



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

# ▶ La inmigración y el mercado de trabajo en España

Colección Informes



Informe 2/2004

# La inmigración y el mercado de trabajo en España

Sesión del Pleno de 28 de abril de 2004

Colección Informes



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

**Departamento de Publicaciones**

NICES: 385-2004

Colección Informes

Número 2/2004

Informe elaborado a iniciativa propia del Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3, de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la Sesión ordinaria del Pleno del día 28 de abril de 2004.

La reproducción de este Informe está permitida citando su procedencia.

Primera edición, mayo de 2004

Edita y distribuye:

**Consejo Económico y Social**

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Información Internet: <http://www.ces.es>

ISBN: 84-8188-208-9

Depósito legal: M. 23.262-2004

Fotocomposición: INFOTEX, S. L.

Impresión: CLOSAS-ORCOYEN, S. L.

Polígono Igarsa. Paracuellos del Jarama (Madrid)

# ÍNDICE

---

INTRODUCCIÓN .....	5
CAPÍTULO 1. LA POBLACIÓN EXTRANJERA .....	11
1.1. La inmigración en la Unión Europea .....	11
1.2. La inmigración en España .....	18
1.2.1. Evolución de la población extranjera .....	19
1.2.2. Características de la población inmigrante.....	22
CAPÍTULO 2. LA INMIGRACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL.....	33
2.1. Participación laboral: actividad y paro.....	35
2.2. Volumen de empleo inmigrante, distribución territorial y productiva .....	45
2.2.1. Volumen de empleo inmigrante. Distribución territorial .....	46
2.2.2. Distribución productiva: sectores, ramas de actividad y ocupaciones.....	50
2.3. Flujos de empleo inmigrante: contratación .....	56
CAPÍTULO 3. REGULACIÓN DEL TRABAJO DE LOS EXTRANJEROS: MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL .....	63
3.1. Las políticas de inmigración en la Unión Europea .....	63
3.1.1. La política comunitaria de inmigración.....	63
3.1.2. Las políticas nacionales de inmigración y mercado de trabajo.....	73
3.2. La regulación del trabajo de los extranjeros en España .....	79
3.2.1. El sistema de contingente anual .....	88
3.2.2. El régimen general.....	97
3.2.3. Las regularizaciones extraordinarias .....	106
3.2.4. Permisos de trabajo registrados y vías de acceso al empleo .....	109

---

CAPÍTULO 4.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	117
ANEXO I.	FUENTES ESTADÍSTICAS PARA EL ESTUDIO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA .....	141
ANEXO II.	POLÍTICAS NACIONALES DE INMIGRACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UE 15.....	149
ANEXO III.	NORMATIVA VIGENTE EN PERMISOS DE TRABAJO .....	165

## INTRODUCCIÓN

---

La inmigración ha sido un fenómeno constante y fundamental para el desarrollo económico, social y cultural del conjunto de la Unión Europea. Durante los últimos diez o quince años, la intensidad y la importancia de la inmigración han hecho de este fenómeno uno de los componentes más importantes de su desarrollo económico y uno de los asuntos más urgentes de la agenda pública, tanto para el conjunto de la UE como para la mayoría de los países miembros y, muy particularmente, para España.

En los años más recientes, el saldo migratorio anual medio se ha acercado al millón de personas en el conjunto de la UE, aunque con importantes diferencias entre los países miembros. Un aspecto destacable de este reciente e intenso ciclo de inmigración es que el Sur de Europa (España, Italia, Portugal y Grecia), que había sido lugar de origen en ciclos migratorios anteriores, es ahora lugar de destino, y estos países afrontan por primera vez la necesidad de recibir e integrar cantidades importantes de población extranjera. De hecho estos países concentran la mayor parte de ese saldo absoluto y tienen también saldos migratorios relativos que superan a los del conjunto de la UE: por ejemplo, en 2002, el saldo migratorio de la UE-15 fue de 2,7 personas por 1.000 habitantes, mientras que en Portugal fue de 6,7, en España de 5,6, en Grecia de 3,2 y en Italia de 2,7.

En el caso de España la intensidad de este fenómeno ha sido extraordinaria. A principios del año 2003 había ya una cifra de cerca de 2,7 millones de extranjeros empadronados, que suponía un incremento de un 35 por 100 respecto al año 2002 y que representaba ya algo más de un 6 por 100 del total de habitantes de España. Los incrementos de ese registro en cada uno de los últimos tres años han rondado las 500.000 personas, lo que significa que la cuantificación de que se dispone se va modificando con incrementos de entre un tercio o un cuarto de su total cada nuevo año. Recientemente se ha ofrecido la cifra de 1.647.011 extranjeros que residen regularmente a finales de 2003, más de tres cuartas partes de los cuales proceden de fuera de la Unión Europea; en los últimos años la cifra de residentes regulares se ha incrementado en promedios que rondan el 20 por 100.

La abundante literatura teórica y empírica sobre inmigración proporciona un buen conocimiento de las causas y las características más habituales de esos procesos. Este conocimiento ayuda a la comprensión de sus posibles escenarios futuros y a la sistematización del análisis de sus consecuencias. Desde la perspectiva de las causas, y en su visión más simplificada, se habla de factores de «expulsión» desde los lugares de origen y de factores de «atracción» hacia los de destino.

El más global de los primeros hace referencia a la fuerte, y en algunos aspectos creciente, desigualdad en la distribución de la actividad económica, la renta y la población entre las zonas más desarrolladas y menos desarrolladas del mundo; aunque es claro, también, que las coyunturas de crisis económicas, políticas o bélicas pueden añadir intensidad a ese marco estructural. La globalización de la información y las comunicaciones actúan también como factores que estimulan o facilitan los movimientos migratorios entre áreas regionales de todo el mundo.

Entre los factores de atracción, hay pocas dudas de que el factor primordial hace referencia a la demanda efectiva en los mercados de trabajo en los países de destino, bien por el propio ciclo expansivo, bien por desequilibrios relacionados con el envejecimiento y la reducción de la población potencialmente activa, con la baja movilidad de algunos segmentos de la oferta de trabajo, con la elevación del salario de reserva de la fuerza de trabajo nacional, con la escasez de algunas cualificaciones y con la rapidez del cambio sectorial. En el caso de España, su condición de país perteneciente a la Unión Europea, su ubicación como frontera de la misma Unión con el Norte de África y la pertenencia al área lingüística hispana juegan un apreciable papel como factores de atracción.

Aunque el mercado de trabajo haya ejercido como principal factor de atracción, no se puede olvidar que no todos los flujos de inmigrantes responden a una demanda efectiva en el mercado de destino; más aún si en esos flujos han predo-

minado, como en el caso español, su carácter espontáneo y no regular de una buena parte de las entradas. La mejora de las oportunidades de vida en un amplio sentido constituye un factor de atracción mucho más general. En cualquier caso, es evidente que un predominio de los flujos espontáneos y de formas no regulares de entrada, que suele acompañarse de una presencia abundante de extranjeros que no pueden insertarse adecuadamente en el mercado laboral y no disfrutan de los estándares de derechos del país de acogida, puede tener importantes consecuencias; bien sea de desequilibrios en el propio mercado de trabajo o de ineficiencias en su funcionamiento, bien de trato discriminatorio de grupos de trabajadores inmigrantes.

Con todo, lo más destacable respecto a las causas de este ciclo de inmigración, es que hay una expectativa bastante fundada de que los principales factores de expulsión o atracción que han operado recientemente lo sigan haciendo a corto plazo, de manera que estos flujos pueden mantenerse en el futuro. A corto plazo, tanto esos rasgos de polarización de la economía globalizada como esas dinámicas del mercado de trabajo español seguirán estando presentes, por lo que es previsible que, con mayor o menor intensidad, este ciclo de inmigración se prolongue. A la magnitud y la complejidad que ya ha adquirido hasta ahora este fenómeno se suma, por tanto, una expectativa razonable de continuidad. Así, el mejor conocimiento de las características y los efectos de la inmigración reciente es imprescindible para prepararse para el futuro inmediato y para orientar las actuaciones más acertadas.

Por estas razones, el CES se ha propuesto realizar este Informe de iniciativa propia<sup>1</sup>. Las organizaciones representativas que lo componen son plenamente conscientes de la trascendencia que la inmigración tiene para el conjunto de la economía y la sociedad española, al tiempo que confían en que su visión compartida de este fenómeno puede ayudar decisivamente a configurar un marco más estable, más equitativo y más eficiente de integración laboral de los inmigrantes en España.

En este sentido, a medio y largo plazo, los flujos de inmigración que responden a factores de atracción tan evidentes como los señalados tienen efectos globales positivos sobre el conjunto de la economía y, más específicamente, sobre los

---

<sup>1</sup> Antes de este Informe el CES ya se había ocupado específicamente de la inmigración en su *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2000* y en el núm. 31 del *Panorama sociolaboral de la mujer en España*. Además, el Premio de Investigación del CES del año 2001 se dedicó a este tema y dio lugar al trabajo dirigido por Antonio Izquierdo: *Inmigración, mercado de trabajo y protección social en España* (CES, 2003).



mercados de trabajo. En todo caso, es evidente que la intensidad y la extensión de esos potenciales efectos positivos dependen de la propia composición y el ritmo de esos flujos, de su adecuada integración laboral, de su inclusión en el resto de los ámbitos sociales y, también, del acompañamiento de otras políticas económicas y sociales que influyen crucialmente en todo el proceso de integración.

Uno de los rasgos más relevantes de los flujos más recientes de inmigración en España es su mayor heterogeneidad. Su composición ha variado significativamente en varias características relevantes: se componen ahora casi equilibradamente de personas de ambos sexos; predominan las personas en edades de adultos jóvenes, aunque con una presencia creciente de grupos más jóvenes, debida a la reagrupación familiar o a su mayor fecundidad; entre los de algunos orígenes geográficos, la composición por niveles educativos no se aleja mucho de la que corresponde a la población española; y proceden de una gran variedad de áreas del mundo, con la correspondiente diversidad de rasgos socioculturales.

Toda esa heterogeneidad significa, sobre todo, que hay una variedad de perfiles sociodemográficos, de proyectos migratorios y de situaciones de integración en el conjunto de este colectivo. Y esto aconseja centrar la observación en aquellos grupos que presentan diferencias efectivas respecto a los españoles en cuanto a su estatuto de acceso y de participación en la vida laboral. Esto se traduce, en la orientación de este Informe, en una decisión de ocuparse sólo de los extranjeros provenientes de países no incluidos en el año 2003 en el Espacio Económico Europeo.

Al igual que en la mayor parte de los países de la UE, la inmigración de carácter económico y, más en concreto, de personas que buscan empleo en España, predomina muy notablemente sobre la inmigración por otros motivos (políticos, culturales o religiosos). La integración a través del empleo es, por tanto, la estrategia predominante de la mayoría de los inmigrantes. Otras formas de llegada o de incorporación a la sociedad de destino, como el asilo o la nacionalización han jugado un papel menor en España, como también en otros países del Sur de Europa.

Siendo la integración a través del empleo la estrategia predominante de la inmigración, es lógico que el presente Informe se ocupe prioritariamente de este aspecto. Y lo hace con el propósito de ofrecer, en el capítulo 2, un cuadro actualizado con los principales rasgos sobre la situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo español. Este capítulo se inicia con el ya mencionado retrato actualizado de los rasgos sociodemográficos del colectivo, y se centra luego en las principales dimensiones de su situación laboral: la participación en el mercado de trabajo, el empleo y su distribución sectorial y territorial, y el perfil ocupacional de ese empleo.

La atención prioritaria a la dimensión laboral de la integración no significa que el CES no reconozca la importancia de otras dimensiones de la integración de los inmigrantes y la importancia de un enfoque multidimensional de esta cuestión. En ese sentido, el CES comparte la opinión de la Comisión Europea que aboga por «un enfoque holístico» de la integración, en el que se acompasen todas las dimensiones claves de este proceso: la participación y la movilidad en el mercado de trabajo, el conocimiento de la lengua y la educación, la integración residencial, el acceso a la salud y los servicios sociales, el acceso a derechos cívicos y, en general, a un entorno de participación cultural y social<sup>2</sup>.

La intensidad de las llegadas, la variedad en su composición, la falta de experiencia inmigratoria en estos países, así como el predominio de las necesidades y los intereses de su integración a corto plazo, han hecho que el control y la gestión de estos flujos de inmigrantes no hayan sido particularmente exitosos. Las entradas han desbordado ampliamente las previsiones y sus mecanismos regulares, dando lugar a consecuencias no deseadas de diverso tipo. La presencia de importantes cantidades de inmigrantes no regulares es la principal de estas consecuencias, con los evidentes riesgos asociados de deficiente integración laboral y social o de potencial discriminación. Pero no son menos importantes la propia ineficacia en la orientación y selección de los flujos de entrada, el grado de colaboración de los países de origen en estas tareas o los cambios frecuentes en la normativa jurídica de extranjería.

El CES considera que es necesario dotar de mayor eficacia al conjunto de procedimientos legales que regulan la integración laboral de los inmigrantes. Es por ello, que en otra de las partes centrales de este Informe, el capítulo 3, se procura un diagnóstico del funcionamiento de ese marco normativo e institucional, que se introduce con una breve referencia al marco europeo y a la situación, las políticas y las iniciativas recientes en materia de inmigración en los distintos países de la Unión Europea.

El marco regulador del acceso de los extranjeros al trabajo en España ha ido adquiriendo una gran variabilidad y complejidad, siendo un instrumento determinante de la política de inmigración. Desde esta perspectiva, el capítulo 3 se dedica a analizar los principales mecanismos de acceso y permanencia en el empleo; más concretamente, el sistema de contingentes anuales, el llamado régimen general, y las regularizaciones extraordinarias. Quedan fuera de su estudio, por tanto, otros aspectos de la relación laboral, así como los principales dispositivos de las

---

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión sobre *Inmigración, Integración y Empleo* (COM (2003) 336).

políticas de integración sociolaboral, que, pese a su indudable interés, desbordarían claramente el ámbito de este Informe.

A la hora de trazar sus conclusiones, que se recogen en el capítulo 4, el Informe se centra en las más directamente relacionadas con el mercado de trabajo, y más en concreto con las que tienen que ver con esa necesidad ya apuntada de dotar de mayor eficacia al marco normativo e institucional que ordena los flujos laborales de inmigrantes. No obstante, también ha incorporado un breve repaso a los principales efectos socioeconómicos de la inmigración, desde el convencimiento de que su debate, aunque todavía muy abierto por la propia novedad del fenómeno en España, es imprescindible para una mejor evaluación de las políticas e instrumentos que puedan acometerse en el futuro.

## CAPÍTULO 1

### LA POBLACIÓN EXTRANJERA

---

#### 1.1. LA INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Más de trece millones de extranjeros nacionales de terceros países residían, en el año 2002, en la Unión Europea, lo que supone un 3,4 por 100 de la población. A ellos se sumaban otros seis millones de residentes que eran ciudadanos de otro Estado miembro, lo que eleva el total de residentes no nacionales hasta más del 5 por 100 de la población en ese año (cuadro 1.1). Estas cifras son resultado del aumento creciente de la inmigración a lo largo de los dos últimos decenios en la mayoría de los países de la UE, que va viendo además incrementar su peso aún más rápidamente por el escaso, cuando no negativo, crecimiento vegetativo<sup>3</sup> de las poblaciones nacionales.

Los flujos migratorios hacia la Unión Europea han sido intensos durante toda la década de los noventa, pero especialmente en el inicio de ésta (gráfico 1.1). En esos primeros años, los saldos migratorios netos anuales superaron el millón de

---

<sup>3</sup> Diferencia entre nacidos vivos y defunciones.

CUADRO 1.1  
POBLACIÓN EXTRANJERA EN LA UNIÓN EUROPEA, 1998-2002

Países	No nacionales (%)					Saldo migratorio (por 1.000 hab.)			
	1998	1999	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2003
<b>UE-15</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>5,2</b>	—	2,2	3,0	2,6	2,6
Alemania	8,9	8,9	8,9	8,9	8,8	2,0	3,3	2,7	1,9
Austria	9,1	9,1	9,3	9,4	—	1,4	2,1	2,1	3,1
Bélgica	8,7	8,3	8,4	8,2	8,2	2,0	3,5	3,8	3,4
Dinamarca	4,8	4,8	4,8	5,0	5,0	1,9	2,2	1,8	1,3
España	1,8	1,8	2,2	2,7	3,3	1,0	6,0	5,6	5,5
Finlandia	1,6	1,6	1,8	1,9	1,9	0,6	1,2	1,0	1,1
Francia	5,6	5,5	—	—	—	0,8	1,0	1,1	1,0
Grecia	—	—	—	7,0	—	2,4	3,2	2,9	2,7
Holanda	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	3,3	3,5	1,7	0,2
Italia	2,1	—	2,4	2,4	—	6,6	2,2	1,9	3,6
Irlanda	3,0	3,0	3,3	3,9	4,8	6,6	7,4	7,3	7,0
Luxemburgo	35,6	—	37,3	37,5	—	11,4	6,3	5,9	2,5
Portugal	1,8	1,8	2,1	2,2	2,2	1,1	6,9	6,7	6,1
Reino Unido	3,8	3,9	4,0	4,4	—	2,3	2,5	1,8	1,7
Suecia	5,6	5,6	5,4	5,3	5,3	2,6	3,2	3,5	3,2

Fuente: Eurostat, *NewCronos DataBase; Statistics in focus*, 3-20/2003 y 3-1/2004.

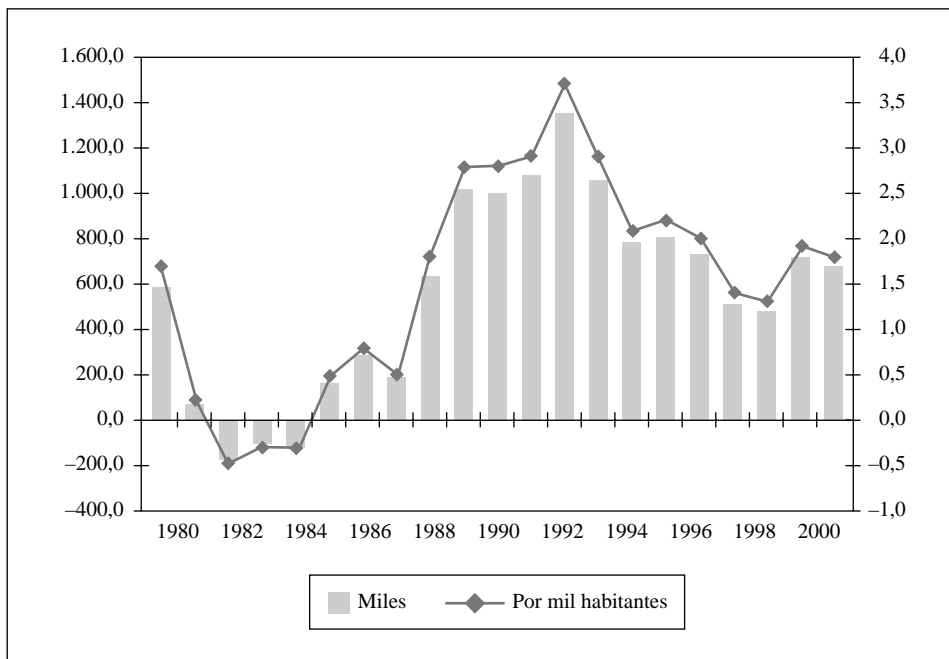
personas y, en el conjunto de la década, rondan la cifra de 850.000 personas. En los años más recientes se ha visto un nuevo incremento de estos saldos, que en 2002 han llegado a ser de 1.260.000 personas; las primeras estimaciones para 2003 sitúan ese saldo en 983.000 inmigrantes. Estos datos contrastan con las reducidas cifras de crecimiento vegetativo, que en 2002 arrojó un resultado de apenas 309.000 personas, y se estima para 2003 en 294.000<sup>4</sup>.

Las áreas de origen y destino de estos flujos recientes han cambiado significativamente, como luego se comentará con más detalle, pero, aun así, en casi todos los países de la Unión Europea los saldos migratorios más recientes son muy superiores a los de etapas anteriores: eso es lo que se puede observar tomando los saldos migratorios de 2003 y los de un año intermedio de las tres décadas anteriores, años en los que los saldos se aproximan al promedio de esa década (gráfico 1.2).

Estos flujos más recientes presentan algunos aspectos que modifican parcialmente los perfiles de este fenómeno en lo que se refiere, principalmente, a algu-

<sup>4</sup> Eurostat, «First demographic estimates for 2003», *Statistic in focus*, Theme 3-1/2004.

GRÁFICO 1.1  
**MIGRACIÓN NETA EN LA UNIÓN EUROPEA, 1980-1999**  
 (Miles y por cada mil habitantes)

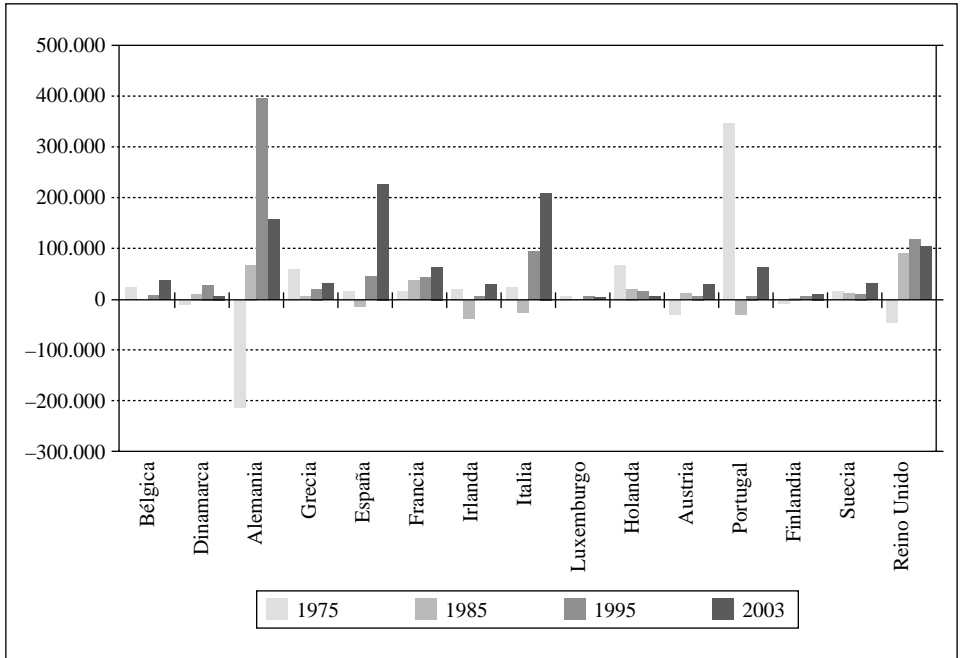


Fuente: Eurostat. *Migration statistics*, (2000) y *Statistics in focus*, 3-7/2002.

nos rasgos sociodemográficos, a las áreas geográficas de las que proceden, a los países de destino dentro de la UE e, incluso, a las modalidades básicas de llegada. Resulta destacable, en primer lugar, la mayor presencia relativa de mujeres, de manera tal, que, frente a lo que se observó en las fuertes migraciones de los años cincuenta y sesenta, en el periodo 1995-2000 el porcentaje de mujeres casi equilibra al de varones, con un 45 por 100 del saldo migratorio neto procedente de terceros países en la UE. Tal circunstancia responde a un complejo conjunto de factores socioeconómicos y culturales, entre los cuales no puede pasarse por alto los propios efectos de la denominada «globalización». También es reseñable, por otro lado, el mayor nivel educativo medio de las personas que componen los sucesivos flujos de entrada, aunque siga siendo relativamente más bajo que el de la población europea.

En segundo lugar, por lo que hace a las áreas geográficas de procedencia y destino (cuadro 1.2), se observa un doble cambio: por un lado, en los países que

GRÁFICO 1.2  
**MIGRACIÓN NETA EN LOS PAÍSES DE LA UE-15**  
 (Saldo migratorio neto en número de personas)



Fuente: Eurostat, *Migration statistics*, 2000; *Statistics in focus*, 3-20/2003 y 3-1/2004.

fueron grandes receptores de inmigración durante la anterior oleada migratoria (Francia, Reino Unido y Alemania) se asiste ahora a un fuerte ascenso de inmigrantes procedentes de nuevas áreas, sobre todo de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética, que convive con los flujos más tradicionales, marcadamente diferenciados en sus orígenes según cada país, pero en los que ya no están presentes como entonces las personas provenientes de la Europa mediterránea (fundamentalmente España, Italia y Portugal); por otro lado, precisamente estos países, origen de una parte importante de la emigración europea hasta mediados de los años setenta, se han convertido en los años noventa en el destino de una parte creciente de la inmigración, con una concentración aún más acusada de ésta por nacionalidad de origen, en la que destaca, en el caso español, la población proveniente del Centro y Sur de América.

Así, ese grupo de países mediterráneos afronta ahora la acogida de los flujos más numerosos, sin tener apenas otra experiencia que la de haber sido países de

CUADRO 1.2

**RESIDENTES NO NACIONALES EN LA UE POR SEXO Y PROCEDENCIA, 2000**

(Porcentaje sobre el total de no nacionales en cada país)

Sexo y procedencia	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU
<b>Mujeres</b>																
CEE más ex-USSR <sup>1</sup>	11,8	27,5	37,5	82,3	7,2	8,0	16,2	26,9	52,1	12,2	66,4	5,5	71,3	37,9	8,6	27,1
Turquía, Malta y Chipre	19,8	13,9	40,4	7,0	0,2	8,0	10,5	0,1	0,9	27,4	21,1	0,0	1,4	3,9	2,8	21,8
Resto Europa	0,5	13,2	1,2	0,4	1,8	1,0	0,0	0,6	4,6	2,3	0,9	0,0	3,5	12,8	1,6	1,6
África	48,7	10,8	3,3	1,7	32,9	67,7	0,0	28,3	13,6	27,9	1,0	70,3	6,1	8,0	18,1	22,1
Otros	19,2	34,5	17,6	8,5	57,9	15,3	73,3	44,1	28,8	30,1	10,5	24,2	17,7	37,5	68,9	27,4
<b>Hombres</b>																
CEE más ex-USSR	7,7	26,8	31,7	81,0	9,9	6,8	28,8	23,3	56,4	7,4	63,7	6,8	59,1	28,3	6,7	23,9
Turquía, Malta y Chipre	17,5	11,7	44,5	2,9	0,2	8,9	3,5	0,5	0,0	31,0	23,3	0,0	6,2	7,2	5,4	25,3
Resto Europa	0,8	15,6	0,8	0,1	0,3	0,8	0,0	0,8	4,3	2,0	1,2	0,4	0,9	13,4	1,1	1,3
África	57,1	6,5	5,8	4,6	43,0	69,5	0,0	40,5	13,7	34,5	1,7	70,0	13,5	7,9	18,1	24,3
Otros	16,9	39,3	17,2	11,4	46,6	14,0	67,7	34,9	25,6	25,1	10,3	22,9	20,2	43,2	68,7	25,2

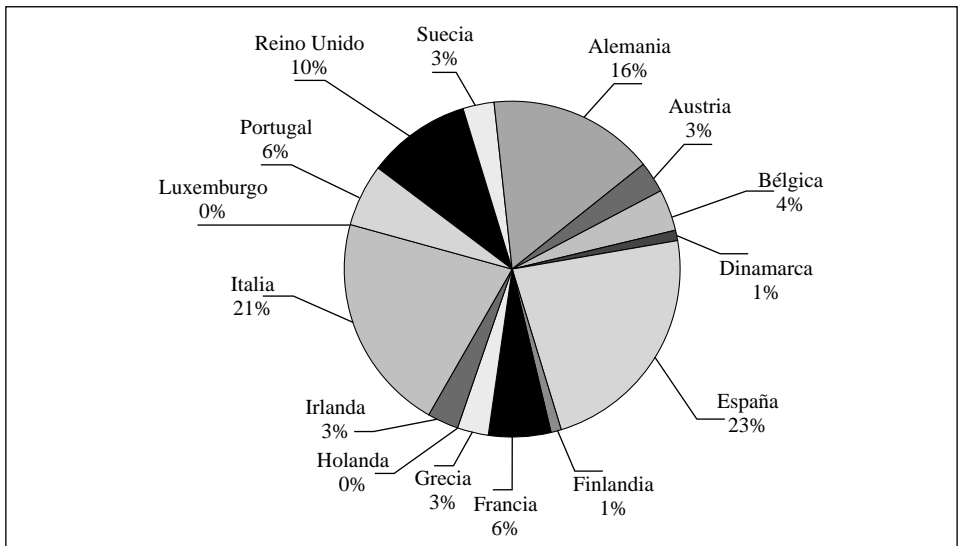
<sup>1</sup> CEE-USSR: Países del Este de Europa y antigua Unión Soviética.Fuente: Eurostat, «Women and men migrating to and from the European Union», *Statistics in focus*, 3-2/2003.



tradición emigrante: en el año 2003, tres países del Sur de Europa (España, Italia y Portugal) acogieron a la mitad del saldo migratorio neto de toda la UE (gráfico 1.3); España contribuyó con un 23 por 100 a ese saldo, cuando la población española no llegaba a representar un 11 por 100 del total europeo; en el caso de Italia, esos mismos porcentajes fueron, respectivamente, un 21 y un 15 por 100; Alemania fue el tercer país con mayor nivel de acogida de ese saldo anual (un 16 por 100), pero ya claramente por debajo de lo que la población alemana representa en el conjunto europeo (casi un 22 por 100 en ese mismo año).

En tercer lugar, los flujos de esta etapa siguen teniendo un carácter eminentemente laboral, que parece haber repuntado a partir del año 2000, y que se traduce en altos niveles de participación en la actividad económica. Aun con eso, hay que señalar que en algunos Estados miembros de la UE se ha asistido a un importante crecimiento de la frecuencia de las modalidades de llegada relacionadas con el asilo y la reagrupación familiar. En el año 2002, las solicitudes de asilo se situaron en cerca de 383.000 en el total de la Unión, lo que supone más de un 30 por 100 del saldo migratorio de ese año; en algunos países, como el Reino Unido y Alemania, esta vía tuvo una importancia todavía mayor (cuadro 1.3).

GRÁFICO 1.3  
**CONTRIBUCIÓN DE CADA PAÍS A LA MIGRACIÓN NETA EN LA UE, 2003**  
 (Saldos migratorios netos en porcentaje sobre el total del saldo de la Unión)



Fuente: Eurostat, «First demographic estimates for 2003», *Statistics in focus*, 3-1/2004.

Finalmente, es obligado recordar que en el futuro inmediato la Unión Europea ha de afrontar estos flujos en un horizonte de importantes cambios políticos e institucionales, pero también, y sobre todo, socioeconómicos, derivados de su inminente ampliación a diez nuevos países de la Europa Central y Oriental, que previsiblemente continuará con el ingreso —ya en 2007— de otro grupo de candidatos. En lo que atañe específicamente a los flujos migratorios que puedan derivarse de la ampliación, cabe señalar, en primer lugar, que quizá debido a las importantes restricciones institucionales, en la actualidad la presencia de inmigrantes del Este no es muy relevante en el actual grupo de países que componen la UE. Los residentes legales de países del Este ascienden a 850.000, de los cuales sólo 300.000 son trabajadores, lo que representa el 0,2 por 100 de la población total y el 0,3 por 100 de la población activa.

La supresión de las barreras a la libre circulación de los habitantes de los países de la ampliación por el territorio de la Unión Europea pudiera favorecer la intensificación de estos flujos, debido a las altas tasas de desempleo, especialmente juvenil, y a las grandes diferencias salariales y, en general, de nivel de vida, que hay entre ambas regiones. Esta circunstancia puede cambiar también los flujos migra-

CUADRO 1.3

## SOLICITUDES DE ASILO Y NACIONALIZACIONES EN LA UE, 1998-2002

(Miles de personas)

Países	Solicitantes de asilo					Nacionalizaciones			
	1998	1999	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2003
<b>UE-15</b>	<b>288,8</b>	<b>391,4</b>	<b>400,8</b>	<b>389,9</b>	<b>382,6</b>	<b>481,4</b>	<b>540,2</b>	<b>644,9</b>	<b>619,2</b>
Alemania	98,6	95,1	78,6	88,4	71,1	106,8	143,1	186,7	180,3
Austria	13,8	20,1	18,3	30,1	37,1	18,3	25,0	24,6	32,1
Bélgica	22,1	35,8	42,7	24,5	18,8	34,0	24,3	62,1	63,0
Dinamarca	6,1	7,1	13,0	10,3	6,7	10,3	12,4	18,8	11,9
España	6,8	8,4	7,9	9,5	6,2	13,2	16,4	12,0	16,7
Finlandia	1,3	3,1	3,2	1,7	3,4	4,0	4,7	3,0	2,2
Francia	22,4	30,9	38,7	47,3	51,1	122,3	145,4	150,0	127,6
Grecia	2,6	1,5	3,1	5,5	5,7	0,8	—	—	—
Holanda	45,2	42,7	43,9	32,6	18,7	59,2	62,1	50,0	46,7
Italia	11,1	33,4	24,5	13,3	7,3	9,8	11,3	9,6	10,4
Irlanda	4,6	7,7	10,9	10,3	11,6	1,2	1,4	1,1	—
Luxemburgo	1,6	2,9	0,6	0,7	1,0	0,6	0,5	0,6	0,5
Portugal	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,5	0,9	0,7	1,1
Reino Unido	58,5	91,2	98,9	92,0	110,7	53,9	54,9	82,2	90,3
Suecia	12,5	11,2	16,3	23,5	33,0	46,5	37,8	43,5	36,4

Fuente: OCDE, *Trends in international migration*, 2003.

torios más tradicionales. La afluencia anual de inmigrantes estimada por los estudios macroeconómicos basados en las diferencias en los niveles de renta y de paro<sup>5</sup> oscilan entre 120.000 y 350.000 trabajadores durante los cinco primeros años tras la ampliación. Teniendo en cuenta que la elección del lugar de trabajo y de residencia está además condicionada por la proximidad geográfica, cultural y lingüística y, sobre todo, por la existencia de «redes», es decir, por la preexistencia de colectivos de dichos países en los distintos territorios de la Unión, se estima que la mayor parte de estos flujos se dirigirán a Austria y Alemania, donde reside en la actualidad el 80 por 100 de los inmigrantes procedentes de los países de la ampliación.

Conviene, de todos modos, tomar las mencionadas predicciones con mucha cautela porque existen argumentos que inducen a pensar que los flujos migratorios pueden ser incluso menos relevantes. Por un lado, y aunque las diferencias de renta persistan durante años, el aumento de las tasas de crecimiento económico puede permitir a la mayoría de la población alcanzar unas condiciones de vida razonables en poco tiempo que desanimen la emigración, tal y como ocurrió con las adhesiones previas de los países meridionales<sup>6</sup>, sobre todo si existen expectativas de que la incorporación a la Unión Europea vaya a suponer una mejora continua de renta en el futuro. Por otro lado, hay que recordar la posibilidad de aplicar periodos transitorios para la libre circulación, y que no existe en estos países presión demográfica alguna sino más bien al contrario, como muestra la drástica reducción de las tasas de natalidad y fecundidad que se ha producido en los últimos años. Además, los últimos datos de movimientos migratorios ponen de manifiesto que estos países comienzan ya a ser receptores netos de inmigrantes, probablemente debido en parte al retorno de emigrantes y en parte a la afluencia de personas de los países vecinos, como Ucrania, Bielorrusia, Rusia o Turquía.

## 1.2. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Para dar debida cuenta de la evolución de la inmigración en España en el último decenio han de tomarse como referencia distintas fuentes estadísticas (fundamentalmente, el *Padrón Municipal de Habitantes*, el *Censo de Población y Viviendas* y la *Estadística de Permisos de Residencia*), y tener muy presente que todas ellas tienen limitaciones a la hora de cuantificar con precisión este fenómeno. Un

---

<sup>5</sup> Comisión Europea. *The free movement of workers in the context of enlargement*, 2001; Boeri, T., Brüker, H. et al., *The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU Member States*, DIW, CEPR, FIEF, IGIER, HIS, 2000.

<sup>6</sup> C. Martín, J. A. Herce, S. Sosvilla-Rivero y F. J. Velázquez. *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*. La Caixa, 2002.

somero análisis de esas fuentes (anexo I) refuerza la necesidad de subrayar esta cautela, que, en definitiva, apunta en dos direcciones. Por un lado, la cifra «real» de población extranjera es muy probablemente mayor que la «visible» en algunos de los datos disponibles, subestimación que puede ser más acusada en función de algunas circunstancias, como las zonas de procedencia —la cuantificación de los asiáticos y de los africanos es, con mucha probabilidad, más dificultosa que la de los americanos o europeos— y el tiempo de residencia —obviamente, en el sentido de que los llegados más recientemente están menos contabilizados—. Por otro lado, es indiscutible el fuerte impacto que sobre estos datos ha tenido la resolución de procedimientos extraordinarios de regularización, lo que condiciona significativamente la interpretación de su evolución temporal, sobre todo en los últimos tres años. Así, aunque sea indudable el fuerte y rápido crecimiento de la población inmigrante en España, es bastante probable que el ritmo real de llegada en los últimos años no se corresponda con el que se desprende de su ritmo de aumento en el Padrón o en la EPA, principales fuentes de datos anuales.

En todo caso, el estudio que se ofrece a continuación aporta suficientes datos para trazar con claridad las características básicas de la población inmigrante en España, que se pueden resumir en lo siguiente:

- Un fuerte peso de algunas nacionalidades, americanas y norteafricanas (en concreto Ecuador y Marruecos), pero con una importancia creciente de algunos otros grupos, como es el caso de los ciudadanos de países europeos fuera del ámbito de la UE.
- Una población relativamente joven, que presenta un equilibrio casi completo, salvo entre los de algunos orígenes, entre hombres y mujeres, con una importante diversidad en las fórmulas de convivencia de esta población en los hogares, aunque con un alto porcentaje de parejas con hijos.
- Una composición por nivel de estudios terminados similar a la de los españoles, e incluso algo mayor en ciertos grupos nacionales, con la excepción de las nacionalidades africanas.
- Unos tiempos medios de residencia declarada que indican, pese al fuerte impacto de las entradas correspondientes al periodo 2000-2003, una elevada frecuencia de afincamientos en España, al menos en lo que se refiere a los que han alcanzado el medio plazo.

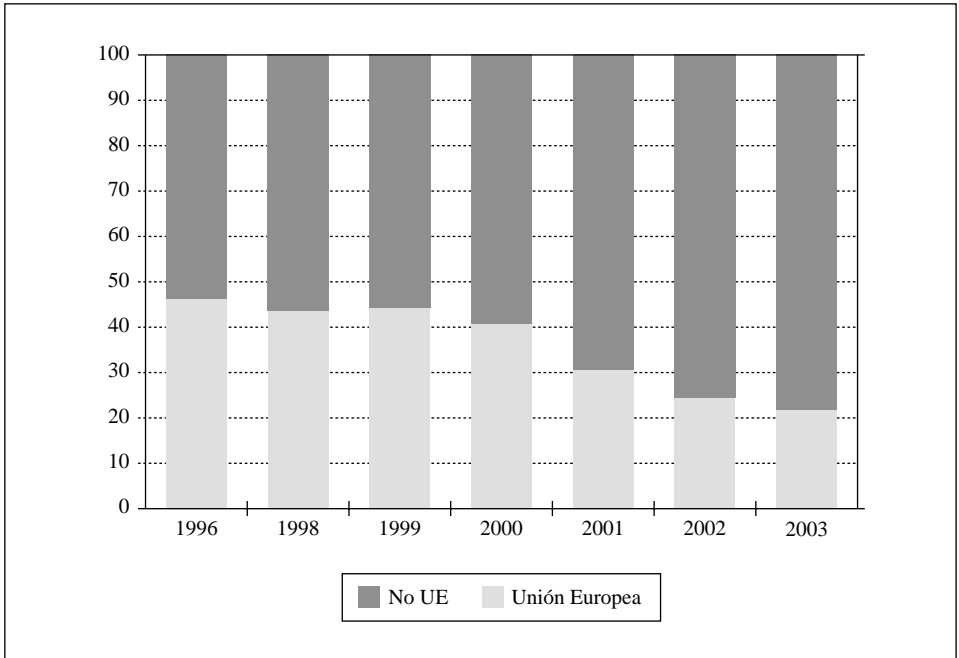
### 1.2.1. Evolución de la población extranjera

De los aproximadamente 350.000 extranjeros censados en 1991 se ha pasado a más de 1.500.000 en el Censo de 2001. A su vez, los datos del Padrón Municipi-

GRÁFICO 1.4

**EXTRANJEROS PROCEDENTES DE LA UE Y DE TERCEROS PAÍSES, 1996-2003**

(Porcentaje sobre el total de población extranjera empadronada)



Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*, datos revisados 1996 a 2003.

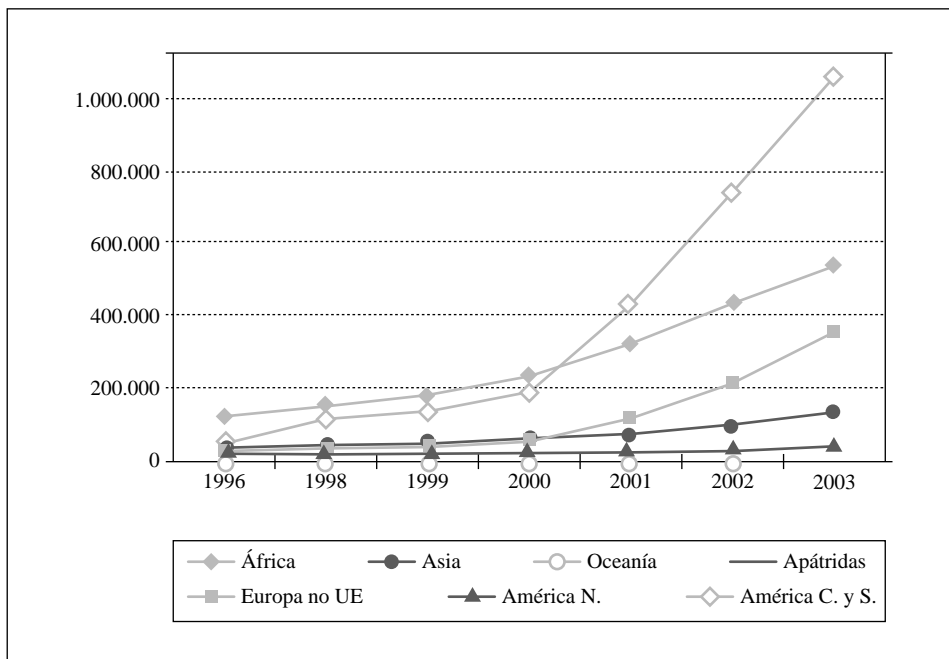
pal de Habitantes para 2003 arrojan casi 2.700.000 extranjeros, lo que supone el 6,2 por 100 del total de empadronados. Esta proporción casi quintuplica la correspondiente al año 1996 (1,4 por 100), cuando el número de extranjeros empadronados era de unas 500.000 personas. Desde ese año, se observa un crecimiento acelerado en las cifras del Padrón, aunque debe recordarse que las regularizaciones llevadas a cabo en diferentes fechas de este periodo (más en concreto, en 1996, 2000 y 2001) han propiciado el afloramiento de población extranjera que ya residía en España.

Más allá de su fuerte aumento, lo más destacado de esta evolución es el cambio en la procedencia de los extranjeros, que en su mayor parte son ahora ciudadanos de países fuera del ámbito de la UE, cuando todavía en 1991 el Censo indicaba lo contrario. En 1996 los extranjeros comunitarios suponían el 46 por 100 del total de extranjeros empadronados, y en 2003 sólo un 22 por 100 (gráfico 1.4).

GRÁFICO 1.5

## POBLACIÓN INMIGRANTE POR CONTINENTE DE NACIONALIDAD, 1996-2003

(Número de personas)



Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*, datos revisados 1996 a 2003.

En conjunto, la población extranjera no comunitaria ascendió en ese último año en el Padrón a 2.085.262 personas, un 4,9 por 100 del total.

Son, pues, ciudadanos no comunitarios los que integran mayoritariamente la población extranjera, y más concretamente los que proceden de África, de otros países de Europa y, sobre todo, de América Central y del Sur, que supone cerca de un 38,7 por 100 del total de los extranjeros procedentes de países fuera del ámbito de la Unión Europea. Este último dato es resultado, por otra parte, de la evolución más reciente de la población no comunitaria (gráfico 1.5). En 2000, la mayor cifra de empadronados no comunitarios, cerca de 230.000 personas, correspondía a las nacionalidades africanas. Pero, en sólo dos años, el número de nacionales de algún país de América del Sur o Central se ha multiplicado por 5,6, hasta alcanzar más de un millón de personas en 2003, mientras el número de africanos, pese a haberse doblado, se sitúa en 522.682. Es notable, por otra parte, el fuerte crecimiento en ese mismo periodo del número de

empadronados de nacionalidades europeas no comunitarias, que se ha multiplicado por 6,4, hasta llegar en 2003 a cerca de las 350.000 personas.

### 1.2.2. Características de la población inmigrante

#### *Fuerte presencia de algunas nacionalidades*

En el detalle por países de origen (cuadro 1.4), el grupo más numeroso es el de Ecuador, con más de 390.000 personas empadronadas en 2003, seguido de cerca por Marruecos, con casi 379.000 personas; el tercer gran grupo corresponde a Colombia, con más de 244.000 personas. La suma de los nacionales de estos tres países representaba casi la mitad del total de la población extranjera no comunitaria en ese año. El importante crecimiento de la población del Este de Europa se concentra en Rumanía y Bulgaria, que ya en 2002 ocupaban las primeras posiciones, y que entre ese año y 2003 han doblado con creces sus respectivas cifras en el Padrón.

