familiares que no forman parte de la familia nuclear, por la capacidad de acogida de nuestro país, e igualmente debe tener en cuenta sus repercusiones en el mercado de trabajo.

Las modificaciones en este ámbito tienen un doble objetivo: mejorar la futura integración de los familiares reagrupados y dar prioridad a la familia nuclear.

En relación a los beneficiarios de la reagrupación, la Directiva comunitaria y la mayoría de los países de nuestro entorno acotan la reagrupación a la formada por la unidad familiar más común que se compone de un progenitor, su pareja y sus hijos menores.

Hasta ahora, los ascendientes formaban parte del derecho a la reagrupación, pero la ausencia de otros requisitos ha provocado que puedan llegar ascendientes reagrupados, esto es, a cargo del reagrupante que reside en España, que en realidad se hallan en edad y situación de trabajar, y por tanto, al llegar a España y tener la posibilidad de solicitar una autorización para trabajar están teniendo una influencia imprevista y compleja en el mercado de trabajo.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley Orgánica pretende establecer como prioridad la familia nuclear, y así, se pretende ampliar la posibilidad de reagrupación no sólo al cónyuge, sino a la pareja con análoga relación de afectividad. Correlativamente, se entiende que los ascendientes no están en ese núcleo especialmente protegido. Valorando una solución equilibrada que no quiere llegar al extremo de negar en todo caso la reagrupación de los ascendientes, pero que necesita adecuarse a la capacidad de acogida de nuestro país y nuestro mercado laboral, se ha mantenido la posibilidad de reagrupación, exigiendo la residencia permanente del reagrupante, así como que el reagrupado tenga al menos sesenta y cinco años. En este caso su llegada no tendrá impacto en el mercado laboral y objetivamente, dicha persona puede encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad. No obstante, se ha considerado la posibilidad de que existan circunstancias humanitarias que hagan posible la reagrupación aún cuando no se haya alcanzado esa edad.

Desde la perspectiva de apoyar las condiciones de integración se plantea aumentar el rigor de la comprobación de las condiciones con que cuenta el extranjero para reagrupar, dejando su concreción al desarrollo reglamentario. También se plantea otorgar de manera automática la autorización para trabajar a los reagrupados en edad laboral, así como posibilitar la coordinación entre los encargados de tramitar las reagrupaciones de menores en edad escolar y las autoridades educativas que deberán promover su incorporación al sistema educativo una vez lleguen a España.

Manteniendo las dos condiciones legales ya consolidadas para reagrupar: vivienda adecuada y medios económicos suficientes, se excluyen las posibles ayudas sociales para computar los ingresos con que cuenten los aspirantes a la reagrupación. Se pretende con ello que la reagrupación familiar se pueda desarrollar con la garantía de estabilidad y de autonomía suficientes, evitando que los familiares partan de un entorno de insuficiencia económica o de precariedad en las condiciones de la vivienda, porque esas condiciones de partida se han demostrado como un obstáculo objetivo a la integración posterior. En el mismo sentido, pero en orden a eliminar obstáculos formales cuando la familia en su conjunto goza de solvencia económica, se considera que deben tenerse en cuenta los ingresos de la unidad familiar para poder reagrupar, ya que los ingresos sumados de ambos cónyuges podrían ser suficientes a estos efectos cuando no lo son por separado los de cada uno de ellos.

Por otro lado, se adecúa a la legislación que promueve la igualdad entre hombres y mujeres, la posibilidad de acceder a una autorización independiente del reagrupante cuando el reagrupado sea víctima de violencia de género.

Como consecuencia de las Directivas que regulan la residencia de larga duración y el tratamiento de investigadores, se les concede la posibilidad de que la reagrupación de sus familiares se solicite y conceda simultáneamente con la del reagrupante.

5.3. Integración

Si la transversalidad de la política migratoria es una característica fundamental de todo su desarrollo, la integración de los inmigrantes lo es aún más. La integración afecta a todos los ámbitos de la política y a todas las relaciones del extranjero con las Administraciones y con la sociedad.

La creación en el año 2004 de una Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el seno de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración marcó el inicio de una atención desde el núcleo político que ha de analizarse como el núcleo de la atención transversal a todas las facetas de su desarrollo.