#### *Desigual distribución y concentración territorial*

También es destacable la desigual distribución de los extranjeros en el territorio, con pautas algo diferentes, además, en el caso de población comunitaria y en el de la procedente de terceros países, lo que en parte podría explicarse por el predominio de diferentes proyectos migratorios en uno y otro caso. Un 44 por 100 de los ciudadanos de la Unión residen en la Comunidad Valenciana y Andalucía, mientras

CUADRO 1.4  
**PRINCIPALES NACIONALIDADES EN LA POBLACIÓN  
 INMIGRANTE EMPADRONADA, 2003**

(Miles de personas y porcentaje sobre la población no comunitaria)

País	Miles	%
Ecuador	390,3	18,7
Marruecos	379,0	18,2
Colombia	244,7	11,7
Rumanía	137,3	6,6
Argentina	109,4	5,2
Perú	55,9	2,7
Bulgaria	52,8	2,5
China	51,2	2,5
Total No UE	2.085,3	68,1

Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*.

que un porcentaje parecido (48,6 por 100) de los nacionales de países no comunitarios está empadronado en Madrid y Cataluña. Pero mucho más importante que esta distribución concentrada resulta el peso que ha alcanzado el volumen de población extranjera en algunos territorios (cuadro 1.5). En Baleares, trece de cada cien residentes son extranjeros, seis de ellos comunitarios y los otros siete no comunitarios; en Madrid, esa misma proporción es equivalente a un 10 por 100, pero en este caso con un peso abrumador de los no comunitarios. También es relativamente elevada la presencia de población extranjera en Cataluña, con un 7 por 100 de ciudadanos de terceros países y otro 1 por 100 de nacionales de la Unión. Y llama la atención el peso que ha alcanzado la población extranjera en pequeñas regiones, como Murcia (9 por 100), La Rioja (7,2 por 100) y Navarra (6,7 por 100).

Más desigual resulta la proporción de inmigrantes en el total de la población cuando se considera el tamaño del municipio en el que residen (gráfico 1.6). En general, los inmigrantes tienen mayor presencia en los municipios conforme

CUADRO 1.5

**PESO DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA  
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 1996-2003**

(Porcentaje de extranjeros, comunitarios y no comunitarios,  
sobre el total de población empadronada)

Comunidades Autónomas	1996			2003		
	Total	UE	No UE	Total	UE	No UE
Total España	1,4	0,6	0,7	6,2	1,4	4,9
Andalucía	1,2	0,7	0,5	3,7	1,4	2,3
Aragón	0,6	0,2	0,4	5,0	0,3	4,7
Asturias	0,5	0,3	0,3	1,8	0,4	1,5
Baleares	4,2	3,0	1,2	13,4	6,0	7,4
Canarias	2,7	1,5	1,2	9,5	4,2	5,2
Cantabria	0,5	0,2	0,3	2,5	0,3	2,1
Castilla y León	0,6	0,3	0,3	2,4	0,4	2,0
Castilla-La Mancha	0,5	0,1	0,4	3,9	0,2	3,7
Cataluña	1,6	0,5	1,2	8,1	1,1	7,0
Comunidad Valenciana	2,3	1,6	0,7	9,3	3,4	5,9
Extremadura	0,5	0,2	0,3	1,7	0,3	1,4
Galicia	0,7	0,4	0,3	2,0	0,6	1,4
Madrid	1,9	0,4	1,4	10,3	0,8	9,5
Murcia	0,8	0,2	0,6	9,0	0,8	8,2
Navarra	0,6	0,3	0,3	6,7	0,7	6,0
País Vasco	0,6	0,3	0,3	2,3	0,5	1,8
Rioja, La	0,8	0,2	0,6	7,2	0,6	6,5
Ceuta y Melilla	4,4	0,1	4,3	6,7	0,3	6,4

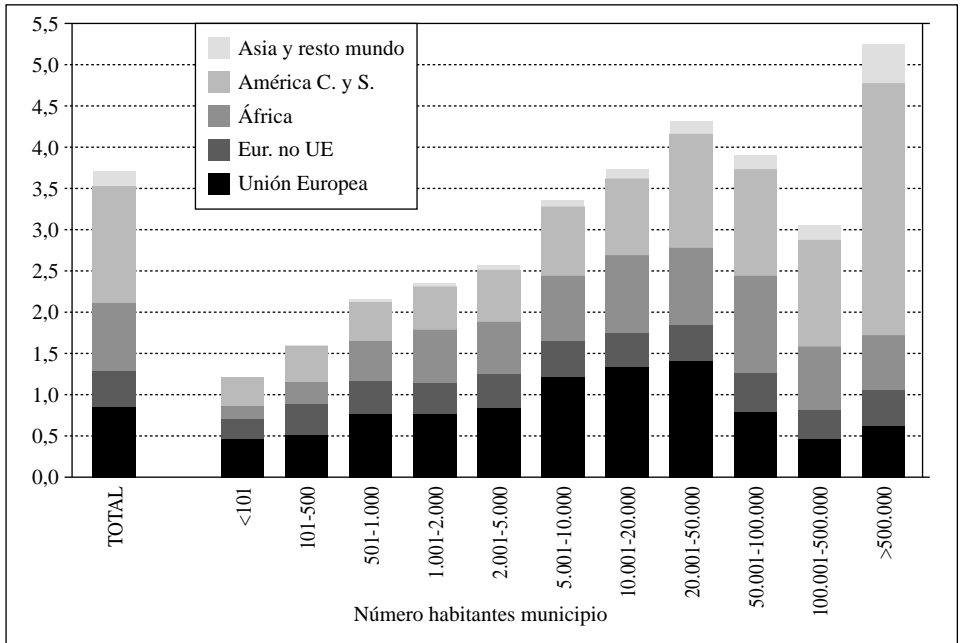
Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*, datos revisados 1996 a 2003.



GRÁFICO 1-6

**PESO DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO DE RESIDENCIA, 2001**

(Porcentaje de extranjeros de cada zona de nacionalidad sobre el total de población censada en cada tamaño de municipio por número de habitantes)



Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*.

aumenta el tamaño de éstos, algo que no ocurre con los extranjeros comunitarios. Pero algunas nacionalidades, sobre todo las asiáticas y las americanas, tienen una presencia muy concentrada en las zonas urbanas de mayor tamaño, mientras que las de África presentan mayor peso en los tamaños medios y pequeños, y las de la Europa no comunitaria mantienen uno similar en todos los tipos de hábitat, excepto en los más pequeños, donde su peso es algo menor en términos relativos.

*Perfiles personales de los inmigrantes: equilibrio en la distribución por sexos y relativa juventud*

Por otro lado, la distribución por sexos de la población extranjera muestra rasgos bastante equilibrados. Es cierto que los Censos de 1991 y 2001 dan cuenta de un ligero cambio, de forma que en conjunto el porcentaje de extranjeras es tres

puntos inferior en el último (48 por 100) que en el correspondiente a 1991. Pero las mujeres procedentes de países no comunitarios han reducido su presencia entre los dos Censos menos que las ciudadanas de la Unión, y representaban en 2001 un 47,5 por 100 del total de la población no comunitaria, frente a un 51,1 por 100 en la población española.

En conjunto, el número de mujeres foráneas ha aumentado incesantemente en los últimos años, tanto que la cifra de empadronadas se ha multiplicado por cinco entre 1996 y 2003. No todas las nacionalidades han visto incrementar su presencia en España en el mismo grado: el número de mujeres procedentes de la Europa no comunitaria, que se ha multiplicado por siete, y el de americanas, que ha aumentado en catorce veces, han sido los principales responsables, muy por delante de los incrementos correspondientes a otras zonas geográficas. De igual modo, los varones europeos no comunitarios y los procedentes de América han protagonizado el aumento global del colectivo durante ese decenio. Ya en 2003, atendiendo de forma concreta a las nacionalidades de origen, se aprecian notables diferencias por sexo. Mientras entre los varones el primer grupo en importancia eran los marroquíes, que representaban cerca del 23 por 100 del total de extranjeros no comunitarios, la nacionalidad más numerosa entre las mujeres era la ecuatoriana. De todas formas, tanto entre los varones como entre las mujeres lo más destacado es la ya citada concentración de la población empadronada en unas pocas nacionalidades, si acaso algo más acusada en los varones (cuadro 1.6).

CUADRO 1.6

### PRINCIPALES NACIONALIDADES DE LA POBLACIÓN NO COMUNITARIA EMPADRONADA EN ESPAÑA, POR SEXO, 2003

(Miles de personas en cada sexo y porcentaje sobre la población no comunitaria)

Varones			Mujeres		
País	Miles	%	País	Miles	%
Marruecos	255,4	22,9	Ecuador	199,8	20,8
Ecuador	190,4	17,1	Colombia	139,6	14,5
Colombia	105,1	9,4	Marruecos	123,5	12,8
Rumanía	78,8	7,1	Rumanía	58,5	6,1
Argentina	55,8	5,0	Argentina	53,6	5,6
Bulgaria	30,4	2,7	Perú	32,1	3,3
China	27,8	2,5	R. Dominicana	29,7	3,1
Perú	23,9	2,1	China	23,4	2,4
Cuba	17,3	1,6	Bulgaria	22,4	2,3
Rep. Dominicana	14,6	1,3	Cuba	21,0	2,2
<b>Total no UE</b>	<b>1.113,7</b>	<b>71,8</b>	<b>Total no UE</b>	<b>962,8</b>	<b>73,1</b>

Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*.

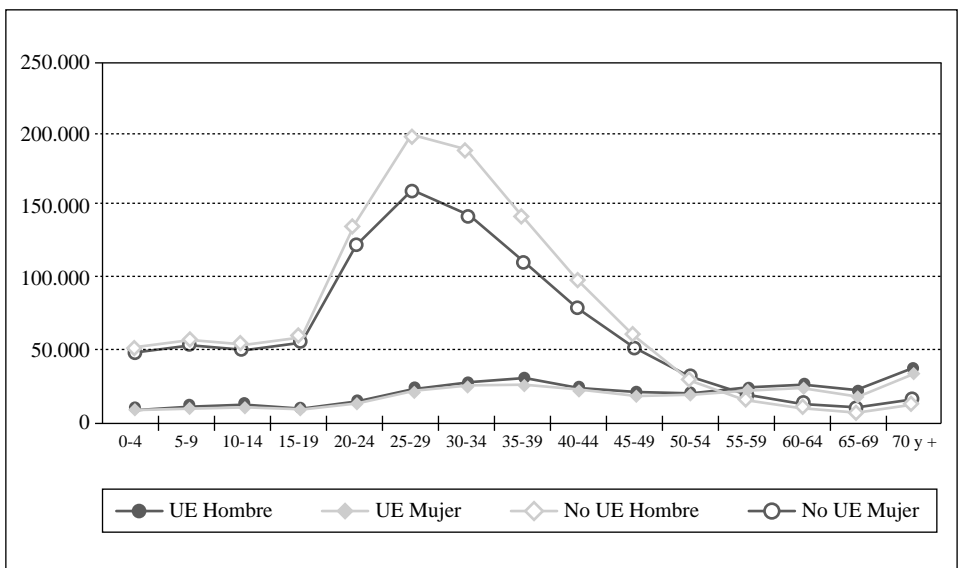
Un rasgo característico de la población inmigrante en España es su relativa juventud, algo sin duda relacionado con el carácter laboral que presentan los proyectos migratorios de una buena parte de estas personas. Así, la edad de la población no comunitaria resulta más baja que la de la población española, y más aún que la de los extranjeros procedentes de la UE. En el año 2002, la distribución por edades de las personas empadronadas de nacionalidades fuera del ámbito de la Unión arrojaba un promedio en torno a 30 años, frente a otro cercano a 40 años de edad para la población española, y a casi 45 años para los nacionales de algún país comunitario.

La distribución por grupos quinquenales de edad de las personas extranjeras empadronadas (gráfico 1.7), permite ilustrar con claridad esta importante diferencia. El Padrón de 2003 recogió 311.287 no comunitarios menores de 15 años, 113.689 de entre 15 y 19 años, y 1.373.159 de entre 20 y 44 años. En todos los tramos dentro de este intervalo es apreciable, además, un mayor número de varones, en absoluto presente en el caso de las personas de nacionalidad comunitaria. Asimismo, a partir de los 55-59 años de edad, es mayor el número de estas últi-

GRÁFICO 1.7

**POBLACIÓN EXTRANJERA EMPADRONADA POR NACIONALIDAD, EDAD Y SEXO, 2003**

(Personas en cada grupo quinquenal de edad y sexo, comunitarios y no comunitarios)



Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*, datos revisados 1996 a 2003.

mas que el de las procedentes de países fuera del ámbito de la Unión Europea, tanto que el total de personas mayores de 50 años nacionales de algún país comunitario resulta ser casi el doble que el correspondiente a los nacionales del resto de países.

*Fórmulas de convivencia: distintos tipos de hogares en distintas nacionalidades*

Por otra parte, la distribución de los extranjeros por tipo de hogar (cuadro 1.7) indica fórmulas de convivencia bastante más diversas que para los españoles, entre los cuales la más frecuente, con mucha diferencia, es la de pareja con hijos. Éste es también el tipo de hogar más frecuente entre los extranjeros procedentes de la Unión Europea, pero seguido a poca distancia de los hogares compuestos por una pareja sin hijos, muy probablemente asociado a la mayor edad media de estas personas.

CUADRO 1.7  
**POBLACIÓN EXTRANJERA POR SEXO, TIPO DE HOGAR  
Y NACIONALIDAD, 2003**

(Porcentaje de personas en cada sexo y tipo de hogar, promedio tres primeros trimestres)

Sexo y tipo hogar	España*	UE	Europa no UE	África	América Latina
<b>Varones</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personas solas	4,7	11,0	3,5	8,4	4,2
Varias personas adultas sin núcleo	2,6	5,6	21,2	30,3	11,2
Monoparentales con hijos	8,3	6,2	3,6	4,2	6,4
Pareja sola sin hijos	16,0	32,2	18,4	5,2	9,8
Pareja sin hijos, con otros	1,2	1,0	13,8	6,7	10,0
Pareja sola con hijos	59,7	39,9	27,3	34,3	32,3
Pareja con hijos y otros	7,5	4,0	12,2	10,9	26,2
<b>Mujeres</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personas solas	8,0	11,0	1,8	1,8	2,1
Varias personas adultas sin núcleo	3,3	5,9	12,1	12,1	6,7
Monoparentales con hijos	12,0	11,7	8,2	8,2	5,4
Pareja sola sin hijos	15,1	33,3	21,3	21,3	8,1
Pareja sin hijos, con otros	1,4	1,2	12,7	12,7	5,6
Pareja sola con hijos	52,4	32,8	29,4	29,4	56,8
Pareja con hijos y otros	7,8	4,0	14,4	14,4	15,4

\*Se ha tomado del cuadro original la primera de las tres categorías de nacionalidad española que recogen sus autores: nacidos en España, nacidos fuera de España y doble nacionalidad.

Fuente: L. Garrido y L. Toharia, «La situación laboral de los españoles y los extranjeros según la Encuesta de Población Activa», *Economistas* núm. 99 2003, págs. 74-86. Elaboración propia de los autores a partir de los microdatos de la EPA.

Entre los no comunitarios se observa una notable variedad de tipos de hogar. Probablemente, tras esa diversidad se encuentren serias dificultades económicas para el acceso a la vivienda, y también, en ciertos casos, un menor tiempo de residencia en España. Pero es llamativa la frecuencia con que una u otra fórmula se asocian a las distintas nacionalidades y al sexo.

Los varones procedentes de la Europa no comunitaria y los africanos se agrupan con frecuencia en hogares compuestos exclusivamente por adultos no emparentados (denominados hogares «sin núcleo»), aunque los africanos presentan también porcentajes elevados de parejas con hijos. Dentro del tipo de hogares sin núcleo, se observan frecuencias mucho más bajas entre las mujeres no comunitarias de cualquier origen que entre los varones. Y, en el caso de las latinoamericanas, una frecuencia mucho mayor de las que conviven en hogares compuestos por una pareja con hijos; la fórmula «pareja con hijos y otros» (que incluye los hogares en los que convive un núcleo familiar con otros parientes y/o personas no emparentadas) es la segunda más frecuente entre las latinoamericanas, también más alta que entre las españolas en los otros dos casos (africanas y europeas no comunitarias), lo que puede indicar tanto la presencia de familias extensas como la importancia en algunos colectivos femeninos del servicio doméstico en régimen de internado.

Esta variedad de fórmulas de convivencia contribuiría a explicar la «visibilidad» diferencial de la población extranjera en las estadísticas, en función de su nacionalidad: los procedentes de América Latina habitan en pareja y con hijos, lo que propiciaría el alta en el Padrón con objeto de acceder a los servicios sanitarios y educativos, mientras que los extranjeros de origen africano y del Este de Europa ocupan en mayor proporción viviendas compartidas con varios adultos, lo que, al margen de su interés por el empadronamiento, podría dificultar su inscripción.

### *Estudios terminados: nivel educativo medio próximo al español*

Otro rasgo característico de buena parte de la población inmigrante en España es su notable nivel educativo medio. Para estudiar este aspecto se han tomado datos del Censo de 2001<sup>7</sup> para el tramo de edades de 20 a 49 años, de manera que se elimina el efecto de la más baja edad media de los inmigrantes frente a los

---

<sup>7</sup> La EPA también ofrece información sobre el nivel de estudios declarado por la población inmigrante. Pero obtener datos cruzados sobre edad, nacionalidad y nivel educativo con el detalle adecuado reduce excesivamente la significación estadística de los resultados, sin que los datos mejoren los del Censo en nada que no sea su más reciente recogida.

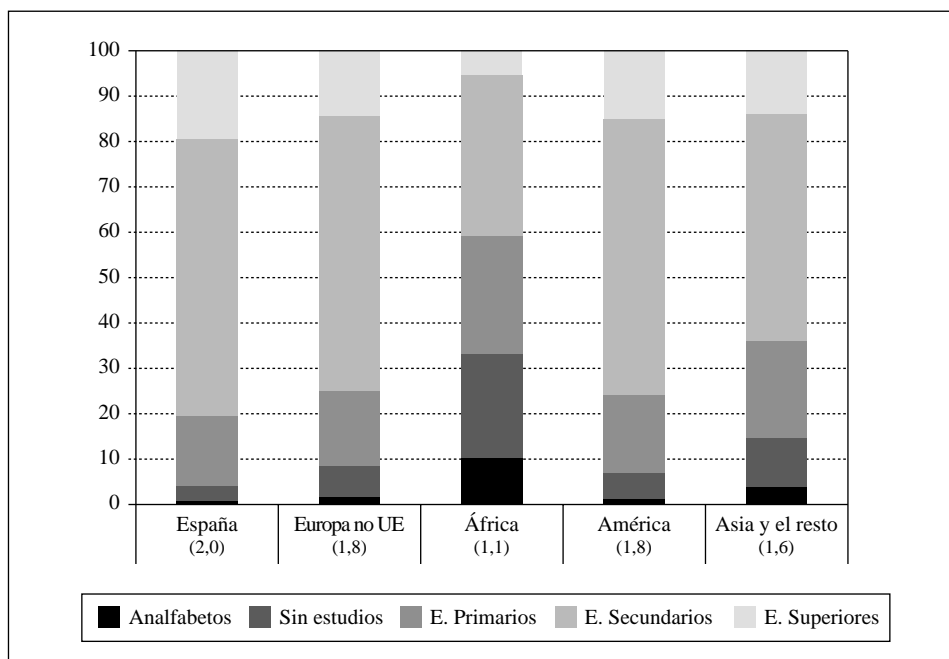
españoles, que de no tenerse en cuenta rebajaría el nivel educativo medio de éstos por el mayor peso de la población de edades más altas, a la que se asocian grados formativos más bajos.

Es preciso subrayar que se trata de estudios declarados, y que son niveles formales de estudios, procedentes de sistemas en ocasiones difíciles de cotejar con el español. Los resultados del Censo indican que el nivel educativo medio (gráfico 1.8) que declaran los inmigrantes sería, para el conjunto de la población no comunitaria en ese tramo de edades, sólo algo más bajo que el declarado por los españoles en ese mismo tramo.

Ahora bien, en el detalle por zonas de nacionalidad sólo los inmigrantes procedentes de Europa y del Centro y Sur de América tendrían un nivel equiparable (bien que ligeramente inferior) al de los españoles, mientras que los procedentes de Asia y, sobre todo, de África, tendrían con claridad otro más bajo. La pobla-

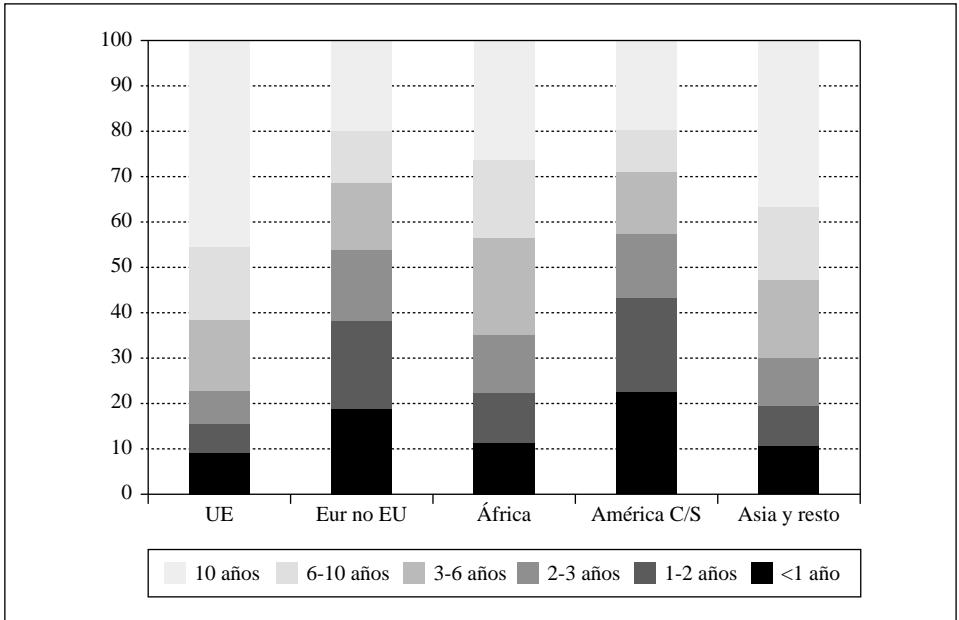
GRÁFICO 1.8  
**POBLACIÓN DE 20 A 49 AÑOS POR ESTUDIOS TERMINADOS  
 Y NACIONALIDAD, 2001**

(Porcentaje de personas en cada nivel declarado de estudios)



Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*.

GRÁFICO 1.9  
**POBLACIÓN EXTRANJERA POR TIEMPO EN ESPAÑA Y ZONA DE NACIONALIDAD, 2001**  
 (Porcentajes sobre el total de extranjeros en cada zona)



Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*.

ción africana presenta, además, una proporción mucho más elevada de personas analfabetas (un 10 por 100 en el total de 20 a 49 años) o sin estudios (más de un 25 por 100 en ese mismo total).

### *Tiempo de estancia*

Finalmente, en la caracterización de los inmigrantes en España cabe destacar la alta presencia de personas de reciente llegada al país. En el Censo de 2001, casi un 18 por 100 de los inmigrantes no comunitarios llevaba menos de un año en España, y otro 17 por 100 entre un año y menos de dos. Por regiones de nacionalidad, la mayor frecuencia de llegadas recientes se observaba entre las personas provenientes del Centro y Sur de América, seguidas por las procedentes de países europeos fuera del ámbito de la UE (gráfico 1.9). Ello se explica, lógicamente, por el fuerte incremento de los flujos migratorios de tales orígenes en el periodo

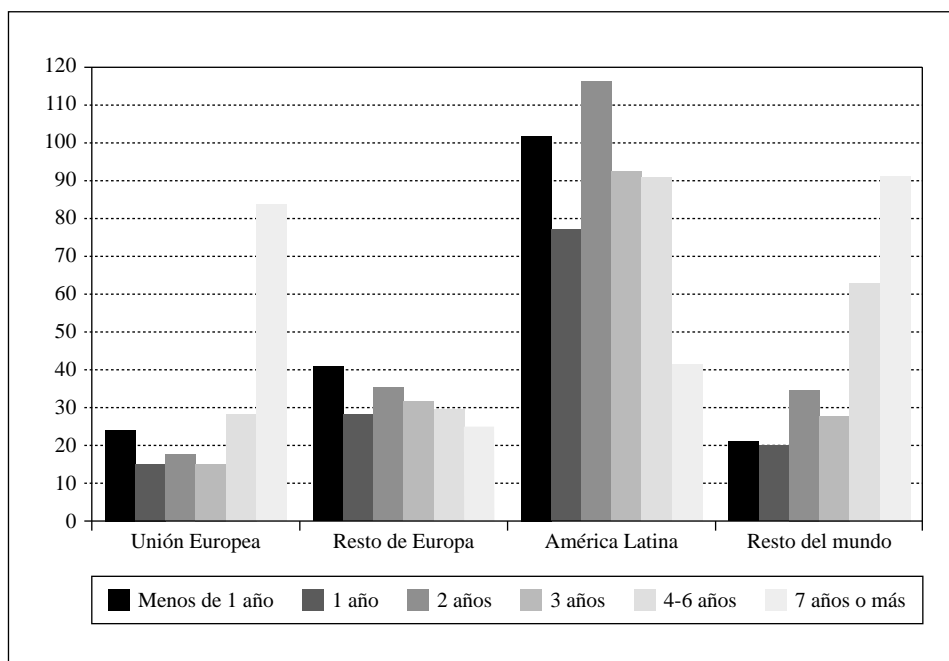
más reciente. No obstante, hay que subrayar que también en el Censo era apreciable un tercio de los extranjeros no comunitarios con seis años o más de estancia en España, lo que indicaría que en un buen número de casos se produce un afincamiento a medio y largo plazo.

Con datos de la EPA para el promedio de 2003 (gráfico 1.10), un 24,5 por 100 de los extranjeros procedentes del grupo «resto del mundo y apátridas», que, como ya se ha señalado, se compone sobre todo de norteafricanos, llevaba en España entre cuatro y seis años, y otro 35,4 por 100 llevaba residiendo siete años o más. En el caso de los nacionales de países de América Latina, esos porcentajes fueron, respectivamente, un 17,5 y un 7,9 por 100. Y en el de los europeos no comunitarios, un 15,6 y un 13 por 100. Es destacable el alto número de personas latinoamericanas, más de 100.000, que llevaban menos de un año en España, porque este dato aproxima un flujo de entrada incluso más elevado que en 2002, que viene a corroborar los resultados del Padrón.

GRÁFICO 1.10

**POBLACIÓN EXTRANJERA POR TIEMPO EN ESPAÑA Y ZONA DE NACIONALIDAD, 2003**

(Población en viviendas familiares. Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.





## CAPÍTULO 2

### LA INMIGRACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

---

Aunque es notable la mejora habida en muchos de los principales indicadores a lo largo del último gran ciclo económico, el aumento de flujos migratorios que se ha descrito en el capítulo anterior se produce en un mercado de trabajo que presenta rasgos estructurales característicos, a algunos de los cuales se asocian importantes problemas para la consecución del objetivo de altos niveles de desarrollo económico, competitividad y empleo. El CES ha tratado con detalle estas cuestiones en un amplio número de sus Informes por propia iniciativa<sup>8</sup>, así como en sucesivas ediciones de su *Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación*, de manera que basta formular aquí sus enunciados básicos:

- Bajos niveles de participación laboral y elevados niveles de desempleo, presentes sobre todo en la población femenina y entre los jóvenes de ambos sexos.

---

<sup>8</sup> Entre ellos pueden citarse los siguientes: Informe CES 2/1999, *La economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo*; Informe CES 1/2000, *La movilidad geográfica*; Informe CES 3/2000, *Unidad de mercado y cohesión social*; Informe CES 1/2001, *La estrategia europea de empleo*; Informe CES 3/2003, *Situación sociolaboral de las mujeres en España*.

- Altas tasas de temporalidad y elevados índices de rotación entre el empleo, el paro y la inactividad, que también afectan más a los jóvenes y a las mujeres.
- Un apreciable volumen de economía sumergida, irregular o informal, que parece concentrarse relativamente más en algunas actividades y territorios.
- Bajo crecimiento de la productividad del trabajo, como resultado de una estructura productiva dominada por pequeñas empresas y en la que continúan siendo muy relevantes actividades intensivas en mano de obra, cuya ventaja competitiva se había basado tradicionalmente en unos costes laborales menores que los de los principales países de la Unión Europea.
- Fuertes diferencias territoriales en los indicadores del mercado de trabajo, combinadas con una baja movilidad de la población activa.

Por otra parte, además, la nueva posición de España como país de inmigración se ha de afrontar en un horizonte de importantes cambios, políticos e institucionales, pero también y sobre todo socioeconómicos, derivados de dos hechos clave: de un lado, la inminente ampliación de la Unión Europea a diez nuevos países de la Europa Central y Oriental, que previsiblemente continuará con el ingreso —ya en 2007— de otro grupo de candidatos<sup>9</sup>; de otro lado, el devenir creciente y acelerado de ese complejo fenómeno que ha dado en llamarse globalización.

La perspectiva de una Unión ampliada plantea el interrogante de los flujos migratorios procedentes de estos países, cuyos ciudadanos dejarán de engrosar las cifras de «inmigrantes extracomunitarios» por aplicación de la libertad de circulación de personas y trabajadores en el marco de la Unión Europea. Pero no hay que olvidar que el Tratado de Adhesión permite a los Estados miembros mantener las restricciones a la inmigración durante un periodo transitorio de dos años, ampliables a tres más, que podrían incluso prorrogarse otros dos más si se observaran distorsiones significativas en el mercado de trabajo. Y, en todo caso, cabe advertir que el signo de los efectos de los flujos migratorios sobre el mercado de trabajo no tiene necesariamente que ser negativo en términos de empleo y salarios, si los nuevos trabajadores se incorporan en igualdad de condiciones a regiones prósperas y sectores dinámicos que generen suficiente demanda de trabajo. Ensayos recientes sobre estos efectos realizados para el conjunto de la UE indican que, en general, no existe en el ámbito sectorial correlación entre la proporción de trabajadores extranjeros y los niveles salariales, en cuya determinación, por otra parte, interviene un amplio conjunto de factores: además de la producti-

<sup>9</sup> Sobre esta cuestión, véase igualmente el Informe CES 1/2004, *Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*.

CUADRO 2.1

**TASAS DE ACTIVIDAD DE 16 A 64 AÑOS, POR SEXO Y NACIONALIDAD, 2001**

(Porcentaje de activos sobre el total de población en ese tramo de edad en cada nacionalidad y sexo)

Nacionalidad	Tasas de actividad, 16 a 64 años		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Extranjera no UE	78,2	88,9	66,3
Europa	78,9	88,9	67,4
África	78,0	90,7	50,3
América Centro y Sur	79,0	88,5	71,7
Asia y resto mundo	76,4	86,1	62,8
Extranjera UE	61,0	72,0	50,1
Española	68,3	81,5	55,2

Fuente: INE, *Censo de Población 2001*.

vidad del trabajo, los más significativos de tales factores son, en sentido negativo, el peso relativo de los trabajadores menos cualificados, de las pequeñas y medianas empresas, de los trabajadores autónomos y temporales y, muy especialmente, de las mujeres; a su vez, se observa una relación positiva de los niveles salariales con la estructura centralizada de la negociación colectiva y con la tasa de cobertura de la misma<sup>10</sup>.

## 2.1. PARTICIPACIÓN LABORAL: ACTIVIDAD Y PARO

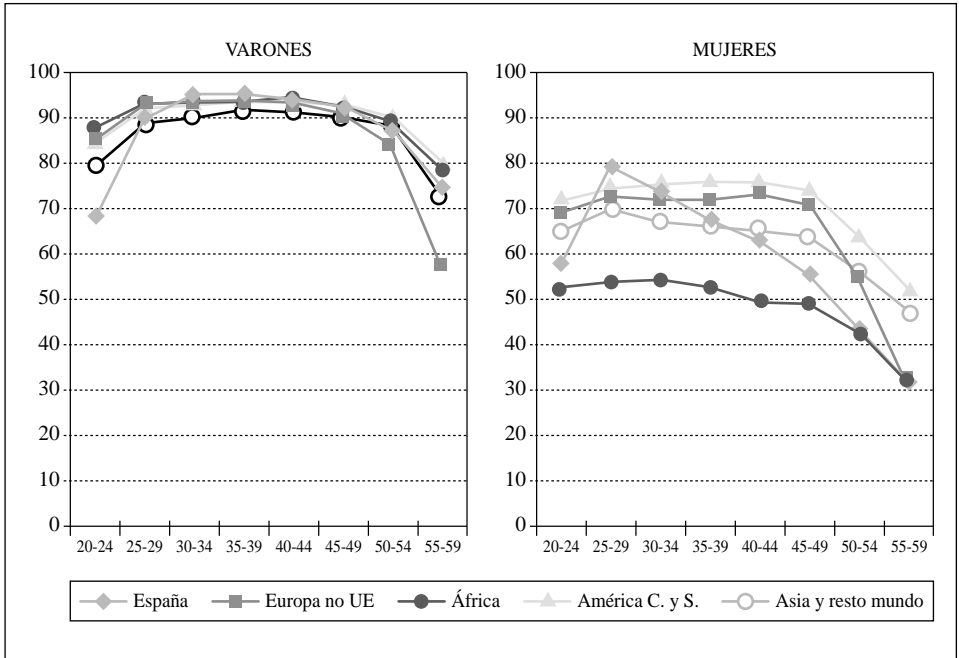
Los datos disponibles, procedentes del Censo de 2001 y de la EPA de 2003, permiten apreciar dos hechos: la población inmigrante tiene una participación laboral más elevada que la española, y afronta con más frecuencia situaciones de desempleo, pero ambos rasgos se presentan con claridad sólo en el caso de los hombres.

La información censal sobre tasas de actividad de la población inmigrante arroja una participación laboral más alta que la de los españoles (cuadro 2.1). En 2001, la proporción de personas de 16 a 64 años ocupadas o buscando empleo era, en el conjunto de los extranjeros nacionales de países fuera del ámbito de la UE, un 78 por 100, frente a un 68 por 100 en el conjunto de los españoles, y a un 61

<sup>10</sup> Comisión Europea, *Employment in Europe 2003*, Capítulo 3. La referencia se recoge en el Informe CES 1/2004 ya citado.

GRÁFICO 2.1  
**TASAS DE ACTIVIDAD DE 20 A 59 AÑOS, POR EDAD, SEXO  
 Y ZONA DE NACIONALIDAD, 2001**

(Porcentaje de activos sobre el total de población en cada grupo quinquenal de edad, sexo y zona de nacionalidad)



Fuente: INE, *Censo de Población 2001*.

por 100 en el de los extranjeros comunitarios. Esta mayor participación coincide con el carácter económico y laboral de la inmigración, que se refleja tanto en la mayor tasa de actividad de las mujeres inmigrantes (que superaba a la de las españolas en algo más de 11 puntos porcentuales en ese mismo tramo de edades), como en la más alta tasa de actividad de los varones no comunitarios (que era más de 7 puntos mayor que la de los varones españoles).

Atendiendo al detalle por grandes grupos de nacionalidad y por sexo de los inmigrantes, se observa una participación laboral considerablemente homogénea, y muy elevada en el caso de los varones, pero no en el de las mujeres. Las procedentes del Centro y Sur de América y las europeas no comunitarias tenían unas tasas de actividad, en 2001, en torno al 70 por 100, mientras que las africanas se situaban en el 50 por 100, cinco puntos por debajo de las mujeres españolas.

La homogeneidad en la participación laboral masculina de las distintas nacionalidades se mantiene también cuando se detalla más la edad (gráfico 2.1), con una importante salvedad: en el grupo de 20 a 24 años, la tasa de actividad de los hombres españoles era, de acuerdo también con los resultados del Censo de 2001, cerca de 20 puntos más baja que las correspondientes a los hombres procedentes de África, Europa no comunitaria y Centro y Sur de América, y más de 10 puntos inferior a la de los varones del resto del mundo (fundamentalmente asiáticos). A su vez, la heterogeneidad en la participación laboral femenina se hace aún más evidente, y llama la atención el perfil de las tasas de actividad de las mujeres españolas, que en el grupo de 25 a 29 años resultan ser más elevadas que las de las demás nacionalidades, y en el de 30 a 34 años, casi las más altas.

Todos estos datos permiten, en definitiva, afirmar que la mayor participación laboral de los inmigrantes no es resultado sólo de la composición por sexo y edad de esta población. Su mayor presencia en el mercado de trabajo se explica por unas tasas de actividad más altas que las de los españoles (varones y mujeres) en edades jóvenes, y por las menores tasas de actividad de las mujeres españolas a partir de los 40-44 años. El grupo de las africanas constituye, por otro lado, una notable excepción, pues presentan las menores tasas de actividad a cualquier edad; pero como este grupo era, precisamente, el de menor población femenina, sus datos apenas influyen en los resultados del total de mujeres inmigrantes.

La información de la EPA en el año 2003 llega a resultados parecidos a los del Censo (gráfico 2.2), con la ventaja de proporcionar un panorama más reciente, aunque el carácter muestral de esta fuente impone limitaciones a la calidad de los datos, que se acentúan conforme aumenta el grado de detalle requerido<sup>11</sup>. En el total de personas de 16 y más años, la tasa de actividad española en 2003 estaba en torno al 55 por 100; más de 25 puntos por encima se situaban la del grupo de europeos no comunitarios y la correspondiente a los ciudadanos del Centro y Sur de América; a su vez, la correspondiente al grupo de Asia, África y resto del mundo era más de 15 puntos mayor que la de los españoles.

La mayor participación laboral de los inmigrantes tiene como correlato tasas de paro también más altas, pero esto parece explicable casi por completo atendiendo a lo que ocurre en la población activa masculina (cuadro 2.2). Los resul-

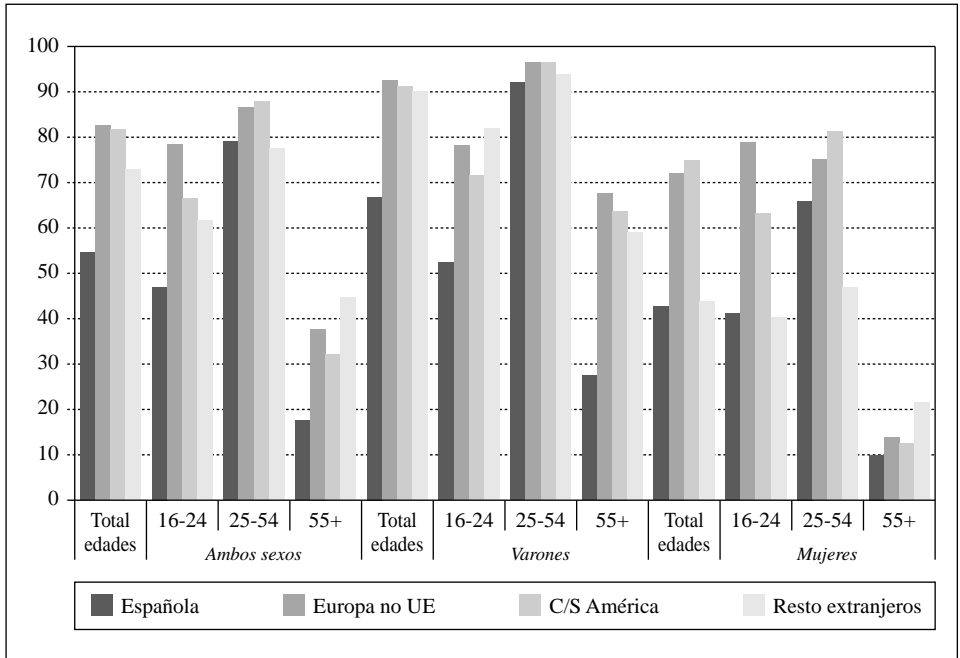
---

<sup>11</sup> Así, las cifras de personas activas extranjeras de 55 y más años por nacionalidad presentan problemas de significación estadística. Lo mismo ocurre con la desagregación por sexo en el grupo de edad de 16 a 24 años. Por otro lado, las tablas publicadas no separan las nacionalidades de Asia y África, lo que limita el estudio porque, como se vio con los datos del Censo, estas dos poblaciones tienen distintas pautas de participación laboral.

GRÁFICO 2.2

**TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO, EDAD Y NACIONALIDAD, 2003**

(Porcentaje de activos sobre el total en cada sexo, edad y nacionalidad, 16 años o más. Promedio anual)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO 2.2

**TASAS DE PARO POR SEXO Y NACIONALIDAD, 2001**

(Porcentaje de parados sobre la población activa en cada nacionalidad y sexo)

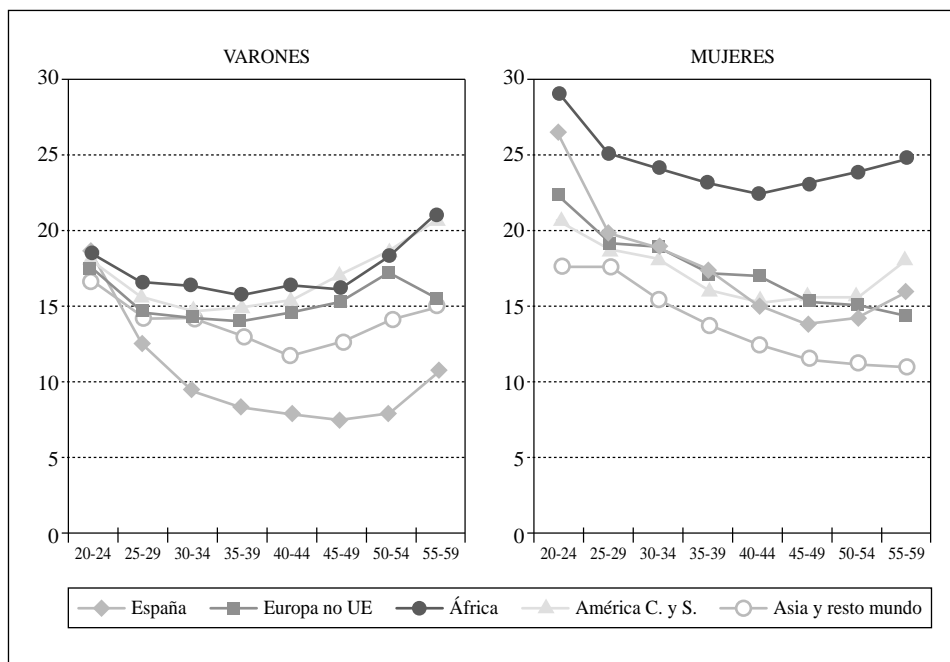
Nacionalidad	Tasas de paro, 16 y más años		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Extranjera no UE	17,5	16,5	19,2
Europa	16,8	15,4	19,0
África	19,1	17,3	25,8
América Centro y Sur	17,3	16,5	18,1
Asia y resto mundo	14,5	14,2	15,0
Extranjera UE	16,4	14,3	19,4
Española	14,0	10,8	18,7

Fuente: INE, Censo de Población 2001.

tados del Censo de 2001 para el total de la población de 16 y más años indican un 17,5 por 100 de parados en la población activa inmigrante, frente a un 14 por 100 en la población activa española en ese año; pero mientras que en el caso de los varones la diferencia en las tasas de paro de los inmigrantes y de los españoles se situaba en más de cinco puntos, en el caso de las mujeres esa diferencia era de apenas medio punto. Las tasas de paro de los varones españoles eran claramente más bajas que las correspondientes a los hombres en cada uno de los distintos grupos de nacionalidad adoptados; la situación era bien distinta en el desempleo de las mujeres, pues la tasa de paro de las españolas era mayor que la de las asiáticas y que la de las americanas, y apenas mejoraba en tres décimas el resultado de las europeas no comunitarias. Llama la atención, por otra parte, la escasa distancia entre las tasas de paro de los hombres y de las mujeres de la misma nacionalidad (excepción hecha, de nuevo, con el caso de África), que contrastaba apreciablemente con lo que sucedía entre los españoles.

GRÁFICO 2.3  
**TASAS DE PARO EN EL CENSO 2001, TOTAL Y EXTRANJEROS,  
 POR SEXO Y EDAD**

(Porcentaje de parados sobre el total de activos en cada grupo de edad y sexo)



Fuente: INE, *Censo de Población 2001*.



En el caso de los hombres, esa situación general se mantiene al atender a las tasas de paro por edades (gráfico 2.3), con la importante excepción del grupo de 20 a 24 años de edad (que era precisamente el de menor participación laboral de los varones españoles), en el que las tasas de paro de los españoles son tan altas como las de los varones inmigrantes de cualquier nacionalidad. Entre las mujeres, las tasas de paro, a cualquier edad, de las españolas, son muy parecidas a las tasas de paro de las americanas y de las europeas no comunitarias, de nuevo con la importante excepción de las más jóvenes, donde las españolas tienen la segunda tasa de paro más alta, diez puntos superior a la correspondiente a las europeas no comunitarias y a la de las americanas. En todos los grupos de edad, las tasas de paro de las españolas se sitúan muy por encima de las tasas de paro de las mujeres procedentes de Asia. Sólo las africanas, entre las que la participación laboral es mucho más baja, presentan siempre tasas de paro más altas que las españolas.

La EPA<sup>12</sup>, por su parte, indica que el paro afectaba en 2003 más o menos de la misma manera que en el Censo de 2001 a los inmigrantes y a los españoles, por sexo y edad (gráfico 2.4). Dentro de los primeros, la tasa de paro femenina más alta (35 por 100) corresponde, con una diferencia de sencillo a doble, a las mujeres extranjeras del grupo «resto del mundo», pero hay que reiterar que la composición de ese grupo de nacionalidades está dominada, en el caso femenino, por las africanas (y, más en concreto, por ciudadanas de Marruecos, un 57 por 100 del total del grupo con datos del Padrón de 2002). A continuación, pero ya en un 16 por 100, se situaría la tasa de paro de las mujeres del Centro y Sur de América. Finalmente, la tasa de paro más baja entre las mujeres inmigrantes correspondería al grupo de europeas no comunitarias.

En el caso de los hombres, las diferencias en las tasas de paro de los distintos grupos de nacionalidades eran mucho menores según la EPA de 2003, aunque de nuevo el grupo «resto del mundo» (compuesto en casi un 60 por 100 de ciudadanos de Marruecos) tenía una tasa de paro más elevada que los demás, en torno al 15 por 100, mientras que los europeos no comunitarios presentaban la tasa de paro más baja, en torno a un 8 por 100, muy similar a la de los españoles.

La información sobre demandantes de empleo ante los servicios públicos de empleo, aunque no pueda compararse estrictamente con la definición de parado del Censo y de la EPA (y tampoco con la de paro registrado), proporciona una perspectiva complementaria sobre la población inmigrante desempleada de gran

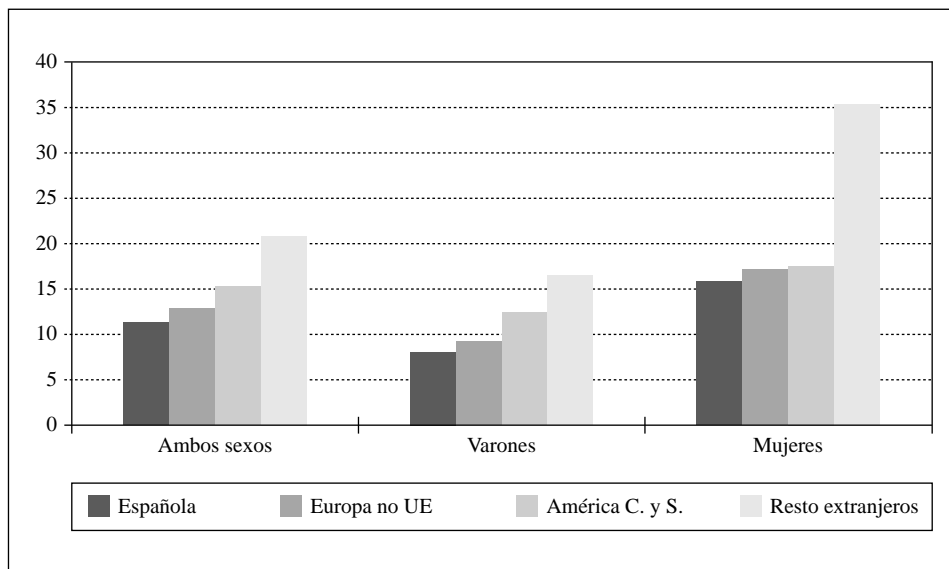
---

<sup>12</sup> Como en el caso de las tasas de actividad, no se estudia la desagregación del paro en la EPA por edad, sexo y grupos de nacionalidad, porque las cifras resultantes presentan, salvo en el tramo de 25 a 54 años, problemas de significación en varios casos.

GRÁFICO 2.4

**TASAS DE PARO POR SEXO Y NACIONALIDAD EN LA EPA, 2003**

(Porcentaje de parados sobre el total de activos en cada sexo y nacionalidad, promedio anual)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

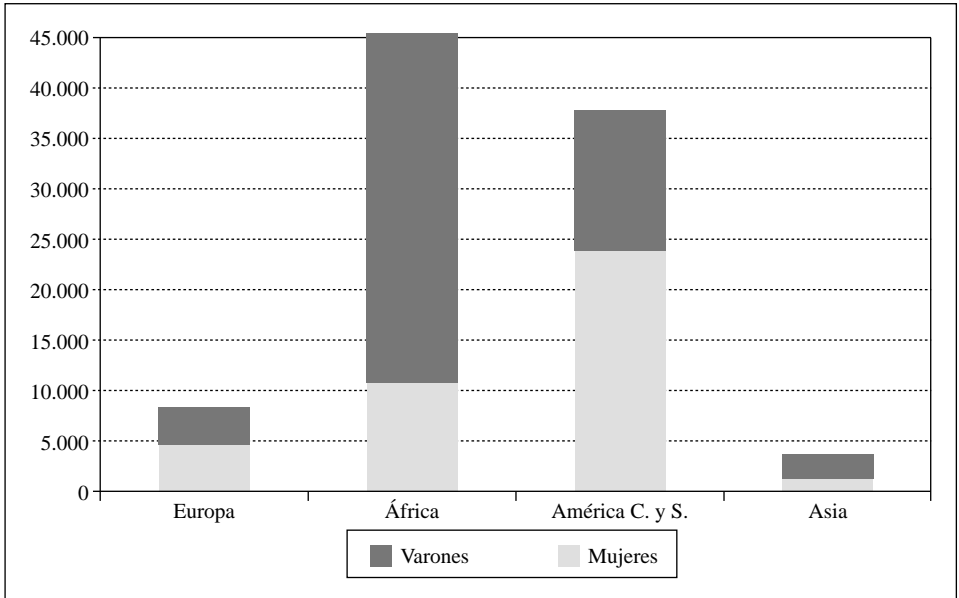
interés, tanto porque confirma la estructura comparada de dicha población que se obtenía de esas otras dos fuentes (con la ventaja de proceder de un registro administrativo), como porque ofrece datos detallados sobre los inmigrantes que son perceptores de prestaciones por desempleo, así como sobre el tiempo de búsqueda de empleo.

A finales del año 2002 había inscritos como demandantes de empleo más de 95.000 extranjeros no comunitarios, de los cuales un 37 por 100 eran hombres africanos, y otro 26 por 100 mujeres nacionales de países del Centro y Sur de América (gráfico 2.5). Es muy notable, además, la gran presencia de personas de nacionalidad marroquí: ellas solas componían en 2002 un 34 por 100 del total de demandantes, a mucha distancia del segundo grupo dentro de ese total por país de nacionalidad, el de los ciudadanos de Ecuador, que representaban un 12 por 100.

Casi un 85 por 100 de los demandantes de empleo no comunitarios llevaba en esta situación menos de seis meses, más de un 9 por 100 entre seis meses y un

GRÁFICO 2.5  
**INMIGRANTES EN DEMANDA DE EMPLEO POR SEXO  
 Y NACIONALIDAD, 2002**

(Número de personas en cada sexo y región de nacionalidad, datos a 31 de diciembre)



Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico de Extranjería 2002*.

año, un 4 por 100 entre uno y dos años, y casi un 2 por 100 más de dos años. Esta distribución, notablemente homogénea en los distintos grupos de nacionalidad (cuadro 2.3), comporta unos tiempos de búsqueda claramente más bajos entre los inmigrantes que entre la población española en esta situación en el tramo de edad de 20 a 44 años, el más comparable con el grueso de la población inmigrante<sup>13</sup>. A su vez, dentro de la población inmigrante un 26 por 100 percibía alguna prestación por desempleo, y aunque el detalle por nacionalidades (cuadro 2.4) indica que esa proporción era notablemente más alta en algunos casos, como el de los ciudadanos de Filipinas (45,7 por 100), China (39,6 por 100) y Marruecos (33,5 por 100), la cobertura resulta muy baja comparada con la de los desempleados españoles en el citado tramo de edad, que casi en un 63 por 100 de los casos eran en el año 2002 perceptores de prestaciones.

<sup>13</sup> Aproximada por la información sobre parados registrados en el INEM de entre 20 y 44 años por antigüedad en el desempleo en 2002, que arroja los siguientes porcentajes: 58,3 por 100 hasta seis meses; 15,7 por 100 entre seis meses y un año; 12,6 por 100 de uno a dos años; 13,3 por 100 dos años o más.

CUADRO 2.3

**TIEMPO EN DEMANDA DE EMPLEO DE LOS INMIGRANTES POR REGIÓN DE NACIONALIDAD Y EN LOS PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN, 2002**

(Número de personas y porcentajes sobre el total de demandantes en cada caso, datos a 31 de diciembre)

Continente/ nacionalidad	Demandantes	Tiempo de demanda en meses							
		Hasta 6		6-12		12-24		Más de 24	
		número	%	número	%	número	%	número	%
<b>Total No UE</b>	<b>95.377</b>	<b>80.782</b>	<b>84,7</b>	<b>9.057</b>	<b>9,5</b>	<b>3.927</b>	<b>4,1</b>	<b>1.611</b>	<b>1,7</b>
<b>Europa</b>	<b>8.163</b>	<b>6.979</b>	<b>85,5</b>	<b>680</b>	<b>8,3</b>	<b>360</b>	<b>4,4</b>	<b>144</b>	<b>1,8</b>
Rumanía	2.299	2.112	91,9	130	5,7	47	2,0	10	0,4
Polonia	1.068	757	70,9	156	14,6	108	10,1	47	4,4
Bulgaria	1.326	1.200	90,5	89	6,7	34	2,6	3	0,2
Ucrania	1.150	1.062	92,3	57	5,0	28	2,4	3	0,3
Resto de países	2.320	1.848	79,7	248	10,7	143	6,2	81	3,5
<b>África</b>	<b>45.246</b>	<b>38.042</b>	<b>84,1</b>	<b>4.443</b>	<b>9,8</b>	<b>1.926</b>	<b>4,3</b>	<b>835</b>	<b>1,8</b>
Marruecos	32.448	26.736	82,4	3.404	10,5	1.559	4,8	749	2,3
Argelia	3.366	2.999	89,1	246	7,3	101	3,0	20	0,6
Senegal	1.537	1.410	91,7	100	6,5	23	1,5	4	0,3
Nigeria	1.253	1.170	93,4	64	5,1	17	1,4	2	0,2
Resto de países	6.642	5.727	86,2	629	9,5	226	3,4	60	0,9
<b>América C. y S.</b>	<b>37.580</b>	<b>32.237</b>	<b>85,8</b>	<b>3.485</b>	<b>9,3</b>	<b>1.384</b>	<b>3,7</b>	<b>474</b>	<b>1,3</b>
Ecuador	11.608	10.902	93,9	562	4,8	130	1,1	14	0,1
Colombia	8.034	6.959	86,6	758	9,4	259	3,2	58	0,7
Perú	3.731	3.090	82,8	405	10,9	171	4,6	65	1,7
Argentina	3.028	2.458	81,2	349	11,5	156	5,2	65	2,1
Resto de países	11.179	8.828	79,0	1.411	12,6	668	6,0	272	2,4
<b>América del Norte</b>	<b>578</b>	<b>369</b>	<b>63,8</b>	<b>95</b>	<b>16,4</b>	<b>59</b>	<b>10,2</b>	<b>55</b>	<b>9,5</b>
<b>Asia</b>	<b>3.548</b>	<b>2.943</b>	<b>82,9</b>	<b>333</b>	<b>9,4</b>	<b>187</b>	<b>5,3</b>	<b>85</b>	<b>2,4</b>
Pakistán	1.189	1.109	93,3	53	4,5	25	2,1	2	0,2
Filipinas	475	375	78,9	55	11,6	31	6,5	14	2,9
India	268	225	84,0	25	9,3	12	4,5	6	2,2
China	275	208	75,6	40	14,5	17	6,2	10	3,6
Resto de países	1.341	1.026	76,5	160	11,9	102	7,6	53	4,0
<b>Oceanía</b>	<b>166</b>	<b>142</b>	<b>85,5</b>	<b>15</b>	<b>9,0</b>	<b>7</b>	<b>4,2</b>	<b>2</b>	<b>1,2</b>
<b>Apátridas</b>	<b>96</b>	<b>70</b>	<b>72,9</b>	<b>6</b>	<b>6,3</b>	<b>4</b>	<b>4,2</b>	<b>16</b>	<b>16,7</b>

Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico de Extranjería 2002*.

Tanto la antigüedad en el desempleo como la cobertura de la población desempleada inmigrante deben estar relacionadas con su tiempo de estancia en España, así como con su grado de inserción en el mercado de trabajo regular en ese tiempo, pero no cabe olvidar otros factores, entre ellos los de tipo institucional

**CUADRO 2.4**  
**INMIGRANTES EN DEMANDA DE EMPLEO Y PERCEPTORES**  
**DE PRESTACIONES POR REGIÓN DE NACIONALIDAD**  
**Y EN LOS PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN, 2002**

(Número de personas y porcentajes sobre el total de demandantes en cada caso, datos a 31 de diciembre)

Continente/ nacionalidad	Demandantes	Perceptores de prestaciones						No perceptores	
		Contributiva		Subsidio		Subsidio agrario			
		número	%	número	%	número	%	número	%
<b>Total No UE</b>	<b>95.377</b>	<b>15.948</b>	<b>16,7</b>	<b>6.969</b>	<b>7,3</b>	<b>2.073</b>	<b>2,2</b>	<b>70.376</b>	<b>73,8</b>
<b>Europa</b>	<b>8.163</b>	<b>1.412</b>	<b>17,3</b>	<b>634</b>	<b>7,8</b>	<b>11</b>	<b>0,1</b>	<b>6.106</b>	<b>74,8</b>
Rumanía	2.299	369	16,1	118	5,1	7	0,3	1.804	78,5
Polonia	1.068	271	25,4	87	8,2	0	0,0	709	66,4
Bulgaria	1.326	207	15,6	105	8,0	1	0,1	1.013	76,4
Ucrania	1.150	149	13,0	89	7,7	0	0,0	913	79,4
Resto de países	2.320	415	17,9	235	10,1	3	0,1	1.667	71,9
<b>África</b>	<b>45.246</b>	<b>8.832</b>	<b>19,5</b>	<b>3.583</b>	<b>7,9</b>	<b>2.009</b>	<b>4,4</b>	<b>30.822</b>	<b>68,1</b>
Marruecos	32.448	6.227	19,2	2.739	8,4	1.921	5,9	21.562	66,5
Argelia	3.366	560	16,6	226	6,7	26	0,8	2.555	75,9
Senegal	1.537	320	20,8	89	5,8	9	0,6	1.103	71,8
Nigeria	1.253	206	16,5	66	5,3	0	0,0	981	78,3
Resto de países	6.642	1.520	22,9	465	7,0	53	0,8	4.621	69,6
<b>América C. y S.</b>	<b>37.580</b>	<b>4.694</b>	<b>12,5</b>	<b>2.469</b>	<b>6,6</b>	<b>45</b>	<b>0,1</b>	<b>30.368</b>	<b>80,8</b>
Ecuador	11.608	1.258	10,8	549	4,7	10	0,1	9.790	84,3
Colombia	8.034	691	8,6	521	6,5	9	0,1	6.814	84,8
Perú	3.731	629	16,9	259	6,9	3	0,1	2.841	76,1
Argentina	3.028	374	12,4	233	7,7	6	0,2	2.415	79,8
Resto de países	11.179	1.742	15,6	908	8,1	17	0,2	8.509	76,1
<b>América del Norte</b>	<b>578</b>	<b>205</b>	<b>35,5</b>	<b>26</b>	<b>4,5</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>346</b>	<b>59,9</b>
<b>Asia</b>	<b>3.548</b>	<b>749</b>	<b>21,1</b>	<b>242</b>	<b>6,8</b>	<b>6</b>	<b>0,2</b>	<b>2.544</b>	<b>71,7</b>
Pakistán	1.189	262	22,1	41	3,5	6	0,5	880	74,0
Filipinas	475	154	32,4	63	13,3	0	0,0	258	54,3
India	268	36	13,4	12	4,5	0	0,0	220	82,1
China	275	87	31,6	22	8,0	0	0,0	166	60,4
Resto de países	1.341	210	15,7	104	7,8	0	0,0	1.020	76,1
<b>Oceanía</b>	<b>166</b>	<b>31</b>	<b>18,5</b>	<b>8</b>	<b>4,9</b>	<b>1</b>	<b>0,6</b>	<b>126</b>	<b>75,9</b>
<b>Apátridas</b>	<b>96</b>	<b>25</b>	<b>26,3</b>	<b>6</b>	<b>6,6</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>64</b>	<b>67,1</b>

Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico de Extranjería 2002*.

(dado el peso de los regímenes especiales Agrario y de Hogar en la afiliación inmigrante), que influirían en la menor cobertura del desempleo, u otros, de tipo socioeconómico (por ejemplo, una mayor movilidad geográfica y profesional, pero también un mayor grado de temporalidad), que podrían influir en menores tiempos medios de desempleo.

## 2.2. VOLUMEN DE EMPLEO INMIGRANTE, DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y PRODUCTIVA

Con los datos procedentes de la afiliación a la Seguridad Social, puede afirmarse que el empleo extranjero, y más concretamente el de personas nacionales de países fuera del ámbito de la UE, ha alcanzado una importancia numérica considerable. Dicha importancia es aún más relevante en ciertos casos: entre las mujeres; en el sector primario y en el de la construcción; en dos regímenes especiales de afiliación (Hogar y Agrario) y en varias Comunidades Autónomas (Ceuta y Melilla, Murcia, Madrid y La Rioja).

No obstante, hay que señalar que los datos de afiliación probablemente recogen un volumen de empleo inmigrante menor que el real, extremo al que apunta la comparación entre los correspondientes a esta fuente para el final del año 2001 y los que se derivan del Censo de Población de ese mismo año (cuadro 2.5). El número de extranjeros afiliados en alta era un 73 por 100 del correspondiente a los ocupados en el Censo; en el caso de los ciudadanos comunitarios, como en el

CUADRO 2.5

### EXTRANJEROS OCUPADOS EN EL CENSO Y AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2001

(Número de personas y porcentaje de la afiliación sobre ocupados en el Censo)

Región de nacionalidad	Censo	AFSS	
	Núm.	Núm.	Censo = 100
Total extranjeros	763.324	557.075	73
Unión Europea	134.706	157.553	117
Europa no UE	92.545	42.133	46
África	166.818	163.876	98
América	329.891	146.192	44
Asia	38.559	44.197	115
Oceanía y apátridas	805	626	78
No consta	0	2.498	—

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*; MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

de los asiáticos, el volumen de empleo del Censo era menor que el derivado de los afiliados en alta; en el de los africanos, las cifras eran muy parejas, con una afiliación en alta equivalente al 98 por 100 de los ocupados en el Censo; y en los casos de, por una parte, los nacionales de países de la Europa no comunitaria y, por otra, los americanos, las cifras de afiliados en alta no llegaban ni a la mitad de los respectivos números de ocupados en el Censo.

### 2.2.1. Volumen de empleo inmigrante. Distribución territorial

El empleo extranjero, conforme a los datos de afiliación, se cifró en 2003 en casi 925.000 personas, un 78 por 100 de ellas procedentes de países no comunitarios. En los tres últimos años, ese número ha crecido a un promedio del 44 por 100, y aunque entre 2002 y 2003 ese ritmo se ha ralentizado de manera considerable, supone ya cerca de un 6 por 100 del total del empleo medido a través de la afiliación. Casi 320.000 afiliados eran nacionales de países del Centro y Sur de América, cuyo número se ha doblado en los dos últimos años y representa ya el principal grupo de nacionalidades extranjeras en la afiliación, un 30 por 100 mayor que el grupo de africanos, el siguiente por número de afiliados. Es también notable, aunque siga siendo cuantitativamente menos importante, el ascenso del grupo correspondiente a los ciudadanos de países europeos fuera del ámbito de la UE (gráfico 2.6).

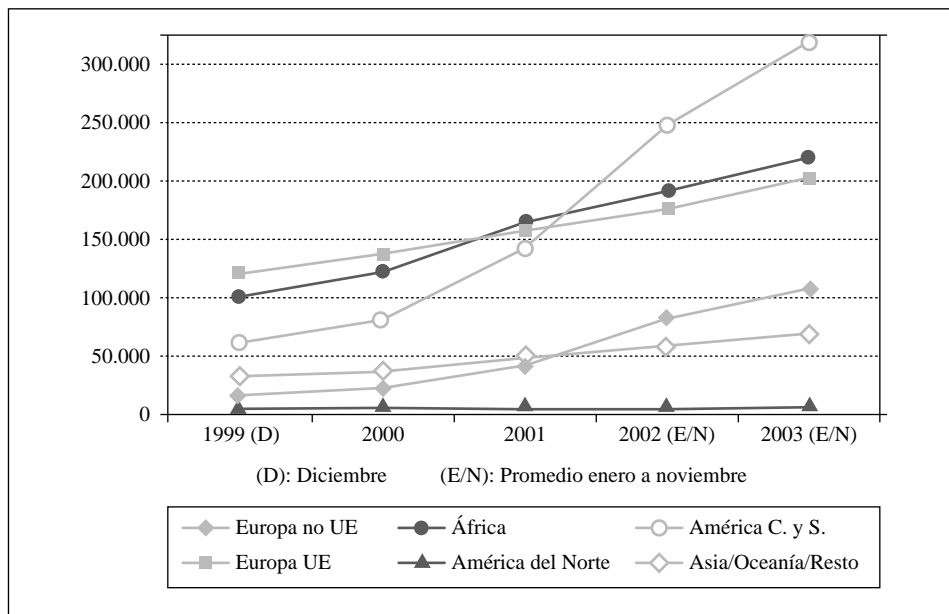
Los dos países con mayor presencia de afiliación (cuadro 2.6) fueron, a finales de 2002, Marruecos y Ecuador. Los ciudadanos de estos países supusieron, respectivamente, un 27 y un 23 por 100 de la afiliación extranjera no comunitaria (un 18 y un 15 por 100 en cada caso sobre el total de extranjeros). Al atender a estas cifras por sexo, llama la atención la mayor importancia numérica de los marroquíes entre los varones (un 35 por 100 de los afiliados no comunitarios) y la más baja de los ecuatorianos (un 13 por 100), en contraste con lo que ocurre entre las mujeres, donde un 25 por 100 de las afiliadas no comunitarias son ciudadanas de Ecuador. La nutrida presencia de mujeres de ese último país en la afiliación es un factor de primer orden en el peso que ha alcanzado el colectivo ecuatoriano en el mercado de trabajo: uno de cada diez afiliados extranjeros de países fuera del ámbito de la UE es una mujer de Ecuador.

La estructura por regímenes de los afiliados extranjeros no comunitarios (cuadro 2.7) presenta, por otro lado, tres características que la diferencian de manera muy considerable de la estructura del total de la afiliación, nacional y extranjera, a la Seguridad Social. El primero de estos rasgos es la menor frecuencia de personas encuadradas en el régimen general que representaba, a

GRÁFICO 2.6

**AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL POR NACIONALIDAD, 1999-2003**

(Número de afiliados en alta, media de datos del último día de cada mes)

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

finales de 2002, un 65,2 por 100 de los afiliados en alta de nacionalidades extranjeras fuera del ámbito de la UE, mientras que en el total de afiliación ese porcentaje se elevaba al 74,9 por 100. El segundo rasgo es la mucha más baja importancia del Régimen Especial (RE) de Autónomos en el colectivo inmigrante (en ese mismo año, un 6,1 por 100, frente a un 16,5 por 100 en el total); dentro del RE de Autónomos se observa, asimismo, una notable concentración de personas de nacionalidad asiática (destacadamente de China), que representaban a finales de 2002 más de la cuarta parte (un 27,4 por 100) de los afiliados no comunitarios al mismo. El tercer rasgo distintivo estriba, finalmente, en la importancia del RE Agrario (13 por 100 entre los extranjeros y 7 por 100 en el total) y del RE de Hogar, que no sólo agrupó a un 12,6 por 100 de los afiliados no comunitarios en ese año, cuando apenas supuso un 1,1 por 100 del total de afiliaciones (de españoles y extranjeros), sino que, además, es un régimen en el cual la presencia de extranjeros es casi tan numerosa como la de españoles: en 2002, un 47 por 100 de los afiliados en alta en el RE de Hogar eran extranjeros no comunitarios, y un 52 por 100 españoles.



CUADRO 2.6

**AFILIADOS EXTRANJEROS A LA SEGURIDAD SOCIAL POR ZONA DE NACIONALIDAD Y PAÍS, 2002**

(Número de afiliados en alta, datos a 31 de diciembre. Principales países de cada zona de nacionalidad por número de afiliados)

Países	Total <sup>1</sup>	Varones	Mujeres
<b>Total</b>	<b>831.658</b>	<b>531.086</b>	<b>300.543</b>
<b>Europa</b>	<b>274.198</b>	<b>170.279</b>	<b>103.916</b>
<b>Unión Europea<sup>2</sup></b>	<b>179.771</b>	<b>111.324</b>	<b>68.446</b>
Rumanía	38.248	25.968	12.279
Ucrania	15.216	8.680	6.536
Bulgaria	14.423	9.702	4.720
Polonia	9.752	5.670	4.082
Resto de Europa	16.788	8.935	7.853
<b>África</b>	<b>200.301</b>	<b>169.461</b>	<b>30.838</b>
Marruecos	148.051	125.050	23.000
Argelia	11.026	10.135	891
Senegal	8.058	7.233	825
Nigeria	5.656	4.423	1.232
Resto de África	27.510	22.620	4.890
<b>América del Norte</b>	<b>5.044</b>	<b>2.798</b>	<b>2.246</b>
<b>América Central y del Sur</b>	<b>288.028</b>	<b>144.511</b>	<b>143.517</b>
Ecuador	125.667	67.645	58.022
Colombia	60.468	27.617	32.851
Perú	27.380	12.514	14.866
Argentina	16.853	10.653	6.200
Rep. Dominicana	14.622	4.184	10.438
Cuba	12.931	7.057	5.874
Resto de A. Central y del Sur	30.107	14.841	15.266
<b>Asia</b>	<b>60.901</b>	<b>42.036</b>	<b>18.864</b>
China	27.248	17.713	9.535
Filipinas	10.441	4.157	6.284
Pakistán	9.007	8.892	115
India	4.419	3.858	560
Resto de Asia	9.786	7.416	2.370
<b>Oceanía</b>	<b>459</b>	<b>286</b>	<b>173</b>
<b>Apátridas</b>	<b>204</b>	<b>181</b>	<b>23</b>
<b>No consta nacionalidad</b>	<b>2.523</b>	<b>1.534</b>	<b>966</b>

<sup>1</sup> Incluye los no clasificables por sexo.

<sup>2</sup> Incluye países EEE: Islandia, Noruega y Liechtenstein.

 Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

CUADRO 2.7

**AFILIACIÓN EXTRANJERA POR RÉGIMENES Y NACIONALIDAD, 2002**

(Número de afiliados a la Seguridad Social en alta, datos a 31 de diciembre)

Nacionalidades	Total	R. general y RE Carbón	RE Agrario	RE Mar	RE Hogar	RE Autónomos
<b>Total</b>	<b>831.658</b>	<b>544.701</b>	<b>108.980</b>	<b>2.456</b>	<b>84.236</b>	<b>91.285</b>
Unión Europea	178.226	118.684	5.536	865	1.610	51.531
Europa no UE	95.972	68.727	11.601	106	11.114	4.424
Rumanía	38.248	28.138	4.818	32	4.426	834
<b>África</b>	<b>200.301</b>	<b>115.345</b>	<b>63.692</b>	<b>979</b>	<b>8.980</b>	<b>11.305</b>
Marruecos	148.051	80.362	52.715	544	7.327	7.103
<b>América Central y del Sur</b>	<b>288.028</b>	<b>196.155</b>	<b>24.728</b>	<b>478</b>	<b>55.445</b>	<b>11.222</b>
Colombia	60.468	43.015	2.455	25	13.004	1.969
Ecuador	125.667	79.272	20.439	26	25.044	886
Perú	27.380	18.700	319	262	7.016	1.083
<b>Asia</b>	<b>60.901</b>	<b>39.844</b>	<b>3.294</b>	<b>17</b>	<b>6.866</b>	<b>10.880</b>
China	27.248	19.199	168	—	887	6.994
Resto de extranjeros	8.230	5.946	129	11	221	1.923

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

CUADRO 2.8

**AFILIACIÓN EXTRANJERA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS,  
POR NACIONALIDAD, 2002**

(Número de afiliados en alta, datos a 31 de diciembre)

Comunidades Autónomas	TOTAL	Unión Europea	Europa no UE	África	América C. y S.	Resto Extranjeros
Andalucía	88.808	26.013	9.399	31.542	15.568	6.286
Aragón	20.841	2.206	4.510	6.783	6.197	1.145
Asturias	5.826	1.487	671	532	2.780	356
Baleares	33.130	15.135	2.070	6.251	7.941	1.733
Canarias	60.296	27.522	2.823	8.509	16.135	5.307
Cantabria	4.169	745	664	460	1.999	301
Castilla-La Mancha	19.967	1.168	5.527	4.836	7.690	746
Castilla y León	19.158	3.695	4.365	3.093	6.967	1.038
Cataluña	174.562	33.953	13.179	51.867	52.424	23.139
C. Valenciana	96.457	23.841	18.447	20.336	27.037	6.796
Extremadura	7.575	1.170	222	4.849	1.068	266
Galicia	13.307	5.533	533	1.570	4.984	687
Madrid	195.799	24.360	27.177	25.008	101.555	17.699
Murcia	51.815	2.666	2.818	23.388	21.983	960
Navarra	13.564	2.557	1.448	2.804	6.408	347
País Vasco	15.615	5.116	1.035	2.757	5.312	1.395
Rioja, La	6.767	973	1.072	1.910	1.957	855
Ceuta y Melilla	4.002	86	12	3.806	23	75

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

### *Distribución territorial del empleo inmigrante*

El reparto territorial de los afiliados extranjeros (cuadro 2.8) presenta también características distintivas, tanto por su relativa concentración en algunas Comunidades Autónomas como por la diferente distribución de ésta cuando se atiende a los grupos de nacionalidad más nutridos. En el año 2002, el peso de la afiliación extranjera era, en el total de España, equivalente a algo más de un 5 por 100; ese porcentaje se elevaba a más del 11 por 100 en Ceuta, Melilla y Murcia, a cerca del 9 por 100 en Canarias y en Baleares, al 8 por 100 en Madrid y al 6 por 100 en La Rioja y Cataluña; en el otro extremo, no llegaba al 2 por 100 en Galicia, Asturias y el País Vasco. Al atender sólo a la afiliación extranjera no comunitaria, el porcentaje sobre el total de afiliados en alta al Sistema era en ese mismo año del 4 por 100 en el conjunto de España, pero el mayor peso se circunscribía a un grupo más reducido de Comunidades Autónomas, en el que no se incluían ahora Baleares ni Canarias, y el más bajo se ampliaba a más territorios, pues en este caso Castilla y León y Extremadura tampoco llegaban al 2 por 100 de extranjeros no comunitarios en el total de afiliación.

### 2.2.2. **Distribución productiva: sectores, ramas de actividad y ocupaciones**

#### *Distribución por sectores y ramas de actividad económica*

La distribución por sectores de actividad económica de los afiliados extranjeros (cuadro 2.9) indica, en comparación con la que presenta el total de la afilia-

CUADRO 2.9

#### **AFILIACIÓN EXTRANJERA POR SECTOR ECONÓMICO Y SEXO, 2002**

(Número de afiliados en alta a la Seguridad Social y porcentajes sobre el total en cada sexo, datos a 31 de diciembre)

Sectores	Número			Porcentaje		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
<b>Total</b>	<b>831.658</b>	<b>531.086</b>	<b>300.543</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Agrario	117.698	97.438	20.259	14,2	18,3	6,7
No agrario	713.520	433.277	280.215	85,8	81,6	93,2
Industria	75.302	59.566	15.735	9,1	11,2	5,2
Construcción	128.185	123.165	5.016	15,4	23,2	1,7
Servicios	510.033	250.546	259.464	61,3	47,2	86,3
No consta	440	371	69	0,1	0,1	0,0

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

ción (de españoles y de extranjeros), que el sector servicios y la industria tienen una importancia algo más baja entre los extranjeros y que, como contrapartida, pesan más en su distribución sectorial la construcción y las actividades agrarias. En el año 2002, un 61,3 por 100 de los extranjeros afiliados se encuadraba en el sector servicios, frente a un 63,9 por 100 en el total de la afiliación; y otro 9,1 por 100 de los primeros trabajaba en la industria, frente a un 16,6 por 100 en el total. En ese mismo año, el sector agrario entre los afiliados extranjeros representaba un 14,2 por 100, cuando en el total de la afiliación era un 8,1 por 100, y la construcción agrupaba un 15,4 por 100 de la afiliación extranjera, mientras que en el total de la afiliación suponía un 11,3 por 100.

La distribución por sectores de los extranjeros se hace aún más distinta de la que se observa para el total de la afiliación cuando se atiende al detalle de los datos por sexo. El peso del sector servicios es claramente bajo entre los varones extranjeros, tanto si se compara con el correspondiente a los varones nacionales como si se atiende al que alcanza entre las mujeres extranjeras.

La diferencia en el patrón sectorial del empleo inmigrante se acusa con más claridad cuando se atiende a los datos de afiliación de extranjeros por sector económico y nacionalidad (cuadro 2.10), pues entre las personas procedentes de algún país fuera del ámbito de la UE el porcentaje de afiliados en el sector servi-

CUADRO 2.10

### AFILIACIÓN EXTRANJERA POR SECTOR ECONÓMICO Y NACIONALIDAD, 2002

(Número de afiliados en alta a la Seguridad Social, datos a 31 de diciembre)

Nacionalidades	Total <sup>1</sup>	Primario	Industria	Construcción	Servicios
<b>Total</b>	<b>831.658</b>	<b>117.698</b>	<b>75.302</b>	<b>128.185</b>	<b>510.033</b>
Unión Europea	178.226	7.088	14.856	16.079	140.007
Europa no UE	95.972	13.295	10.719	21.851	50.068
<i>Rumanía</i>	38.248	5.466	4.700	10.472	17.606
África	200.301	66.923	21.069	41.944	70.330
<i>Marruecos</i>	148.051	54.899	12.989	32.167	47.988
América Central y del Sur	288.028	26.794	21.595	44.091	195.428
<i>Colombia</i>	60.468	2.888	4.399	8.818	44.332
<i>Ecuador</i>	125.667	21.422	9.747	23.315	71.161
<i>Perú</i>	27.380	616	1.576	3.373	21.811
Asia	60.901	3.431	6.304	3.752	47.372
<i>China</i>	27.248	175	3.668	592	22.811
Resto de extranjeros	8.230	167	759	468	6.828

<sup>1</sup> Incluye no clasificables

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

cios se situó, también a finales de 2002, en un 56,6 por 100. En esa misma fecha, los porcentajes correspondientes a la distribución de afiliados extranjeros no comunitarios por sectores fueron un 17,2 por 100 en la construcción, un 16,9 por 100 en el sector primario, y un 9,3 por 100 en la industria.

No obstante, algunos grupos de nacionalidades presentan una distribución sectorial del empleo mucho más parecida a la que rige en el total nacional. La diferencia se concentra, así, en algunos grupos: los africanos, donde la afiliación correspondiente al sector servicios sólo supone un 35 por 100 del total, mientras que la del sector primario se eleva a algo más del 33 por 100; y algunos países europeos fuera de la UE, en concreto Rumanía, donde el peso del sector servicios es también notablemente bajo (46 por 100), debido a la relativa mayor importancia de los demás sectores, sobre todo la construcción (algo más de un 27 por 100).

Dado que las cifras disponibles sobre personas no comunitarias en la afiliación a la Seguridad Social no permiten estudiar la distinta pauta sectorial por sexo y nacionalidad, es interesante acudir, como complemento a ellas, a la distribución de los ocupados por sexo, sector de actividad y grupos de nacionalidad que arrojan los datos de la EPA y del Censo. Su examen permite confirmar que esa especialización sectorial de la población inmigrante se debe a los varones. Éstos se concentran relativamente menos que los españoles en el sector servicios y en la industria, y relativamente más en el sector primario y —sobre todo— en la construcción. Las mujeres inmigrantes presentan, como las españolas, una alta concentración del empleo en el sector servicios.

Cuando se atiende al detalle del empleo en las diferentes ramas de actividad (cuadro 2.10) que componen esos cuatro grandes sectores de actividad económica, también las mujeres extranjeras presentan una especialización productiva distinta a la de las españolas. De acuerdo con el Censo, un 51,6 por 100 de las mujeres inmigrantes que trabajaban en 2001 se ocupaban en dos ramas: hogares que emplean personal doméstico y hostelería; estas mismas dos ramas suponían un 11,1 por 100 del empleo femenino español en ese mismo año. La mayor concentración en estas dos ramas se daba entre las mujeres americanas, por el mayor peso de la de «hogares que emplean personal doméstico» (39,1 por 100) en su grupo.

Además del fuerte peso de la construcción y de la agricultura ya citados, que agrupaban a un 47,1 por 100 de los varones inmigrantes frente a un 23,8 por 100 de los españoles, cabe destacar la importancia entre los primeros de la hostelería, que representaba en 2001 un 9,5 por 100, mientras que entre los españoles era un 5 por 100 del total del empleo. Como en el caso de las mujeres, el empleo masculino

CUADRO 2.11

**OCUPADOS POR PROCEDENCIA, SEXO Y RAMA DE ACTIVIDAD, 2001**

(Porcentaje de ocupados en cada rama sobre el total en cada sexo y zona geográfica de procedencia, en el caso de los inmigrantes)

Ramas de actividad (CNAE93)	Sexo	Nacionalidad					
		Españoles	Total inmigrantes	Europa no UE	África	América	Asia y resto mundo
Total ramas	V	100	100	100	100	100	100
	M	100	100	100	100	100	100
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	V	6,6	17,6	17,3	26,4	12,2	6,9
	M	4,2	5,6	8,6	9,7	4,5	1,7
Pesca	V	0,6	0,4	0,2	0,7	0,2	0,5
	M	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Industrias extractivas	V	0,4	0,2	0,5	0,1	0,1	0,3
	M	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Industria manufacturera	V	20,9	14,2	15,0	15,6	13,1	12,9
	M	12,6	7,3	9,2	10,3	6,4	7,5
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	V	0,9	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3
	M	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Construcción	V	17,2	29,4	35,7	28,6	29,9	17,0
	M	2,2	2,3	3,1	4,0	1,8	2,3
Comercio; reparaciones	V	13,7	10,9	9,0	11,1	10,4	17,2
	M	18,8	9,8	9,3	12,6	9,1	14,0
Hostelería	V	5,0	9,5	6,1	6,6	10,6	25,3
	M	7,2	16,0	16,4	17,6	14,9	25,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	V	8,5	4,7	5,3	2,9	6,1	4,2
	M	4,0	2,6	2,6	2,3	2,6	3,0
Intermediación financiera	V	2,7	0,5	0,5	0,3	0,7	0,6
	M	2,8	0,9	0,9	0,7	0,9	0,7
Actividades inmobiliarias y de alquiler; serv. a empresas	V	6,5	4,3	3,5	2,4	6,0	4,3
	M	9,5	7,4	7,4	6,5	7,7	5,8
Administración pública, defensa y s. social obligatoria	V	7,7	1,2	1,2	1,2	1,4	1,0
	M	8,6	1,4	1,4	1,7	1,4	1,3
Educación	V	3,7	1,2	1,1	0,6	1,7	1,7
	M	10,0	2,4	2,7	1,5	2,5	2,8
Actividades sanitarias y veterinarias; asistencia social	V	2,8	1,5	0,9	0,7	2,2	2,3
	M	11,3	5,2	4,5	4,1	5,7	3,9
Otras act. sociales y serv. a la comunidad; serv. personales	V	2,4	2,0	1,8	1,5	2,6	2,1
	M	4,3	3,1	3,1	3,2	3,1	2,6
Actividades de los hogares	V	0,4	1,8	1,4	1,0	2,4	3,2
	M	3,9	35,5	30,5	25,3	39,1	28,6
Organismos extraterritoriales	V	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2
	M	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*.

de los oriundos de algunas regiones geográficas presentaba una concentración mayor en estas ramas: el 61,2 por 100 de los africanos, por la mayor importancia de la agricultura (un 26,4 por 100), y el 59,2 por 100 de los europeos no comunitarios, por el extraordinario peso de la construcción, donde trabajaba uno de cada tres (un 35,7 por 100) varones de ese grupo de nacionalidades.

Es significativamente superior a la media la presencia de inmigrantes trabajando en 14 de las 166 actividades económicas detalladas a 3 dígitos de la CNAE93 que tenían 5.000 ocupados o más en 2001, (cuadro 2.12). Las de más concentración y mayor peso en el empleo, con mucha diferencia, eran: «hogares que emplean personal doméstico», con más de 370.000 ocupados y con casi un 26 por 100 de inmigrantes en el total; «producción agrícola», con casi 600.000 personas trabajando y cerca de un 11 por 100 de inmigrantes; «restaurantes», con más de 500.000 ocupados, casi un 10 por 100 de ellos inmigrantes; y «construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil», con un 7 por 100 de empleo inmigrante en un total de algo más de 1.325.000 empleos. Pero es de destacar el alto peso de los inmigrantes en otras actividades, de menor importancia en el volumen de empleo total, como la de «comercio al por menor no realizado en establecimientos», con casi un 11 por 100 de inmigrantes sobre un total de 78.000 ocupados.

### *Perfil ocupacional de los inmigrantes*

La distribución por ocupaciones de los activos inmigrantes, comparada con la de los españoles deja lugar a pocas dudas (cuadro 2.13): los primeros se ocupan con una frecuencia mucho más elevada en trabajos que no requieren cualificación ni especialización profesional, y apenas se emplean, en comparación con los españoles y con los ciudadanos de la UE, en ocupaciones con alto nivel de cualificación.

Esta fuerte segmentación se reduce en cierta medida en el caso de los ciudadanos provenientes de países europeos no comunitarios (gráfico 2.7), aunque hay que recordar que precisamente este grupo presentaba un alto nivel relativo de estudios terminados, pese a lo cual el peso del empleo en ocupaciones sin cualificación, si bien menor que entre los latinoamericanos y entre el resto de nacionalidades, llega al 38 por 100.

En definitiva, la peculiar distribución del empleo inmigrante respondería a factores básicos del mercado de trabajo (volumen de empleo ofrecido y demandado para cada nivel de salarios y tipología de puestos), así como al menor ajus-

### ACTIVIDADES ECONÓMICAS CON MAYOR PRESENCIA DE INMIGRANTES, 2001

(Número de ocupados en cada nacionalidad, porcentaje de ocupados en cada rama de actividad sobre el total de nacionalidad y porcentaje de inmigrantes sobre el total de ocupados en cada rama)

	Ocupados					
	Españoles		Inmigrantes		% rama	
	TOTAL núm.	núm.	núm.	% total rama		
Actividad del establecimiento (a 3 dígitos de la CNAE94)						
<b>Total actividades</b>	<b>16.329.713</b>	<b>15.566.389</b>	<b>628.618</b>	<b>3,8</b>	<b>100,0</b>	
<b>Actividades más de 5.000 ocupados</b>	<b>16.248.180</b>	<b>15.488.306</b>	<b>626.119</b>	<b>3,9</b>	<b>99,6</b>	
Ramas con mayor presencia de inmigrantes	4.070.700	3.647.553	380.586	9,3	60,5	
950 - Hogares que emplean personal doméstico.	370.261	272.999	94.665	25,6	15,1	
526 - Comercio al por menor no realizado en establecimientos.	78.143	68.595	8.535	10,9	1,4	
011 - Producción agrícola.	599.973	533.748	64.219	10,7	10,2	
553 - Restaurantes.	509.185	449.430	49.365	9,7	7,9	
014 - Actividades de servicios relacionados con la agricultura y ganadería, excepto veterinaria.	90.690	81.583	8.259	9,1	1,3	
923 - Otras actividades artísticas y de espectáculos.	40.254	36.058	2.936	7,3	0,5	
452 - Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil.	1.325.460	1.219.335	96.295	7,3	15,3	
747 - Actividades industriales de limpieza.	234.812	220.257	13.416	5,7	2,1	
151 - Industria cármica.	89.896	84.502	5.000	5,6	0,8	
552 - Camping y otros tipos de hospedaje de corta duración.	25.197	22.851	1.381	5,5	0,2	
554 - Establecimientos de bebidas.	187.267	173.422	10.230	5,5	1,6	
551 - Hoteles.	249.612	229.595	13.337	5,3	2,1	
153 - Preparación y conservación de frutas y hortalizas.	48.406	45.676	2.534	5,2	0,4	
454 - Acabado de edificios y obras.	221.544	209.502	10.414	4,7	1,7	

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*.



CUADRO 2.13  
**OCUPADOS POR NACIONALIDAD Y OCUPACIÓN, 2001**

(Miles de personas y porcentajes)

Grupo de ocupación (CNO94)	Miles de personas			Porcentajes		
	Española	UE	No UE	Española	UE	No UE
<b>Total</b>	<b>15.566,4</b>	<b>138,8</b>	<b>624,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
1. Dirección de las empresas y de la Admón. Pública.	1.272,6	22,6	20,3	8,2	16,3	3,3
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales.	1.939,9	23,4	25,4	12,5	16,9	4,1
3. Técnicos y profesionales de apoyo.	1.723,0	18,2	27,8	11,1	13,1	4,4
4. Empleados de tipo administrativo.	1.548,5	11,7	26,1	9,9	8,4	4,2
5. Trabaj. serv. restauración, personales, protección y vendedores de comercio.	2.296,8	24,5	106,4	14,8	17,7	17,0
6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca.	575,7	2,8	18,9	3,7	2,0	3,0
7. Artesanos y trabaj. cualific. de indus. manufactureras, construcc. y minería, excepto operadores.	2.662,7	16,3	108,7	17,1	11,7	17,4
8. Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores.	1.697,9	7,3	48,4	10,9	5,2	7,8
9. Trabajadores no cualificados.	1.744,1	11,9	241,5	11,2	8,5	38,7
10. Fuerzas Armadas.	105,2	0,2	1,0	0,7	0,2	0,2

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*.

te inicial de las cualificaciones de la mano de obra inmigrante con los requerimientos de la producción. Pero también sería explicable, en parte, por cuestiones no directamente ligadas al mercado laboral, como el reconocimiento de cualificaciones o el conocimiento de los mecanismos formales e informales de articulación de dicho mercado, e incluso en algunos casos el idioma. La normativa vigente y los requisitos en ella fijados desempeñan un papel determinante, asimismo, en la distribución sectorial y ocupacional de los inmigrantes en su acceso inicial al mercado de trabajo regular.

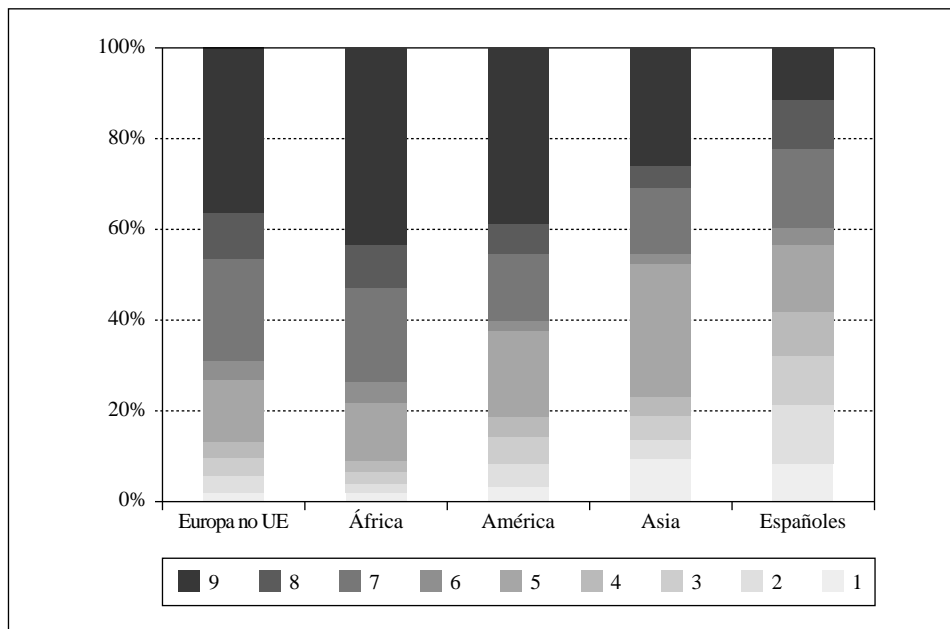
### 2.3. Flujos de empleo inmigrante: contratación

A lo largo de 2002 se registraron en las Oficinas de Empleo un total de 1.136.788 contratos de trabajo correspondientes a trabajadores extranjeros no comunitarios, lo que supone el 8 por 100 del total de contratos registrados en

GRÁFICO 2.7

**OCUPADOS POR NACIONALIDAD Y OCUPACIÓN, 2001**

(Porcentaje de ocupados en cada grupo de ocupación sobre el total en cada nacionalidad)



Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*.