Desde el punto de vista jurídico, la integración de los inmigrantes se fundamenta en el reconocimiento de los inmigrantes como sujetos de derecho. La regularidad de la situación administrativa es un elemento esencial para hacer posible un itinerario de integración, pero a partir de las Jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha conseguido cerrar ya un debate acerca del alcance de los derechos fundamentales, que son reconocidos a todas las personas por el hecho de serlo, con independencia de su situación, y aunque entre las facultades del Estado permanezca la posibilidad de expulsión del inmigrante sin residencia legal.

A partir de la residencia legal en España, la igualdad de derechos y obligaciones y el reconocimiento de la convivencia de identidades y culturas sin discriminación ni superioridad de unas sobre otras, dentro del respeto a la Constitución y la ley, son las características fundamentales del sistema normativo. En este sentido, se descubre un itinerario jurídico de integración, que se configura como un sistema progresivo de ampliación de derechos, a partir de los derechos fundamentales para todos, pasando por el reconocimiento de los derechos laborales, sistema de protección social y acceso a las prestaciones a los residentes legales, accediendo a partir de las renovaciones de la residencia a la posibilidad de reagrupación familiar, y culminando con la adquisición de la residencia permanente —que pasará a denominarse de larga duración— a los cinco años de residencia o al acceso a la nacionalidad española por residencia.

Complementariamente con el sistema normativo de igualación del estatus jurídico, es evidente que la integración desde la diversidad requiere de una intensa actuación y esfuerzo de las Administraciones que acompañe al inmigrante durante todo el proceso. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 parte de los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad, y tiene el propósito de avanzar en el reconocimiento efectivo de la igualdad de derechos y deberes de los inmigrantes, reforzar los servicios públicos y adecuar las políticas públicas a las demandas de una sociedad diversa, promover el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos, implantar un sistema de acogida que asegure su rápida inserción sociolaboral, fomentar el conocimiento de los valores en que se asienta la Unión Europea, de los derechos y deberes reconocidos por la Constitución Española y de nuestras lenguas y normas sociales, prevenir y luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia y favorecer la comprensión del fenómeno migratorio por el conjunto de la sociedad.

El Plan no es solamente un proyecto del Gobierno, sino que se configura como un marco de cooperación en el que caben y se insertan las iniciativas de todas las Administraciones Públicas y la sociedad civil. Por eso en su elaboración se produjo la intensa y primordial participación de todos estos actores y por eso el Plan, más que una guía impuesta, constituye un conjunto de propuestas, acciones y enfoques compartidos de los poderes públicos cuya actuación se coordina y complementa para alcanzar el objetivo común de la integración.

Un nuevo artículo, el 2 ter, dentro de las Disposiciones Generales que informan el conjunto del texto, se ocupa de la integración de los inmigrantes con el objeto de traer al primer plano este eje político.

Artículo 2 ter. Integración de los inmigrantes.

- 1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.*
- 2. Las Administraciones públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución y en las Leyes, en condiciones de igualdad de trato.*
- 3. Asimismo, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España y de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mu-*

jeros y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer el aprendizaje del castellano y demás lenguas cooficiales, la escolarización de los menores y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.

- 4. El Gobierno cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en los párrafos anteriores, en el marco de un plan estratégico plurianual con cargo a un fondo estatal que se dotará anualmente.*

Además de contener unos principios rectores que enfocan la integración dentro de los valores ya señalados en los párrafos anteriores, y dado que tanto el Plan Estratégico como el Fondo anual de integración aprobado por el Gobierno han sido un avance compartido y consolidado en estos años en materia de integración, el proyecto que reforma la Ley Orgánica de Extranjería incorpora la necesidad de que se prevea la necesidad de seguir aprobando Planes plurianuales de integración que deberán ser dotados con los necesarios fondos para su desarrollo.

5.4. Lucha contra la irregularidad

Como una faceta derivada de la canalización ordenada de flujos migratorios o como eje independiente, pero que forma parte de la misma estrategia política global, la lucha contra la inmigración irregular es una materia de constante preocupación de todos los Estados miembros de la UE, donde se ha desarrollado ya un acervo común considerable, y por supuesto, de las autoridades españolas, puesto que no es posible concebir una política ordenada que pretenda favorecer los cauces de inmigración legal sin atender a la necesidad de evitar los irregulares.