España en ese año. Un 42 por 100 de los contratos a inmigrantes se celebraron con ciudadanos de países del Centro y Sur de América, otro 37 por 100 con africanos, un 14 por 100 con europeos no comunitarios, y el 7 por 100 restante con ciudadanos de países en el resto de grandes áreas geográficas (cuadro 2.14). Esta estructura es muy similar a la que presentaba la afiliación de los inmigrantes que se recogió en el cuadro 2.6, pero sólo en cuanto al orden de importancia de cada área geográfica, porque parece haber una mayor frecuencia en la contratación en las nacionalidades africanas que eleva el peso de éstas en el total de contratos a inmigrantes muy por encima de la que les corresponde en el volumen de afiliados. Esto es algo que también se observa en el detalle de contratos por países en varios grupos, y no sólo africanos: Nigeria arroja casi el triple de contratos que de afiliados, y Argelia, Pakistán, Senegal, y Cuba, más del doble.

Esta mayor frecuencia en la contratación apunta, sin duda, al carácter temporal de los empleos que ocupan los inmigrantes, a su vez probablemente asociado a su distribución sectorial y ocupacional. La relación entre la distribución

CUADRO 2.14

**CONTRATOS DE TRABAJO REGISTRADOS CELEBRADOS CON INMIGRANTES, POR SEXO Y NACIONALIDAD, 2002**

(Número total de contratos registrados en el año)

Países	Total	Mujeres	Varones
<b>Total extranjeros</b>	<b>1.326.567</b>	<b>404.850</b>	<b>921.717</b>
<b>Unión Europea</b>	<b>189.779</b>	<b>79.637</b>	<b>110.142</b>
Total inmigrantes	1.136.788	325.213	811.575
Europa No UE	156.482	53.446	103.036
Rumanía	64.309	17.565	46.744
Ucrania	24.439	8.136	16.303
Bulgaria	24.337	6.873	17.464
Polonia	15.285	8.084	7.201
Resto Europa	28.112	12.788	15.324
<b>África</b>	<b>420.422</b>	<b>48.177</b>	<b>372.245</b>
Marruecos	286.565	32.375	254.190
Argelia	30.507	1.825	28.682
Senegal	16.458	1.543	14.915
Nigeria	16.206	2.463	13.743
Resto África	70.686	9.971	60.715
<b>América Norte</b>	<b>3.211</b>	<b>1.435</b>	<b>1.776</b>
<b>América Centro y Sur</b>	<b>475.152</b>	<b>205.558</b>	<b>269.594</b>
Ecuador	218.751	84.568	134.183
Colombia	102.516	47.545	54.971
Perú	38.081	18.444	19.637
Argentina	28.432	10.911	17.521
Rep. Dominicana	20.498	12.093	8.405
Cuba	24.432	11.271	13.161
Resto América C. y S.	42.442	20.726	21.716
<b>Asia</b>	<b>74.061</b>	<b>14.560</b>	<b>59.501</b>
China	28.590	8.502	20.088
Filipinas	5.616	2.484	3.132
Pakistán	22.158	237	21.921
India	4.922	321	4.601
Resto Asia	12.775	3.016	9.759
<b>Oceanía</b>	<b>2.637</b>	<b>675</b>	<b>1.962</b>
<b>No consta</b>	<b>4.823</b>	<b>1.362</b>	<b>3.461</b>

 Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico de Extranjería 2002*.

sectorial y la frecuencia de la contratación se hace muy evidente cuando se atiende al peso de la contratación a inmigrantes en el total de contratos registrados en algunas provincias: más de un 20 por 100 en Lérida, Almería, y Murcia, y entre el 20 y el 15 por 100 en La Rioja, Huesca, Gerona, Baleares, Melilla, Teruel y Castellón.

Las dos grandes modalidades de contratación temporal en España eran también las de mayor peso en el caso de los inmigrantes, con cerca de un 46 por 100 en la de obra o servicio y más de otro 40 por 100 en la modalidad de eventual por circunstancias de la producción. La contratación indefinida a inmigrantes, incluyendo las conversiones, supuso en 2002 un 8,4 por 100 del total, cifra igualmente similar a la que arroja la contratación indefinida para los españoles, que en ese mismo año se situó (incluyendo también las conversiones) en un 9 por 100.

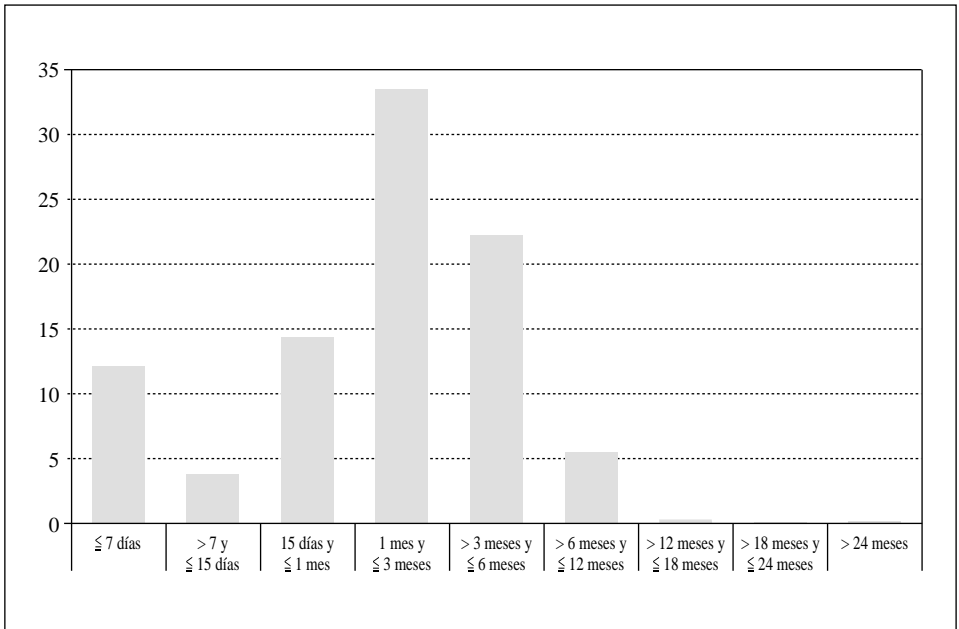
Entrando así en el detalle de la duración de los contratos, además de ese largo 8 por 100 de indefinidos en la contratación a inmigrantes en 2002, hay que anotar cerca de un 46 por 100 de casos en los cuales la duración no estuvo determinada, en clara correspondencia con el peso de la modalidad de obra o servicio. Esta circunstancia aconseja calcular la estructura de los tiempos de vigencia de los contratos dentro de los que sí presentaron un plazo determinado, de los que en total se registraron 521.559 en ese año (gráfico 2.8): un 13,2 por 100 se celebraron por siete días o menos, un 4,4 por 100 por un plazo de entre ocho y quince días, un 15,7 por 100 por otro de entre dieciséis días y un mes, un 36 por 100 tuvieron una duración de uno a tres meses, y otro 24 por 100 se prolongaron entre tres y seis meses. El 6,3 por 100 de los contratos temporales con vigencia cierta tenían una duración de más de seis meses hasta un año, y el resto, apenas un 0,4 por 100, una duración mayor.

En el total de contratos temporales de duración determinada registrados en España, la estructura de los datos de 2002 fue bastante distinta, con un peso mayor de los de vigencias más cortas: la contratación por siete o menos días se situó en un 23,4 por 100; la correspondiente a una vigencia de entre ocho y quince días, en un 8 por 100; la de entre dieciséis días y un mes, en un 18,4 por 100. En el tramo de vigencia entre uno y tres meses el porcentaje correspondiente al total español fue un 25,9 por 100, bastante más bajo que el que presentaba entre los inmigrantes, y en el de entre tres y seis meses, un 19,3 por 100, también claramente inferior al que se observó entre los inmigrantes. Finalmente, en el total de contratos en España el porcentaje de los de vigencia entre seis meses y un año fue un 4,6 por 100, y el correspondiente a los de mayor duración, un 0,4 por 100.

GRÁFICO 2.8

**CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA A INMIGRANTES,  
POR DURACIÓN, 2002**

(Porcentaje de contratos en cada tramo temporal sobre el total de duración determinada)


 Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*.

Por otro lado, cabe destacar que tras estas cifras de la contratación a inmigrantes por duración de los contratos hay importantes diferencias según las áreas geográficas de origen (cuadro 2.15). Así por ejemplo, la contratación indefinida supuso sólo un 5 por 100 del total de contratos registrados celebrados con ciudadanos de países de África, frente a algo más de un 9 por 100 entre los celebrados con nacionales de países de la Europa no comunitaria y del Centro y Sur de América, y sobre todo frente a más del 19 por 100 de los contratos celebrados con personas procedentes de Asia. En todos los países de esta área, excepto Pakistán (donde fue un 5 por 100), la proporción de indefinidos fue significativamente más alta que el promedio, y en el caso concreto de China llegó a rozar el 34 por 100. De igual forma, en la contratación temporal por duración se observa una notable dispersión en los datos de contratos de cada gran área de nacionalidad, y más aún entre países: por ejemplo, el porcentaje de contratos en el tramo de siete días o menos variaba desde un máximo del 14,1 por 100, en el caso de Nigeria, hasta un 0,5 por 100, en el de China.

**CONTRATOS DE TRABAJO REGISTRADOS CELEBRADOS CON INMIGRANTES, POR DURACIÓN Y NACIONALIDAD, 2002**

(Número de contratos total registrado en el año en cada caso)

Área/país de nacionalidad	≤ 7 días		> 7 y ≤ 15 días		> 15 días y ≤ 1 mes		> 1 mes y ≤ 3 meses		> 3 meses y ≤ 6 meses	
	Número	% total	Número	% total	Número	% total	Número	% total	Número	% total
<b>Total*</b>	<b>1.136.788</b>	<b>6,1</b>	<b>22.749</b>	<b>2,0</b>	<b>81.736</b>	<b>7,2</b>	<b>188.007</b>	<b>16,5</b>	<b>125.509</b>	<b>11,0</b>
<b>Europa</b>	<b>156.482</b>	<b>3,8</b>	<b>2.125</b>	<b>1,4</b>	<b>7.992</b>	<b>5,1</b>	<b>26.870</b>	<b>17,2</b>	<b>20.942</b>	<b>13,4</b>
Rumanía	64.309	2,6	788	1,2	3.023	4,7	11.011	17,1	8.463	13,2
Ucrania	24.439	4,6	423	1,7	1.577	6,5	4.311	17,6	3.506	14,3
Bulgaria	24.337	4,5	375	1,5	1.310	5,4	4.681	19,2	3.373	13,9
Polonia	15.285	2,4	99	0,6	362	2,4	1.391	9,1	1.522	10,0
Resto Europa	28.112	6,3	440	1,6	1.720	6,1	5.476	19,5	4.078	14,5
<b>África</b>	<b>420.422</b>	<b>6,1</b>	<b>10.490</b>	<b>2,5</b>	<b>39.597</b>	<b>9,4</b>	<b>55.495</b>	<b>13,2</b>	<b>32.368</b>	<b>7,7</b>
Marruecos	286.565	4,5	7.022	2,5	28.633	10,0	36.320	12,7	22.900	8,0
Argelia	30.507	2,367	876	2,9	2.477	8,1	3.825	12,5	1.843	6,0
Senegal	16.458	1,535	462	2,8	1.613	9,8	2.462	15,0	1.266	7,7
Nigeria	16.206	2,283	385	2,4	1.426	8,8	2.355	14,5	945	5,8
Resto África	70.686	9,2	1.745	2,5	5.448	7,7	10.533	14,9	5.414	7,7
<b>América Centro y Sur</b>	<b>475.152</b>	<b>6,9</b>	<b>8.871</b>	<b>1,9</b>	<b>30.443</b>	<b>6,4</b>	<b>91.376</b>	<b>19,2</b>	<b>58.420</b>	<b>12,3</b>
Ecuador	218.751	10,213	3.617	1,7	14.228	6,5	37.610	17,2	22.674	10,4
Colombia	102.516	6,324	2.007	2,0	6.738	6,6	22.558	22,0	14.882	14,5
Perú	38.081	4,604	817	2,1	2.331	6,1	6.547	17,2	4.260	11,2
Argentina	28.432	2,537	567	2,0	1.628	5,7	6.379	22,4	4.593	16,2
Rep. Dominicana	20.498	1,865	441	2,2	1.434	7,0	3.847	18,8	2.329	11,4
Cuba	24.432	3,206	566	2,3	1.610	6,6	5.357	21,9	3.403	13,9
Resto América C. y S.	42.442	3,887	856	2,0	2.474	5,8	9.078	21,4	6.279	14,8
<b>Asia</b>	<b>74.061</b>	<b>4,9</b>	<b>1.026</b>	<b>1,4</b>	<b>3.007</b>	<b>4,1</b>	<b>12.875</b>	<b>17,4</b>	<b>12.609</b>	<b>17,0</b>
China	28.590	130	38	0,1	396	1,4	4.649	16,3	7.218	25,2
Filipinas	5.616	179	44	0,8	250	4,5	1.679	29,9	1.101	19,6
Pakistán	22.158	2.008	620	2,8	1.347	6,1	3.299	14,9	1.840	8,3
India	4.922	203	113	2,3	234	4,8	979	19,9	849	17,2
Resto Asia	12.775	1,116	211	1,7	780	6,1	2.269	17,8	1.601	12,5

\* Incluye los contratos celebrados con oriundos de América del Norte, Oceanía y apátridas.

Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico de Extranjería 2002*.

CUADRO 2.15 (continuación)

Área/país de nacionalidad	> 6 meses y ≤ 12 meses		> 12 meses y ≤ 18 meses		> 18 meses y ≤ 24 meses		> 24 meses		Indeterminados		Indefinidos	
	Número	% total	Número	% total	Número	% total	Número	% total	Número	% total	Número	% total
<b>Total*</b>	<b>32.748</b>	<b>2,9</b>	<b>1.153</b>	<b>0,1</b>	<b>238</b>	<b>0,1</b>	<b>313</b>	<b>0,0</b>	<b>519.425</b>	<b>45,7</b>	<b>95.804</b>	<b>8,4</b>
<b>Europa</b>	5.577	3,6	157	0,1	43	0,1	61	0,0	71.782	45,9	14.916	9,5
Rumanía	2.102	3,3	63	0,1	21	0,1	22	0,0	30.588	47,6	6.570	10,2
Ucrania	980	4,0	24	0,1	5	0,1	8	0,0	10.654	43,6	1.827	7,5
Bulgaria	861	3,5	18	0,1	5	0,1	16	0,1	10.102	41,5	2.509	10,3
Polonia	395	2,6	13	0,1	1	0,1	3	0,0	9.894	64,7	1.234	8,1
Resto Europa	1.239	4,4	39	0,1	11	0,0	12	0,0	10.544	37,5	2.776	9,9
<b>África</b>	<b>7.728</b>	<b>1,8</b>	<b>243</b>	<b>0,1</b>	<b>39</b>	<b>0,1</b>	<b>84</b>	<b>0,0</b>	<b>228.071</b>	<b>54,2</b>	<b>20.850</b>	<b>5,0</b>
Marruecos	5.916	2,1	188	0,1	28	0,1	64	0,0	158.614	55,4	14.088	4,9
Argelia	415	1,4	6	0,0	2	0,0	8	0,0	17.337	56,8	1.351	4,4
Senegal	221	1,3	7	0,0	2	0,0	0	0,0	7.911	48,1	979	5,9
Nigeria	157	1,0	10	0,1	0	0,1	1	0,0	8.051	49,7	593	3,7
Resto África	1.019	1,4	32	0,0	7	0,0	11	0,0	36.158	51,2	3.839	5,4
<b>América Centro y Sur</b>	<b>13.647</b>	<b>2,9</b>	<b>586</b>	<b>0,1</b>	<b>121</b>	<b>0,1</b>	<b>136</b>	<b>0,0</b>	<b>194.427</b>	<b>40,9</b>	<b>44.489</b>	<b>9,4</b>
Ecuador	5.505	2,5	262	0,1	44	0,1	52	0,0	106.889	48,9	17.657	8,1
Colombia	3.262	3,2	127	0,1	25	0,1	30	0,0	36.895	36,0	9.668	9,4
Perú	996	2,6	61	0,2	7	0,2	10	0,0	14.402	37,8	4.046	10,6
Argentina	1.055	3,7	33	0,1	15	0,1	14	0,0	8.094	28,5	3.517	12,4
Rep. Dominicana	617	3,0	21	0,1	5	0,1	3	0,0	7.915	38,6	2.021	9,9
Cuba	715	2,9	26	0,1	13	0,1	11	0,0	6.972	28,5	2.553	10,4
Resto A. Centro y Sur	1.497	3,5	56	0,1	12	0,1	16	0,0	13.260	31,2	5.027	11,8
<b>Asia</b>	<b>5.251</b>	<b>7,1</b>	<b>153</b>	<b>0,2</b>	<b>29</b>	<b>0,2</b>	<b>19</b>	<b>0,0</b>	<b>21.231</b>	<b>28,7</b>	<b>14.225</b>	<b>19,2</b>
China	3.899	13,6	90	0,3	12	0,3	6	0,0	2.451	8,6	9.701	33,9
Filipinas	319	5,7	13	0,2	10	0,2	0	0,0	844	15,0	1.177	21,0
Pakistán	340	1,5	27	0,1	1	0,1	5	0,0	11.455	51,7	1.216	5,5
India	216	4,4	7	0,1	3	0,1	1	0,0	1.624	33,0	693	14,1
Resto Asia	477	3,7	16	0,1	3	0,1	7	0,1	4.857	38,0	1.438	11,3

\*Incluye los contratos celebrados con oriundos de América del Norte, Oceanía y apátridas.  
Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico de Extranjería 2002*.

## CAPÍTULO 3

### REGULACIÓN DEL TRABAJO DE LOS EXTRANJEROS: MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

---

#### 3.1. LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

La inmigración es un fenómeno presente en todos los países de la Unión Europea, lo que hace obligado analizar el tratamiento que se está dando a esta cuestión en el entorno normativo e institucional más próximo, tanto desde la perspectiva de la incipiente política comunitaria de inmigración, como de las realidades y tendencias más destacadas de las políticas nacionales. En este contexto comparado revisten especial interés los aspectos vinculados a la regulación del trabajo de los extranjeros, teniendo en cuenta que el capítulo siguiente se dedica a estudiar los distintos mecanismos de acceso al empleo de los extranjeros en España.

##### 3.1.1. **La política comunitaria de inmigración**

La iniciativa de las instituciones de la UE orientada a adoptar respuestas comunes al fenómeno de la inmigración procedente de terceros países ha sido



relativamente reciente. En el contexto de la movilidad internacional de trabajadores, los ejes prioritarios de actuación comunitaria han sido la libertad de circulación de trabajadores nacionales de países miembros de la UE y los desplazamientos de trabajadores comunitarios en el marco de la libertad de prestación de servicios.

La realidad ha ido demostrando que, en la práctica, la repercusión práctica de la libertad de circulación de trabajadores ha sido escasa en comparación con la libertad empresarial de prestación de servicios, en cuyo marco se desarrollan la mayoría de los desplazamientos de trabajadores comunitarios en la UE amparados en una relación laboral preexistente. En cambio, ha aumentado ostensiblemente la movilidad de personas de terceros países que buscan empleo en los países de la UE. La creciente importancia de este fenómeno ha ido suscitando iniciativas desde las instituciones comunitarias para abordarlo en todas sus dimensiones, hasta que se ha llegado a configurar el esbozo de lo que pretende ser en el futuro la política europea en materia de inmigración, proyecto que avanza con dificultades debido, entre otras razones, a las diferentes posiciones de los Estados miembros.

Tanto la regulación del acceso de los extranjeros al mercado de trabajo y a los sistemas de protección social como la política de fronteras, asilo y refugio han sido tradicionalmente competencias propias de los Estados miembros, y lo siguen siendo en gran medida, de modo que lo máximo que se ha conseguido en el nivel comunitario es articular un método abierto de coordinación de las políticas nacionales, similar al establecido en otras áreas sociales. El Tratado de Maastricht se limitó a reflejar el interés común de estas cuestiones para los Estados miembros, salvaguardando las competencias de éstos en materia de asilo, inmigración y fronteras interiores. Fue el Tratado de Amsterdam el que, al asumir el compromiso de elaborar una política comunitaria sobre inmigración, marcó un cambio respecto al tratamiento de estas materias en el Derecho originario, introduciendo en el Tratado de la Comunidad Europea un Título IV sobre *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*.

El artículo 63 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en versión consolidada tras el Tratado de Amsterdam, estableció que el Consejo debería adoptar en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos:

- a) Condiciones de entrada y residencia y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.

- b) La inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales, así como medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales, los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros.

El Tratado de Amsterdam supuso, además, la comunitarización del acervo Schengen (que se integró en el Protocolo 2.º del Tratado) o conjunto de derechos, obligaciones y medidas derivadas del Acuerdo de Schengen, entre las que cabe destacar las relativas a la homogeneización de visados, control de fronteras exteriores y la creación del sistema de información SIS.

Respecto a los instrumentos para la adopción de las medidas, el Tratado de Amsterdam estableció que se harían con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, es decir, por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento europeo, habiéndose suprimido los instrumentos específicos en materia de inmigración establecidos en Maastricht (posición común, acción común y convenio). Las dificultades para obtener la unanimidad han frenado considerablemente el avance en la política comunitaria de inmigración, debido a la diversidad de planteamientos en los Estados miembros, situación que contrasta con el objetivo declarado en sucesivos Consejos europeos (Laeken, en diciembre de 2001; Sevilla, en junio de 2002) de avanzar en «la aceleración de los trabajos legislativos en curso sobre la definición de una política común de asilo e inmigración».

La base del programa de trabajo para la Comisión y los Estados miembros en orden a construir la política común de la UE en materia de asilo e inmigración lo conforman los objetivos aprobados en el Consejo Europeo de Tampere<sup>14</sup>, en octubre de 1999, junto con el plan de acción aprobado por el Consejo en Viena en 1998<sup>15</sup>. Desde Tampere, los elementos básicos de la política común de asilo y migración de la UE son: la colaboración con los países de origen y tránsito; la creación de un sistema europeo de asilo común; el trato justo a los nacionales de terceros países; y la gestión de los flujos migratorios. En noviembre de 2000, la Comisión publicó su Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la política comunitaria de migración<sup>16</sup>, en la que se explicitaban los proyectos de acción con-

<sup>14</sup> SN 200/99, Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999.

<sup>15</sup> DOC 19 de 23 de enero de 1999.

<sup>16</sup> Comunicación sobre una política comunitaria de migración. COM (2000) 757.

cretos en que se traducirían las directrices de Tampere en relación a esos cuatro elementos básicos de la política de inmigración.

Desde el año 1999, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y, sobre todo, tras la cumbre de Tampere, se han sucedido las iniciativas y actos normativos en desarrollo de la política comunitaria de inmigración y asilo. En conjunto, se han observado más avances en materia de política de asilo que de inmigración y, dentro de esta última, un mayor impulso del objetivo de gestión o control de flujos (lo que, en el ámbito comunitario equivale prácticamente a control de fronteras) que de los aspectos relacionados con la cooperación con los Estados de origen y con los temas relacionados con la integración social. El resultado es una combinación de políticas restrictivas en cuanto a la entrada y permanencia de extranjeros de terceros países en la UE, junto a una tendencia a la equiparación de derechos de los inmigrantes legalmente establecidos con los ciudadanos comunitarios.

#### *Cooperación con los Estados de origen y tránsito*

Paralelamente a la definición de la política comunitaria de inmigración se ha evidenciado su necesaria vinculación con las políticas de cooperación exterior de la UE. Como viene señalando la Comisión en sucesivas Comunicaciones<sup>17</sup>, es obligado adoptar un enfoque global de la inmigración en el que la cooperación con los países de origen y tránsito es imprescindible para reducir las presiones migratorias. Este enfoque global, como se subrayó en el Consejo Europeo de Tampere al referirse al concepto de asociación con los terceros países en el ámbito de la inmigración, debería comprender los aspectos políticos, los derechos humanos y el desarrollo en los países y las regiones.

Por su parte, en el Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002), se puso de relieve la contribución que podían aportar los diversos instrumentos y políticas exteriores de la UE, incluida la política de desarrollo, a la hora de abordar las causas subyacentes a los flujos de migración. Se acordó así incluir una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea celebre con cualquier país.

Actualmente, existe un amplio conjunto de políticas de la UE en el terreno del desarrollo y la cooperación que se vinculan o se quieren vincular al diálogo y las

---

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión sobre integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros. COM (2002) 703 final.

asociaciones con países terceros en materia de inmigración. Dichas políticas abarcan tres ámbitos de acción:

- Medidas incluidas en los programas de cooperación con países terceros en el campo específico de la gestión de la migración.
- Los programas de emergencia y rehabilitación.
- Políticas a largo plazo que buscan actuar sobre los factores de fondo que están en el origen de las migraciones: comercio y desarrollo, prevención de conflictos, cooperación e integración regional, refuerzo institucional y buena gobernanza, seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible, entre otras.

### *La creación de un sistema común de asilo*

El Consejo Europeo de Tampere reafirmó la importancia que la Unión y los Estados miembros conceden al respeto absoluto del derecho a solicitar asilo y acordó trabajar con vistas a la creación de un sistema común mediante un planteamiento en dos fases. Como se afirmó en Tampere, aunque las cuestiones de la inmigración y el asilo son distintas, están estrechamente relacionadas. Los flujos de solicitantes de asilo presentan, al igual que la inmigración, la dificultad de su ordenación desde el país de origen o las zonas limítrofes, un componente mixto muy acusado en cuanto a las causas (económico-políticas) y una gestión necesitada de mejoras. Ello ha llevado a la Comisión incluso a reconocer que existe una crisis del sistema de asilo, cada vez más evidente en una serie de Estados miembros en los que es ésta la principal vía de acceso y permanencia en el país.

La legislación comunitaria establece un marco regulador común para procesos de asilo dentro de cada país de la UE. A raíz de distintas iniciativas<sup>18</sup>, en estos momentos, se encuentra abierto un debate orientado a reforzar la credibilidad y la eficacia de los sistemas actuales de protección internacional, basados en las llegadas espontáneas de solicitantes de asilo propiciando, por el contrario, la llegada ordenada y gestionada de las personas necesitadas de protección internacional a la UE desde la región de origen; el reparto de la carga y las responsabilidades dentro de la UE, así como con las regiones de origen y la adopción de procedimientos eficientes y ejecutorios de adopción de decisiones y retorno en materia de asilo. La Comisión Europea aprobó en el año 2003 dos comunica-

---

<sup>18</sup> En especial a partir del documento británico presentado al Consejo Europeo de primavera sobre «New international approaches to asylum processing and protection» y la opinión y las propuestas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR).

ciones<sup>19</sup> sobre este tema, apuntando entre las premisas básicas de los nuevos planteamientos del sistema de asilo la necesidad de «facilitar la entrada legal de ciudadanos de terceros países en la UE con fines de empleo (trabajo cualificado, no cualificado y estacional) y/o de reunificación familiar, lo que ha de contribuir a disuadir a los emigrantes de utilizar el canal del asilo por razones que no guarden relación con la protección».

### *La gestión de los flujos migratorios*

Las actuaciones en el marco de la gestión de flujos migratorios, en concreto los aspectos relativos al control de fronteras, han sido las más intensas y se han centrado en la coordinación del marco jurídico de admisión y en la lucha contra la inmigración ilegal. Así, en 2001 se aprobó la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal<sup>20</sup>, de 15 de noviembre. A continuación, el Consejo adoptó el Plan Global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea<sup>21</sup>, de 28 de febrero de 2002, así como la Decisión del Consejo de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un Programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración<sup>22</sup>.

Unido a lo anterior, en 2002 se aprobó el Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales<sup>23</sup>, de 10 de abril de 2002. Posteriormente, la Comisión publicó su Comunicación al Consejo y al Parlamento europeo relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, de 14 de octubre de 2002<sup>24</sup>. En noviembre de 2002, el Consejo aprobó un Programa de Acción de Retorno y se adoptaron algunos actos normativos que vienen a reforzar los procedimientos de lucha contra la inmigración irregular: la Decisión marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares<sup>25</sup>, la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002,

<sup>19</sup> Comunicación de 26 de marzo de 2003 sobre la política común de asilo y el Programa de Protección y la Comunicación de 3 de junio de 2003, *Hacia sistemas de asilo mejor gestionados, más accesibles y equitativos*, COM (2003) 315 final.

<sup>20</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2001) 672 final.

<sup>21</sup> DOCE, C 142, de 14 de junio de 2002.

<sup>22</sup> DOCE, L 161, de 19 de junio de 2002.

<sup>23</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2002) 175 final.

<sup>24</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2002) 564 final.

<sup>25</sup> DOCE, L 328, de 5 de diciembre de 2002.

destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares y la Directiva sobre la armonización de las sanciones pecuniarias impuestas a los transportistas.

Es importante, asimismo, el avance en la unificación de los modelos de permiso de residencia, que se concretará en un futuro Reglamento<sup>26</sup>.

*El trato justo a los nacionales de terceros Estados que residan legalmente, reagrupación familiar y estatuto de residente de larga duración*

El Consejo de Tampere apostó por una política de integración más decidida que debería encaminarse a conceder a los nacionales de terceros países que residen legalmente derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión. Sobre este principio, en el ámbito comunitario se ha ido avanzando en varias propuestas para dar cumplimiento a la previsión del Tratado de Amsterdam de establecer un marco jurídico común sobre el estatuto de los ciudadanos de terceros países. Sin embargo, los aspectos de integración mencionados en los apartados de las conclusiones de Tampere sobre el trato justo a nacionales de terceros países son los que menor y más tardío desarrollo han alcanzado, en comparación con los otros ámbitos de la política de inmigración y asilo, dando lugar a que el Consejo de octubre de 2002 solicitara específicamente a la Comisión que abordara este ámbito, indicando en un documento único las medidas ya adoptadas para promover una mejor integración e ideas sobre las medidas que aún deberían adoptarse.

En este contexto, en 2003 la Comisión aprobó su Comunicación sobre inmigración, integración y empleo<sup>27</sup>, que establece propuestas detalladas para el desarrollo de políticas de integración, al tiempo que revisa el papel de las políticas de inmigración, integración y empleo para cumplir los objetivos de Lisboa. La Comisión concluye que la UE debe afrontar el reto de la integración de manera global, puesto que las ventajas económicas y sociales de la inmigración sólo podrán aprovecharse si se alcanza un mayor grado de integración de los inmigrantes. En este sentido, insta al Consejo a la rápida adopción de las propuestas de Directiva ya presentadas y recuerda la necesidad de apoyo a este objetivo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, el proceso de inclusión social y los

---

<sup>26</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1030/2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países. COM (2003) 0558 final.

<sup>27</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2003) 336 final.

programas de acción comunitarios para combatir la exclusión social y la discriminación. Asimismo, se compromete a potenciar la coordinación política (teniendo en cuenta que en materia de inmigración se aplica el método abierto de coordinación) y a elaborar un informe anual con los progresos realizados en el desarrollo de la política de inmigración común.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incorporada en el Proyecto de Constitución europea, constituye asimismo un referente básico en materia de derechos de los ciudadanos de terceros países, dado que la mayor parte de sus disposiciones son aplicables independientemente de la nacionalidad de las personas.

Cabe destacar también la aprobación de la Directiva 2000/43/CE relativa al principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, cuya fecha límite de trasposición por las legislaciones nacionales se fijó en julio de 2003. La Directiva define el concepto de discriminación por motivos de origen racial o étnico, tanto directa como indirecta; acota su ámbito de aplicación respecto a las condiciones de acceso al empleo; el acceso a todos los tipos y niveles de orientación y formación profesional; las condiciones de empleo y trabajo; la afiliación y participación en organizaciones de trabajadores y empresarios; la protección social, las ventajas sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda. Cada Estado miembro deberá designar uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico.

Más recientemente, tras casi cuatro años de deliberaciones, el 22 de septiembre el Consejo aprobó la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar<sup>28</sup>. La Directiva fija las condiciones de ejercicio del derecho a la reagrupación familiar del que disfrutaban los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros. Respecto al ámbito subjetivo del derecho a la reagrupación, la Directiva establece que los Estados deberán autorizar la entrada y residencia al cónyuge e hijos menores del reagrupante y de su cónyuge, dejando a la elección de los Estados miembros la concesión del derecho a reagrupar ascendientes en línea directa y en primer grado, los hijos mayores solteros y la pareja no casada. Los Estados deberán adaptar su ordenamiento interno al contenido de la Directiva antes de octubre de 2005.

---

<sup>28</sup> DOUE, 3 de octubre de 2003 L 251/12.

Asimismo, es obligado mencionar, en este ámbito, la aprobación<sup>29</sup> de la ampliación de las disposiciones del Reglamento (CEE) núm. 1408/71 y del Reglamento (CEE) núm. 574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no están cubiertos por las mismas. En virtud del nuevo Reglamento, los nacionales de terceros países que ya residen legalmente en un Estado miembro y deseen trabajar en un Estado miembro diferente podrán beneficiarse de la transferencia de sus derechos de Seguridad Social.

Entre las más recientes incorporaciones a la normativa comunitaria hay que destacar la reciente aprobación de la 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. El objetivo de la Directiva es garantizar un estatuto europeo de residentes de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en el territorio de un Estado miembro durante un periodo mínimo de 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud. Este estatuto permitiría a estas personas, bajo ciertas condiciones, desplazarse de un Estado miembro a otro, manteniendo los derechos y beneficios adquiridos en el primer Estado miembro. Asimismo, los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales respecto al acceso al empleo por cuenta ajena y propia y las condiciones de empleo y trabajo; la educación y formación profesional; el reconocimiento de los diplomas profesionales; las prestaciones de seguridad social, asistencia social y protección social; los beneficios fiscales; el acceso a bienes y servicios; la libertad de asociación y afiliación y el libre acceso a la totalidad del territorio del Estado miembro. Gozarán asimismo de una protección reforzada contra la expulsión.

Al mismo tiempo, se están tramitando otros proyectos normativos con repercusiones desde el punto de vista de la integración sociolaboral de los inmigrantes. A este respecto, cabría reseñar la adopción pendiente de la Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia<sup>30</sup>. La propuesta de Directiva al respecto persigue la armonización de las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países que pretendan entrar en un Estado miembro de la UE por razones de empleo, aplicando el principio de ampliación de los derechos en función de la duración de la estancia, de modo que facilita

---

<sup>29</sup> Reglamento (CE) núm. 859/2003, del Consejo, de 14 de mayo de 2003, por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) núm. 1408/71 y del Reglamento (CEE) núm. 574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no están cubiertos por las mismas.

<sup>30</sup> Propuesta de directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia/\* COM/2001/0386 final.



la renovación de los permisos de los trabajadores que hayan sido residentes durante más de tres años. En cuanto al ámbito de aplicación, la propuesta contempla tanto el empleo por cuenta ajena como por cuenta propia, así como el trabajo temporal. La propuesta prevé admitir la entrada de trabajadores de un tercer país cuando un puesto de trabajo no pueda ser cubierto por un trabajador nacional, por un trabajador de otro Estado de la UE, o por un residente de un tercer país con derecho de acceso al mercado de trabajo. El puesto de trabajo deberá ser ofertado durante cuatro semanas por el procedimiento oficial habitual en el Estado miembro y a través de EURES. Asimismo, se prevé que el trabajador inmigrante suscriba un contrato en origen (salvo para aquellos que residen legalmente en la UE por motivos diferentes, que podrán solicitarlo directamente). Con el objetivo de conseguir una simplificación de los trámites burocráticos, el permiso de residencia y trabajo se unificarían en un solo documento. La aprobación de esta Directiva supondrá el primer instrumento específico de armonización de las condiciones de acceso al empleo en los Estados de la UE que hasta el momento se caracterizan por su diversidad.

Otros dos proyectos de Directiva pendientes son la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado<sup>31</sup> y la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes<sup>32</sup>.

Por último, cabría referirse a la sugerencia que hacía la Comisión en su Comunicación sobre inmigración, integración y empleo, señalando la necesidad de estudiar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el reconocimiento de las cualificaciones en el ámbito de las profesiones reguladas obtenidas en un Estado miembro a los ciudadanos de terceros países<sup>33</sup>.

El avance en la tramitación de los anteriores proyectos se está viendo ralentizado por la exigencia de unanimidad entre los países miembros y, a medio plazo, se complica con la inminente perspectiva de una Unión Europea ampliada. En este sentido, anticipándose a la posibilidad de un incremento de los movimientos de personas procedentes de los países adherentes en dirección a los países de la UE-15, el Tratado de Adhesión permite a los Estados miembros mantener las restricciones a la entrada en vigor de la libertad de circulación de trabajadores procedentes de estos países durante un periodo transitorio de cinco años, que podría

<sup>31</sup> COM (2002) 71 final.

<sup>32</sup> COM (2002) 548 final.

<sup>33</sup> COM (2002) 119 final, septiembre de 2002.

incluso ampliarse a siete si se observaran distorsiones significativas en el mercado de trabajo. Austria y Alemania, los países limítrofes en los que habita el 80 por 100 de los extranjeros oriundos de los países adherentes, fueron los primeros en acogerse al periodo máximo de moratoria previsto, mientras el resto de los países miembros, a excepción de Irlanda, también se están planteando restricciones para retrasar en lo posible la plena aplicación de la libertad de circulación de trabajadores a los ciudadanos procedentes de estos países.

En tanto se produzcan mayores avances en la normativa y la política comunitaria en este ámbito, la regulación de las condiciones concretas de acceso y permanencia en el empleo de los nacionales de terceros países siguen siendo en gran medida competencias propias de los Estados miembros, al igual que los procedimientos de concesión y los distintos tipos de autorizaciones para el trabajo. De ahí la existencia de distintos modelos vigentes en los países de la UE, en función de las distintas características de sus procesos migratorios y de la manera de abordarlos por parte de los poderes públicos (anexo II).

### 3.1.2. Las políticas nacionales de inmigración y mercado de trabajo

En el momento actual, la inmigración es un fenómeno en expansión que afecta a todos los países de la Unión Europea. No obstante, sus dimensiones, la intensidad de los flujos, las formas de llegada al país y las características de los inmigrantes presentan importantes diferencias en cada uno de los países miembros. Históricamente, también existen diferentes experiencias del fenómeno migratorio, de modo que hay países que cuentan con una tradición de acogida más larga que otros, como Francia, Alemania, el Reino Unido, Bélgica y Holanda, que recibieron importantes oleadas de inmigración a partir de los años cincuenta. En cambio, hay otros países dentro de la UE que en poco tiempo han pasado de ser países de emigración a mostrar los incrementos más fuertes de inmigrantes de la UE, como es el caso de España, Italia, Portugal, Irlanda y Grecia.

El debate sobre el fenómeno de la inmigración está abierto en todos los países de la UE, si bien el interés se centra en cada caso en distintas vertientes de esta realidad. Los países que fueron receptores de inmigrantes en los años cincuenta y sesenta restringieron fuertemente el acceso a la inmigración laboral ya en los años setenta, a partir de la crisis del petróleo y del despegue del problema del desempleo. Desde entonces las entradas de inmigrantes económicos tuvieron lugar a través de la vía de asilo y de la reagrupación familiar. Estos países cuentan ya con segundas y terceras generaciones de inmigrantes (muchos de ellos descendientes de nacionales de los otros países de la UE que antaño eran emisores, como España),

CUADRO 3.1

**POBLACIÓN ACTIVA EXTRANJERA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE, 2002**

(Porcentaje sobre el total de población activa en cada país)

Aus.	Bel.	Din.	Fin.	Fran.	Alem.	Grec.	Irl.	It.	Lux.	Hol.	Por.	Esp.	Suec.	UE
9,9	8,2	3,7	1,4	6,2	8,9	9,5	5,6	3,3	43,2	3,6	2,5	2,7	4,6	4,8

 Fuente: OCDE, *Trends in international migration 2003*.

destacando en ellos la centralidad en el debate de los mecanismos de entrada en el país o las instituciones legales a las que se puede optar por situaciones de larga estancia, como la reagrupación familiar o las nacionalizaciones (sólo en 2001 se produjeron más de 600.000 en el área del EEE). La normativa de asilo es otra preocupación omnipresente en este primer grupo de países, en los que ésta ha representado una vía importante de entrada de la inmigración económica, y es el objeto de las principales reformas legislativas llevadas a cabo a partir de los años noventa. Los problemas de integración laboral de las segundas y terceras generaciones y cuestiones culturales relacionadas con diferentes concepciones de la integración social son otros elementos centrales que están en discusión.

En los países de más reciente pero intensa recepción del fenómeno inmigratorio (España, Grecia, Italia, Portugal e Irlanda), países que, al tiempo, suelen mostrar un problema mayor de desempleo que el resto, cobran más importancia los temas relacionados con el acceso de los extranjeros al mercado de trabajo en relación a la situación nacional del empleo. En muy poco tiempo y sin apenas experiencia previa, estos países se enfrentan a todas las vertientes del fenómeno de la inmigración (con la excepción de las solicitudes de asilo, que representan comparativamente un volumen muy bajo), que se dan simultáneamente sin producirse de forma escalonada o por etapas, como ocurrió en el grupo de países que ya venían siendo receptores. Coexisten, así, situaciones de integración normalizada en el mercado de trabajo a través de los mecanismos legales establecidos junto a un elevado volumen de inmigración irregular; una importancia creciente de la reagrupación familiar; el incremento de las nacionalizaciones; demandas relacionadas con la integración social y la coexistencia de distintos modelos culturales, etc. Son países que han experimentado un importante crecimiento económico, con elevadas tasas de desempleo y, al mismo tiempo, con una fuerte demanda para puestos que no requieren una cualificación específica.

Por otro lado, la actual fase de crecimiento económico ha renovado el interés por una política de migración selectiva en relación a las necesidades del mercado de trabajo. El desarrollo de la sociedad de la información y las nuevas tecnologías

(TIC) acrecienta la necesidad de mano de obra cualificada en algunos países; el envejecimiento de la población y la expansión de los cuidados a la salud aumentan la demanda de personal médico, de enfermería y, en general, de cuidados de atención a las personas. El campo de la enseñanza, de la traducción, de la ciencia y la tecnología, el sector de la biomedicina y el agroalimentario son otros «yacimientos de empleo» para la población inmigrante. Pero junto a las demandas emergentes en estos sectores, muchos países siguen teniendo problemas de reclutamiento de mano de obra no cualificada, para puestos de operarios en sectores más tradicionales de la actividad económica, como la hostelería o el comercio. En Francia, Alemania, Grecia, Italia, Portugal y España se aprecia también una importante demanda de trabajadores para la construcción, mientras el Reino Unido requiere personal para el comercio<sup>34</sup>.

Esta orientación, presente en la mayoría de los países de la OCDE, presenta nuevamente características diferenciales dentro de la Unión Europea y se relaciona con la propia estructura económica y el peso de los distintos sectores en cada país. Parece que la demanda de puestos de trabajo que no requieren cualificación es particularmente importante en los países del Sur, que cuentan todavía con un peso relativo importante del sector primario y un protagonismo claro del sector servicios.

Los mecanismos para articular la selección de trabajadores extranjeros pueden adoptar la forma de Acuerdos bilaterales con los países de origen, o bien otros sistemas, como los de cupos. Los Acuerdos bilaterales, además de ser usados para la cobertura de las necesidades a corto plazo (normalmente temporales o incluso estacionales) o bien estructurales (en el caso de la cobertura de puestos de elevada cualificación en el campo de las TIC o de la salud), se utilizan también como instrumento de gestión de la política de inmigración, incluyendo cláusulas de readmisión obligatoria de inmigrantes en situación administrativa irregular (por ejemplo en los convenios de España con Marruecos y con Ecuador; o en el de Italia con Rumanía). Los países de recepción pueden contemplar la promoción de determinados vínculos económicos o una integración económico-regional en sentido amplio, como es el caso de los acuerdos adoptados por Alemania con algunos países de Europa Central y del Este.

Según la OCDE, el éxito de los Acuerdos bilaterales orientados a reclutar mano de obra temporal o estacional depende de su flexibilidad, de modo que un exceso de costes, carga burocrática o complejidad conlleva un elevado riesgo de

---

<sup>34</sup> OCDE, *Trends in international migration*, 2003. págs. 69 y ss.

fracaso. Como experiencias exitosas, menciona el Acuerdo de Alemania con Polonia o la experiencia del Reino Unido tendente a la resolución en 24 horas de las solicitudes de residencia y trabajo. Para la cobertura de demandas a más largo plazo, así como las de mano de obra cualificada, no parece que los acuerdos bilaterales por sí solos representen una solución, sino que se requiere de cambios estructurales en los mercados de trabajo, el sistema educativo y la formación continua de los países de recepción.

El carácter selectivo de las políticas de inmigración laboral se manifiesta en la creciente flexibilidad que algunos países aplican a la contratación de extranjeros altamente cualificados frente a las restricciones generales a la inmigración poco cualificada. A modo de ejemplo, en Francia, Irlanda, Holanda y el Reino Unido, el reclutamiento de mano de obra extranjera se basa en decisiones adoptadas a nivel nacional o regional para determinar las carencias en el mercado laboral propio. Los criterios en estos casos son la aplicación del principio de la situación nacional del empleo y la exigencia de que los salarios de los trabajadores extranjeros serán comparables a los de los nacionales con similar ocupación y nivel formativo. Sin embargo, para las ocupaciones en las que actualmente se detectan carencias se han simplificado los requisitos, dejándose de exigir las certificaciones de situación nacional del empleo. Las ocupaciones a que esta mayor flexibilidad se aplica son las de trabajadores altamente cualificados en TIC, biotecnología, medicina y enseñanza.

El Reino Unido ha elaborado oficialmente una lista de nichos laborales a la que se aplican criterios más flexibles. En el año 2000, Alemania desarrolló un programa específico de reclutamiento de especialistas en TIC con un resultado de unas 13.000 demandas cubiertas por esta vía. La reforma de las leyes de inmigración se dirigiría a facilitar la entrada de trabajadores altamente cualificados dirigidos a puestos de trabajo con un salario superior a los 75.000 € anuales. Está previsto introducir un sistema de puntos para la selección de trabajadores cualificados, basado en el modelo canadiense, previa fijación de un cupo máximo, pero sin exigencia previa de una oferta de empleo.

Como señala la OCDE<sup>35</sup>, desde la perspectiva global de los flujos migratorios, esta «huida de cerebros» de los países en desarrollo perjudica su horizonte de progreso económico y social lo cual contribuye, indirectamente, a aumentar la emigración por motivos económicos de los nacionales de estos mismos países que no cuentan con una preparación formativa tan elevada, dificultando la gestión

---

<sup>35</sup> OCDE, *Trends in international migration*, 2003.

global de la inmigración. Se evidencia así la necesidad de coordinación de la política de desarrollo y la de inmigración.

En los países del Sur (Italia, España, Portugal y Grecia, fundamentalmente) no parece apreciarse por el momento una demanda especialmente aguda de

CUADRO 3.2

### PRINCIPALES PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN DE INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR SEGÚN NACIONALIDAD

(Miles)

Bélgica		Francia			Grecia		
(2000) <sup>1</sup>		(1981-1982) <sup>2</sup>	(1997-1998)	(1997-1998) <sup>3</sup>	(2001) <sup>4</sup>		
R.D. Congo	8,8	Túnez	17,3	Argelia	12,5	Albania	239,9
Marruecos	6,2	Marruecos	16,7	Marruecos	9,2	Bulgaria	24,9
		P. africanos	15,0	China	7,6	Rumanía	16,7
		Portugal	12,7	R.D. Congo	6,3	Paquistán	10,8
		Argelia	11,7	Túnez	4,1	Ucrania	9,8
		Turquía	8,6			Polonia	8,6
Otros	36,9	Otros	39,1	Otros	38,1	Otros	60,3
Total	52,0	Total	121,1	Total	77,8	Total	371,0
<b>Italia</b>							
(1987-1988)		(1990)	(1996) <sup>5</sup>	(1998) <sup>5</sup>	(2002) <sup>6</sup>		
Marruecos	21,7	Marruecos	49,9	Marruecos	34,3	Albania	39,0
Sri Lanka	10,7	Túnez	25,5	Albania	29,7	Rumanía	24,1
Filipinas	10,7	Senegal	17,0	Filipinas	21,4	Marruecos	23,9
Túnez	10,0	Yugoslavia	11,3	China	14,4	China	16,8
Senegal	8,4	Filipinas	8,7	Perú	12,8	Senegal	10,7
Yugoslavia	7,1	China	8,3	Rumanía	11,1	Egipto	9,5
Otros	50,1	Otros	97,1	Otros	120,8	Otros	93,2
Total	118,7	Total	217,7	Total	244,5	Total	217,1
						Total	702,2

<sup>1</sup> El programa de regularización comenzó en enero de 2000. Pudieron solicitar asilo aquellos inmigrantes que estaban residiendo en Bélgica en octubre de 1999 y cumplían ciertas condiciones. Las cifras indican el número de solicitantes (incluyendo dependientes). Se recibieron un total de 35.000 solicitudes.

<sup>2</sup> Excluyendo trabajadores estacionales (6.681 personas) y unos 1.200 pequeños comerciantes cuyos datos no se recogían por nacionalidad.

<sup>3</sup> Personas a las que se concedió «tarjeta blanca» (primer paso de la regularización). Los datos por nacionalidad son preliminares.

<sup>4</sup> Número de solicitudes de permiso de trabajo y residencia según la Ley de octubre de 2001.

<sup>5</sup> Número de permisos concedidos según estimaciones de M. Carfagna, «I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia» en la edición *Stranieri in Italia: Assimilati ed esclusi*, A. Colombo y G. Sciortino, Muligno, Bologna 2002.

<sup>6</sup> Los datos se refieren al número de solicitudes.

Fuente: OCDE, *Trends in international migration*, 2003.

CUADRO 3.2 (continuación)

Portugal					
(1992-1993)		(1996)		(2001) <sup>7</sup>	
Angola	12,5	Angola	6,9	Ucrania	63,5
Guinea-Bissau	6,9	Cabo Verde	5,0	Brasil	36,6
Cabo Verde	6,8	Guinea-Bissau	4,0	Moldavia	12,3
Brasil	5,3	Santo Tomé		Rumanía	10,7
Santo Tomé		y Príncipe	1,2	Cabo Verde	8,3
y Príncipe	1,4	Brasil	2,0	Angola	8,1
Senegal	1,4				
Otros	4,8	Otros	3,7	Otros	39,8
Total	39,2	Total	21,8	Total	179,2

España									
(1985-1986) <sup>8</sup>		(1991)		(1996)		(2000) <sup>9</sup>	(2001) <sup>10</sup>		
Marruecos	7,9	Marruecos	49,2	Marruecos	7,0	Marruecos	45,2	Ecuador	52,3
Portugal	3,8	Argentina	7,5	Perú	1,9	Ecuador	20,2	Colombia	40,8
Senegal	3,6	Perú	5,7	China	1,4	Colombia	12,5	Marruecos	31,7
Argentina	2,9	Rep. Dominic.	5,5	Argentina	1,3	China	8,8	Rumanía	20,4
Reino Unido	2,6	China	4,2	Polonia	1,1	Paquistán	7,3		
Filipinas	1,9	Polonia	3,3	Rep. Dominic.	0,8	Rumanía	6,9		
Otros	21,1	Otros	34,7	Otros	7,8	Otros	63,1	Otros	89,4
Total	43,8	Total	110,1	Total	21,3	Total	163,9	Total	234,6

<sup>7</sup> La nueva Ley de Extranjería (enero 2001) permitió la regularización de inmigrantes irregulares no nacionales de UE en posesión de contratos registrados de trabajo.

<sup>8</sup> Número de solicitudes recibidas.

<sup>9</sup> El programa de regularización estuvo vigente entre el 23 de marzo y el 31 de julio de 2000.

<sup>10</sup> Programa «Arraigo». Se excluyen otras 24.600 solicitudes que no habían sido examinadas.

Fuente: OCDE, *Trends in international migration*, 2003.

personal altamente cualificado, mientras se sigue demandando mano de obra para puestos de trabajo que no requieren cualificación específica. En los últimos tres años, estos países han intensificado la firma de Acuerdos bilaterales con los países de origen de la inmigración, destacando la suscripción de acuerdos con países del Este. España e Italia cuentan, además, con sistemas de cupos o contingentes como instrumentos específicos de gestión de los flujos migratorios.

En todos los países se constata la existencia de inmigración irregular, aunque sean muy variables su presencia proporcional, así como la intensidad, la eficacia y las características de las medidas dirigidas a combatirla. Se podría decir que, especialmente entre 2001 y 2002, los países del Sur han desarrollado como estrategia propia las regularizaciones extraordinarias, con efectos cuestionables. Además de España, al menos cinco países comunitarios (Italia, Portugal, Grecia,

Francia y Bélgica) han llevado a cabo regularizaciones extraordinarias de carácter masivo (cuadro 3.2).

Según la OCDE<sup>36</sup>, el potencial efecto de atracción de nuevos flujos que pueden tener las regularizaciones no depende tanto de este mecanismo en sí como de la manera en que se lleve a cabo. En este sentido, cuanto menos relacionados estén los requisitos de la regularización con la realidad del mercado de trabajo mayor es el riesgo de incurrir en el futuro en la exclusión social de los beneficiarios de estos procesos. La corta duración de los permisos así concedidos, unida a las dificultades de renovación han producido la vuelta a la irregularidad de muchos de sus beneficiarios en Grecia, Italia y España. Otra consecuencia es que, una vez regularizada su situación, los inmigrantes buscan empleos mejor remunerados, quedando vacantes nuevamente los puestos que desempeñaban durante su etapa «irregular», puestos para los que seguirá existiendo una demanda difícil de cubrir si no es a través de la contratación irregular. Los sistemas de cupo existentes en España e Italia no han conseguido satisfacer totalmente este tipo de demandas no cubiertas.

En la mayoría de los países de la UE se da algún tipo de implicación de los agentes sociales en la política de inmigración, generalmente en forma de consultas sobre aspectos concretos de la misma. Está bastante generalizada, asimismo, su participación en acciones de integración sociolaboral, formación e iniciativas contra la xenofobia en el lugar de trabajo (cuadro 3.3).

Las políticas migratorias nacionales responden también a estas distintas realidades y experiencias. Ante la lentitud con que avanza la política comunitaria en materia de inmigración, los cuatro pilares de lo que sería la política comunitaria de inmigración (gestión de flujos migratorios, cooperación con terceros países, política de asilo y trato justo a los extranjeros) siguen siendo en buena medida competencias propias de cada país, que ha desarrollado su propia política, poniendo el acento en los aspectos que más le afectan (anexo II).

### 3.2. LA REGULACIÓN DEL TRABAJO DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

La obtención de un nivel de renta y de vida satisfactorio a través del trabajo es uno de los principales motivos que mueven a la inmigración. A su vez, el cumplimiento de los trámites administrativos que habilitan a los extranjeros extracomu-

<sup>36</sup> OCDE, *Trends in international migration*, 2003.



CUADRO 3.3

ACTIVIDADES DE LOS AGENTES SOCIALES EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UE

Países	Implicaciones específicas de agentes sociales (AS) en políticas y legislación relativa a trabajadores inmigrantes	Actividades de organizaciones empresariales	Actividades sindicales
Austria	El Gobierno consulta a los AS, aunque recientemente existe tendencia a ignorar sus posturas (especialmente las sindicales), p. e. en relación a cuotas para trabajadores temporales.	No existen iniciativas específicas.	Algunos participan en iniciativas anti-racismo; apoyo a los derechos de inmigrantes.
Bélgica		Declaración sobre antidiscriminación e igualdad de oportunidades en contratación de inmigrantes; acuerdo flamenco tripartito sobre contratación de inmigrantes, previstos para planes de acción anual.	Actividades contra discriminación y racismo; creación de comités y servicios de inmigración; reclutamiento; acuerdos de cooperación en el marco de igualdad de oportunidades.
Dinamarca	Acuerdo de Mayo de 2002 entre AS, corporaciones locales y Gobierno relativas a fortalecer medidas para la integración de inmigrantes y refugiados en el mercado de trabajo.	Política de contratación «diversificada» en grandes empresas; implicación en iniciativas bipartitas y tripartitas sobre integración de inmigrantes.	No hay actividades específicas, aparte de la participación en iniciativas bipartitas y tripartitas de integración social.
Finlandia	Consulta tripartita sobre política migratoria.	Organización de estudios y seminarios sobre inmigración; participación en programas para la mejora de participación y posición de inmigrantes en el mercado de trabajo; participación en grupos de trabajo tripartitos sobre gestión de la diversidad.	Material informativo y cursos para inmigrantes en diversos sectores; actividades de búsqueda para incorporar a migrantes en los sindicatos.
Francia	No existe implicación real sobre política migratoria, aunque sí en ciertos aspectos como combatir discriminación racial.	No existen iniciativas específicas, excepto la participación en iniciativas tripartitas antidiscriminación.	Campañas anti-racismo; actividades de investigación; acciones de solidaridad.

Fuente: EIRO3-2003 (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo).

CUADRO 3.3 (continuación)

Países	Implicaciones específicas de agentes sociales (AS) en políticas y legislación relativa a trabajadores inmigrantes	Actividades de organizaciones empresariales	Actividades sindicales
Alemania	Los AS participaron, en el marco de la «Comisión de Inmigración», en la elaboración de un Informe para establecer las bases de la Ley de Inmigración (por implementar).	No existen iniciativas específicas excepto la participación en la preparación de políticas de migración y apoyo al establecimiento de medidas anti-discriminación a nivel corporativo.	Campañas contra condiciones de empleo ilegal para inmigrantes en la construcción; organización de campañas anti-racismo; creación de departamentos de migración.
Grecia	Los AS implicados en comités de seguimiento de programas de mercado de trabajo, que afectan a inmigrantes.	No existen iniciativas específicas.	Campañas para legalizar inmigrantes ilegales; apoyo a organizaciones de inmigrantes.
Irlanda	Escasa implicación formal en políticas de migración, y somera en iniciativas gubernamentales anti-racismo.	Participación en mesas redondas sobre inmigración y campañas anti-racismo; políticas de diversidad en muchas grandes empresas.	Campañas anti-racismo y contra el abuso de inmigrantes.
Italia	Las AS son consultados en la elaboración de borradores sobre políticas de migración e invitados a reuniones del Comité de Coordinación y Seguimiento sobre inmigración. Están representados en cuerpos nacionales y comités locales relacionados con inmigrantes y su integración.	Actividades por parte de empresas y asociaciones para impulsar la inclusión social; iniciativas en el ámbito de formación y educación, vivienda y facilidades para visitas del migrante al país de origen.	Campañas y actividades sobre igualdad de condiciones y contra el racismo y la explotación; campañas específicas de reclutamiento; departamentos especiales, cursos, asistencia y servicios; medidas para mejorar la representación de inmigrantes en estructuras sindicales.
Luxemburgo	Implicación (sobre todo empresarial) en «acuerdos sobre mercado de trabajo» con otros países, y (todos los agentes) en políticas de regularización para inmigrantes ilegales.	No existen iniciativas específicas.	Campañas sobre regularización de inmigrantes ilegales, creación de departamentos específicos de inmigrantes.

Fuente: EIRO3-2003 (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo).

CUADRO 3.3 (continuación)

Países	Implicaciones específicas de agentes sociales (AS) en políticas y legislación relativa a trabajadores inmigrantes	Actividades de organizaciones empresariales	Actividades sindicales
Holanda	Fuerte implicación en casi todas las políticas públicas relacionadas con mercado de trabajo, incluyendo políticas de inmigración.	Actividades en campos diversos, en cooperación con sindicatos y/o Gobierno.	Actividades de contratación; creación de departamentos específicos; investigación; medidas para mejorar la representación en estructuras internas; cooperación con organizaciones inmigrantes.
Portugal	Cooperación en las relaciones con inmigración ilegal, en especial en industrias hoteleras, de construcción y metalúrgicas.	Actividades en algunos sectores (especialmente metalúrgico) para coordinar la migración laboral y combatir la inmigración ilegal.	Campañas para promover la integración, contra el racismo y el trabajo ilegal; formación, seminarios, conferencias y publicaciones.
España	Consulta sobre cuotas de trabajadores migrantes. Los AS realizan actividades de integración contando con subsidios gubernamentales.	Propuestas para establecer un sistema integrado para la inmigración, que abarque todos los ámbitos.	Esfuerzos en reclutamiento (incluyendo a inmigrantes ilegales); servicios de apoyo; campañas sobre integración y no discriminación.
Suecia	Consulta sobre políticas de migración.	Proyectos sobre gestión de diversidad y trabajadores migrantes; política sobre integración de migrantes; cooperación con autoridades locales en ubicación de migrantes.	Educación especial y proyectos de integración; esfuerzos en reclutamiento; oficinas sindicales específicas para temas de inmigración.
Reino Unido	Consulta previa a los cambios en políticas de migración, incluyendo permisos de trabajo. Los AS están representados en un nuevo grupo de trabajo sobre inmigración ilegal.	Creciente interés en gestión de diversidad (aunque no específicamente relacionado con inmigrantes); establecimiento de políticas sobre migrantes.	Actividades para impulsar la integración y combatir el racismo; actividades de reclutamiento; representación sindical dedicada a aspectos de migración; campañas especiales; cooperación con sindicatos en países de origen.

Fuente: EIRO3-2003 (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo).

nitarios para residir legalmente en España requiere en la mayoría de los casos la demostración de recursos económicos suficientes o de la posibilidad de adquirirlos acreditada mediante una oferta de empleo. Por tanto, esta última constituye, en la mayoría de los casos, el salvoconducto necesario para la integración sociolaboral de los extranjeros en España. De hecho, la aplicación a los extranjeros de todos los derechos y obligaciones establecidos con carácter general por la normativa laboral vigente está vinculada al acceso a un empleo regular tras la obtención de las correspondientes autorizaciones administrativas. En otro caso, las situaciones de empleo irregular de extranjeros representan infracciones tipificadas por la normativa vigente, tanto en el caso del empleador como del trabajador extranjero, cuya sanción máxima en el caso de este último puede llegar a la expulsión del país. Son de sobra conocidos los riesgos de explotación, marginación, competencia desleal o «dumping» social que acompañan a este tipo de situaciones. Por tanto, un eje central de intervención en el marco de las políticas de inmigración, en el que además se dan numerosas especificidades desde el punto de vista de la regulación, es el constituido por los mecanismos legales que posibilitan el acceso al trabajo.

En efecto, el acceso de los extranjeros al empleo, al igual que la estancia y permanencia en el país, está sometido a una regulación legal específica. El sustrato normativo básico de esa regulación se encuentra en la legislación de extranjería, un cuerpo legal cuya primera manifestación en España, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, se aprobó en un momento en que todavía no se adivinaba la dimensión que adquiriría la inmigración en muy poco tiempo. Ya en plena expansión del fenómeno migratorio en España, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España, derogaba la anterior. Posteriormente, tres reformas llevadas a cabo en los últimos años en esta materia operaron sucesivos cambios en su redacción<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; Ley Orgánica 8/2000, de 22 de febrero, 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; Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros y 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.

En la Memoria del CES sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación del año 2000 se dedicó un capítulo a la inmigración y el mercado de trabajo en el que se describían de manera comparativa y con mayor amplitud que la que admitiría el enfoque más restringido de este Informe los dos primeros episodios de la reforma de la regulación de los derechos y libertades de los extranjeros en España: la Ley 4/2000 y la inmediatamente posterior Ley Orgánica 8/2000 (págs. 685-690).

Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que la nueva regulación que reciben diferentes materias en la más reciente de estas reformas, la operada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, hace necesaria una pronta modificación del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero. La Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, establece un plazo de seis meses para que el Gobierno lleve a cabo dicha modificación.

Además, a las anteriores habría que añadir otras modificaciones importantes llevadas a cabo recientemente en textos legales que, aunque no entren directamente a regular el acceso de los extranjeros al trabajo en España tienen una incidencia relevante en las posibilidades de integración de los extranjeros en determinadas situaciones<sup>38</sup>.

Esta proliferación de normas de rango legal y reglamentario se ha visto acompañada de una no menos intensa sucesión de disposiciones de menor rango dictadas por los órganos administrativos competentes. En ocasiones, las interpretaciones de la normativa contenidas en estas resoluciones, circulares e instrucciones, y también ciertas disposiciones de la propia LO y de su Reglamento, han sido recurridas ante los tribunales.

Todo ello hace del marco normativo de extranjería un cuerpo legal complejo, disperso y necesitado de refundición y simplificación.

Por otra parte, aspectos relativos a la dinámica del procedimiento administrativo en esta materia, como la falta de agilidad en la tramitación de los expedientes, la lentitud en la emisión de las resoluciones o la saturación de las oficinas y dispositivos existentes, debidos fundamentalmente a la ausencia de recursos materiales y humanos suficientes, generan incertidumbre en las expectativas de los sujetos implicados.

Es difícil, además, aventurar una aproximación a esta regulación, como aquí se pretende por motivos prácticos, constreñida a los aspectos de la normativa que directamente guarden relación con los mecanismos de acceso al trabajo. Y es que

---

<sup>38</sup> Así, la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de adquisición de la nacionalidad española o, más recientemente, el Real Decreto 1325/2003, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

Por otro lado, la trasposición de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico se ha llevado a cabo por medio de la recientemente aprobada Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social.

otra de las constantes de esta normativa es la interconexión entre autorización para el trabajo y autorización para la entrada o la permanencia en España con intención de residencia. Por ello, prácticamente todas las situaciones vinculadas a los derechos y obligaciones de los extranjeros (entrada, estancia, permanencia) confluyen de una manera u otra en el hecho determinante de que exista una oferta de empleo regular que dé lugar, en su caso, a la concesión de la autorización para trabajar.

En cuanto a los destinatarios de la regulación en esta materia, hay que tener en cuenta que los ciudadanos comunitarios se rigen por su normativa específica<sup>39</sup>, siéndoles de aplicación la legislación general de extranjería sólo con carácter supletorio en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables<sup>40</sup>. En aplicación del principio de libre circulación de trabajadores vigente en el Derecho Comunitario desde su reconocimiento en el Tratado de Roma, los extranjeros comunitarios no necesitan autorización para el trabajo en España, aunque hasta el año 2003 sí requerían tramitar la obtención de la tarjeta de residente comunitario. Por esta razón, a excepción de una serie de supuestos específicos en el ámbito del empleo público<sup>41</sup>, desde el punto de vista de la regulación vigente no existen impedimentos para el acceso al trabajo de los extranjeros comunitarios en las mismas condiciones que los españoles.

En cambio, los principios y mecanismos de acceso al trabajo de los extranjeros procedentes de países que no son miembros de la Unión Europea o del Espa-

---

<sup>39</sup> Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre Entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. A partir de su entrada en vigor se exime a los ciudadanos residentes de la UE y del EEE (trabajadores por cuenta propia o ajena, estudiantes, jubilados o pensionistas que hubieran cotizado en España y los familiares de todos estos colectivos) de la exigencia de estar en posesión de la tarjeta de residencia. Únicamente no se aplicará esta exención a los inactivos comunitarios, turistas y a los miembros de las familias de la UE que sean nacionales de terceros Estados.

Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra (Diario Oficial de la Comunidad Europea de 30 de abril de 2002).

<sup>40</sup> Artículo 1 de la Ley 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, que añade un nuevo apartado 3 al artículo 1 de la Ley 4/2000.

<sup>41</sup> Ley 17/1993, de 23 de diciembre, de Acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración general del Estado y sus organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores.

cio Económico Europeo desempeñan un papel central en el panorama de la inmigración en España.

Las sucesivas modificaciones operadas sobre la legislación de extranjería han supuesto la incorporación de cambios destacables en la regulación común de las situaciones de los extranjeros respecto al trabajo. En todas las reformas se han mantenido e incluso reforzado los dos principios que rigen el acceso al trabajo en España por primera vez de los ciudadanos de terceros países: la consideración de la situación nacional de empleo en el caso del trabajo por cuenta ajena y el principio de iniciación de los trámites administrativos legalmente establecidos desde el país de origen.

Para la determinación del primero de estos principios, la situación nacional de empleo, se tendrán en cuenta tres elementos básicos:

1. La insuficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional, tanto españoles como comunitarios o extranjeros autorizados para trabajar, capacitados para el desempeño de la profesión o puesto de trabajo solicitado por la empresa.
2. Que la gestión de la oferta de empleo, presentada necesariamente ante el servicio público de empleo, se haya concluido con resultado negativo.
3. El régimen de reciprocidad existente en el país de origen del extranjero.

En virtud del segundo principio mencionado, como norma general, los extranjeros no nacionales de un país de la UE o del EEE que tengan intención de trabajar en España, deberán obtener previamente el correspondiente visado de residencia para trabajar, que se concederá por la Misión Diplomática u Oficina Consular de su lugar de residencia. Para dicha concesión, será necesario el informe favorable de la autoridad laboral competente, previa valoración de la situación nacional del empleo, conforme a los criterios mencionados, salvo en determinados supuestos específicos.

Partiendo de estos dos principios básicos, la legislación ha venido contemplando varios mecanismos de acceso de los extranjeros al trabajo en España, mecanismos cuyo peso o importancia ha ido variando en función de los cambios normativos y de las propias características adquiridas por los flujos migratorios hacia España en determinados momentos. Así, como norma general, las posibilidades de acceso de los extranjeros no comunitarios a un empleo en España vienen dadas básicamente por el sistema de contingentes y el régimen de concesión inicial de los distintos tipos de autorizaciones para el trabajo (conocido como «régimen general»). En este contexto, y por lo que respecta a la procedencia de

los trabajadores en procedimientos como el contingente o los permisos de temporada, se han suscrito convenios bilaterales de ordenación de las migraciones con algunos países de origen<sup>42</sup>, en especial en cuanto a la gestión del contingente y los permisos de temporada. Y a pesar de que la normativa las contemple con carácter excepcional, es obligado mencionar que el mecanismo de las regularizaciones extraordinarias ha sido, en realidad, una de las principales vías de acceso a una autorización administrativa para el trabajo.

Junto a estos procedimientos de carácter específicamente laboral que se tratarán a continuación, hay que mencionar la existencia de otras instituciones en las que no se profundiza en este Informe, como la regularización individual por arraigo, el asilo<sup>43</sup> y la reagrupación familiar que posibilitan la inserción laboral de los beneficiarios, aunque no estén concebidas específicamente para ello. Al margen de este esquema, en el ámbito sectorial y local se han producido algunas experiencias de interés de cooperación en la regulación de los flujos migratorios orientados al empleo, de algunas de las cuales se hizo eco el CES en su Informe 1/2000, sobre la movilidad geográfica<sup>44</sup>.

Por último, cabe recordar que la obtención de la tarjeta de residente permanente, además de autorizar a residir en España indefinidamente, habilita para trabajar en igualdad de condiciones que los españoles, es decir, sin necesidad de autorización o permiso de trabajo. Entre las 826.956 personas sometidas al Régimen general para extranjeros extracomunitarios a finales de 2002, el 25,5 por 100 disponía de permiso de residencia permanente.

---

<sup>42</sup> Marruecos (septiembre de 1999 y julio de 2001); Colombia y Ecuador (ambos publicados en el BOE de 10 de julio de 2001); Rumanía (BOE de 23 de enero de 2002); República Dominicana (BOE de 5 de febrero de 2002); Polonia (BOE de 21 de mayo de 2002) y Bulgaria (BOE de 28 de octubre de 2003).

<sup>43</sup> Frente a la importancia que tiene el asilo en otros países de la UE como una de las principales vías de entrada de inmigrantes, la concesión de este estatuto de especial protección internacional es prácticamente anecdótica en España, por lo que no procedería analizar esta institución desde el punto de vista de su relación con el empleo. En 2001 se abrieron 7.426 expedientes de solicitud de asilo (afectando a 9.074 personas); se inadmitieron a trámite 5.689 expedientes; se informaron desfavorablemente 1.401 expedientes y se resolvieron favorablemente 167 estatutos de refugiado (298 personas) y 63 expedientes por razones humanitarias o de interés público en el solicitante (art. 17.2 de la Ley de Asilo) (84 personas), que incluye la concesión de los correspondientes permisos para poder residir y trabajar en España y se reconocieron 106 situaciones de especial protección (que comprenden las figuras de desplazado y de trato más favorable como familiar de asilado).

De la probablemente creciente importancia de la reagrupación familiar en España no se ha conseguido obtener constancia estadística, lo que impide también su análisis cuantitativo en relación con el acceso al empleo. Lo mismo ocurre con los permisos obtenidos por la vía de arraigo, cuya diferenciación no se ofrece dentro de los datos relativos al conjunto de permisos de residencia.

<sup>44</sup> Consejo Económico y Social, *La movilidad geográfica*, Colección Informes, Madrid, 2000.



### 3.2.1. El sistema de contingente anual

En aplicación del principio de preferencia de mano de obra nacional en función de la situación nacional de empleo, a partir del año 1993 se fue consolidando la práctica de la aprobación de contingentes anuales de trabajadores mediante resolución ministerial, un mecanismo no contemplado en la normativa de extranjería hasta su inclusión en el Reglamento de ejecución de la LO 7/1985 de 1996 en su artículo 70, que lo definía como una potestad del Gobierno «con el objeto de garantizar la cobertura de aquellas ofertas de empleo no atendidas por el mercado nacional de trabajo».

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que derogaba la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio, elevó a rango legal el establecimiento del contingente anual de trabajadores extracomunitarios. Según dicha Ley, el Gobierno, previa audiencia del Consejo Superior de Política de Inmigración y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, podrá establecer anualmente un contingente de mano de obra en el que se fijaría el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen a los trabajadores extranjeros no residentes en España, con indicación de los sectores profesionales. El Reglamento aprobado por el RD 864/2001 desarrollaba las nuevas características del contingente.

La posterior Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que modificaba la anterior, supeditaba la convocatoria del contingente a la existencia de necesidad de mano de obra y precisaba más el ámbito de sus destinatarios limitándolo a los extranjeros «que no se hallen ni sean residentes en España». A partir de entonces, y por derivación de lo ocurrido en el régimen general, y que se analiza en el siguiente apartado, se han ido reforzando en las sucesivas resoluciones los requisitos dirigidos a acreditar tales aspectos (la residencia en el país de la solicitud, exigencia de realización personal de los trámites de solicitud y recogida de visados y permisos, etc.).

Además, como novedad, a partir de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, se permitía a las Comunidades Autónomas elevar propuestas al Gobierno sobre el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los trabajadores requeridos. Como ya se preveía el Reglamento de 1996, para la fijación del contingente se daría audiencia a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como al Consejo Superior de Política de Inmigración. Conforme a la práctica seguida hasta entonces, el contingente se seguiría determinando por sectores y actividades profesionales.

El método de determinación del contingente ha sido desde su creación uno de los aspectos más controvertidos de este sistema, habiendo sido objeto de importantes

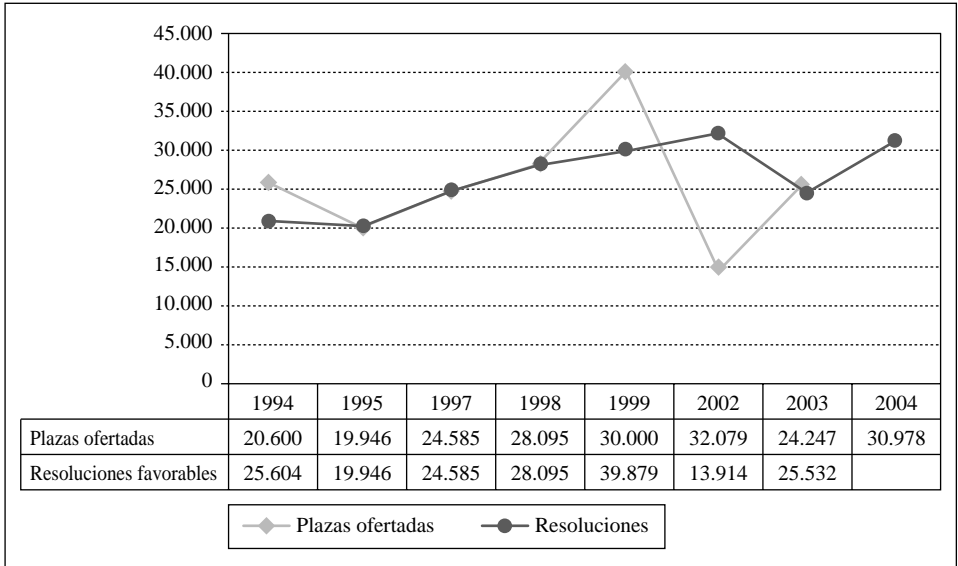
modificaciones, especialmente en las convocatorias de los años 2002 y 2003. Una de las principales limitaciones del procedimiento de fijación de contingentes celebrados al amparo de la normativa anterior fue la ausencia de transparencia en cuanto a los criterios utilizados para la determinación de la situación nacional de empleo y de inexistencia de candidatos en el mercado de trabajo español, así como la ausencia de participación activa de los interlocutores sociales en esta determinación. Como puso de manifiesto el CES en el citado Informe sobre la movilidad geográfica, los datos de los Servicios Públicos de Empleo no sirven de orientación a este respecto, habida cuenta del reducido porcentaje de mediación que representan dentro de la oferta total de empleo. El CES subrayaba, también, la necesidad de mejorar la conexión entre la oferta y la demanda de trabajo, desde el punto de vista de las necesidades reales de los sectores y de las posibilidades de respuesta a las mismas, mediante la actuación de los Servicios Públicos de Empleo y otras entidades de intermediación laboral admitidas legalmente en relación con el trabajo de los extranjeros.

El Real Decreto 864/2001 por el que se aprobaba el nuevo Reglamento de ejecución (art. 65) estableció los criterios de determinación del contingente, partiendo inicialmente de un análisis conjunto por las Comisiones ejecutivas del INEM de los puestos de trabajo que las organizaciones empresariales consideraran que no podrían cubrirse en el mercado de trabajo nacional, considerando la situación de empleo de cada provincia y, además, la estimación del número de ofertas que podrían ser cubiertas por personas a las que no se aplica la situación nacional de empleo. Todo ello «sin perjuicio de la puesta en marcha de los programas más adecuados para promover la movilidad geográfica» y del hecho de que es finalmente el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales quien elabora la propuesta de determinación del contingente.

A este respecto, cabe señalar que más recientemente el CES, en su Dictamen 7/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo, en el contexto del análisis de los principios de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo, se pronunció acerca de la necesidad de previsión del papel de los Servicios Públicos de Empleo en materia de inmigración. En línea con dicha observación, el artículo 13.e) 3.º de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, prevé la competencia del Servicio Público de Empleo Estatal para gestionar, con cargo a la reserva de crédito: «programas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizados en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios».

El objetivo final del contingente es canalizar la cobertura de las necesidades de mano de obra que no pueden ser satisfechas con trabajadores del mercado nacional de empleo mediante ofertas de trabajo tramitadas en el país de origen, en

GRÁFICO 3.1

**EVOLUCIÓN DE LAS OFERTAS DE EMPLEO GESTIONADAS A TRAVÉS DEL CONTINGENTE PARA EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS, 1993-2003**


Fuente: MTAS, *Anuario de Migraciones*, varios años; Ministerio del Interior, *Anuario de Migraciones 2002*.

el que residen los candidatos. Con carácter previo al inicio de la relación laboral, el empleador deberá presentar el contrato y la solicitud de permiso de trabajo acompañado de una serie de documentos.

En los diez años de existencia del contingente el total de autorizaciones anuales ha ido creciendo gradualmente desde las 5.197 concedidas en 1993 hasta alcanzar el máximo de las 39.879 concedidas en 1999 (gráfico 3.1). Ha habido dos paréntesis en la aprobación anual de contingentes, marcados por las regularizaciones extraordinarias del año 1996 y las de los años 2000-2001. En el año 2002 se introducen nuevamente sustanciales modificaciones en el procedimiento del contingente que, no obstante, ha vuelto a ser reformado de manera importante en la convocatoria para el año 2003 y, más recientemente en la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

En efecto, el contingente para el año 2002<sup>45</sup> —el primero tras la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero y de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de

<sup>45</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001.

diciembre, así como del Reglamento de ejecución aprobado por RD 864/2001, de 20 de julio, y tras la regularización extraordinaria desarrollada en los años 2000 y 2001— incorporó algunas novedades orientadas a mejorar su capacidad de respuesta a las necesidades productivas no satisfechas por trabajadores españoles, comunitarios o no comunitarios con autorización para trabajar. Se dio cumplimiento a una recomendación del Informe del CES sobre movilidad geográfica, reforzando la participación de los agentes sociales en el proceso<sup>46</sup>. Además, a diferencia de los procesos anteriores celebrados entre 1993 y 1999, en los que se establecía un número máximo de autorizaciones de trabajo a conceder, los contingentes derivados de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, fijan una cifra inicial de puestos de trabajo que podrán ser cubiertos por trabajadores extranjeros que no se hallen ni residan en España.

El contingente para 2002 se fijó en 32.079 puestos de trabajo de los que 10.884 eran puestos de trabajo estables (el 64 por 100 repartidos entre construcción y servicios) y 21.195 eran puestos de trabajo temporales (de los que el 75 por 100 correspondían al sector agrícola). Además, se daría preferencia a los candidatos de aquellos países con los que existieran Acuerdos sobre regulación y ordenación de flujos migratorios.

Llama la atención que no se llegara a cubrir una proporción importante de los puestos ofertados. Conforme a los datos definitivos, de las autorizaciones concedidas en 2002, solamente se llegaron a cubrir 3.394 ofertas de trabajo de carácter estable y 10.520 de carácter temporal, lo que en conjunto representa un 43,4 por 100 de la oferta inicial del contingente 2002. Una explicación a la escasa utilización del contingente durante este año, aparte del propio carácter orientativo de la estimación, podría radicar en que la todavía reciente regularización extraordinaria desarrollada durante los años 2000 y 2001 supuso un incremento sin precedentes de personas extranjeras en situación administrativa regular y, por tanto, en condiciones de comenzar a trabajar sin que los empleadores tuvieran necesidad de acudir a la compleja tramitación de las contrataciones a través del contingente. Aparte de las dificultades de los comienzos de su puesta en marcha, tampoco contribuyó a un buen funcionamiento del contingente la lentitud en la gestión, ni lo reciente de la firma de algunos Acuerdos bilaterales con los países de origen cuya colaboración era imprescindible a efectos organizativos.

---

<sup>46</sup> Desde el Reglamento de 1996 para la fijación del contingente estaba prevista la audiencia a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, previsión que continuó tras la reforma llevada a cabo por las Leyes 8/2000 y 4/2000.

En el Acuerdo del Consejo de Ministros que determinaba el contingente para el año 2003<sup>47</sup> se volvieron a modificar numerosos aspectos de la convocatoria, constatándose la necesidad de «dotar al procedimiento de mecanismos de flexibilidad», «con la finalidad de satisfacer las necesidades reales de las empresas con mayores garantías de celeridad y eficacia». Nuevamente se diferenciaron los procedimientos para la cobertura de puestos de trabajo de carácter estable y temporal y, por primera vez, se distinguieron ofertas genéricas y nominativas, si bien con carácter limitado<sup>48</sup>. Asimismo, como en el año 2002, se estableció un procedimiento específico para cubrir las ofertas de empleo doméstico.

Otras modificaciones introducidas en esta convocatoria fueron: la posibilidad de que las empresas que quieran contratar cinco o más trabajadores puedan solicitar directamente la cobertura de sus puestos vacantes, sin necesidad de hacerlo a través de las organizaciones empresariales y conferir al visado validez de permiso de trabajo para facilitar el inicio de la actividad laboral por parte del trabajador con carácter inmediato a su llegada a España.

Las ofertas se gestionarían, en su caso, a través del órgano encargado de la preselección en los países con los que España tiene suscritos Acuerdos sobre Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios (Marruecos, Colombia, Ecuador, República Dominicana, Rumanía, Polonia y Bulgaria), cuyos ciudadanos tienen prioridad a la hora de obtener un puesto del contingente. Para 2003 las previsiones iniciales se cifraron en 24.247 puestos, de los que 10.575 serían puestos estables y 13.672 de temporada y 9.919 reservados para titulares de permisos de temporada en años anteriores. Las solicitudes presentadas superaron esas previsiones, ascendiendo a un total de 28.857, distribuidas entre 4.762 ofertas estables y 24.095 de temporada. Finalmente, se autorizó un total de 25.532 ofertas, 3.845 estables (un 50 por 100 en hostelería) y 21.687 de temporada (un 95 por 100 en el sector agrario).

<sup>47</sup> Resolución de 14 de enero de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2002, por el que se regulan los procedimientos de contratación y se fija el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen para el año 2003 a extranjeros residentes legales en España y a extranjeros que no se hallen ni sean residentes en ella.

<sup>48</sup> No obstante, estas últimas sólo se admiten en tres supuestos:

1. Trabajadores que hayan sido titulares de un permiso o autorización para el trabajo en España y hayan retornado a su país de origen, en el que se encuentran.
2. Otros supuestos de carácter excepcional autorizados expresamente por la DGOM.
3. En el caso del servicio doméstico cuando haya existido relación laboral previa con el empleador en otro país.

El artículo 17 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, volvió a introducir cambios en la regulación legal del contingente, modificando la redacción del artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tras la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. En este artículo se introducen las siguientes novedades reseñables:

- Se prevé que el contingente podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de españoles de origen. Asimismo, el contingente podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a determinados sectores de actividad u ocupaciones en el número y las condiciones que se determinen.  
Estos visados autorizarán a desplazarse al territorio español con la finalidad de buscar trabajo durante un periodo de estancia de tres meses, en los que los extranjeros podrán inscribirse en los servicios públicos de empleo correspondientes. Transcurrido ese tiempo sin encontrar empleo, el extranjero deberá salir del territorio so pena de incurrir en causa de expulsión, sin que pueda obtener autorización para trabajar en el plazo de dos años.
- Se añaden en la norma legal dos aspectos que ya venían estando presentes con mayor o menor claridad en las últimas convocatorias del contingente: por un lado, la orientación preferente de las ofertas de empleo realizadas a través del contingente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos; por otro lado, la posibilidad de realizar ofertas de empleo nominativas a través de este procedimiento en las condiciones que se determinen.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2003<sup>49</sup>, se aprueba el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2004 que, en esencia, y al margen del número de ofertas, se adapta a las previsiones de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, siendo destacables a este respecto las siguientes novedades:

- Contempla ya una previsión referida específicamente a los trabajadores nacionales de los países que se adhieren a la UE a partir del 1 de mayo de 2004, que no necesitarán visado a partir de esa fecha para los permisos de temporada de duración inferior a 180 días.
- Prevé la futura convocatoria de «visados para la búsqueda de empleo», figura introducida en última reforma operada por la Ley Orgánica

---

<sup>49</sup> Resolución de 29 de diciembre de 2003.

14/2003, de 20 de noviembre, como ya se ha mencionado. Se autoriza así a los ministros y centros directivos competentes para que «en el plazo de tres meses desde que entre en vigor el nuevo Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, aprueben una convocatoria para la concesión de visados de búsqueda de empleo previstos en el artículo 393.4 y 5 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre».

Para una mejor comprensión de los datos que muestran el funcionamiento del sistema de contingente, conviene distinguir dos etapas en su evolución, marcadas por la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y su Reglamento de desarrollo.

Durante la primera etapa del contingente, que se desarrolló entre 1993 y 1999, la fijación de un «cupo» de trabajadores extranjeros para cubrir las demandas no atendidas por el mercado nacional, acreditadas mediante ofertas de empleo no vinculantes, representó en la práctica una vía para la normalización de relaciones laborales preexistentes, objetivo reconocido incluso explícitamente en los Acuerdos que aprobaban el contingente anual, que facilitaban su cumplimiento mediante diversas disposiciones, conteniendo mecanismos para la exención de visado o la posibilidad de solicitarlo desde el país de origen mediante representante legal.

La distribución sectorial del contingente durante estos años responde en buena medida al afloramiento de situaciones de irregularidad que pudieron acceder a autorizaciones administrativas por esta vía. Así, durante esta etapa se observa un acusado predominio del servicio doméstico —que concentra más de la mitad de las ofertas— y algo menor de la agricultura y ganadería (alrededor de una cuarta parte del total). El sector de la construcción comenzó a ver ligeramente incrementada su participación en el conjunto de las ofertas en el año 1999 (representando el 6 por 100) mientras «otros servicios» reunía en aquel año en torno al 17 por 100 de las ofertas.

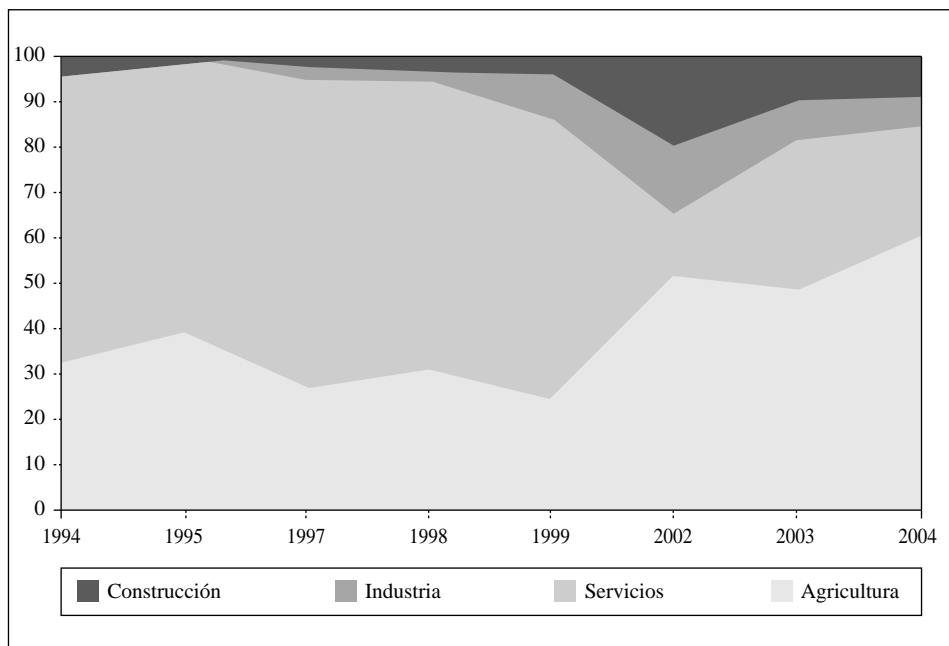
El CES ya se pronunció sobre esta etapa de la política de contingentes en el citado informe<sup>50</sup> en el que se puso de manifiesto que el procedimiento, tal y como estaba configurado hasta entonces, es decir, hasta la convocatoria del año 1999 que fue la última que se consideró en aquel informe, no había servido para satisfacer las necesidades de mano de obra existentes en algunos sectores.

<sup>50</sup> Consejo Económico y Social, *La movilidad geográfica*, Servicio de Publicaciones del CES, Madrid, 2000.

GRÁFICO 3.2

### DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PUESTOS DE TRABAJO OFERTADOS A TRAVÉS DEL CONTINGENTE, 1994-2004

(Porcentajes sobre el total)



Fuente: MTAS, Dirección General de Ordenación de las Migraciones, *Anuario de Migraciones*, varios años. Resoluciones por las que se publican los Acuerdos del Consejo de Ministros que fijan el contingente para 2003 y 2004.

A partir de la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y el RD 864/2001, cambian sustancialmente las características del sistema de contingente. Tras la interrupción de dos años de la convocatoria del contingente con motivo de las regularizaciones extraordinarias en los años 2000-2001, tras la convocatoria para el año 2002, el contingente pasa a fundamentarse en la oferta de puestos de trabajo concretos y vinculados a la firma de un contrato de trabajo en el país de origen, garantizándose así su orientación exclusiva a la contratación de trabajadores extranjeros que no se hallen en España.

En una segunda etapa, a partir de la reanudación de los Acuerdos de Consejo de Ministros por los que se determina el contingente en el año 2002 y pese a las mencionadas peculiaridades que caracterizaron a la convocatoria de ese año, el sector primario concentra la mayor parte de los puestos de trabajo ofertados a través del procedimiento específico de gestión de las ofertas de empleo de carácter



temporal, por encima del sector servicios, dentro del cual el servicio doméstico ya no es el principal destino de los trabajadores contratados, destacando en cambio la mayor presencia de ofertas en la hostelería.