La regulación y el control de los flujos migratorios es una delicada y compleja cuestión en la que concurren la gestión de intereses y de políticas de España y de la Unión Europea, y las relaciones con terceros y vecinos países, de importancia geoestratégica para España y para los demás miembros de la UE.

Dentro de la política global del Gobierno de España en relación con la gestión y ordenación de la inmigración, la política específica ha estado dirigida a:

- Mejorar la eficacia de los controles en las fronteras marítimas y terrestres.
- Impulsar y mejorar los procedimientos de repatriación de inmigrantes en situación irregular.

- Dotar de medios y condiciones adecuadas a los Centros de Internamiento y de Acogida de Extranjeros.
- Incrementar la actividad y la eficacia de la Policía y la Guardia Civil contra las redes de inmigración ilegal.
- Impulsar la cooperación operativa con los demás países e instituciones de la Unión Europea y con los Estados de origen o tránsito de los flujos migratorios irregulares.
- Establecer estrategias que tratan de perseguir las causas últimas de la permanencia de inmigrantes en situación irregular y cuya causa principal se conecta con la existencia de puestos de trabajo en la economía informal o en la economía sumergida, a través de las líneas de persecución de la contratación irregular mediante la actuación de la inspección de trabajo.

En el futuro se va a seguir potenciando todas las medidas **de control de fronteras** dirigidas a vigilar e inspeccionar con firmeza el eficaz y estricto cumplimiento de las disposiciones legales en materia de inmigración y de estancia en España, condición necesaria para hacer realidad los valores de integración, ciudadanía constitucional y de cohesión social en que se funda nuestra convivencia y nuestra seguridad pública. La planificación para los próximos años incluye:

- Continuar con la aplicación de las medidas y sanciones económicas contra los dirigentes y los miembros de las redes y mafias que trafican con seres humanos.
- La puesta en marcha de una política efectiva de control de la entrada o estancia irregular de los extranjeros en España. Para ello se llevará a cabo las siguientes actuaciones:
 - Establecer nuevos dispositivos —y potenciar y mejorar los ya existentes— para custodiar y controlar mejor las fronteras exteriores, incorporando las modernas técnicas de inspección y control en los puestos fronterizos, extendiendo los sistemas de detección marítimos y terrestres y de control de vehículos, e incorporando nuevas y potentes embarcaciones destinadas al efecto. En este sentido, el proyecto de reforma de la Ley prevé la implantación de un registro de entradas y salidas de extranjeros que permita aumentar el control sobre las estancias autorizadas en nuestro país.
 - Agilizar los procedimientos sancionadores y de expulsión del territorio español de aquellos extranjeros que se encuentren en situación irregular, especialmente los que delincan o mantengan conductas antisociales o alteren el orden y la seguridad pública. El proyecto de reforma de Ley sigue previendo un sistema sancionador por

estancia irregular donde la expulsión es alternativa a la multa, de acuerdo al principio de proporcionalidad. Por otro lado, se prevé una modificación en la ejecución de las expulsiones dictadas atendiendo a la situación individual del extranjero, de manera que será posible establecer un periodo de cumplimiento voluntario de la expulsión, de entre 7 y 30 días a partir de la notificación de la expulsión. Las ventajas de adoptar una forma voluntaria de cumplimiento del régimen sancionador, al igual que sucede en otras ramas del derecho sancionador ya ensayadas, es dotar de mayor eficacia al cumplimiento de la normativa lo que conllevaría una triple ventaja: primera, reducción drástica del coste de la repatriación para el Estado, que asumiría el propio extranjero; segunda, el extranjero sometido a la salida voluntaria tendrá un doble incentivo para el cumplimiento voluntario, ya que volvería a su país sin el estigma de la repatriación obligatoria y con la posibilidad de regresar legalmente a España por haberse retirado el plazo de prohibición de entrada; y tercero, permitirá una aplicación selectiva de los procedimientos en función de la situación individual, por lo que es previsible que aumente el ratio de decisiones ejecutadas y por ende la eficacia del sistema.

- El proyecto de reforma legal prevé la modificación del actual periodo máximo de 40 días de internamiento de los inmigrantes irregulares en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), ampliándolo a un periodo de 60 días que permita finalizar los trámites de identificación y expulsión de los inmigrantes en situación irregular que actualmente se quedan sin ejecutar por falta de tiempo. En dicha reforma —y para evitar que se pueda burlar la aplicación de la normativa en materia de extranjería— se introducirá también una modificación para que en los supuestos en los que el extranjero irregular que se encuentre interno en un CIE e inste, en dicha situación, el procedimiento tendente al reconocimiento del derecho de asilo o la condición de refugiado, se interrumpa en ese momento el cómputo del plazo de permanencia en dicho CIE hasta la sustanciación del expediente administrativo.
- Endurecer las normas y las sanciones contra los empresarios y empleadores que contraten a extranjeros que no se hallen en situación legal en España. El Proyecto de Ley prevé la asunción del coste de la eventual expulsión del extranjero contratado irregularmente por parte del empresario infractor.
- Reforzar e impulsar los recursos humanos y materiales de los Cuerpos policiales para el desarrollo de los dispositivos operativos de control general de nuestras fronteras; y para combatir eficazmente las mafias de redes de inmigración irregular.
- Seguir impulsando la cooperación policial en el seno de la Unión y con los terceros Estados, impulsando las capacidades y potencialidades operativas y de intercambio de información que ofrece ya FRONTEX.

La lucha contra la denominada irregularidad sobrevenida formará parte prioritaria de la política de control. Se llevará a cabo un plan para garantizar la expulsión de aquellas personas que, accediendo a España como turistas, no cumplan con la legalidad y prolonguen su estancia de manera irregular. El Proyecto de Ley establece también nuevas sanciones que pretenden evitar la promoción de la estancia irregular a través de la utilización fraudulenta de los medios legales de entrada o residencia.

5.5. Política exterior

Desde la perspectiva de la política exterior en materia de inmigración, se seguirán promoviendo políticas públicas migratorias bilaterales y multilaterales, así como una arquitectura institucional eficaz que las haga posibles.

En los últimos años se han logrado importantes éxitos bilaterales como los Convenios Marco en materia de cooperación migratoria, dirigidos a apoyar y coordinar las iniciativas de cooperación y a ordenar de manera efectiva los flujos de inmigrantes con países como Cabo Verde, Gambia, Guinea, Mali y Níger —habiéndose negociaciones abiertas con otros—; y los acuerdos de flujos migratorios con Marruecos y Mauritania.

El Gobierno español ha liderado la construcción de la Política Común de Inmigración de la Unión Europea, con el fin de buscar respuestas concertadas, profundizar el diálogo regional para crear una asociación entre países de origen, de tránsito y de destino, abrir mayores cauces para la migración legal e incentivar la lucha contra las mafias que se benefician de la emigración irregular.

5.6. Participación de las Comunidades Autónomas en la concesión de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo

A raíz de la asunción de competencias estatutarias en materia de autorización de trabajo para extranjeros en la aprobación de los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía, se va a incrementar la participación de las mismas en materia de inmigración.

Desde el momento de la asunción de esta competencia por parte de las Comunidades autónomas mencionadas (la de Cataluña tiene fecha de comienzo previsto el 1 de octubre de 2009 y la de Andalucía aún no tiene fecha prevista), la Administración autonómica participará junto con la estatal en el procedimiento único de concesión de la autorización inicial de residencia y trabajo.

La participación se debe a la competencia que ostentan las Comunidades en materia laboral, no en materia de inmigración, y el motivo de esta participación hay que conectarlo con el modelo de canalización de flujos migratorios vinculado al mercado de trabajo. La situación nacional de empleo realiza un análisis global, pero concretado en cada provincia de la geografía nacional en el que se establece las ocupaciones que tienen déficits de cobertura. Cuando se da luz verde a la contratación de un extranjero, porque los trabajadores nacionales o extranjeros residentes no pueden cubrirla, el trabajador extranjero al que se autoriza tendrá una autorización de residencia y trabajo limitada, durante el periodo de vigencia de la autorización inicial, a una ocupación y a una provincia en donde su llegada era necesaria. A partir de la primera renovación, donde desaparecen las limitaciones geográficas y sectoriales, corresponde de nuevo al Estado la competencia para decidir sobre la renovación de las autorizaciones.