La distribución sectorial de los puestos ofertados en el contingente, en especial a través del procedimiento de gestión de las ofertas de empleo de carácter temporal, se aparta bastante de la que se observa en el conjunto de la ocupación de los trabajadores extranjeros a través de los datos de la EPA (en la que, como se ha visto, se da una importante concentración de aquéllos en el sector servicios, seguido de construcción e industria y, en último lugar de agricultura). También difiere de la proporción de trabajadores extranjeros afiliados dentro de cada sector (como se recordará, el 56,6 por 100 de extranjeros afiliados trabaja en servicios; el 17,2 por 100 en construcción; el 16,9 por 100 en agricultura y el 9,3 por 100 en industria). Estas divergencias son explicables por la muy distinta naturaleza de la población objeto de comparación: dentro del mercado de trabajo español ninguno de los procedimientos regulados en los sucesivos Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen comunitario en España (es decir, el procedimiento de gestión de ofertas de carácter estables, por una parte, y el de gestión de ofertas de carácter temporal, por otra) son mecanismos de reclutamiento de personal de uso generalizado, sino procedimientos diferenciados, con muchas especificidades, a los que las empresas recurren cuando están dispuestas a presentar propuestas genéricas para puestos cuya necesidad sea determinable con un año de antelación. Por tanto, en especial a partir del año 2002, los puestos cubiertos a través de estos procedimientos son ilustrativos de la existencia de nichos laborales en el ámbito de cada provincia, no siempre satisfechos a través de estos mecanismos, a tenor de las divergencias entre solicitudes y concesiones. Pero no son comparables con los datos de la EPA y de la Seguridad Social, que reflejan una multiplicidad de situaciones y trayectorias laborales no contempladas por los procedimientos regulados en el mencionado Acuerdo: renovaciones, autónomos, otras contrataciones a extranjeros a los que no se aplica la situación nacional de empleo e incluso, en el caso de la EPA, situaciones de empleo irregular.

Tanto de los datos del stock de permisos de trabajo vigentes al final de cada año entre 1991-1999, como de los recientemente divulgados por el Ministerio del Interior correspondientes a 2003 en comparación con el conjunto de permisos de trabajo concedidos anualmente se desprende, como se verá en el siguiente apartado, que en el periodo 1993-2000, el contingente ha venido representando la vía de acceso al mercado de trabajo solamente entre el 20 y el 30 por 100 de los casos, dependiendo del año. Después de su reforma y reanudación en el año 2002, la proporción que representarían tanto los puestos de carácter estable como los de

carácter temporal gestionados con arreglo a los procedimientos establecidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario no se corresponde con el papel principal en la política de inmigración que se le ha querido otorgar a través de los sucesivos cambios normativos. Así, según el Balance 2003 del Ministerio del Interior, del total de 144.435 autorizaciones para el trabajo concedidas hasta el mes de noviembre, 25.156 lo fueron acogiéndose al contingente. Teniendo en cuenta que el total de trabajadores autorizados finalmente en el marco del procedimiento específico para la gestión de ofertas de empleo de carácter temporal fue de 25.532 y que en el caso del procedimiento previsto para la cobertura de puestos estables fue de 3.845, la proporción se situaría en torno al 17,7 por 100 en el primer caso y al 2,6 por 100 en el segundo.

### 3.2.2. El régimen general

La legislación de extranjería no se refiere específicamente a un «régimen general», sino que este término ha sido acuñado por contraposición frente al régimen comunitario y otros regímenes y situaciones consideradas excepcionales o específicas<sup>51</sup>. En tanto se apruebe un nuevo Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, el acceso al trabajo, el procedimiento, particularidades, modalidades y tipos de permisos de trabajo así como las excepciones al régimen general se regulan en el capítulo tercero del Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, aprobado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio.

#### *Principios y características generales del procedimiento*

La regla general en que se apoya este régimen viene dada por la obligatoriedad de todo extranjero no comunitario mayor de 16 años que quiera ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional en España de obtener, además del correspondiente permiso de residencia, una autorización para trabajar (art. 66 y siguientes del Reglamento). Será el empleador el que deberá tramitar dicha auto-

---

<sup>51</sup> Además del propio contingente y de las regularizaciones extraordinarias, se consideran «otros procedimientos» o procedimientos especiales el de los trabajadores transfronterizos, transnacionales, residentes temporales por circunstancias excepcionales, estudiantes, de prácticas y formación, nacionales de países a los que por Acuerdo internacional no se contempla la situación de empleo y residentes legales en España.

rización con carácter previo a la prestación de servicios por el trabajador ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (anexo III, cuadro AIII.1).

No obstante, existen ciertos supuestos tasados en los que no existe obligación de obtener permisos de trabajo, supuestos que están previstos en el artículo 41 de la Ley 4/2000, de 11 de enero y desarrollados en el artículo 68 del Reglamento, a los que habría que añadir los extranjeros solicitantes de asilo a los que se les haya reconocido el estatuto de refugiado (anexo III, cuadro AIII.2).

En caso de que la actividad que vaya a realizar el extranjero sea por cuenta ajena, en cada caso individual se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo para la concesión inicial del permiso de trabajo (art. 38 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero). A efectos de concretar la situación nacional del empleo en cada situación individual, han de considerarse dos elementos básicos previamente al otorgamiento de la concesión inicial de permisos de trabajo por cuenta ajena, según el artículo 70.1 del Reglamento:

1. La insuficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional, tanto españoles como comunitarios o extranjeros autorizados para trabajar, capacitados para el desempeño de la profesión o puesto de trabajo solicitado por la empresa.
2. Que la gestión de la oferta de empleo presentada necesariamente ante el Servicio Público de Empleo, se haya concluido con resultado negativo<sup>52</sup>.

Además, hay que tener en cuenta el régimen de reciprocidad existente en el país de origen del extranjero.

No se considerará la situación nacional de empleo en los supuestos de los artículos 71, 76, 77 y 79 del Reglamento y en los casos de los nacionales de países a los cuales, en aplicación de los Acuerdos Internacionales con cláusulas migratorias preferenciales (Chile y Perú<sup>53</sup>), así como las solicitudes de permiso de trabajo presentadas a favor de trabajadores extranjeros residentes legales en España, o que tengan concedida exención de visado (anexo III, cuadro AIII.3).

<sup>52</sup> El servicio público que haya gestionado la oferta emitirá, en el plazo de 15 días, una certificación individual en la que exprese la inexistencia de demandantes de empleo disponibles para atender la oferta, que puede ser sustituida por una certificación genérica, teniendo en cuenta los resultados de la gestión de ofertas en los tres meses anteriores.

<sup>53</sup> Convenios Internacionales hechos en Santiago de Chile el 24 de mayo de 1958 (BOE 14-11-1958) y en Madrid el 16 de mayo de 1959 (BOE 19-4-1960).

El permiso de trabajo por cuenta ajena podrá renovarse a su expiración siempre que persista o se renueve el contrato u oferta de trabajo que motivaron su concesión inicial, o cuando el trabajador haya suscrito un contrato de trabajo con un nuevo empresario o empleador y figure en situación de alta o asimilada al alta en la Seguridad Social (art. 38 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y art. 72 del Reglamento). En caso de contar con una nueva oferta de empleo, se deberá acreditar la realización habitual de actividad laboral en el periodo de vigencia del permiso que se solicita renovar, figurando en situación de alta o asimilada al alta.

Además, el permiso se renovará cuando el extranjero sea beneficiario de una prestación contributiva por desempleo o de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral, durante el tiempo de duración de las mismas. También se renovará el permiso cuando se solicite el cambio de la modalidad del mismo.

En el caso de los permisos por cuenta propia, para su renovación se tendrá en consideración el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de Seguridad Social por el solicitante, así como la continuidad en el ejercicio de la actividad que dio lugar al anterior permiso.

Como peculiaridad introducida por el Reglamento aprobado por Real Decreto 864/2001 respecto a la prestación por desempleo, cabe señalar que su Disposición Adicional Octava establece que no se cotizará por la contingencia de desempleo en las contrataciones de extranjeros titulares de permisos de trabajo de tipo F (trabajadores transfronterizos), A y T (de temporada).

### *La problemática generada por la aplicación de la Circular 1/2002*

A raíz de las reformas iniciadas en el año 2000, varios factores han contribuido a sembrar confusión en la aplicación del llamado régimen general. Entre esos factores, la complejidad de su regulación agravada por los sucesivos cambios, el énfasis mostrado en las últimas reformas por dotar al contingente de mayor protagonismo entre las vías de acceso de extranjeros no comunitarios al trabajo en España, los cambios introducidos en el «régimen general» a raíz de la aprobación del Real Decreto 864/2001, de Ejecución de la Ley de Extranjería, así como la controversia suscitada en torno a las previsiones contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002.

En efecto, dicho Acuerdo venía a establecer la inadmisión a trámite de las solicitudes de permisos de trabajo y residencia relativas a ofertas de empleo que pudieran cubrirse a través del contingente o a través de lo establecido en el artículo 70.1.1.3 del Reglamento (la llamada propuesta de los Servicios públicos de empleo para casos especiales) cuyo procedimiento, según el Acuerdo del Consejo de Ministros, se subsumiría también en el del contingente, estableciendo éste como único cauce procedimental obligatorio para todas las solicitudes de trabajo, cualquiera que fuera la oferta de empleo de que se tratara. Ello supondría que ninguna oferta que no estuviera incluida en el contingente o en la propuesta de los Servicios Públicos de Empleo podría tramitarse por el procedimiento general regulado en el Reglamento aprobado por el RD 864/2001.

De hecho, a raíz de la omisión de la posibilidad de tramitación de las autorizaciones a través del procedimiento del Régimen general por la Circular 1/2002 de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, en la práctica, las Áreas de Trabajo y Asuntos Sociales inadmitieron a trámite solicitudes de permisos de trabajo iniciales realizadas al margen del procedimiento establecido por el contingente o las denegaron por razón de la situación nacional de empleo. Los recursos planteados contra algunas de estas resoluciones dieron lugar a sentencias que declaraban nulas las denegaciones de permisos de trabajo en aplicación de dicha Circular, apelando al principio de jerarquía de las normas y de inderogabilidad singular de las disposiciones generales para afirmar la subsistencia del régimen general<sup>54</sup>, declarando incluso una de ellas la nulidad de pleno derecho del Acuerdo<sup>55</sup>.

### *Las modificaciones introducidas en la resolución que fijó el contingente 2003*

La controversia jurídica generada en torno al Acuerdo de diciembre de 2001 y el objetivo de mejorar el funcionamiento del contingente parecen haber influi-

<sup>54</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 de febrero de 2003; Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 7 de febrero de 2003; Sentencia número 156/2002, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Alicante, de 26 de noviembre de 2002.

<sup>55</sup> Concretamente, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Valencia, de 18 de noviembre de 2002, declara que el Acuerdo es nulo de pleno derecho por infringir la LO 4/2000 y su Reglamento, al suprimir el procedimiento general para obtener el permiso de trabajo a través de los artículos 70 y 70.1.1.3 del Reglamento, y establecer como único procedimiento para obtenerlo el del contingente, impidiendo a los extranjeros que se encuentren en España solicitar el permiso, así como por infringir la Ley 30/92, al disponer la inadmisión a trámite, por motivos formales de solicitudes que están presentadas por el régimen general, que es el procedimiento correcto, no siendo aplicable el artículo 84.6 del Reglamento. En consecuencia, se encuentra planteada cuestión de ilegalidad contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001 ante la Sala III del Tribunal Supremo.

do en las importantes modificaciones operadas en el siguiente Acuerdo para la fijación del contingente para 2003, que parecía querer subsanar los problemas suscitados por la anterior, haciendo mención explícita en varias ocasiones a la coexistencia del contingente con otras vías para acceder al permiso de trabajo.

Así, quedó clara la subsistencia del procedimiento de obtención de autorizaciones para el trabajo establecido en el Reglamento. Lo que en el anterior Acuerdo se denominaba «Concurrencia de procedimientos» pasó a denominarse «otros procedimientos de gestión de ofertas de empleo para la contratación de extranjeros». Al margen del procedimiento del contingente, el apartado séptimo del Acuerdo intentaba enumerar todos los casos en que existe alguna especialidad para la obtención de permisos (art. 71, 76, 77 y 79 del Reglamento), a los que añade las solicitudes presentadas por nacionales de países en que por aplicación de Acuerdos Internacionales no se contemple la situación nacional de empleo. También quedan fuera del contingente los «procedimientos específicos» por los que se rigen las solicitudes de permisos de trabajo presentadas a favor de extranjeros residentes legales en España o a los que se les haya concedido exención de visado. Por último, las demás solicitudes de permiso de trabajo se tramitarán según lo previsto en los artículos 80 a 87 del Reglamento, teniendo en cuenta los criterios que determinan la situación nacional de empleo (art. 70.1.1 del Reglamento).

Al margen de este reconocimiento de la subsistencia del régimen general hay otras modificaciones introducidas por el Acuerdo que se dirigen a reforzar la presencialidad en la realización de los trámites en las oficinas del país de origen, al amparo de las previsiones del artículo 27.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. A título de ejemplo, se exige al solicitante «acreditación fehaciente» de la residencia en el exterior, lo que responde al objetivo de restringir las posibilidades de obtención de autorizaciones por personas que ya residan en España en situación administrativa irregular.

### *La última reforma de la legislación de extranjería: la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre*

La última gran reforma de la legislación de extranjería<sup>56</sup> incide en diversos aspectos del régimen de concesión inicial de las autorizaciones de residencia y

---

<sup>56</sup> Ley 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.

trabajo, profundizando en el reforzamiento de la ordenación de los flujos en origen y restringiendo las posibilidades de obtención de autorizaciones por personas en situación administrativa irregular. Como se desprende de su extenso título, las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, no sólo afectan a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sino a otros muchos aspectos de la normativa vigente relacionados, fundamentalmente, con el control de los flujos de inmigración. De este modo, entre los objetivos de la reforma, destaca el reforzamiento de los medios e instrumentos sancionadores previstos en la legislación vigente para la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, procediéndose en este ámbito a la adaptación a la normativa comunitaria en materia de tasas por expedición de visados; la definición de obligaciones, infracciones y sanciones dirigidas a transportistas<sup>57</sup> así como el reconocimiento mutuo de las resoluciones de expulsión<sup>58</sup>. Se regula también la colaboración entre Administraciones Públicas en materia de extranjería e inmigración, habilitando el acceso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a información de la que dispongan otros órganos, incluyendo una habilitación genérica de acceso al Padrón Municipal a favor de la Dirección General de la Policía.

Entre los principales cambios que afectan a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (de la que resulta modificado por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, prácticamente la mitad de su articulado: treinta y un artículos, más ocho artículos y seis disposiciones adicionales nuevas) destacan la obligatoriedad de obtención de un documento acreditativo, «la tarjeta de identidad de extranjero», en adaptación al Reglamento 1030/2002, del Consejo, de 13 de junio, así como la modificación de la regulación de la reagrupación familiar «en cadena», estableciéndose el requisito de que el residente que lo sea en virtud de previa reagrupación sea titular de una autorización de residencia independiente. Se precisan además los supuestos en que los cónyuges e hijos reagrupados pueden acceder a una autorización de residencia independiente, para lo que se exige que cuenten con autorización previa para trabajar.

### *Modificaciones de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que afectan singularmente al acceso al empleo de los extranjeros*

La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, añade dos nuevos supuestos en los que no se tendrá en cuenta la situación nacional del empleo (art. 40 de la

<sup>57</sup> Directiva 2001/51/CE, de 28 de junio, por la que se completan disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

<sup>58</sup> Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero), en concreto, cuando el contrato de trabajo o la oferta de colocación vaya dirigida a:

- Hijo de español nacionalizado o de comunitario (además del cónyuge o hijo de extranjero residente en España con un permiso renovado, que ya se contemplaba con anterioridad a la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre), siempre que lleven como mínimo un año residiendo legalmente en España y al hijo no le sea de aplicación el régimen comunitario.
- Los extranjeros que hayan sido titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada, durante cuatro años naturales y hayan retornado a su país.

En relación a la regulación del procedimiento del régimen general de tramitación de autorizaciones para el trabajo, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003<sup>59</sup>, la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, incorpora modificaciones destacables que, en algunos casos, reproducen en el texto legal el contenido de los artículos del RD 364/2001, de Ejecución de la Ley de Extranjería declarados nulos en aquélla por vulneración del principio de jerarquía de las normas. Se refuerza así el requisito de comparecencia personal en varios momentos de la tramitación: tanto en la solicitud inicial de la tarjeta de identidad de extranjero (art. 4 nuevo apartado 2), como en la presentación de la solicitud de residencia y trabajo (nueva Disposición Adicional Tercera). En el caso de que se trate de la solicitud inicial (autorización previa para el trabajo), es el propio empleador (o quien válidamente ostente su representación legal<sup>60</sup>) el sujeto legitimado para instar la solicitud (art. 36 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tras su modificación por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre).

Se adoptan, asimismo, una serie de medidas orientadas a la simplificación de los trámites administrativos y la determinación de los tipos de visado y sus efectos. A este respecto, el visado de residencia o de residencia y trabajo (situaciones que se diferencian ahora expresamente) habilitará para permanecer en la situación para la que ha sido expedida, suprimiéndose las antiguas exenciones de visado, que se incluyen ahora en el ámbito de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales.

---

<sup>59</sup> La Sentencia declaraba la nulidad de los siguientes artículos del RD 364/2001, de Ejecución de la Ley de Extranjería: arts. 41.5, 57.1, 84.2 y 84.6, 127.2.c, 130.2 y 6, 136.3 y el art. 138.1.b). Además, se declaraba la nulidad de parte de la redacción de los arts. 38, 49.2.d) y e), 56.8 y del art. 117.2.

<sup>60</sup> Una nueva Circular de 16 de diciembre de la Delegación del Gobierno restringe el ámbito de las personas que «válidamente ostenten la representación legal» a cuatro casos: el propio empleador, en el caso de que no haya constituida una empresa; los miembros del patronato en el supuesto de fundaciones; los directivos de las asociaciones y los administradores de las sociedades anónimas o limitadas.



### *Modificación de las posibilidades de regularización individual*

En consonancia con el objetivo de reforzar la ordenación de los flujos migratorios laborales desde el país de origen, entre las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, cabe destacar, por una parte, la creación en el marco del sistema de contingente de la figura de los «visados para búsqueda de empleo» con las limitaciones ya expuestas en cuanto a su ámbito de aplicación (véase apartado 3.2.1) y, por otra, la restricción de las posibilidades hasta ahora contempladas en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de obtener un permiso de residencia por parte de extranjeros que se encuentren en España en situación irregular. En este sentido, uno de los cambios más destacados de la reforma afecta a la autorización para la residencia temporal, en particular, la nueva regulación de la denominada «vía de arraigo» establecida en el artículo 31 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tras las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Este precepto contemplaba la posibilidad de concesión de un permiso de residencia temporal a:

- los extranjeros que en su momento hubieran obtenido tal permiso y no lo hubieran podido renovar;
- los extranjeros que acreditaran una permanencia en territorio español durante un periodo mínimo de cinco años.

Además, podría otorgarse un permiso de residencia temporal cuando concurrieran razones humanitarias, circunstancias excepcionales o cuando se acreditara una situación de arraigo, en los supuestos previstos reglamentariamente.

A su vez, el Reglamento (art. 41) precisa el ámbito de los posibles beneficiarios y los requisitos para la concesión, en especial por lo que se refiere a la justificación de medios económicos de subsistencia y permanencia de forma continuada en territorio español. En concreto, además de a los extranjeros que vayan a fijar por primera vez su residencia en España y, o bien cuenten con medios de vida suficientes para cubrir sus gastos o bien hayan obtenido la autorización para trabajar, el Reglamento prevé la concesión del permiso temporal en supuestos en los que se haya permanecido de forma continuada en territorio español en situación irregular (sin permiso de residencia) en tres casos<sup>61</sup>:

---

<sup>61</sup> Supuestos introducidos por la Ley 8/2000 que modificaba así la redacción de la Ley 4/2000 que exigía únicamente acreditar una estancia ininterrumpida de dos años en territorio español, figurar empadronado y contar con medios económicos para garantizar su subsistencia.

- Personas que, habiendo tenido permiso de residencia no lo hubieran podido renovar y hubieran permanecido en situación irregular durante los *dos* años anteriores a la solicitud.
- Personas que acrediten una permanencia continuada, sin permiso de residencia, en territorio español durante un periodo mínimo de *cinco* años.
- Los que acrediten *tres* años de permanencia continuada en España y en los que concurra una situación excepcional y acreditada de arraigo, *considerando como tal la incorporación real al mercado de trabajo*<sup>62</sup> y los vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles.

La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, ha modificado el artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, suprimiendo la referencia a la posibilidad de obtención de una autorización temporal de residencia tras cinco años de permanencia en España, así como las menciones a la exigencia de justificación de medios económicos de subsistencia. Además, refuerza el criterio de colaboración con la justicia que, de ser contemplado como causa excepcional de exención de visado para extranjeros que ya se encontraran en España y pudieran optar a un permiso de residencia (según el antiguo apartado 7 del art. 31 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, suprimido por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre), pasa a ser un motivo para la concesión de la autorización de residencia temporal a personas que se encuentran en situación administrativa irregular en España.

Estos cambios hay que interpretarlos conjuntamente con las nuevas Disposiciones Adicionales Tercera y Cuarta de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que establecen, respectivamente, la obligación de personación del sujeto legitimado para presentar la solicitud de residencia y trabajo, así como la inadmisión a trámite de las solicitudes referidas a extranjeros que se encontrasen en España en situación irregular, salvo que se encuentren en alguno de los supuestos del art. 31.3 (circunstancias humanitarias, arraigo y colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales a determinar por vía reglamentaria).

La nueva redacción del artículo 31.3 requiere un desarrollo reglamentario que concrete el alcance y los requisitos de sus previsiones. En tanto éste no se produzca seguirá en vigor el actual artículo 41 del Reglamento aprobado por el RD 864/2001. Desde la perspectiva de este Informe, tiene especial interés la futura consideración o no de la incorporación real al mercado de trabajo como

---

<sup>62</sup> Según Instrucciones de la Delegación del Gobierno para la Extranjería, dicha situación se acredita mediante presentación de una oferta de empleo, que deberá ser contrastada en cuanto a su veracidad y efectividad por las Áreas o Dependencias de Trabajo y Asuntos Sociales.

situación que acredite el arraigo de cara a la obtención de una autorización temporal de residencia.

Otro interrogante, que no ha sido posible despejar en este Informe por falta de datos, es cuál ha sido el funcionamiento real de los mecanismos de regularización individual establecidos en el artículo 31 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tras la entrada en vigor del RD 864/2001, es decir, cuántos permisos de residencia temporal se han obtenido por esta vía.

### 3.2.3. Las regularizaciones extraordinarias

El recurso a las regularizaciones extraordinarias es un exponente de la existencia de situaciones de entrada y/o permanencia irregular al margen de los mecanismos previstos por la normativa vigente, como el contingente o el denominado régimen general. Hasta el momento, desde la aprobación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio de Extranjería, han tenido lugar cinco episodios de regularización extraordinaria, generalmente coincidentes con la aprobación de iniciativas o reformas normativas:

- En el año 1986, tras la aprobación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio.
- En 1991, tras la aprobación por el Congreso el 9 de abril de 1990 de la proposición no de Ley sobre la situación de los extranjeros en España en la que se instaba al Gobierno a poner en marcha determinadas actuaciones en política de inmigración.
- En 1996, tras la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio.
- La convocada en el año 2000, tras la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- La última, continuación de la anterior y consecuencia de la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

En la práctica, en los años en que se han convocado regularizaciones extraordinarias, han sido éstas el mecanismo principal de acceso a los permisos de trabajo y residencia por parte de extranjeros que ya se encontraban en España.

De todos estos procesos, los de mayor entidad en cuanto al número de solicitantes y de concesiones han sido las desarrolladas a partir del año 2000. La pri-

mera regularización del 2000, derivaba de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero<sup>63</sup>. La posterior aprobación de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, supuso la reapertura de este proceso, con la revisión de las solicitudes que se hubieran visto denegadas exclusivamente por no cumplir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999, tal y como se reguló en el RD 142/2001. Además, la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, estableció un nuevo proceso de regularización denominado «de documentación por arraigo».

### *La regularización del año 2000*

La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, abrió el proceso de regularización extraordinaria, sin necesidad de presentar nueva documentación para los extranjeros que se encontraran en España y que habiendo presentado solicitud de regularización al amparo de lo previsto en el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, hubieran visto denegada la misma.

La regularización del año 2000 se llevó a cabo entre marzo y julio de ese año, exigiéndose como requisito para acogerse a ella que el extranjero se encontrara en España desde antes del 1 de junio de 1999. También se dirigía a los siguientes grupos de extranjeros:

- Titulares de un permiso de residencia o trabajo en los tres años anteriores al 1 de febrero del año 2000.
- Solicitantes de asilo a los que se hubiera denegado su solicitud antes del 1 de febrero de 2000.
- Solicitantes de algún tipo de permiso antes del 31 de marzo de 2000.
- Familiares de alguno de los anteriores o de residente legal no comunitario o comunitario.

De la magnitud de esta regularización (y, al mismo tiempo, del volumen de extranjeros que vivían en España sin las correspondientes autorizaciones) puede dar una idea el número de solicitudes presentadas: 247.598. El 66 por 100 de ellas fueron concedidas, el 28 por 100 se denegaron y el 6 por 100 se archivaron.

La regularización podía dar opción a un permiso unificado inicial de trabajo y residencia (con un año de validez, sin determinación de sector, ocupación o

---

<sup>63</sup> Real Decreto 239/2000, por el que se establece el procedimiento para la regularización de los extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España.

zona); un permiso de residencia de un año o una tarjeta de familiar de régimen comunitario de cinco años. En lo que aquí interesa, la regularización de 2000 dio lugar a la concesión de 153.465 permisos de trabajo y residencia. La distribución sectorial estaba encabezada por el sector agrícola (28 por 100), servicio doméstico (17,7 por 100), construcción (14,6 por 100), hostelería (11,9 por 100) y comercio al por menor (22,7 por 100); el 5,1 por 100 restante de permisos estaba muy repartido entre el resto de actividades.

El 31,4 por 100 de los permisos de trabajo correspondió a personas procedentes de Marruecos, seguidas de Ecuador (12,6 por 100), Colombia (6,8 por 100), China (5,6 por 100) y Pakistán (5,6 por 100).

Los resultados de la regularización llevada a cabo en el año 2000 son bastante ilustrativos del alcance de este mecanismo «extraordinario»: entre el año 2000 y el 2002, durante los que se desarrollaron los últimos procesos de documentación extraordinaria el volumen de nuevos residentes aumentó en 463.277 nuevas personas.

### *La documentación por arraigo*

Como ya se ha mencionado, el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, estableció la posibilidad de otorgar un permiso de residencia temporal a un extranjero, cuando se acredite su situación de arraigo en España. En aplicación de este precepto se acordó resolver favorablemente las solicitudes de permiso de residencia que se presentaran hasta la entrada en vigor del RD 864/2001, de 20 de julio, que aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, por extranjeros que, hallándose en España, cumplieran los siguientes requisitos:

- Encontrarse en España antes del 23 de enero de 2001.
- Acreditar una situación de arraigo, considerando como tal: la incorporación al mercado de trabajo, la anterior residencia en España, o la existencia de vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles.
- No estar incurso en determinadas causas de expulsión, ni tener prohibida la entrada en territorio español.

Del total de 351.269 solicitudes de permiso de residencia y tarjeta familiar presentadas, fueron estimadas el 63,6 por 100, desestimadas el 25,7 por 100 y archivadas el 10,7 por 100 restante. Las resoluciones estimatorias redundaron en la concesión de 221.083 tarjetas de residencia temporal (un año) y 2.345 tarjetas

familiares. Las concesiones que contaban con autorización laboral fueron 184.016.

Por áreas geográficas, destaca el predominio de latinoamericanos y europeos del Este, lo que contrasta con el orden de nacionalidades resultante de la concesión de permisos de la anterior regularización del 2000. Así, los ecuatorianos recibieron el 32 por 100 de permisos de trabajo, seguidos de los colombianos (20 por 100), rumanos (13 por 100) y marroquíes (13 por 100). La distribución por sectores de actividad también difiere de la anterior, siendo el servicio doméstico (30 por 100) y construcción (20 por 100) los principales destinos de estos trabajadores, seguidos de la agricultura (12,6 por 100), hostelería (8,6 por 100) y comercio al por menor (3,5 por 100).

Ya se ha hecho alusión a la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre, en la vía de arraigo establecida por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, en el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Esta reforma exigiría la modificación del artículo 41 del Reglamento, que lo desarrollaba y, entre otros extremos, prevé en su apartado d) la posibilidad de acceso a la residencia temporal de los extranjeros que acrediten tres años de permanencia continuada en el territorio y en los que, además, concorra una situación excepcional y acreditada de arraigo, como su incorporación real al mercado de trabajo y los vínculos familiares con residentes nacionales o extranjeros.

### 3.2.4. Permisos de trabajo registrados y vías de acceso al empleo

Los resultados de la oferta de empleo canalizada a través del contingente, el funcionamiento del régimen general, así como las autorizaciones laborales resultantes de los procesos de regularización extraordinaria, confluyen en las cifras de permisos de trabajo vigentes al final de cada año<sup>64</sup> y en el total de concesiones de permisos de trabajo resueltas anualmente. Las estadísticas disponibles no informan de la distribución de los permisos en función de los mecanismos de acceso a los mismos, aunque se puede realizar una cierta aproximación, puesto que, como ya se ha expuesto, se conocen las cifras de permisos concedidos a través del contingente y a través de las regularizaciones. Un porcentaje por determinar corresponderá a permisos obtenidos a través de vías especiales como la reagrupación familiar, el arraigo y la institución de asilo y estatuto de refugiado. Hay que tener en

---

<sup>64</sup> Lo que tradicionalmente en la Estadística del *Anuario de Migraciones* se englobaba bajo la rúbrica de «trabajadores extranjeros en España» y que recogía el total de permisos de trabajo en vigor a 31 de diciembre de cada año.

cuenta, además, que existe un volumen importante de trabajadores extranjeros, los que están en posesión de la tarjeta de residencia permanente, que no necesitan permiso de trabajo y pueden acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones que los españoles.

### *Permisos de trabajo en vigor al final de cada año*

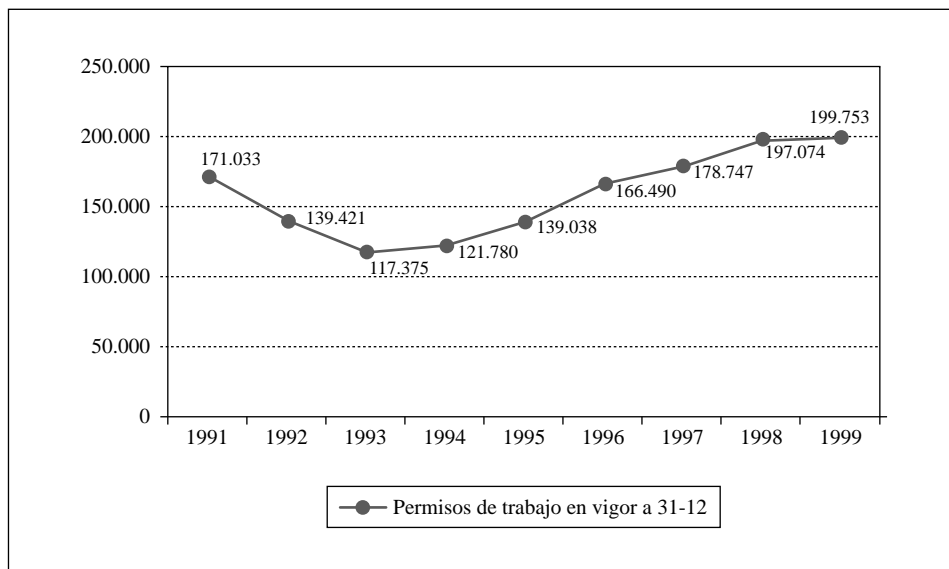
Las últimas cifras disponibles sobre permisos de trabajo en vigor se refieren al año 1999. Se trata de una información relevante para determinar el número de trabajadores extranjeros que cuentan con autorización laboral en un momento determinado, a 31 de diciembre de cada año. A finales de 1999 había casi doscientos mil permisos en vigor, un 70 por 100 más que en 1993. En ese periodo, el ritmo de crecimiento de los permisos en vigor ha sido muy variable, siendo determinante el efecto de las regularizaciones llevadas a cabo en 1991-1992 (en la que se concedieron 108.321 permisos de trabajo) y de 1996 [por la que se concedieron 17.676 permisos de trabajo y residencia (gráfico 3.3)]. Así, pese al elevado número de permisos concedidos en la de 1991, sus efectos no se mantuvieron en el tiempo, dado que el descenso en los dos siguientes años parece indicar que aquellos permisos no llegaron a renovarse en muchos casos.

A partir de 1994, se mantiene la pauta creciente en el stock total de permisos de trabajo en vigor al final de cada año, destacando los incrementos interanuales registrados en 1995 (14,2 por 100) y 1996 (19,7 por 100), es decir, alrededor de la fecha de aprobación del Reglamento de aplicación de la Ley de Extranjería<sup>65</sup> y de la regularización que siguió a la misma. A partir de entonces, se redujo considerablemente el incremento interanual de permisos de trabajo en vigor al final de cada año, hasta situarse en el año 1999, último del que se dispone de información, en una diferencia de 1,4 por 100 permisos de trabajo en vigor más que en el año anterior.

Como se desprende de esta evolución, el régimen general habría sido la principal vía de canalización de la contratación de extranjeros no comunitarios pues, si se compara con las cifras de ofertas de trabajo autorizadas anualmente mediante el contingente, parece claro que hasta 1999 la contratación a través de esa vía de cupos apenas llegaba a representar el 30 por 100 del total de permisos de trabajo en vigor al final de cada año. Ciertamente, no todo el stock restante de permisos de trabajo ha tenido que ser obtenido directamente a través del régimen

<sup>65</sup> Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.

GRÁFICO 3.3

**EVOLUCIÓN DE LOS PERMISOS DE TRABAJO EN VIGOR AL FINAL DE CADA AÑO, 1991-1999**


Fuente: MTAS, Dirección General de Ordenación de las Migraciones, *Anuario de Migraciones*, varios años.

general puesto que, habida cuenta de que, como ya se ha mencionado, en el periodo se produjeron tres regularizaciones extraordinarias (en 1991 y 1992 y en 1996), una parte no cuantificable del total de permisos vigentes a final de año responderá, al menos en origen, a renovaciones de permisos obtenidos a través de esa vía excepcional. El efecto de estas regularizaciones ha sido muy distinto, puesto que la magnitud de las de 1991 y 1992 se compensó con el brusco descenso registrado en el año 1993, como consecuencia de la no renovación de muchos de los permisos concedidos en aquéllas. El impacto de la de 1996 fue mucho menor, pues el volumen de los permisos concedidos en aquella ocasión no llegaba a representar el 10 por 100 de los permisos en vigor a finales de 1997.

Una reciente investigación publicada por el CES<sup>66</sup> realiza una aproximación a la evolución de los permisos de trabajo en vigor y sus tipos entre 1991 y 1999, incluyendo un análisis sobre lo que denomina «la persistencia temporal de los permisos», conforme al cual, parecía confirmarse en ese periodo una tendencia de

<sup>66</sup> A. Izquierdo Escribano (Dir.), *Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España*, CES, 2003.



los permisos de trabajo a ampliar su curso temporal, es decir, a consolidarse en el tiempo: entre el 20 y el 30 por 100 de los permisos estaban clasificados entre los de la clase C (que requiere al menos 3 años de trabajo previo) y permanentes (existente desde 1996, que requiere un periodo de trabajo previo en España de al menos 5 años). Añadiendo el permiso B renovado (que requiere al menos un año de trabajo y tiene una vigencia de dos años), resulta que algo más de la mitad de los permisos vigentes a finales de 1999 correspondían a personas que llevaban trabajando al menos 2 años en España.

### *Evolución de la concesión de permisos de trabajo*

La evolución de las concesiones de permisos de trabajo debería contribuir a conocer la intensidad de los flujos de inmigración laboral que se canalizan a través de los mecanismos legalmente establecidos, así como el funcionamiento de los distintos procedimientos de obtención de las autorizaciones para el trabajo (contingente, régimen general y regularizaciones). El análisis por tipos de permiso concedidos permitiría estimar «la durabilidad» de los mismos y, por ende, del proyecto migratorio de estos trabajadores aunque, por el momento, sólo se dispone de información hasta el año 2001<sup>67</sup>.

El ritmo de concesión de permisos de trabajo ha sido muy variable en función, sobre todo una vez más, de los procesos de regularización (cuadro 3.4). En la mayoría de los casos, las concesiones se refieren a permisos de trabajo por cuenta ajena. Los permisos de trabajo por cuenta propia apenas llegan a suponer un 5 por 100 del total en los últimos años, habiendo experimentado una disminución sustancial a lo largo de la década, pues en 1992 representaban un 10 por 100 del total de permisos.

Considerando los permisos de trabajo por cuenta ajena concedidos entre 1992 y 2001, se observa su concentración en tres tipos que vienen comprendiendo en torno al 90 por 100 de los casos, según el año: el permiso B inicial, el B renovado y el C. En el último año antes de las regularizaciones, 1999, destacaba lo siguiente:

- El 42,6 por 100 de los permisos concedidos eran iniciales (B inicial).
- Junto al tipo anterior, había un fuerte peso de los tipos de permisos que, como el C y el permanente, requieren un tiempo prolongado de perma-

<sup>67</sup> Pese a la solicitud cursada oficialmente para obtener datos más actualizados y desagregados de los aspectos que aquí se tratan.

## PERMISOS DE TRABAJO CONCEDIDOS, POR TIPO DE PERMISO, 1992-2001

Años	Por Cuenta Ajena														
	Total	A		B inicial		B renovado		C		F		Permanente		Extraordinario	
			%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1992	76.129	1.837	2,41	36.422	47,84	27.340	35,91	9.724	12,77	806	1,06	—	—	—	—
1993	80.519	1.634	2,03	6.489	8,06	59.030	73,31	12.400	15,40	966	1,20	—	—	—	—
1994	76.549	850	1,11	13.874	18,12	54.285	70,92	6.597	8,62	943	1,23	—	—	—	—
1995	89.698	869	0,97	28.168	31,40	55.085	61,41	4.589	5,12	987	1,10	—	—	—	—
1996	113.720	923	0,81	29.507	25,95	51.557	45,34	29.568	26,00	1.067	0,94	1.098	0,97	—	—
1997	80.082	697	0,87	22.971	28,68	28.133	35,13	22.410	27,98	986	1,23	4.885	6,10	—	—
1998	80.614	910	1,13	46.068	57,15	15.589	19,34	11.782	14,62	718	0,89	5.547	6,88	—	—
1999	111.516	1.127	1,01	47.537	42,63	24.669	22,12	18.980	17,02	1.069	0,96	18.133	16,26	1	0,00
2000	278.153	1.340	0,48	165.248	59,41	11.181	4,02	47.131	16,94	1.003	0,36	52.250	18,78	—	—
2001*	123.040	1.952	1,59	62.377	50,70	3.183	2,59	44.849	36,45	654	0,53	10.024	8,15	1	0,00

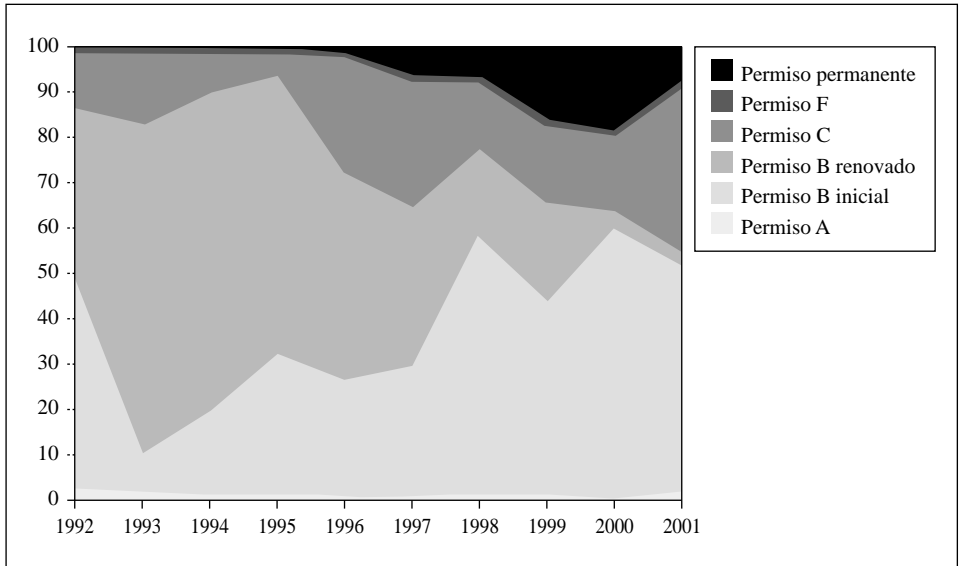
Años	Por Cuenta Propia												
	Total	D inicial		D renovado		E		F		Permanente		Extraordinario	
			%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1992	18.826	11.773	62,54	4.588	24,37	2.338	12,42	127	0,67	—	—	—	—
1993	13.177	1.005	7,63	9.916	75,25	2.116	16,06	140	1,06	—	—	—	—
1994	12.071	1.683	13,94	7.895	65,40	2.348	19,45	145	1,20	—	—	—	—
1995	10.592	1.432	13,52	7.018	66,26	1.993	18,82	149	1,41	—	—	—	—
1996	12.687	1.487	11,72	5.556	43,79	4.803	37,86	133	1,05	708	5,58	—	—
1997	6.759	1.122	16,60	1.847	27,33	2.552	37,76	122	1,81	1.116	16,51	—	—
1998	4.912	906	18,44	1.118	22,76	1.677	34,14	14	0,29	1.197	24,37	—	—
1999	7.022	1.113	15,85	1.066	15,18	1.536	21,87	21	0,30	3.286	46,80	—	—
2000	13.967	6.735	48,22	627	4,49	1.855	13,28	108	0,77	4.642	33,24	—	—
2001*	4.425	1.133	25,60	477	10,78	1.580	35,71	11	0,25	1.224	27,66	—	—

\* Datos provisionales.

Nota: Los permisos permanente y extraordinario se introdujeron por primera vez en el RD 155/1996, por el que se aprobaba el Reglamento de la Ley de Extranjería.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

GRÁFICO 3.4  
**EVOLUCIÓN DEL PESO DE LOS DISTINTOS TIPOS DE PERMISO  
 DE TRABAJO, 1992-2001**



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

nencia previa en posesión de las correspondientes autorizaciones administrativas (al menos tres años y cinco años, respectivamente). Entre ambos tipos agrupaban el 33,3 por 100 de las concesiones.

- Es bastante menor la importancia relativa de los permisos A y F (por cuenta propia renovado y trabajadores fronterizos), siendo anecdótica la concesión del permiso por causas extraordinarias.

Durante los años 2000 y 2001 se llevaron a cabo las últimas regularizaciones, con el consiguiente predominio de los permisos iniciales en el total de concesiones. Dada la provisionalidad de los datos del último año (2001) es aventurado extraer conclusiones, si bien no deja de llamar la atención la persistencia entre las concesiones del peso de permisos C (que a partir del Reglamento de 2001 tiene vigencia de 2 años frente a los tres recogidos en el Reglamento de 1996, y que requiere al menos otros tres previos para su concesión). Ello coincidiría con las conclusiones de la investigación citada con anterioridad relativas a los datos de stock (permisos vigentes al final de cada año), confirmando la tendencia de los permisos de trabajo a ampliar su curso temporal, es decir, a consolidarse en el tiempo.

Los datos de 2002 y, especialmente, del año 2003 (el primer año de «normalidad» tras las macroregularizaciones de los años 2000 y 2001), serán decisivos para determinar el grado de supervivencia de los permisos concedidos en estos procesos, así como cuál ha sido el funcionamiento efectivo del régimen general durante estos dos últimos años de intensas turbulencias normativas.

En todo caso, la constatación de la permanencia en el tiempo de la mayoría de los proyectos migratorios requiere un planteamiento de la integración social de los inmigrantes más amplio que el que se derivaría de una inmigración «de paso» o de carácter transitorio.



## CAPÍTULO 4

### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

---

#### ESPAÑA, PAÍS DE INMIGRACIÓN

En los últimos veinte años, España ha pasado a ser un país de inmigración, en clara convergencia con la mayoría de los países de la Unión Europea. Es importante señalar que las principales fuentes de información estadística presentan limitaciones que hacen difícil la cuantificación del volumen de población inmigrante y, sobre todo, de los flujos anuales, pero parece innegable que éstos han sido altos, y previsiblemente lo van a seguir siendo en el futuro inmediato. En el año 2003, la proporción de extranjeros no comunitarios en el total de residentes se situó en un 4,9 por 100, frente al 0,7 por 100 de 1996.

Este fuerte aumento de flujos migratorios se produce en el marco de un sistema productivo y un mercado de trabajo, el español, que presentan una serie de rasgos estructurales, a algunos de los cuales se asocian importantes problemas para la consecución del objetivo de altos niveles de desarrollo económico, competitividad y empleo:

- Bajos niveles de participación laboral y elevados niveles de desempleo en la población femenina y entre los jóvenes de ambos sexos.

- Altas tasas de temporalidad y elevados índices de rotación entre el empleo, el paro y la inactividad, que afectan asimismo sobre todo a los jóvenes y a las mujeres.
- Un apreciable volumen de economía sumergida, irregular o informal, que parece concentrarse relativamente más en algunas actividades y territorios.
- Bajo crecimiento de la productividad del factor trabajo, como resultado de una estructura productiva dominada por pequeñas empresas y en la que continúan siendo muy relevantes actividades intensivas en mano de obra, cuya ventaja competitiva se había basado tradicionalmente en unos costes laborales menores que los de los principales países de la Unión Europea, área económica en la que se encuadra la economía española.
- Fuertes diferencias territoriales en los indicadores del mercado de trabajo, combinadas con una baja movilidad de la población activa.

Además, la nueva posición de España como país de inmigración se ha de afrontar en un horizonte de importantes cambios, políticos e institucionales, pero también y sobre todo socioeconómicos, derivados de dos hechos clave: de un lado, la inminente ampliación de la Unión Europea a diez nuevos países de la Europa central y oriental (cuyos ciudadanos dejarán de engrosar, al menos a medio plazo, las cifras de «inmigrantes extracomunitarios»), que previsiblemente continuará con el ingreso —ya en 2007— de otro grupo de candidatos; de otro lado, el devenir creciente y acelerado de ese complejo fenómeno que ha dado en llamarse globalización.