El sistema en que participan dos autoridades, la estatal y la autonómica, para conceder o denegar una autorización de residencia y trabajo, se diseñó de manera que la Administración del Estado mantuviese las competencias constitucionales en materia de inmigración y las autonómicas interviniesen de manera más intensa en la configuración de las políticas de empleo donde inciden las migratorias, y en todo caso, de forma que para los ciudadanos no supusiera ningún añadido burocrático que dificultase su relación con las Administraciones competentes. De este modo, se articula un único procedimiento de autorización, donde el ciudadano se relaciona con la administración autonómica —la más próxima— y son las administraciones las que a nivel interno se coordinan y intercomunican con los soportes telemáticos necesarios para que cada una desarrolle sus competencias.

En definitiva, y aun pendiente del desarrollo en la práctica, el sistema de autorización inicial participado por las Comunidades Autónomas que asuman estas competencias, se configura como un paso adelante en la actuación coordinada de los poderes públicos en ámbitos competenciales que, como sucede en muchas ocasiones, constituyen una intersección entre competencias y en cuyo desarrollo podrán preverse nuevos modelos más perfectos de relación interinstitucional.

Referencias bibliográficas

APARICIO, M. y ROIG, E. (2006) "La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral". En E. Aja y J. Arango (eds) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica*. Barcelona: Fundació CIDOB

BAUBÖCK, R.; ERSBØLL, E.; GROENENDIJK, C.A. y WALDRAUCH, H. (eds.) (2006) *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 1 and 2*. Amsterdam: Amsterdam University Press

CACHÓN, L. (2006) "Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)". en E. Aja y J. Arango (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica*. Barcelona: Fundació CIDOB.

OLIVER, J. (2007) "Inmigración y mercado de trabajo en 2006". en E. Aja y J. Arango (eds) *La Inmigración en España en 2006. Anuario de Inmigración y Políticas de Inmigración*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

PAJARES, M. (2008) *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2008*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración

RUBIO MARÍN, Ruth. "Spain" en: BAUBÖCK, Rainer; ERSBOLL, Eva; GRØENENDIJK, Kees y WALDRAUCH, Harald (eds.) *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European states*. vol. 2: country analyses, Amsterdam University Press, 2006.

RUILOBA, E. (2008) "Spain". En OIM – Parlamento Europeo (2008) *Comparative Study of the laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration*. Informe de Febrero de 2008. http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/law/legal_immigration_en.pdf

ZAPATA-BARRERO, R. and WITTE, N. de (2007a) "The Spanish Governance of EU Borders: Normative Questions", *Mediterranean Politics*, Vol. 12/1, March; 85-90

(2008) "Caldera asegura que los inmigrantes en situación irregular en España 'no llegan a 300.000'", *La Vanguardia* 13 de Febrero de 2008

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (Julio 2007) "Plan Estratégico de ciudadanía e Integración 2007-2010"

ALONSO PÉREZ, F., (2004) "Régimen Jurídico del Extranjero en España. Comentarios y jurisprudencia. Legislación y Formularios", Editorial Dykinson, S.L.

Legislación española en materia de inmigración

Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, de 12 de enero)

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 extranjeros en España y su Integración Social (BOE, de 23 de diciembre)

Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, 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, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

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.

Ley 36/2002, de 8 de Octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad www.maec.es/es/MenuPpal/Consulares/Servicios%20Consulares/Informacion%20a%20Extranjeros/Documents/2a866801cf9a48a3bdfef1eb18f50d93ley nacionalidad.pdf

Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

Legislación española en materia de asilo

Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado, en su redacción dada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (versión consolidada).

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de 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 (BOE núm. 52, de 2 de marzo)

Enlaces consultados

Gubernamentales

Ministerio de Trabajo e Inmigración - www.mtin.es/

Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración - <http://extranjeros.mtin.es/es/>

Ministerio del Interior - www.mir.es/

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación - www.maec.es

No gubernamentales

Web de Extranjería - www.intermigra.info/extranjeria/index.php

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) - www.cear.es/index.php

Càtedra d'Immigració – Universitat de Girona - <http://web.udg.edu/cidc/>

CEMIGRAS - <http://www.flujosmigratorios.org/>

OIM (2002) International Comparative Study of Migration Legislation and Practice
<http://www.iomdublin.org/Publications/Comparative%20Study%20Migration%20Legislation%20Practice.pdf>

OIM y Parlamento Europeo (2008) *Comparative study of the laws in the 27 EU Member States for legal migration.*