#### PERFILES DE LA INMIGRACIÓN

América Latina, África y Europa no comunitaria son en la actualidad las principales áreas de origen de los inmigrantes empadronados. Ecuador y Marruecos aportan la mayoría, con proporciones cercanas al 15 por 100 en cada caso, seguidos por Colombia, origen de un 9 por 100 de la población inmigrante y a cierta distancia Rumanía, país de procedencia del 5 por 100, según los datos del Padrón de 2003.

Entre los rasgos que definen de manera global al colectivo puede destacarse, en primer lugar, su juventud. La mayoría se concentra en el tramo de 20 a 44 años, y de forma más acusada en el caso de los varones. En cambio, en lo relativo a la composición por sexos, se ha puesto de relieve una situación más equilibrada que la de unos años atrás, en tanto que la proporción de mujeres es muy próxima, si bien aún inferior, al 50 por 100. Este mayor equilibrio por sexo, común a todos

los países de la Unión Europea, responde a un complejo conjunto de factores socioeconómicos y culturales, pero también, y sobre todo, puede determinar a medio y largo plazo efectos muy distintos, tanto en España como en los países de origen, de los que tuvo la inmigración a Europa en los años sesenta y setenta del siglo xx.

Es también destacable el nivel educativo que presenta la población inmigrante, comparándola con la española en los tramos de edad más significativos. En el caso de dos importantes regiones de procedencia, Europa no comunitaria y Centro y Sur de América, el nivel educativo medio declarado se sitúa sólo algo por debajo del correspondiente a la población de nacionalidad española.

Se observa, por otro lado, una participación laboral más elevada que la de los españoles, y unida a ésta, mayores tasas de paro, pero sólo con claridad entre los hombres. Los inmigrantes ocupados, la mayor parte por cuenta ajena, trabajan con mayor frecuencia que los españoles en algunas ramas de actividad: en el caso de los varones, las dos principales ramas son la construcción y la agricultura; en el caso de las mujeres, esas ramas son el servicio doméstico y la hostelería. Es visible asimismo una alta frecuencia, entre los trabajadores inmigrantes, de los que desempeñan ocupaciones que precisan una escasa cualificación y especialización (que constituyen el grupo 9 de la Clasificación Nacional de Ocupaciones vigente).

Esta distribución respondería a factores básicos del mercado de trabajo (volumen de empleo ofrecido y demandado para cada nivel de salarios y tipología de puestos), así como al menor ajuste inicial de las cualificaciones de la mano de obra inmigrante con los requerimientos de la producción. Pero también sería explicable, en parte, por cuestiones no directamente ligadas al mercado laboral, como el reconocimiento de cualificaciones o el conocimiento de los mecanismos formales e informales de articulación de dicho mercado, e incluso en algunos casos el idioma. La normativa vigente y los requisitos en ella fijados desempeñan un papel determinante, asimismo, en la distribución sectorial y ocupacional de los inmigrantes en su acceso inicial al mercado de trabajo regular.

#### CAUSAS DE LA INMIGRACIÓN

Los proyectos migratorios individuales están asociados a motivos de muy diversa índole, que intervienen tanto en su conformación como en su eventual realización. Se trata, por una parte, de la presencia de motivos económicos, sociales, culturales, geográficos, y políticos, que impulsan la conformación de esos



proyectos, y, por otra parte, de que se den ciertas condiciones que permitan llevarlos a cabo una vez tomada la decisión de emigrar. Además, aunque tales motivos y condiciones sean comunes a amplios grupos de personas, en cada caso puede variar sustancialmente la importancia de cada uno de ellos.

No obstante, desde una perspectiva «macro», es posible encontrar un conjunto de factores explicativos, entre los cuales predominan los de tipo socioeconómico. Estos últimos se agrupan habitualmente en dos tipos: los presentes en el país de origen, denominados factores de expulsión, y los que se dan en el país de destino, o factores de atracción. Entre los factores de expulsión, se señalan sobre todo bajos niveles de renta y bienestar de la población en los países de origen, en comparación con los promedios en los países de destino.

Entre los factores de atracción, por su parte, además de unos mayores niveles de bienestar, el principal sería la presencia de un importante volumen de necesidades no cubiertas de mano de obra. Tales necesidades podrían deberse a la escasez de oferta en profesiones o territorios concretos. Pero también a la presencia de un problema más general, que suele denominarse «segmentación» del mercado de trabajo, o división de éste en dos segmentos notablemente separados (en atención a la escasa movilidad entre ambos). El segmento «secundario», se caracterizaría por ocupaciones que requieren escasa cualificación, en actividades muy intensivas en mano de obra y de baja productividad, en las que concurren condiciones como: bajos salarios, estacionalidad y temporalidad, pocas posibilidades de promoción, etc. La presencia de un importante volumen de economía sumergida ampliaría ese «segmento secundario». Factores de diversa índole, como la baja movilidad de la población activa, o el hecho de que una de las principales estrategias de la población activa para encuadrarse en el segmento primario sea la adquisición de un alto capital formativo, intervienen en este proceso, y el resultado de todo ello es la coexistencia de unas tasas de paro más o menos elevadas con una relativa escasez de oferta de mano de obra en ocupaciones de baja cualificación y bajos salarios.

#### CAUSAS DE LA INMIGRACIÓN HACIA ESPAÑA

Parece claro que en el actual flujo de inmigración hacia España predominan factores de tipo socioeconómico, que podrían resumirse, de una forma muy básica, en las expectativas de los migrantes de obtener mayor bienestar relativo, tanto individual como del grupo familiar o social al que pertenecen. Aunque su importancia como factor sea sin duda menor, cabe citar también la presencia de las llamadas «redes étnicas», capaces de acoger y de orientar a sus conciudadanos en el inicio de su trayectoria en el país de destino.

## EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL COMO FACTOR DE ATRACCIÓN

Los perfiles laborales de la población inmigrante que se obtienen del examen de las fuentes generales sobre el mercado de trabajo parecen apuntar a que en la realidad española actual el principal factor económico de atracción para los flujos migratorios sería la segmentación del mercado de trabajo en los términos que se acaban de describir.

No obstante, la información disponible también apunta a que en España se dan casos que responden a escasez de oferta en cualificaciones concretas que afectan a ciertas actividades económicas y a algunos territorios, de manera coyuntural o más o menos permanente. De hecho, a estos casos atiende preferentemente, cuando son previsibles, el sistema de contingentes y permisos de temporada, y tienen cierto reflejo en los datos —bien que escasos y parciales— sobre la demanda de trabajo no satisfecha recogida por el sistema público de intermediación laboral.

## EFFECTOS DE LA INMIGRACIÓN

Igual que las causas, los efectos de la inmigración constituyen un conjunto complejo. En él cabe señalar la presencia de impactos sociales, culturales, demográficos, y, por supuesto, económicos. Tales impactos se dan, además, tanto en el país de origen como en el de acogida, y varían cuando se adopta una perspectiva temporal u otra, pues no son en absoluto los mismos a corto plazo que a medio y largo plazo. Es preciso subrayar, además, que el tamaño y la continuidad de los flujos, la permanencia o el retorno de la población inmigrante, y la «capacidad de absorción» (en todos los órdenes señalados) del país de destino, todos ellos condicionados por las políticas migratorias vigentes en cada momento, determinan no sólo la importancia, sino incluso también el signo de cada efecto.

Es pronto para evaluar, en España, los efectos de la inmigración. Por lo que hace a los de índole más netamente económica, cabe advertir que existen diferentes métodos para estudiarlos, tanto en los países de origen como en los de destino, pero que ninguno parece plenamente satisfactorio, a tenor de los estudios disponibles para países europeos que ya fueron destino preferente de los grandes flujos migratorios acaecidos entre los años cincuenta y setenta del siglo xx. Se hace necesario, por tanto, recomendar una alta prudencia en la evaluación de los efectos de la inmigración y ceñirse, por el momento, a algunos de los más evidentes a corto plazo.

En todo caso, si se acepta la presencia de un amplio segmento secundario en el mercado de trabajo como factor explicativo del auge de la inmigración laboral, debe concluirse también que de la mayor o menor permeabilidad entre los distintos segmentos del mercado de trabajo depende, en buena parte, que la población activa inmigrante, notablemente cualificada y joven, siga —o no— trayectorias laborales de integración. Y aunque el carácter muy reciente de los flujos migratorios elevados hacia España impide examinar con información solvente las trayectorias de los inmigrantes en el mercado de trabajo español, cabe señalar que éste es un aspecto clave para avanzar, más allá de la discusión teórica, en la evaluación de los efectos económicos a medio y largo plazo de tales flujos: el grado de integración laboral determina la contribución a la evolución de la productividad de la economía española; de él depende, asimismo, su aporte (e incluso el signo) al sostenimiento a medio plazo del sistema de protección social.

#### EFFECTOS EN LOS PAÍSES DE ORIGEN

Hay que insistir en que la inmigración también tiene efectos en los países de origen, algunos positivos y otros negativos. Entre los primeros podría citarse a corto plazo: la reducción de la presión demográfica sobre los recursos, que muchas veces condiciona la presencia de altas tasas de paro y de subempleo; y la afluencia de remesas, que permiten, por una parte, aumentar el nivel de vida (cuando no garantizar la subsistencia) de los familiares que permanecen en el país, y que llegan a constituir, por otra parte, una de las principales fuentes de entrada de divisas y mejoran la situación financiera de esas economías.

Entre los efectos negativos, también a corto plazo, no puede dejar de señalarse que la población emigrante no es un reflejo homogéneo de la del país. Se trata de un grupo relativamente joven y cualificado, características a las que con frecuencia se añade que se trata de individuos más activos, con una actitud más favorable al cambio y a la incorporación de elementos de otras culturas; estas características suponen una pérdida notable de capital humano en el país emisor (a la que cabe añadir la ausencia en los hogares familiares de las personas principales), que probablemente va más allá que los intentos de cuantificación económica que se han ensayado. Y puede llegar a ser muy notable: el padrón de ciudadanos de Ecuador en España alcanza ya más de un 3 por 100 de la población total de ese país. De todas formas, a largo plazo este signo puede invertirse si se producen numerosos retornos y si se acepta que su estancia en otro país incrementará en mayor medida su capacidad de contribuir, a su vuelta, al desarrollo social y económico del país.

## EFECTOS EN ESPAÑA: DISTINTAS VERTIENTES

Por lo que hace a los efectos de la inmigración que parecen ya visibles o pre-visibles en España, el presente Informe se ha centrado en los que tendrían un mayor contenido económico. Pero no cabe olvidar que éstos no agotan el censo de efectos, algunos de ellos tan importantes como el del enriquecimiento cultural que proporciona la inmigración, y otros tan cruciales como el de la actitud de la sociedad española hacia los extranjeros, sobre la cual las encuestas de opinión van reflejando una creciente —aunque aún muy minoritaria— oposición, que resulta tanto o más preocupante que los contados episodios de violencia y xenofobia acaecidos en los últimos años.

Cabe agrupar los efectos que tendrían un mayor contenido económico en tres grandes vertientes: la demográfica, la de la protección social en sentido amplio, y la laboral. Estas tres vertientes no sólo se encuentran estrechamente interrelacionadas en numerosas ocasiones, sino que también presentan clara asociación con algunos de los principales factores socioeconómicos que explican el volumen actual de los flujos migratorios hacia España.

Un ejemplo de esta interrelación estriba en la atención a las personas dependientes. Ésta es una necesidad creciente en la situación actual, de apreciable envejecimiento de la población y de fuerte incorporación al mercado de trabajo de las mujeres, pues eran ellas quienes tradicionalmente habían venido proporcionando esa atención en el seno de los hogares familiares. Esta necesidad no ha tenido aún suficiente respuesta en la dotación de los servicios sociales más directamente relacionados con ella. Así, se ha producido un doble efecto, que presenta una vertiente relacionada con la protección social y otra relacionada con el mercado de trabajo: por una parte, la atención a los dependientes se sigue prestando en los hogares familiares, lo que ha hecho menos visible la necesidad de desarrollar los servicios sociales; por otra, en muchas ocasiones las familias están cubriendo esa atención con ayuda externa remunerada, y se han convertido en uno de los principales empleadores de inmigrantes. A su vez, contribuye al proceso de incorporación de las mujeres españolas al mercado de trabajo.

## EFECTOS DEMOGRÁFICOS

En la vertiente demográfica, el principal efecto de la inmigración es su contribución a un mayor aumento que el esperado en la población total española, con un claro efecto económico inducido, que es la mayor elevación de la demanda privada y de la oferta potencial. También ha generado cierto reequili-

brio en la pirámide de la población española, ensanchando los segmentos de edad más jóvenes, masculinos y femeninos, sobre todo los de 20 a 34 años donde, con datos del Padrón de 2003, los extranjeros eran más de un 10 por 100 del total. En los últimos datos de natalidad, asimismo, queda claro que la inmigración está jugando un papel decisivo para su repunte, y en los correspondientes a las primeras etapas del sistema educativo ya es apreciable el peso de la población extranjera.

A medio plazo, además, los estudios disponibles sobre otros países europeos señalan que la fecundidad de las mujeres extranjeras, aun cuando se reduce notablemente respecto de la de sus compatriotas en el país de origen, sigue siendo más elevada que la de las mujeres del país de acogida. Así, aunque está por ver si las nuevas inmigrantes en España mantienen esa mayor fecundidad diferencial, se frenaría la tendencia fuertemente decreciente de la fecundidad española, máxime si se recuerda que en el flujo migratorio actual hacia España la composición por sexo indica una presencia de mujeres mucho más elevada que la que se dio entonces en aquellos países. De ser así, la proporción de niños hijos de foráneos se elevaría más, induciendo a largo plazo no sólo cierto rejuvenecimiento y el sostenimiento de una mayor población total, sino también un mayor peso en ese total de la población de origen inmigrante.

#### EFFECTOS SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

En cuanto al sistema de protección social, hay que advertir que no se han ensayado todavía balances sólidos, y es difícil determinar, en este momento, cuánto y cuál sería el «saldo» a corto plazo entre las contribuciones y las prestaciones causadas por los inmigrantes en el sistema de protección social. Pero sí es posible señalar los efectos más evidentes, e incluso apuntar su posible evolución a medio y largo plazo.

El efecto inmediato de la presencia de un importante volumen de población inmigrante afiliada y en situación de alta en el sistema es una mayor elevación de los ingresos por cotizaciones. Cabe señalar que el tipo de ocupaciones más frecuentes en la afiliación extranjera determina bases relativamente más bajas. A ello se añade que la distribución de los afiliados por regímenes arroja un peso mucho más alto del régimen especial agrario y del régimen de hogar entre los inmigrantes que entre los españoles; ambos son deficitarios respecto al conjunto del sistema y, sobre todo, tienen bases de cotización más bajas. Todo ello determina una contribución relativamente menor, a corto plazo, que la de los españoles.

Esta circunstancia puede cambiar en función del volumen futuro de los flujos de afiliación inmigrante y de las trayectorias laborales que vayan siguiendo estas personas, así como de las políticas de inmigración que se sigan. Y aunque es un matiz importante al tratar del efecto que está teniendo la afiliación extranjera en el sustento de la protección social, no debe olvidarse que también supone una menor generación de derechos a corto plazo (por ejemplo, no se cotiza ni, por tanto, se genera derecho a prestaciones por desempleo en el régimen de hogar, al igual que ocurre en los contratos suscritos con trabajadores transfronterizos y de temporada). Tampoco cabe olvidar que los efectos demográficos que se acaban de citar tienen un carácter positivo porque contribuirían, entre otros factores, a la viabilidad a largo plazo del sistema, en la medida en que el tamaño y la composición por edad de la población total determinan el crecimiento potencial de la población activa. Una cuestión sobre la que se deberá reflexionar en el futuro es la de la transferencia y totalización de los derechos de Seguridad Social generados por los inmigrantes procedentes de países extracomunitarios con los que no existe convenio.

En cualquier caso, no parece adecuado mantener en el marco regulador especificidades que repercuten en un menor nivel de prestaciones, vinculadas exclusivamente al tipo de permiso de trabajo, como ocurre con la previsión contenida en la Disposición Adicional Octava del Real Decreto 864/2001, que establece que no se cotizará por la contingencia de desempleo en las contrataciones de extranjeros titulares de permisos de trabajo de tipo F (trabajadores transfronterizos), A y T (de temporada).

Por otra parte, la inmigración ha aumentado la presión de la demanda sobre el sistema de protección social en sentido amplio, y ha elevado la necesidad de aumentar el gasto. En este sentido, lo realmente necesario es acomodar a la realidad de una mayor población las previsiones de ingresos, gastos e inversiones, para garantizar una eficiente provisión de las necesidades actuales y futuras, compatible con la sostenibilidad financiera del sistema a medio y largo plazo, y también para evitar efectos sociales poco deseables, pues éste es uno de los aspectos que más condicionan la actitud de los ciudadanos hacia los inmigrantes.

#### EFFECTOS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

En el mercado de trabajo, el efecto más inmediato de la inmigración ha sido la cobertura de necesidades de mano de obra. El efecto sobre los salarios es, en cambio difícil de medir, tanto porque las estadísticas disponibles dejan fuera de su cobertura dos actividades económicas (agraria y hogar) de gran importancia en

el total del empleo que aportan los inmigrantes, como por el hecho de que en la determinación de los salarios intervienen otros factores, desde los cambios en la composición del empleo asalariado (por ejemplo, por sectores o actividades económicas) hasta la propia negociación colectiva.

Las características del empleo de los inmigrantes podrían estar suponiendo para algunas empresas, encuadradas en actividades muy intensivas en mano de obra y especialmente abiertas a la competencia, afrontar en mejores condiciones de competitividad-precio la apertura creciente de los mercados. Pero habría que confrontar este beneficio con las pérdidas de renta de los asalariados y, sobre todo, con su efecto a medio y largo plazo sobre la eficiencia del sistema productivo.

Los datos disponibles muestran que en dos actividades en las que hay una importante presencia de empleo inmigrante, hostelería y construcción, el salario hora en 2001 era más bajo que en el promedio de todas las actividades. Pero no hay correlación alguna con el incremento salarial por hora obtenido en los dos últimos años (2002 y 2003) en estas dos actividades y el aumento en ellas de ocupados inmigrantes, que sería lo que apuntase a un efecto del empleo inmigrante sobre los salarios. No obstante, hay que insistir en que falta una parte sustancial de las actividades económicas en estos datos. La información sobre salarios agrarios sólo permite estudiar la evolución en términos de índices, y su estructura impide extraer conclusiones firmes, aunque apunta a un incremento salarial más bajo en el último periodo.

#### EFFECTOS EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Mención aparte requieren, por último, los efectos del empleo inmigrante en el marco de la economía sumergida. Aunque el primero no tiene por qué asociarse indefectiblemente a ésta, es innegable la presencia de un importante volumen de extranjeros en situación administrativa irregular, la mayoría empleados de manera informal. Además de obstaculizar la integración laboral de los inmigrantes, la economía sumergida tiene consecuencias muy negativas para el normal funcionamiento del mercado de trabajo, como el aumento de la segmentación, la degradación de las condiciones laborales, la exclusión social, la competencia desleal entre empresas, la pérdida de ingresos y el incremento del gasto en protección social derivado del reconocimiento de prestaciones universales.

También hay que recordar la distorsión que introduce esta circunstancia en el estudio de los salarios. En la medida en que los inmigrantes hayan contribuido a aumentar el volumen de este tipo de empleo, es posible que se haya producido un

efecto «a la baja», tanto en los salarios como en las condiciones de trabajo en sentido más amplio.

No obstante, en lo que respecta al empleo de trabajadores inmigrantes en la economía informal, es preciso distinguir realidades claramente diferenciadas. Por un lado, supuestos de contratación que respetan las condiciones legales y de convenio, pero que no se realizan en la economía formal, a menudo por la ausencia de las correspondientes autorizaciones administrativas del trabajador. En estos casos, la Unión Europea ha recomendado aplicar las políticas generales destinadas a prevenir y combatir el trabajo no declarado, incentivando el recurso del empleador a los instrumentos legales de contratación. Por otro lado, es muy distinto el caso, contemplado no sólo en las normas laborales sino incluso en las penales, de condiciones laborales que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos que tengan reconocidos legal o convencionalmente los trabajadores, circunstancia a la que los inmigrantes sin autorización para trabajar son más vulnerables y que podrían considerarse situaciones de explotación.

Evidentemente, las consecuencias negativas del empleo irregular de inmigrantes para el conjunto de la sociedad y del mercado se acompañan de una serie de ventajas para los sujetos involucrados en las situaciones de empleo irregular (por un lado, para la cobertura de necesidades productivas o como forma de ahorro de costes y, por otro lado, como forma de obtención de rentas e incluso por la expectativa de una ulterior regularización), ventajas que parece que en muchos casos compensan el riesgo de ser sancionado, en el caso de los empleadores que recurren a estas prácticas, y de ser expulsado del país, en el caso de los extranjeros que trabajan sin autorización. Pero es difícil que la suma de las ventajas individuales compense las pérdidas para el conjunto.

#### EL PAPEL DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Todo este panorama de cambios sociales vinculados a la inmigración requiere la articulación de políticas de carácter integral, sustentadas en el máximo nivel de consenso que favorezca su solidez, continuidad y eficacia. Con todo, hay que tener en cuenta que la inmigración es un fenómeno omnipresente en la historia de la humanidad y, por tanto, que un enfoque realista obliga a admitir que hay dimensiones de esa realidad que escapan al ámbito de intervención de la política de inmigración. Más que aspirar a controlar el fenómeno en su totalidad, uno de los principales retos de la agenda pública en toda la Unión Europea es gestionar adecuadamente la nueva situación, garantizando el mantenimiento de la cohesión social.



## POLÍTICAS COMUNITARIAS

En este contexto, la política comunitaria en materia de inmigración es todavía un proyecto que avanza con dificultades, debido, entre otras razones, a las diferentes posiciones de los países miembros. Hasta el momento, los cuatro pilares de lo que sería la política comunitaria de inmigración (gestión de flujos migratorios, cooperación con terceros países, política de asilo y trato justo a los extranjeros) han sido competencias propias de cada país, aunque se hayan producido algunos avances reseñables. Ante la lentitud de este proceso, las políticas migratorias nacionales siguen respondiendo también a sus distintas realidades y experiencias previas. Del mismo modo, la demanda de trabajadores extranjeros guarda relación con la estructura económica y el peso de los distintos sectores y actividades en cada país, lo que explicaría que, junto a la demanda registrada en sectores tradicionales en los que es difícil encontrar candidatos nacionales, algunos países del centro y norte de Europa estén adoptando medidas selectivas para facilitar la cobertura por extranjeros de puestos de elevada cualificación, por ejemplo en el ámbito de las TIC y la investigación. En cambio en los países del sur, incluida España, que cuentan con un elevado nivel de desempleo, una fuerte presencia del sector primario y terciario y una posición relativa más débil en I+D+i, la demanda se sigue orientando hacia la cobertura de puestos que no requieren cualificación específica. Pese a estas diferencias, es posible percibir algunos elementos comunes en las políticas de inmigración, como la preocupación por intensificar los controles en las fronteras y vincular la ordenación de los flujos migratorios a la situación del mercado de trabajo.

La perspectiva inminente de una Unión ampliada plantea el interrogante de los flujos migratorios procedentes de estos países, cuyos ciudadanos dejarán de engrosar las cifras de «inmigrantes extracomunitarios» por aplicación de la libertad de circulación de personas y trabajadores en el marco de la Unión Europea. De cualquier modo, no hay que olvidar que el Tratado de Adhesión permite a los Estados miembros mantener las restricciones a la inmigración durante un periodo transitorio de dos años, ampliables a tres más, que podrían incluso prorrogarse otros dos más si se observaran distorsiones significativas en el mercado de trabajo, posibilidad a la que se están acogiendo la mayoría de los países miembros.

En el caso de España, se han producido cambios derivados de la normativa comunitaria sobre todo en los aspectos de control de fronteras, pero apenas cabe hablar de repercusiones de esta normativa en materia de acceso al empleo de los trabajadores extranjeros en España, puesto que ésta es una competencia exclusivamente nacional, por el momento. Es más, las líneas directrices del

actual proyecto de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia apuntan a la futura extensión a nivel comunitario de los principios que ya rigen la política española de extranjería en este ámbito: la admisión de trabajadores extranjeros vinculada a la falta de candidatos en el mercado nacional y la suscripción de contratos en origen salvo para los que residan legalmente en la UE.

En el ámbito de la integración social y la no discriminación de los extranjeros, cabe destacar la incorporación al ordenamiento español de la Directiva 2000/43/CE, del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. La trasposición de esta Directiva se ha llevado a cabo al margen de los cauces habituales de consulta y participación con los interlocutores sociales, con lo que se ha perdido la oportunidad de contar con su aportación en la definición concreta del contenido de la norma comunitaria. A título de ejemplo, la configuración, composición y las competencias asignadas al Consejo para la Promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico suscitan dudas respecto al marco futuro de su coexistencia con otros ámbitos de representación social con funciones similares en materia de inmigración, como el Foro para la integración social de los inmigrantes. En este sentido, el CES considera necesario revisar el esquema vigente de representación institucional en este ámbito, a fin de evitar la duplicidad de funciones y la consiguiente pérdida de eficacia en el desempeño de las mismas. En particular, la especificidad de las materias laborales aconsejaría reservar su tratamiento a un ámbito estable de representación institucional en materia de inmigración, propio de los interlocutores sociales.

#### MARCO REGULADOR DEL ACCESO AL TRABAJO DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

El marco regulador del acceso de los extranjeros no comunitarios al trabajo en España debería ser un instrumento fundamental en el marco de la política de inmigración. Uno de sus objetivos centrales es contribuir a facilitar la cobertura legal de las contrataciones de extranjeros que responden a las necesidades productivas que no pueden ser satisfechas por el mercado de trabajo español.

Tanto el régimen inicial de concesión de los permisos de trabajo (el denominado, régimen general) como el sistema de contingente y el de contratación de trabajadores temporales en origen son instrumentos válidos para tal fin que, no

obstante, requieren mejoras procedimentales y de gestión. En todo caso, también hay que tener en cuenta que la existencia de un elevado volumen de situaciones de irregularidad influye en el funcionamiento de los instrumentos de entrada y permanencia regular en España.

Las referidas mejoras deberían centrarse en reforzar los siguientes principios:

- Claridad y sencillez en el procedimiento, agilidad en la tramitación y contacto más estrecho y permanente con los empleadores.
- Simplificación y unificación de la gestión, de manera que el sistema gane en eficacia y credibilidad, garantizando el marco de derechos de los trabajadores y la cobertura de las necesidades de mano de obra de los empresarios. A este respecto, debería funcionar una unidad o ventanilla única que concentre, coordine y simplifique todos los trámites a realizar.

Un requisito imprescindible para la adecuada gestión de estos procedimientos es mejorar la eficacia y la coordinación de los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia. Es necesario que cuenten con recursos humanos suficientes y cualificados, para atender a la importante demanda de gestión que exige el fenómeno migratorio. A estos efectos, deberían considerarse las áreas y unidades que es preciso reforzar, tanto en España como en los países de origen (básicamente la actuación de la Dirección General de Migraciones, los Servicios Públicos de Empleo, las oficinas de extranjeros y los Consulados), así como la formación que se requiere para actuar en este ámbito.

Especialmente importante es reforzar los instrumentos de conexión entre la oferta de mano de obra extranjera y las demandas del tejido productivo español. En este sentido, es necesario mejorar la actuación de los Servicios Públicos de empleo en los distintos momentos de su intervención en los procedimientos de acceso de los extranjeros al trabajo en España: el contingente y el procedimiento específico para trabajadores temporales (respecto al cálculo de la «situación nacional de empleo» y la actividad de las Comisiones provinciales que finalmente autorizan las ofertas) y el denominado régimen general (fundamentalmente respecto a la certificación individual de la inexistencia de desempleados del mercado de trabajo español que respondan al perfil del puesto de trabajo para el que se solicita autorización laboral).

A este respecto, puesto que la demanda de trabajadores extranjeros arroja una acusada concentración sectorial, una vía que convendría explorar para agilizar y coordinar más adecuadamente la entrada y permanencia regular en España de los extranjeros es la realización de contratos programa o convenios de ámbito secto-

rial estatal que enmarquen una colaboración reforzada entre la Dirección General de Inmigración, los Servicios Públicos de Empleo y las organizaciones empresariales y sindicales de los sectores que concentran la mayor parte de las ofertas de empleo para trabajadores inmigrantes.

Con este tipo de convenios de colaboración, podrían articularse actuaciones encaminadas a la selección e incluso formación de trabajadores extranjeros en los países de origen, que diesen respuesta a las necesidades de nuestro mercado laboral.

#### EL CONTINGENTE DE TRABAJADORES EXTRANJEROS

El contingente de trabajadores extranjeros ha experimentado cambios positivos en cuanto a su configuración y su gestión, a partir de las reformas introducidas a raíz de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y el RD 864/2001. En efecto, tras la interrupción de dos años de la convocatoria del contingente con motivo de las regularizaciones extraordinarias en los años 2000-2001, a partir de la convocatoria para el año 2002 el contingente pasa a fundamentarse en la oferta de puestos de trabajo concretos (y no en un «cupo de trabajadores» como ocurría con anterioridad) y vinculados a la firma de un contrato de trabajo en el país de origen, garantizándose así su orientación exclusiva a la contratación de trabajadores extranjeros que no se hallen en España.

Asimismo, la nueva concepción del contingente daba respuesta positiva a algunas de las sugerencias que realizó el CES en su Informe 1/2000 sobre la movilidad geográfica. Así, se ha intentado racionalizar el procedimiento de cálculo de los puestos de trabajo (ya no personas) requeridos y sus características a partir de estimaciones procedentes de los propios sectores productivos. Y sobre todo, se ha dotado al procedimiento de una mayor transparencia, siendo hoy en día un mecanismo de acceso al trabajo de los extranjeros en cuyo procedimiento se contempla la participación de los agentes sociales.

Sin embargo, este funcionamiento no resulta aún plenamente satisfactorio, dado que ni garantiza suficientemente los derechos de los trabajadores extranjeros ni supone siempre una respuesta idónea a las necesidades de las empresas. Cabe señalar problemas de distinta naturaleza que concurren tanto en la fase de determinación del contingente como en su gestión posterior. No se pueden depositar en el contingente todas las expectativas de racionalización del acceso de los extranjeros al trabajo en España, por cuanto la mayor parte de las autorizaciones para el trabajo se conceden a través del régimen general y no de la vía

del contingente, situación en la que, de alguna manera, influye la existencia de una importante bolsa de trabajadores extranjeros en situación administrativa irregular.

Unido a lo anterior, la experiencia acumulada en el escaso tiempo de rodaje del contingente a partir de su modificación por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, aconseja introducir una serie de mejoras en su gestión a fin de procurar la consolidación y perfeccionamiento de este procedimiento.

Los principales problemas surgidos en la *fase de determinación* del contingente han tenido que ver con la novedad del procedimiento, la premura en los plazos para realizar las estimaciones, las dificultades para determinar anticipadamente las necesidades así como la disparidad de los criterios aplicados en las comisiones ejecutivas provinciales del INEM que, en ocasiones, conducen a discrepancias entre el contingente aprobado y el solicitado o incluso a la no aprobación de contingentes para algunas provincias.

Convendría por ello incorporar en esta fase mejoras tendentes a facilitar la intervención de las organizaciones sindicales y empresariales, de modo que el contingente finalmente aprobado se ajustara más adecuadamente a las necesidades efectivas. Algunos aspectos que contribuirían a mejorar el funcionamiento del contingente en esta fase serían: un calendario detallado con plazos suficientes para los informes empresariales y el análisis en las comisiones ejecutivas provinciales del INEM; la mejora en la información que se facilita con carácter previo al informe de las Organizaciones Empresariales, así como una mayor amplitud de los plazos para el contraste de la propuesta final.

Por su parte, en la *fase de gestión* posterior, el desconocimiento del procedimiento, su rigidez y duración, la dificultad de las empresas para desplazarse al exterior, la desconfianza en firmar contratos sin haber tenido previamente un contacto directo con los trabajadores, la multiplicidad de pasos e instancias involucradas, la falta de información a las empresas y de contacto directo con el órgano de selección o la toma de decisiones al margen de la voluntad empresarial, han sido algunos de los problemas que han llevado a que muchas empresas que confiaban en cubrir sus necesidades por esta vía hayan desistido de su pretensión inicial.

Por todo ello, el procedimiento del contingente en esta fase debe mejorarse mediante la simplificación y agilización de trámites; la creación o refuerzo de unidades de gestión de ofertas en los países emisores de inmigración; el refuerzo del contacto directo y personalizado con las empresas, especialmente mediante la

unificación de instancias de interlocución tanto en el ámbito provincial como en el país de origen, así como un margen más amplio de autonomía de las empresas en el proceso de selección que se aproxime al que tiene en el mercado nacional. Además, sería deseable la ampliación del ámbito de las ofertas nominativas, actualmente muy restringido.

Los mecanismos para reasignación del cupo a distintos territorios y de ampliación del contingente han tenido un resultado desigual. Así, mientras la reasignación ha ido progresivamente convirtiéndose en un elemento de flexibilidad que ha mejorado la gestión, las previsiones para la ampliación del contingente no han permitido que ésta se haya producido en casi ningún supuesto. A este respecto, es preciso recordar el carácter orientativo de las cifras del contingente, que debieran permitir, en función de las ofertas reales que se vayan recibiendo o incluso de las tramitadas a través del régimen general, las adaptaciones necesarias, incluida su ampliación, de manera más rápida y flexible.

#### PROCEDIMIENTO DE TEMPORADA

En cuanto a los permisos de temporada, englobados en las cifras del contingente pese a contar con un procedimiento específico, es preciso reconocer la mejora en su gestión. No obstante, la identidad propia de este procedimiento al margen del contingente justificaría su exclusión de la Resolución que regula éste y aconsejaría su mantenimiento como figura diferenciada en el futuro Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. A este respecto, debería tenerse en cuenta el carácter abierto de este procedimiento, evitando la duplicidad en la cuantificación y presentación de las ofertas que se da en la actualidad (en la fijación inicial del contingente y, posteriormente, en los tres meses anteriores al comienzo de la campaña), en coherencia con el objetivo de simplificación de los procedimientos que informa las últimas reformas.

Algunos de los problemas detectados en los últimos ejercicios tienen que ver con cuestiones como la definición del concepto de temporada y su alcance en las distintas actividades o sectores.

Por otro lado, la adecuada cualificación del trabajador inmigrante es clave para responder a las expectativas de la empresa y, consecuentemente, para su integración laboral, mantenimiento del trabajo e incluso de promoción profesional. Los programas de formación para el empleo en el país de origen pueden ser un mecanismo adecuado para contribuir a esa mejor integración, al tiempo que, en combinación con los contingentes, pueden facilitar la selección en los países de origen. La articulación de

estos programas, mediante convenios bilaterales o en colaboración con los sectores productivos que concentran mayor necesidad de mano de obra inmigrante, debiera ser una de las medidas a adoptar en el marco de las políticas migratorias.

#### EL RÉGIMEN GENERAL

Pese a los sucesivos intentos de simplificación procedimental y a la agilización de los trámites, el régimen general sigue adoleciendo de una gran complejidad en su regulación, agravada por la confusión generada por la proliferación de normas de distinto rango en muy poco tiempo. Así, la lentitud y falta de claridad en el procedimiento de gestión, incluso una vez obtenida la certificación sobre la situación nacional de empleo, sigue siendo el principal problema que afecta al régimen general, ya que las resoluciones se producen en un plazo muy posterior a la presentación de las solicitudes.

En este sentido, deberían adoptarse las medidas necesarias para que toda empresa que tenga una oferta de trabajo, que no pueda ser satisfecha en el plazo fijado en el mercado nacional, pueda cubrirla por procedimientos ágiles que permitan la contratación de inmigrantes desde sus países de origen en un plazo breve.

Además de la lentitud en la emisión de las resoluciones, la práctica administrativa en este ámbito se caracteriza por la saturación de las oficinas de extranjería, provocando situaciones prolongadas de incertidumbre en las expectativas de los sujetos implicados, incluso cuando se trata de procedimientos relativamente sencillos, como la renovación de las autorizaciones para el trabajo cuando existe un contrato o una oferta de empleo en vigor.

Por otro lado, es difícil aventurar cómo ha sido el funcionamiento del régimen general en la práctica por cuanto la información disponible al respecto es limitada y, además, a partir del traspaso de competencias en materia de extranjería desde el Ministerio de Trabajo al Ministerio del Interior, han variado los datos que se ofrecen de divulgación general. En cualquier caso, el grado de actualización de los mismos (el año 2001, respecto a los permisos de trabajo concedidos anualmente y el año 1999, respecto a los permisos de trabajo en vigor al final de cada año) es insuficiente para analizar los efectos de las últimas reformas y, en particular, el funcionamiento de este régimen una vez cerrados los últimos procesos de regularización. Pese a las solicitudes de información cursadas por el CES, no ha sido posible conseguir una mayor actualización y desagregación de estos datos. A diferencia de lo que ocurre con el contingente, en relación al funciona-

miento del régimen general no existe un procedimiento formalmente establecido de participación de los agentes sociales.

Algunos aspectos concretos de la práctica administrativa, por otro lado, plantean diversos problemas para la cobertura de necesidades de mano de obra para las que no existen demandantes de empleo en el mercado nacional.

La supeditación legal a la situación nacional de empleo (art. 38.1 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero) está condicionada por la gestión de las oficinas de los Servicios Públicos de Empleo. Así, unido al hecho de la propia complejidad, indefinición y ausencia de criterios claros respecto al concepto de «situación nacional de empleo», se dan problemas prácticos en su aplicación, como la utilización de criterios y certificaciones distintas por los respectivos Servicios Públicos de Empleo, que aplican diversas interpretaciones a la «comprobación de la existencia de demandantes de empleo en el mercado nacional». De este modo, no siempre se produce adecuación efectiva de los demandantes de empleo existentes en el mercado nacional a los requerimientos y características de los puestos que se ofertan por las empresas (en términos tanto de aptitud para el puesto como de disponibilidad para la incorporación, ya sea por las características de la oferta, su consideración social, por la percepción de prestaciones u otros motivos). En este sentido, debería simplificarse y homogeneizarse el procedimiento de certificación de no existencia de candidatos en el mercado nacional, vinculándolo al hecho de no poder satisfacer la oferta en un plazo determinado (15 o 30 días).

#### POSIBILIDADES DEL NUEVO VISADO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO

En la actualidad está pendiente de desarrollo la figura del visado para la búsqueda de empleo, introducida por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. Si bien durante 2002 y 2003 se ha llevado a cabo una experiencia de un procedimiento similar en algunas provincias en relación con el sector del servicio doméstico, lo limitado de la misma y las peculiaridades del sector no permiten extraer conclusiones sólidas e impiden considerarlo como un precedente para la futura aplicación de esta nueva figura. El visado para la búsqueda de empleo puede suponer un mecanismo complementario útil para aquellas empresas que tienen más dificultades o recelos respecto a la selección en el exterior, si bien su articulación concreta plantea numerosos interrogantes que deberán ser despejados en el futuro desarrollo reglamentario, siendo deseable la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en el diseño y seguimiento de esta nueva figura. La ubicación de este procedimiento en el marco del contingente, el



colectivo al que va dirigido o los mecanismos de tutela y seguimiento durante el proceso de búsqueda de empleo, son sólo algunos de los aspectos de este nuevo visado que plantean dudas y que deberían ser objeto de análisis en ese contexto.

En todo caso, su novedad aconsejaría una introducción gradual, en coordinación con determinados sectores y territorios que pueden concentrar estas necesidades, y utilizando los instrumentos de intermediación previstos en el marco de la Ley de Empleo una vez que los trabajadores se encuentran en España.

#### MECANISMOS DE ACCESO AL EMPLEO DE LOS EXTRANJEROS Y NECESIDADES DEL MERCADO DE TRABAJO

El régimen general y el contingente están concebidos para gestionar la obtención de las correspondientes autorizaciones administrativas previo cumplimiento de todos los requisitos exigidos en el marco de la ordenación de los flujos migratorios fundamentalmente desde el país de origen.

Sin embargo, existen circunstancias específicas tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta de trabajo, para las que dichos instrumentos no ofrecen una respuesta adecuada y que, inevitablemente, conectan directamente con el problema de la inmigración y el empleo irregular.

Desde el punto de vista de los requerimientos del mercado de trabajo, el CES comparte la validez de la aplicación preferente de los principios de contratación en origen de los extranjeros no comunitarios y del criterio de la situación nacional de empleo, a salvo de las excepciones previstas por la legislación vigente. No obstante, es preciso reconocer que ambas exigencias no siempre se ajustan a las características de determinadas ocupaciones con una demanda creciente en nuestro país y en las que existe escasez de candidatos en el mercado español.

La eficacia de los métodos de estimación de la situación nacional del empleo utilizados habitualmente es relativa, teniendo en cuenta la baja proporción de la oferta global de empleo que se gestiona a través de los Servicios Públicos de Empleo y la necesidad de mejora de sus acciones de intermediación, interconexión a nivel estatal, contacto con las empresas, etc. Por tanto, la aplicación de este método sin tener en cuenta otro tipo de criterios perjudica la cobertura de una demanda que, en la práctica, puede ser superior a la registrada por los Servicios Públicos de Empleo.

Desde el punto de vista de las situaciones en que pueden encontrarse los extranjeros, hay que tener en cuenta que, en la práctica, la línea que separa regu-

laridad e irregularidad es muy endeble en algunos casos, pudiendo pasarse de una situación a otra en el momento de la expiración de un permiso y su necesaria renovación. En este caso, el trabajador extranjero debe contar con un contrato u oferta vigente en el momento preciso de la renovación, requisito de difícil acreditación cuando se trata de actividades de duración determinada o de carácter discontinuo. La falta de renovación de muchas de las autorizaciones concedidas en los procesos de regularización extraordinaria es otro ejemplo del carácter intermitente de la situación de irregularidad en muchos casos. Las sucesivas reformas de la normativa de extranjería dificultan no sólo el acceso a la legalidad de los extranjeros que han entrado y permanecen irregularmente en España, lo cual sería consecuente con los principios que rigen la legislación de extranjería, sino la recuperación de la situación de regularidad administrativa en supuestos en que se ha perdido circunstancialmente, pero existe o puede existir a corto plazo una incorporación real al mercado de trabajo.

Por otro lado, pese a que el objetivo de toda la política de inmigración es la obtención de las correspondientes autorizaciones administrativas preferentemente desde el país de origen, el hecho de estar en posesión de dichas autorizaciones por parte del trabajador no impide que su acceso a un puesto de trabajo se pueda realizar al margen de la legalidad vigente en materia laboral y de Seguridad Social. Para la tramitación de la autorización se exige la acreditación de una oferta de empleo no vinculante que en ocasiones no llega a materializarse en un contrato.

#### INMIGRACIÓN IRREGULAR Y REGULARIZACIONES EXTRAORDINARIAS

En conexión con todo lo anterior, es ineludible una última reflexión sobre las soluciones al problema de la inmigración irregular y sus repercusiones en el mercado de trabajo y la protección social. Es preciso reconocer la existencia de este fenómeno y articular respuestas permanentes y efectivas al mismo, siendo éste uno de los principales desafíos de la política española y europea de inmigración.

Pese a la asunción generalizada de la gravedad del problema, no existe consenso sobre la forma de abordarlo. Hasta el momento, la principal respuesta a la presencia de los extranjeros que residen irregularmente en España ha sido de tipo coyuntural, mediante la convocatoria de sucesivas regularizaciones generales extraordinarias, que han hecho aflorar de forma masiva este tipo de situaciones. Se trata de una vía muy cuestionada que plantea un dilema importante: si por una parte representa una solución pragmática a una situación grave de

hecho con repercusiones socioeconómicas muy negativas, como es la existencia de bolsas importantes de extranjeros en situación administrativa irregular, por otra, generan la confianza entre estos últimos de que siempre habrá una próxima regularización extraordinaria que les dé opción a las correspondientes autorizaciones.

Unido a lo anterior, las regularizaciones parecen realizarse bajo una premisa que en la práctica nunca se llega a materializar por completo, pese a las mejoras introducidas: el ideal de que a partir de la última regularización funcionarían adecuadamente los instrumentos de ordenación de flujos migratorios (canalización de todas las necesidades del mercado a través del contingente y del régimen general, por un lado y, por otro, control de flujos en las fronteras que impedirán la llegada de nuevos inmigrantes sin las correspondientes autorizaciones administrativas, así como control de situaciones de irregularidad dentro del país). Además, tampoco se ha conseguido completar el trasvase a la economía formal de todos los trabajadores extranjeros empleados irregularmente con anterioridad a las regularizaciones. Ello da lugar a nuevas convocatorias de regularización masivas para evitar la fractura social que produce el engrosamiento del volumen de personas en situación irregular.

Este proceso, aparentemente de difícil contención, se agudiza por la práctica ausencia de mecanismos individuales de regularización en determinadas circunstancias. Por una parte, las sucesivas reformas normativas han ido encaminadas, precisamente, a evitar que contingente y régimen general sirvieran para legalizar situaciones previas de irregularidad. Por otra, las últimas reformas de la normativa han limitado considerablemente las posibilidades de utilización a tal fin de la denominada vía de arraigo establecida en el artículo 31 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Ésta era la única previsión legal que reconocía la posibilidad de regularización individual de situaciones de irregularidad en determinadas circunstancias en las que se demostrara, entre otros requisitos, además de un prolongado periodo de permanencia en España, una vinculación real con el mercado de trabajo. Tendrán gran relevancia, a este respecto, tanto la manera en que se regule esta figura en el próximo Reglamento de ejecución como la forma en que se aplique en la práctica administrativa.

En todo caso, el CES considera deseable que en dicho desarrollo reglamentario se mantengan al menos los requisitos para la obtención de un permiso de residencia temporal por la vía de arraigo tras tres años de residencia efectiva en España, tal como están regulados en el vigente artículo 41.2.d) del Reglamento, es decir, como una posibilidad individual y excepcional de obtención del permiso de residencia temporal cuando se acredite una situación de arraigo, considerando

como tal la incorporación real al mercado de trabajo y los vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles, sin exigir la concurrencia simultánea de ambos requisitos.