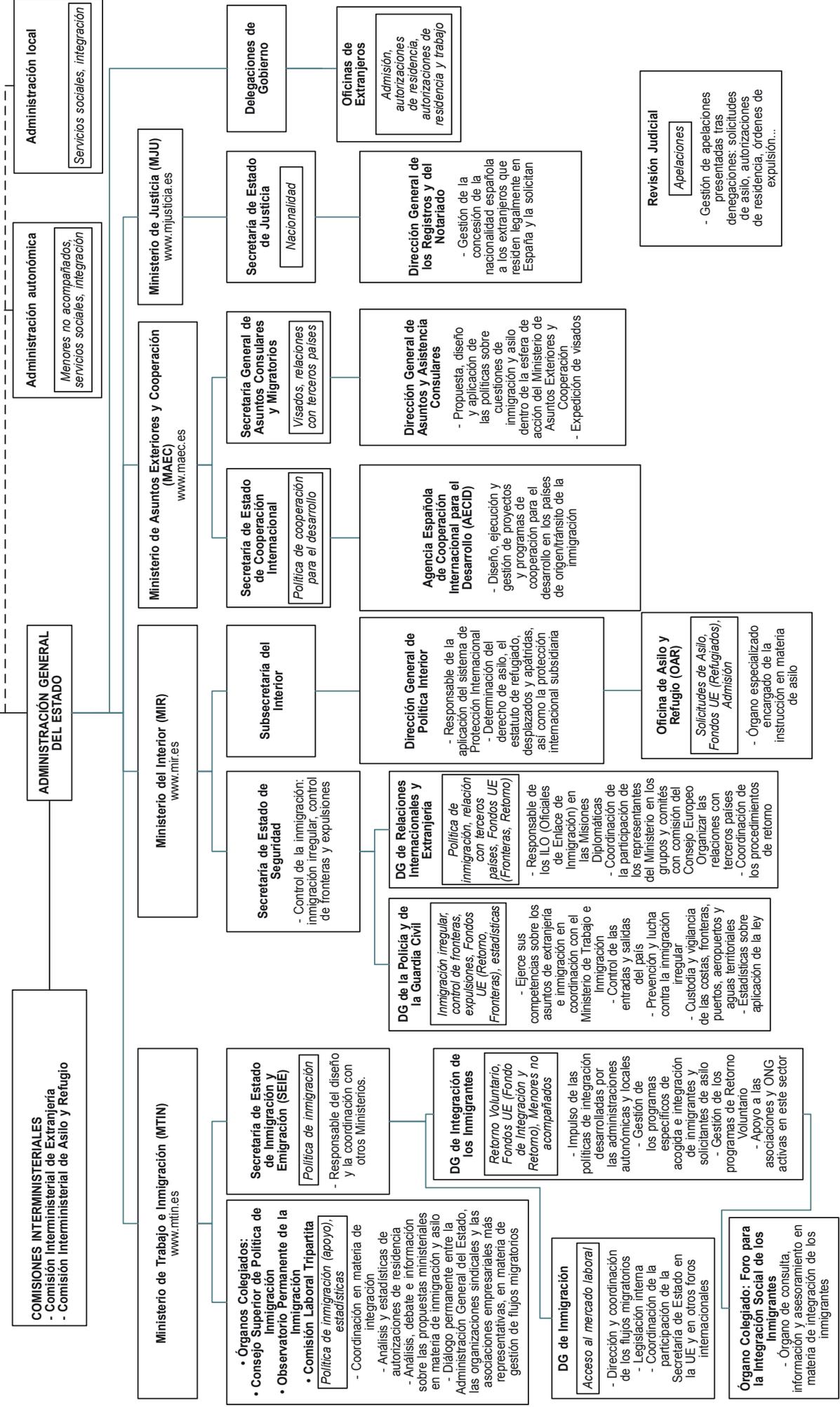
http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/law/legal_immigration_en.pdf

General Director's Immigration Services Conference - www.gdisc.org/index.php?id=148

IMISCOE - www.imiscoe.org/

DG Libertad, Seguridad y Justicia, Comisión Europea - http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm

Esquema Institucional de las Políticas de Inmigración y Asilo*



* Nótese que este organigrama presenta una visión general del sistema de inmigración y asilo en el Estado miembro y, por tanto, no representa la estructura completa de los departamentos incluidos.

EMN

Red Europea de Migraciones