Por todo lo anterior, el CES considera que un enfoque realista de la política de ordenación de los flujos migratorios laborales debería tender a la consolidación de los instrumentos existentes (básicamente contingente y régimen general), introduciendo en los mismos las pertinentes mejoras que contribuyan a su correcto funcionamiento y a una mayor transparencia en su gestión. A este respecto, además de las sugerencias específicas ya realizadas, sería positivo introducir elementos de mayor flexibilidad que permitieran dar respuesta a situaciones individuales específicas, en las que existe una vinculación real y efectiva al mercado de trabajo, adoptando al mismo tiempo las medidas adecuadas para evitar el denominado «efecto llamada».

Como complemento a lo anterior, y además de reforzar los controles en las fronteras y potenciar la contratación en origen, una adecuada política de lucha contra la inmigración irregular debería acompañarse de un reforzamiento de los mecanismos de control de las infracciones relacionadas con la contratación irregular de extranjeros, en particular, la ya de por sí escasa dotación de la Inspección de Trabajo debería incrementarse con los necesarios medios y recursos para el cumplimiento de sus objetivos en este ámbito.

El CES considera que, en los supuestos de explotación laboral de trabajadores no comunitarios sin autorización para trabajar, habrían de extenderse, con las debidas adaptaciones, los contenidos y efectos del sistema de protección a las víctimas previsto en el artículo 59 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, favoreciendo de esta forma la erradicación de conductas tipificadas como delito en el ámbito laboral, y facilitando con ello la documentación a los trabajadores que colaboren con las autoridades competentes en estos supuestos.

En todo caso, los aspectos laborales son una dimensión fundamental pero no la única de una política integral en materia de inmigración que, más allá de soluciones coyunturales, todavía está por construir. No existe una respuesta única para un fenómeno multidimensional como el de la inmigración, sino que son múltiples y variados los mecanismos y los campos de intervención posibles. A tal efecto, es requisito imprescindible la consecución del más amplio consenso posible entre todos los agentes políticos y sociales.



## ANEXO I

### FUENTES ESTADÍSTICAS PARA EL ESTUDIO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

---

#### FUENTES NACIONALES

Las fuentes denominadas *censales* se elaboran a partir de registros administrativos o recuentos exhaustivos de población, siendo las más representativas el Padrón Municipal y el Censo de Población:

- *Padrón Municipal*. Según su propia definición es «el registro administrativo donde constan los vecinos del municipio», y recoge las cifras oficiales de población con carácter anual desde la Renovación padronal de 1996, obteniéndose la Revisión del Padrón Municipal con referencia al 1 de enero de cada año y cuya primera Revisión se realizó a 1 de enero de 1998. Su formación, mantenimiento, revisión y custodia corresponde a los respectivos Ayuntamientos, que remiten, por medios informáticos o telemáticos, las variaciones mensuales producidas al Instituto Nacional de Estadística. Posteriormente, el INE contrasta la cifra de población de cada municipio con los resultados de la revisión anual, y procede a su explotación estadística.

El Padrón facilita datos nacionales, autonómicos y provinciales correspondientes al periodo comprendido entre 1996 y las últimas cifras disponibles, pudiendo obtenerse una desagregación por sexo y país de nacionalidad en todos los casos, y por grupos quinquenales de edad para los nacionales. Según sus datos, la población extranjera ascendía en 2002 a 1.977.946, de los cuales 1.587.527 se encontraban en el grupo de edad comprendido entre 15 y 64 años.

A partir de la modificación de la normativa padronal de 1996, que establece un modelo nuevo de gestión continua e informatizada coordinado desde el INE, es posible detectar duplicidades o inscripciones indebidas a través de operaciones de control.

- *Censo de Población y Viviendas*. Competencia exclusiva del INE. Desde 1768 realiza un recuento de la población española, habiéndose publicado a partir de 1900 cada 10 años y siendo el correspondiente a 2001 —decimosexto, con fecha censal referida a 1 de noviembre de 2001—, producto de una larga maduración que tuvo su origen en el Anteproyecto presentado en 1998. Su elaboración se basa en un recorrido exhaustivo de agentes censales por todo el territorio español, operación apoyada en los datos de los Padrones municipales, y sirve para controlar la precisión de dichos datos padronales introduciendo las rectificaciones oportunas. Por tanto, esta fuente constituye buena herramienta de contraste para detectar duplicidades y personas no inscritas en los padrones, es decir, constituye una fuente adicional de actualización del Padrón, aunque no automática: la propuesta se envía a cada Ayuntamiento y éstos remiten al INE las variaciones que considere oportuno aceptar. Sin embargo, al basarse en cuestionarios censales, ofrece cifras de población no oficiales, cuya consideración debe ser puramente estadística. Sus aplicaciones son de gran interés, en sí mismas y además por contener en sus cuestionarios preguntas relativas al mercado de trabajo. El Censo proporciona información sobre la población total y la población que reside en viviendas familiares, cifras estas últimas escasamente inferiores a las del Censo General (las 21.401 personas de diferencia habitan en viviendas colectivas).

Esta fuente proporciona datos nacionales, autonómicos y provinciales, desagregados según las variables edad, estado civil y nivel formativo, relativos a extranjeros residentes en viviendas familiares. Además, ofrece tasas de actividad, paro y escolarización calculadas para el total de la población extranjera. Las cifras referidas a 2001 recogen una población extranjera de 1.572.017, elevándose a 1.264.713 el grupo entre 15 y 64 años.

- *Estadística de Variaciones Residenciales*, elaborada por el INE. Recoge y explota la información relativa a altas y bajas en los padrones municipales de habitantes por cambios de residencia, y está considerada como una

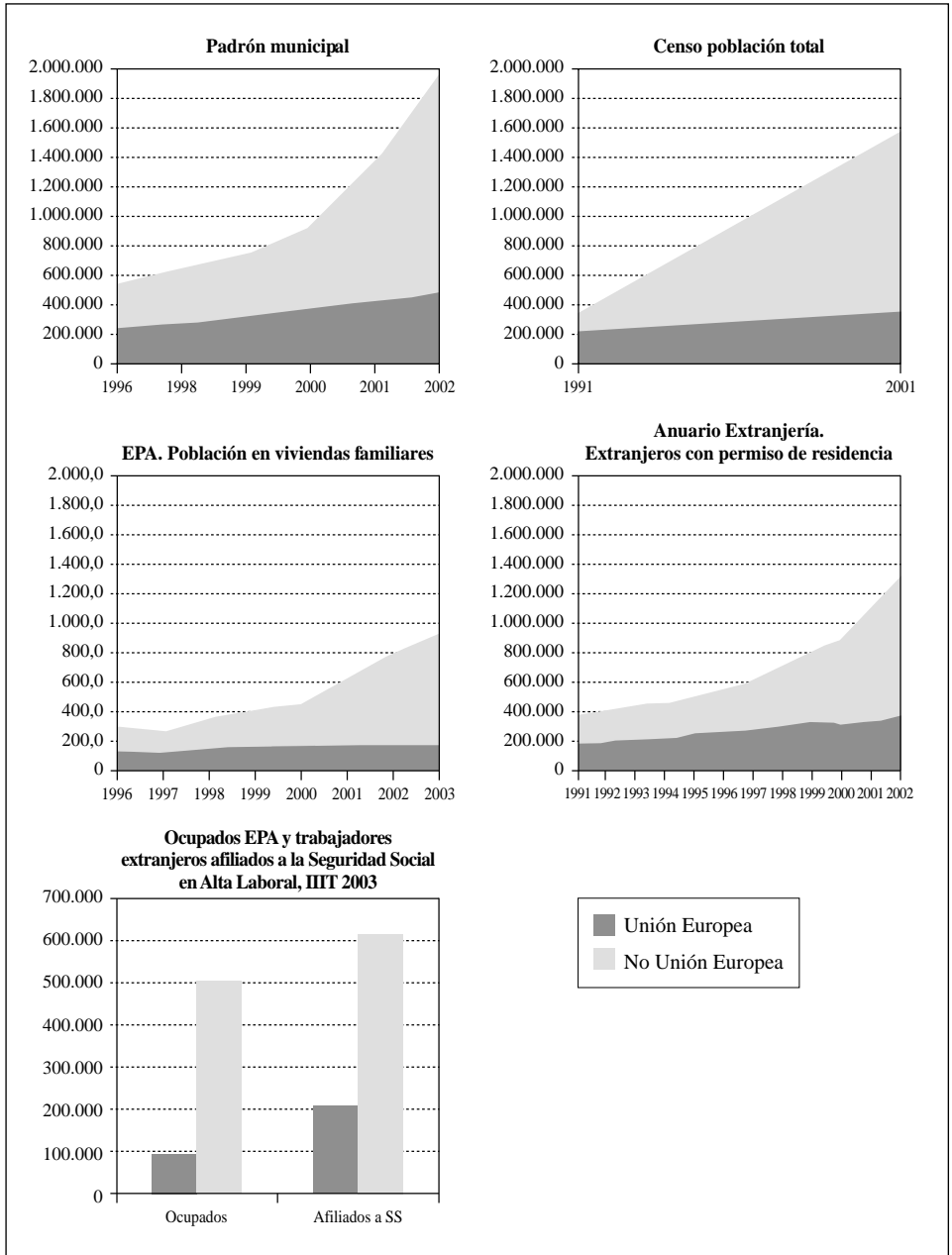
estadística de flujos migratorios, ya que refleja el número de movimientos producidos, disponiendo de datos a partir de 1992 y hasta 2001.

Otro procedimiento utilizado para el análisis estadístico es el aplicado en las fuentes denominadas *muestrales*, diseñadas a partir de encuestas efectuadas sobre un grupo o muestra poblacional, y cuyos datos se consideran representativos del conjunto aplicando distintas técnicas estadísticas:

- *Encuesta de Población Activa*, investigación continua realizada por el INE, a partir de una muestra inicial real de unas 60.000 familias, lo que equivale a 200.000 personas. Según su metodología, la población extranjera residente en viviendas familiares en España era en el segundo trimestre de 2002 de 794.800 personas, de las que 661.500 se encontraban entre 16 y 56 años, y para 2003 estas cifras se elevan a 1.091.200 y 836.100 respectivamente. La EPA recoge a la población extranjera que reside en viviendas familiares según sexo, grupos de edad, estado civil, nivel de formación y nacionalidad, o según sexo, tiempo de residencia en España y nacionalidad.
- *Encuesta de Migraciones*, explotación específica de la EPA elaborada por el INE. Persigue conocer la intensidad y características de los movimientos migratorios e inmigratorios; a diferencia de la EVR, recoge el número de migrantes implicados, y no el de migraciones, y contiene información de los inmigrantes en relación al mercado laboral. Es decir, cruza variables demográficas básicas (sexo, edad, estado civil, estudios terminados y tiempo de residencia en España) con otras relacionadas con la actividad económica (situación de actividad, ocupación, situación profesional, sector de actividad, tasas de actividad y paro). Según los datos recogidos por esta Encuesta, el número de extranjeros que en 2002 habitaban en viviendas familiares se elevaba a 984.100. Por otro lado, hay una serie de registros administrativos que proporcionan información sobre el número y características de los extranjeros que han cumplimentado determinadas exigencias y procedimientos de carácter administrativo, como la afiliación a la Seguridad Social o la tramitación de los permisos de residencia y trabajo. A este respecto, hay que tener en cuenta:
  - *Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral*, con información procedente de la explotación estadística del fichero de afiliación de trabajadores a la Seguridad Social. La gestión corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social y al Instituto Social de la Marina, y la explotación se realiza por la Subdirección de Informática de la Tesorería General de la Seguridad Social (MTAS). La afiliación a la SS es obligatoria para las personas que ejercen en España su actividad. Esta cifra, que



GRÁFICO A1.1

**CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA RESIDENTE EN ESPAÑA  
SEGÚN DIVERSAS FUENTES**


recoge a extranjeros mayores de 16 años con permiso de residencia o autorización de estancia y autorización administrativa para trabajar, ascendía en diciembre de 2002 a 831.658, y en noviembre de 2003 a 963.055.

- *Permisos de trabajo a Extranjeros*, se trata de una fuente estadística específica en este ámbito, cuyos datos proceden de los impresos de solicitud de permiso de trabajo y residencia, información gestionada por las Dependencias Provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales (Delegaciones de Gobierno), las Oficinas de Extranjeros o la Dirección General de Ordenación de Migraciones, según el caso, que, una vez resueltos los expedientes, transmiten su contenido a la Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales del MTAS. El total de permisos concedidos en 2000 fue de 292.120.

En la actualidad y a partir de su creación en 1994<sup>68</sup>, el Observatorio Permanente de la Inmigración es el órgano encargado oficialmente de la recogida y análisis de información, así como de la elaboración de estudios y publicaciones en relación a los movimientos migratorios en España. En 1977 su gestión fue atribuida posteriormente al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales<sup>69</sup>. Posteriormente, en 2000, se crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración<sup>70</sup>, a la que se encuentra adscrito este Observatorio Permanente de la Inmigración desde que así lo dispuso el Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, que modifica las competencias del Ministerio del Interior.

Esta circunstancia afectó a los contenidos ofrecidos por la que tradicionalmente había sido una de las principales fuentes de datos de inmigración, el *Anuario de Migraciones*, que pasaron a ser parte del contenido del *Anuario Estadístico de Extranjería*.

- *Anuario de Migraciones*, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, recogida la información procedente de las diversas fuentes, entre otras la DG de Policía (Ministerio del Interior), el INE o el IMSERSO. Recoge, entre otros aspectos, la población de residentes extranjeros en España, señalando que desde 1991 las series sólo contabilizan los permisos de residencia vigentes a 31 de diciembre de cada año. Además, facilita cifras relativas a residentes y alumnado extranjero, contingente o a rea-

---

<sup>68</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994, que aprueba el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes.

<sup>69</sup> Real Decreto 140/1997, de 31 de enero.

<sup>70</sup> El organismo se creó en virtud del Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, estando sus competencias determinadas por RD 1449/2000, de 28 de julio, que modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

grupación familiar. Según el Informe de 2002, la cifra de residentes extranjeros en España en 2001 ascendía a 1.109.060<sup>71</sup>.

- *Anuario Estadístico de Extranjería*, elaborado por el Observatorio Permanente de la Inmigración (Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Ministerio del Interior), a partir de los datos de permisos de residencia de la DG de Policía. En la elaboración de este Anuario se utiliza el término «residente extranjero» como equivalente a no nacionales con tarjeta o permiso de residencia en vigor, y analiza aspectos como los permisos de residencia, autorizaciones de estancia por estudios, contratos registrados, solicitudes de asilo, o concesiones de nacionalidad. El último número, recoge la cifra de 1.324.001 extranjeros en España a 31 de diciembre de 2002, de los cuales 1.093.647 tienen edades comprendidas entre 16 y 64 años.
- El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), Entidad Gestora de la Seguridad Social encargada de Servicios Sociales complementarios de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social en materia de mayores, discapacidad y migraciones, tiene encomendada la mejora del conocimiento de la realidad social de los inmigrantes, elaborando para ello estudios e investigaciones orientados al análisis de la actitud de la sociedad española hacia los inmigrantes, o al seguimiento de indicadores específicos, como los relativos a la Inmigración y el Asilo en España (publicación trimestral desde mayo 1998 a julio 2000). Estos datos se encuentran disponibles en la página web del organismo.

La sección *Inmigración y Racismo* de esta página ofrece una serie de informes sobre el tratamiento del tema de referencia en los medios de comunicación españoles (radio, televisión y prensa), que analizan su repercusión a través de la distribución de noticias de prensa en función de los contenidos o de la fuente de información, el tiempo emitido por determinadas noticias y programas de radio relativos a la inmigración, o los espacios televisivos dedicados a estos temas. Se trata de informes trimestrales elaborados entre 1995 y junio de 2003.

El *Informe Raxen*, también de edición trimestral y ofrecido desde abril de 1999, estudia aspectos relativos a «Racismo, Xenofobia, Antisemitismo e Intolerancia en España a través de los hechos», haciendo un detallado análisis tanto de las novedades europeas como de cualquier información relevante clasificada por autonomías, y suministrando además información actualizada procedente de la Comisión Europea contra el Racismo y la Into-

<sup>71</sup> La fuente de estos datos es el Balance 2001 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio del Interior. El recientemente publicado Balance, a 30 de junio de 2002, ofrece la cifra de 1.301.342 extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor.

lerancia (ECRI). Y, por último, el apartado *Documentos* facilita los enlaces a otros Informes elaborados por diversas instituciones, como el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI, 1999), así como a otros eventos como la Mesa Redonda celebrada en marzo de 2003 entre el IMSERSO y el Observatorio Europeo sobre el Racismo y la Xenofobia (EUMC).

Desde este sitio también se ofrece un enlace a diversas fuentes estadísticas oficiales nacionales, a la base internacional de datos de la OIT, a indicadores de inmigración y asilo elaborados por el IMSERSO, y a la Memoria anual del Instituto.

- El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) publicó en 1996<sup>72</sup> un estudio sobre «Actitudes ante la Inmigración», que recoge la opinión española en relación al tema de referencia, basándose en las cifras de extranjeros residentes en España aportadas por Ministerio del Interior. Más reciente es el informe *Actitudes hacia la inmigración. Relación entre las investigaciones cualitativas y cuantitativas*, publicado en 2001, y en el que se contrastan los datos que sobre este tema se recogen en diversas encuestas y estudios (núms. 1964 y 2214 del CIS, y núm. 2219 del CIRES).

El carácter discontinuo de las publicaciones impide el seguimiento de la evolución de estos parámetros.

#### FUENTES INTERNACIONALES

- *European social statistics*, elaborado por Eurostat (Comisión Europea) ofrece en la edición dedicada a la publicación de los resultados de la *Encuesta sobre Mercado de Trabajo (Labour Force Survey)*, un panorama de la población en Europa, analizado para cada país según nacionalidades, grupos de edad, nivel educativo, etc., aplicando estos criterios al ámbito del empleo, lo que da una buena idea de la situación de la inmigración en Europa. Esta misma colección publicó en 2000 un número monográfico dedicado a *Migración*, que analiza con más detalle el fenómeno al aportar además información relativa a solicitudes de asilo y refugio, o adquisición de nacionalidad.
- *Trends in international migration*, de OCDE. Los datos proceden de encuestas sobre mercado de trabajo, Eurostat, y otras fuentes estadísticas oficiales en los casos de Australia, Japón, Canadá o Estados Unidos. Su interés reside en que amplía el número de países a los que se refiere el análisis, aplicándose también a algunos países no miembros de la Organización. La publicación analiza stocks y flujos migratorios, refiriéndose especialmente al mercado de trabajo.

<sup>72</sup> Revista *Datos de Opinión* núm. 7 (Estudio 2.214, junio 1996).



## ANEXO II

### POLÍTICAS NACIONALES DE INMIGRACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UE\*

---

#### ALEMANIA

La migración neta alcanzó en 2001 las 273.000 personas, lo que supone un incremento del 63 por 100 respecto al año anterior. Respecto a la inmigración irregular, sólo se dispone de la cifra de arrestos en frontera: 28.600 en 2001, lo que supone una reducción del 9,1 por 100 respecto a 2000. El número de solicitantes de asilo, se ha reducido continuamente desde las restricciones impuestas en 1993: su número se elevó en 2001 en un 12 por 100 respecto a 2000, alcanzando las 88.300 personas, de origen fundamentalmente iraquí (19 por 100) y turco (12 por 100). Con todo, en diciembre de 2001 unos 7,3 millones de extranjeros residían en Alemania, cuyas nacionalidades de procedencia eran fundamentalmente Turquía (26,3 por 100), Yugoslavia (8,4 por 100), Italia (8,4 por

---

\* Información extractada de OCDE, *Trends in international migration*, 2003 y Council Economic and Social, *Les défis de l'immigration future*, 2003.

100), Grecia (4,9 por 100) y Polonia (4,3 por 100); y la tasa de extranjeros sobre el total de la población se ha mantenido prácticamente constante desde 1995 en el 8,9 por 100. En relación al mercado de trabajo, la tasa de desempleo de los inmigrantes extranjeros fue en 2001 del 16,4 por 100 frente a otra del 8,7 por 100 para el total de la población. En agosto de ese año, el Gobierno alemán emitió el programa denominado Tarjeta Verde, con vigencia hasta julio de 2003, que permitía a unos 20.000 especialistas en Tecnologías de la Información no nacionales de UE trabajar en Alemania durante 5 años; en enero de 2003, se registraron 60.000 solicitudes y se habían concedido 13.600 tarjetas verdes.

En cuanto a la regulación, la Ley de 1 de julio de 1993 reformó el derecho de asilo, de forma que los solicitantes podían permanecer en el país tanto tiempo como durara el proceso de la solicitud; además, se definieron algunos casos por los que la solicitud de asilo es manifiestamente infundada. Esto, más el aumento de medios por parte de la Agencia Federal para el reconocimiento de refugiados ha permitido acelerar el proceso de las solicitudes y el de los procedimientos contenciosos, resultando una disminución del número de solicitudes y un aumento de las expulsiones. En aquellas situaciones en que los refugiados, pueden regresar a su país de origen, el Gobierno Federal apoya su reintegración mediante la asistencia para encontrar un puesto de trabajo; para alcanzar este objetivo, se han firmado Acuerdos bilaterales con países como Turquía, Chile, Vietnam, Eslovenia, Croacia, Macedonia, Albania y Palestina.

Por otra parte, las leyes recientes han introducido un incremento de las sanciones aplicadas a las situaciones de entrada y al empleo irregular de extranjeros, reforzándose al mismo tiempo la vigilancia policial en los límites orientales de la frontera. En 2000 se creó una Comisión de Estudio a partir de cuyas recomendaciones se modificó, en 2002, la Ley de Inmigración, cuyas principales disposiciones hacen referencia a la estancia, la inmigración de trabajadores, la reagrupación familiar, el asilo y la integración; en lo que se refiere a la inmigración de trabajadores, no se establece un cupo fijo, si bien las personas altamente cualificadas, como informáticos, podrán beneficiarse de un permiso de estancia de larga duración. En relación a la integración, se reforzarán dispositivos ya existentes como cursos de idiomas, o cursos de introducción a la historia, la cultura y el Derecho alemán, que serán obligatorios para inmigrantes de nueva entrada y aquellos que no dominen el idioma. Los objetivos de la nueva norma son la reducción del flujo de inmigrantes, mayor selección para la concesión de documentación, contrarrestar el envejecimiento demográfico y compensar la escasez de mano de obra cualificada; según la Ley los nacionales tendrán prioridad sobre los extranjeros para ocupar puestos de trabajo. Esta Ley, que debía haber entrado en vigor en 2003, fue invalidada en diciembre de 2002 por el Tribunal Cons-

titucional Federal por motivos procedimentales, y reintroducida en el Parlamento a finales de 2003.

#### AUSTRIA

La población extranjera se ha estabilizado, debido en parte al fuerte incremento del número de naturalizaciones en 2001: a finales de ese año había alrededor de 764.300 extranjeros en Austria, lo que supone un 9,4 por 100 de la población. Los flujos de solicitantes de asilo continúan creciendo, alcanzando para 2001 la cifra de 30.000. La migración neta de extranjeros en este país alcanzó su máximo a principios de la década de 1990, con 90.000 personas, reduciéndose bruscamente a partir de entonces, hasta menos de 10.000 en 1995. El número de personas a las que se niega la entrada en la frontera se ha reducido desde la inclusión de este país en el Tratado de Schengen, contándose en 1996, 134.000 frente a las 17.600 de 2001. Por otro lado, el número de solicitantes de asilo ha experimentado una tendencia creciente a partir de 1998, de forma que entre 2001 y 2002 puede haberse producido un incremento del 13 por 100.

En el ámbito laboral, en 2001 se contabilizaron 329.000 trabajadores extranjeros, lo que suponía el 10,5 por 100 sobre el total de la población trabajadora. De ellos casi el 50 por 100 eran nacionales de Yugoslavia. La media anual de personas con permisos de trabajo temporales en 2001 fue de 31.000, de los que un 32 por 100 correspondía a ciudadanos nacionales de Europa Central y del Este.

Y en relación a la regulación del proceso migratorio, tras la reforma a mediados de 2002 de la Ley de Extranjería, se permite el acceso de trabajadores extranjeros no nacionales de UE a empleos temporales (6 meses renovables a otros 6) en industrias no estacionales. Asimismo, la Ley posibilita a los estudiantes el acceso a un empleo a tiempo parcial, tratando de legalizar el trabajo clandestino realizado con frecuencia por este colectivo. Por otra parte, desde enero de 2003, y en aplicación del denominado Acuerdo de Integración, se exige a los extranjeros no nacionales de UE tener conocimientos del idioma alemán.

#### BÉLGICA

De una población de unos 10,3 millones de personas, 847.000 eran extranjeras a 31 de diciembre de 2001. El número de inmigrantes extranjeros descendió entre 1998 y 2001, en parte debido al elevado número de nacionalizaciones, impulsado por las reformas del Código de Nacionalidad llevadas a cabo en 1998



y 2000, que facilitaban la adquisición la de nacionalidad belga. Sin embargo, la migración neta seguía siendo positiva en 2001, lo que obedece a la regularización de un elevado número de inmigrantes irregulares: el 10 de enero de 2000 entró en vigor la Ley de Regularización de ciertas categorías de extranjeros residentes en Bélgica, habiendo solicitado este estatus un total de 50.600 personas, proceso en el que llama la atención el incremento de nacionales de Marruecos y Turquía por motivos de reunificación familiar. Por su parte, entre 1998 y 2000 el número de solicitudes de asilo creció desde las casi 22.000 hasta las 42.700 en 2000, tendencia que revertió en 2001 (donde tuvieron lugar sólo 24.550 solicitudes).

En 2000 el Gobierno belga definió su nueva política de migración, según la cual se ha modificado el sistema de recepción de solicitantes de asilo simplificándose el procedimiento, y transfiriéndose la responsabilidad del proceso de solicitud a los «centros abiertos de recepción». La legislación en materia de empleo de inmigrantes fue completamente revisada mediante la Ley Marco de 30 de abril de 1999, que clarifica y simplifica las provisiones de empleo de los trabajadores extranjeros, y asegura protección legal a los empresarios. En este sentido, en mayo de 2002 Flandes adoptó un Decreto estimulando la participación proporcional en el mercado de trabajo a los no nacionales; concretamente, prevé la definición de planes de acción plurianuales para asegurar la mejor integración laboral de estos grupos. Por su parte, en Valonia, es la Oficina de Empleo la responsable de combatir la discriminación, para lo que ha desarrollado algunas iniciativas (como la identificación de nichos laborales) que posibiliten a personas de nacionalidad extranjera la búsqueda de empleo.

#### DINAMARCA

A 1 de enero de 2002 se contabilizaban 266.700 extranjeros residentes en Dinamarca, lo que supone el 5 por 100 de la población, de los que el 20,6 eran nacionales de un país de UE, y el resto se repartía entre nacionalidades de origen yugoslavo, turco e iraquí. Los flujos de inmigrantes han crecido gradualmente a lo largo de los últimos 20 años, aunque ahora tienden a reducirse. En 2001 fueron concedidos 38.600 permisos de residencia, de los que el 34 por 100 se obtuvo por reunificación familiar; además, el 15 por 100 se concedió a nacionales de UE, el 16 por 100 a refugiados y el 13,3 por 100 a trabajadores. Con respecto a las solicitudes de asilo, han experimentado una caída desde 2000, año en que se registraron 13.000, hasta las 6.700 de 2002. Dinamarca distingue entre distintas categorías de refugiados: los que reúnen las condiciones de tratados internacionales, los que han obtenido un «estatus de protección», refugiados sujetos a cuotas según el acuerdo de la Alta Comisión de Refugiados de Naciones Unidas, y refugiados con «estatus humanitario».

La Ley de Integración, que entró en vigor el 1 de enero de 1999, transfiere a los municipios la responsabilidad en materia de integración de los inmigrantes a través de los «Consejos de Integración», para lo que se han establecido programas trianuales «de iniciación», que comprenden cursos para familiarizarles con la sociedad e idioma daneses. Esta Ley fue reformada en 2002, posibilitando a los municipios implementar programas de integración acelerados destinados a extranjeros altamente cualificados, y promoviendo el acceso de niños refugiados al sistema educativo danés. Otras reformas normativas operan en el sentido de limitar estrictamente el número de refugiados y reservar el asilo a las personas relacionadas con los convenios internacionales; además, el matrimonio de extranjeros residentes en Dinamarca se someterá a condiciones de edad y recursos, se limitará el derecho a la reagrupación familiar y se reducirá la ayuda social a los inmigrantes extranjeros. Por último, el permiso de estancia permanente sólo podrá obtenerse a condición de superar un examen sobre conocimiento del idioma, la cultura y la historia del Reino, y la obtención de la nacionalidad danesa estará sometida a la condición de haber residido previamente en el país durante al menos 7 años.

#### FINLANDIA

En la década de 1980 los extranjeros residentes en Finlandia han experimentado un crecimiento gradual y, contrariamente a lo que ocurre en otros países nórdicos, la migración neta continúa hoy creciendo rápidamente: a finales de 2001 había más de 100.000 extranjeros residentes en Finlandia, lo que supone el 1,9 por 100 de la población, que en un 23 por 100 proceden de la Federación Rusa. En lo que respecta a refugiados, Finlandia establece una cuota anual que para 2001 alcanzaba los 1.857 aceptados, procedentes en su mayoría de Yugoslavia, Afganistán, Somalia e Irán. Por su parte, el número de solicitantes de asilo creció marcadamente entre 1996 y 2000, debido al incremento experimentado desde los países del Este de Europa; sin embargo, esta cifra se redujo en 2001, hasta las 1.650 solicitudes.

La inmigración ilegal no representa un gran problema en este país, limitándose a los casos de inmigrantes que han excedido el tiempo de permanencia concedido en sus permisos. De hecho, el número de ilegales es pequeño, y el Gobierno está preparando nueva normativa para controlar el tráfico de seres humanos, con especial atención a las mujeres.

El Gobierno finlandés creó en 2001 un grupo de trabajo para estudiar la supervisión de las condiciones de contratación ofrecidas a los trabajadores inmi-

grantes. Las propuestas tras la revisión de las leyes de Extranjería y Nacionalidad incluyen la posibilidad de facilitar la reunificación familiar, o las situaciones de nacionalidad múltiple. Además, la Ley para la Integración y Recepción de Solicitantes de Asilo establece que los municipios se encargarán de diseñar programas de integración.

## FRANCIA

El censo de 1999 contabilizaba 3,26 millones de residentes extranjeros en Francia, lo que constituye el 5,6 por 100 de la población, en un 43,5 por 100 procedentes de África, en un 41 por 100 de Europa, el 13 por 100 de Asia, el 2,5 por 100 de América. Los flujos de entrada de inmigrantes han continuado creciendo para todas las categorías en 2001, de forma que se contabilizaron un total de entre 128.100 y 141.000 tras los ajustes estadísticos, correspondiendo el 60 por 100 de las nuevas entradas a personas procedentes de África, el 20,3 de Asia, el 10,5 por 100 de América y el 6,8 por 100 de países europeos fuera de la UE. Respecto a las vías de entrada, la reunificación familiar constituye la más importante utilizada por la inmigración permanente, integrada en un 70 por 100 por extranjeros procedentes de terceros países, y en un 33 por 100 por los procedentes de países de la UE; debe señalarse que desde 1999 parte de estas estancias corresponden a la tarjeta «vida privada y familiar», con validez de un año renovable, y que tras cinco años de residencia ininterrumpida, permite la solicitud de una tarjeta de residente, introducida por la Ley de 11 de mayo de 1998; esta tarjeta parece jugar un papel importante en la regulación permanente. La segunda vía legal de entrada en Francia es la inmigración de carácter temporal, establecida para inmigrantes poseedores de autorización temporal de trabajo (ATP), que incluye fundamentalmente a científicos, estudiantes, formadores, «artistas y autores»; en 2001 se registraron 50.600 entradas por esta vía. Tanto la entrada de solicitantes de asilo como las autorizaciones temporales de trabajo han experimentado un aumento regular desde 1996. En relación a las solicitudes de asilo, pueden distinguirse las «convencionales», que en 2001 alcanzaron las 47.300, y las solicitudes «territoriales», que se elevaron a 31.200 en el mismo año. Las primeras se incluyen en la Convención de Ginebra y están gestionadas por la Oficina francesa de protección de refugiados y apátridas (OFPRA), y las segundas a través de prefecturas y están destinadas a víctimas de persecución no gubernamental.

En julio de 2003 la Asamblea Nacional adoptó un Proyecto de Ley que reforma sustancialmente la legislación sobre inmigración y residencia de extranjeros en Francia: incluye medidas dirigidas a combatir la inmigración ilegal, y endurece las condiciones para la obtención de permisos permanentes de

residencia; además, aquellos que soliciten la reagrupación familiar no tendrán derecho a una tarjeta de residencia de forma automática, sino que se les concederá una de estancia temporal, y tras cinco años en los que alcancen cierto grado demostrable de integración, podrá obtenerse el primero. Por otra parte, en abril de 2003 el Gobierno francés presentó un programa para la integración de inmigrantes compuesto por 59 medidas, entre las que se incluyen la implementación de un «contrato de integración» que incluye cursos de formación en el idioma francés, así como de instrucción cívica, aspectos que serán condicionantes para la obtención de una tarjeta de residente. Además, se incluyen medidas dirigidas a combatir la discriminación, fundamentalmente mediante campañas escolares de prevención.

## GRECIA

Según las estimaciones disponibles, la población extranjera se elevaba en 2001 a los 762.200 personas residentes legalmente en Grecia, lo que suponía el 7 por 100 de la población total. Un análisis de la población residente pone de manifiesto un crecimiento de 700.000 personas entre 1991 y 2000, el 90 por 100 del cual se atribuye a inmigración neta de extranjeros. No se dispone de información actualizada relativa a permisos de residencia, aunque sí existen datos derivados de las recientes operaciones de regularización, que han tenido lugar en 1998 y 2001 y afectaron a extranjeros que llevaban al menos un año en el país; la primera dio lugar a 371.000 solicitudes (el 90 por 100 de las cuales correspondieron a nacionales de Albania) y la segunda a unas 351.000 (que registró una reducción en el número de solicitudes de albaneses y el incremento de inmigrantes ucranianos), aunque es posible que en este caso cierta proporción de solicitudes correspondiera a personas que ya habían sido regularizadas en 1998. De los permisos obtenidos bajo el programa de 1998, 213.000 correspondieron a renovaciones de permisos de trabajo y residencia. Y en lo que se refiere a solicitudes de asilo, entre 1980 y 2001 fueron presentadas unas 442.800, de las que se aprobaron unas 6.660, según el Ministerio de Orden Público.

En relación a la inmigración ilegal, Grecia ha reforzado los controles fronterizos norte y este, y además ha solicitado una mayor cooperación desde Europa proponiendo el establecimiento de un cuerpo europeo de guardia fronteriza; en 2001 fueron detectados alrededor de 300.000 inmigrantes irregulares, cifra más elevada que en años anteriores.

La nueva Ley 2910/01 sobre «la admisión y residencia de extranjeros en Grecia y la adquisición de nacionalidad griega mediante naturalización», que entró en

vigor el 2 de junio de 2001, definió en una primera fase las condiciones de implementación del procedimiento de regularización de 2001, estableciendo en segunda fase las de implementación del proceso de regularización, que aún no había sido puesta en marcha a finales de 2002. En virtud de esta norma, la inmigración en Grecia está ligada al mercado de trabajo. La Organización Griega de Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo, es responsable de redactar un Informe anual evaluando las necesidades del mercado de trabajo y las vacantes identificadas según ocupación y región, al objeto de establecer una cuota de permisos de trabajo. Por otra parte, y para combatir el empleo irregular de inmigrantes, los empresarios se enfrentan a penas de entre 3 y 6 meses de prisión o a multas que van de los 2.940 a los 14.700 euros. El Gobierno griego está actualmente considerando la creación de un nuevo tipo de permiso de residencia, para cuya renovación sería necesario pagar 150 euros anuales durante los 5 primeros años, a partir de los cuales la sustitución por un permiso de residencia permanente sería automática. Por último, se ha introducido el plan de acción para «la integración social de los migrantes 2002-2005», que prevé la creación de centros de formación e información para migrantes y administradores, la promoción de iniciativas destinadas a la integración de los inmigrantes en el mercado laboral, la mejora del acceso a los servicios de salud o la creación de centros de emergencia para la atención de los inmigrantes en caso necesario.

Finalmente, Grecia ha firmado en noviembre de 2001 un Acuerdo de readmisión con Turquía, en virtud del cual los inmigrantes procedentes de ese país son devueltos al mismo a menos que hayan remitido una solicitud de asilo; en aplicación del Acuerdo, las autoridades griegas enviaron en 2002 unos 6.000 inmigrantes ilegales de vuelta a Turquía.

#### HOLANDA

Holanda registraba 690.093 extranjeros en 2001 según la OCDE (alrededor del 4 por 100 de la población), de los que el 70 por 100 era de origen no comunitario. Los flujos de entrada en 2001 contabilizaron una cifra récord de inmigrantes, con 133.404, de los que la población más representada es de origen turco (13 por 100), marroquí (12 por 100) o de Suriname (5 por 100), aunque otros como los procedentes de Irán, Polonia, Rusia, China, Angola o Sierra Leona han experimentado fuertes incrementos. Los motivos principales de la inmigración en 2001 fueron, por orden de importancia, el asilo, la formación de familias (matrimonio o cohabitación), el empleo, la reunificación familiar y los estudios. En lo que se refiere a los solicitantes de asilo, su número, entre 1998 y 2000, se estabilizó en torno a 40.000, retrocediendo en 2001 un 26 por 100, hasta los 32.580.

Respecto a la inmigración irregular, entre 1997 y 2000 la policía holandesa detuvo a un total de 47.000 personas por este motivo. En 2000, el número de inmigrantes ilegales era de 11.330, un 3 por 100 más que en 1999.

La nueva Ley de Extranjería, que entró en vigor en abril de 2001, introduce nuevos beneficios y procedimientos para los solicitantes de asilo en el marco de la Convención de Ginebra, de forma que ya sólo son posibles dos estatus de asilo que garantizan los mismos permisos de residencia a todos los refugiados: un permiso de estancia temporal, que, en el plazo de tres años y tras el examen del expediente, puede derivar en un permiso definitivo. Por otro lado, la Ley endurece las condiciones para la reunificación familiar, elimina el procedimiento por el cual podían ser revisadas las solicitudes de asilo rechazadas, e introduce mayor exhaustividad en los motivos de rechazo de estas solicitudes.

Otros cambios en la Ley de Extranjería han supuesto, por ejemplo, la creación de un nuevo Ministerio de Inmigración e Integración. Según la Ley holandesa de Nacionalidad, en vigor desde el 30 de septiembre de 1998 y reformada en abril de 2003, los solicitantes de nacionalidad deben demostrar un cierto nivel de integración social, para lo que es necesario superar una prueba de idioma y de conocimiento de la cultura e instituciones del país. Por último, se pretende intensificar los procedimientos de deportación de inmigrantes ilegales, habiendo habilitado para ello dos centros de deportación en junio de 2003, con capacidad para 300 personas y ampliable a 600.

Pese a todo, el Gobierno ha acordado garantizar en un futuro próximo una amnistía para los aproximadamente 2.300 solicitantes de asilo de largo plazo, concediéndoles permisos de residencia permanentes. Estos inmigrantes, que ya han residido en Holanda durante más de cinco años, están a la espera de una decisión de sus casos.

## IRLANDA

Irlanda se ha convertido en los últimos años en un país de inmigración, donde la búsqueda de empleo juega un papel central. Las autoridades han decidido recientemente establecer un límite al número de permisos, así como medidas específicas para mejorar la gestión del asilo. Según los datos de la OCDE, en abril de 2002 se contabilizaron 182.000 inmigrantes extranjeros, es decir, el 4,7 por 100 de la población, mientras en 1998 alcanzaban el 3 por 100. De ellos, el número de nacionales de fuera de UE ha crecido con rapidez, alcanzando alrededor de

80.000 en 2002. Por su parte, las solicitudes de asilo continúan creciendo, elevándose hasta las 11.500 en 2002; según las cifras oficiales, el 40 por 100 de los solicitantes son de origen rumano, una tercera parte proceden de Nigeria y un 10 por 100 de la República Democrática del Congo. Sin embargo, el número de personas que han adquirido estatus oficial de refugiado, según cálculos realizados para varios años, no excede del 9 por 100.

En 2001 se produjeron 365 deportaciones, proceso que pretende reforzarse a través de Acuerdos de Readmisión con Rumanía, Nigeria, Polonia y Bulgaria.

Una de las causas fundamentales del reciente incremento de flujos de inmigrantes se debe al Sistema irlandés de Permisos de Trabajo, concedidos por un año con posibilidad de renovación, que trata de ofrecer puestos de trabajo no cubiertos por los trabajadores nacionales (a iniciativa del sector empresarial). El número de permisos concedidos se ha elevado desde algo menos de 6.000 en 1998 hasta una cifra superior a los 40.000 en 2002, siendo la gran mayoría de estos trabajadores no cualificados o semi cualificados (70 por 100), correspondiendo una menor proporción a puestos más bien cualificados (15 por 100). Desde principios de 2002 fueron establecidas ciertas restricciones sobre este Sistema, de forma que las nuevas solicitudes no son aceptadas sin una confirmación de la Autoridad Nacional de Formación y Empleo relativa a la imposibilidad de ocupar el puesto vacante por un trabajador irlandés o de nacionalidad europea. Por este motivo, las solicitudes de nuevos permisos se redujeron visiblemente, aunque no así las renovaciones, a las que no era de aplicación la anterior restricción.

#### ITALIA

La tasa de población extranjera en 2000 era del 2,2 por 100 (New Cronos), unas 1.270.000 personas, de las que casi el 90 por 100 eran no comunitarias. Y en 2001 fueron emitidos 232.900 permisos para extranjeros de nueva entrada, cuya mayor proporción corresponde a albaneses, rumanos y marroquíes; esta población, que tiene tendencia a estabilizarse, manifiesta una cierta feminización y rejuvenecimiento, lo que evidencia la creciente importancia de la inmigración familiar. En lo que respecta a las solicitudes de asilo, en 2001 se produjeron 13.250, cuya tasa de aceptación ha sido baja (inferior al 10 por 100), aunque muchas de ellas han recibido permisos de residencia temporal por razones humanitarias. Así, en ese año 5.150 extranjeros consiguieron permisos con estatus de refugiado, y 4.650 permisos «humanitarios».

La situación geográfica de Italia dificulta su vigilancia, y por tanto favorece la entrada de inmigrantes ilegales. El número de extranjeros deportados o con orden de deportación se elevó en 2001 a 133.600.

La Ley de 1998 sobre inmigración introdujo un sistema de cuotas en la oferta de empleo a extranjeros, clasificadas según región, tipo de trabajo, categoría y nacionalidad. De esta forma, en 2001 la oferta total de cuotas se elevó a 89.400, que incluía 39.400 trabajadores estacionales, 15.000 esponsorizados por empresas de colocación, 12.000 trabajadores dependientes, 3.000 enfermeras y trabajadores de altas tecnologías y 11.000 correspondientes a nacionalidades favorecidas (Albania, Túnez, Marruecos y Somalia). Esta Ley introducía tres objetivos: regular las admisiones según el límite de cuotas por países; reforzar el control de inmigración clandestina y facilitar la integración de los inmigrantes legales: de ellos, el límite de cuotas no ha podido ponerse en marcha; y en cuanto al impulso de las medidas de control, las expulsiones se han multiplicado por tres desde la aplicación de la Ley.

La nueva Ley 189/2002, de 10 de septiembre, sobre Inmigración, que modifica la Ley Marco 286/1998, introduce cambios en los procedimientos de admisión de trabajadores y elimina el sistema de «espónsor» para empresas de colocación; además, establece como novedad la creación de comisiones locales encargadas de realizar una rápida evaluación de las solicitudes, e instituye centros de acogida para los solicitantes de asilo. Esta Ley pretende regularizar a los 700.000 inmigrantes ilegales estimados, ocupados en economía sumergida; para ello, refuerza las penas establecidas contra los empresarios que contraten extranjeros indocumentados, correspondiendo al empresario realizar la gestión que exonera la multa correspondiente a la existencia de trabajadores irregulares, mediante la solicitud de un permiso de estancia que equivale a uno de trabajo. Los inmigrantes se concentran generalmente en sectores de empleo poco cualificado, en puestos rechazados por los trabajadores nacionales.

Finalmente, Italia ha firmado numerosos acuerdos de readmisión, así como acuerdos bilaterales para favorecer el empleo estacional con Albania y Túnez.

## LUXEMBURGO

En Luxemburgo la población extranjera alcanzaba en 2001 el 37 por 100 de la población, registrándose en ese año un total de 121.100 nuevas llegadas, en su mayoría de origen europeo (especialmente de Francia, Portugal, Bélgica y Alemania), aunque es la comunidad portuguesa la que representa un tercio de la población extranjera, y el 13,4 por 100 de la población total. Los flujos de entra-



da están fuertemente condicionados por la migración transfronteriza: desde 1997 el número de trabajadores transfronterizos han crecido hasta alcanzar los 101.300 en 2002, lo que supone el 38 por 100 del total de empleo asalariado.

En 2002 se registraron 1.000 solicitudes de asilo, un 52 por 100 sobre el año anterior, y en su mayor parte continúan procediendo de la región de los Balcanes, sobre todo de Yugoslavia.

En respuesta a la creciente entrada de inmigrantes ilegales, el Gobierno luxemburgués estableció en 2001 un procedimiento para presentar solicitudes de regularización, a través de un Departamento conjunto de los Ministerios de Empleo, Justicia y Familia, dirigido a dos categorías de inmigrantes: personas indocumentadas y solicitantes de asilo. El aspecto más innovador de esta iniciativa fue el hecho de su implementación en cooperación con la Federación de Oficios, la Cámara de Agricultura y la Federación de propietarios de hoteles, restaurantes y cafeterías (Horesca), que representan los sectores más afectados por la escasez laboral, de forma que orientaban la regularización hacia la cobertura de vacantes en cada sector.

La Comisión Especial de la Cámara de Diputados para la Inmigración, confirmaba en su Informe de 2000 el papel que debe jugar la educación en la integración de los inmigrantes extranjeros (debe tenerse en cuenta que más del 36 por 100 de los alumnos de educación primaria y casi el 14 por 100 de los de educación secundaria son extranjeros). Por su parte, la Ley de 24 de julio de 2001, de Nacionalidad, que entró en vigor el 1 de enero de 2002, estipula que para la obtención de la nacionalidad luxemburguesa los solicitantes deben tener cumplidos 18 años y haber residido en Luxemburgo durante 5 años consecutivos. La regulación de los asilados corresponde a la Ley de 18 de marzo de 2001, orientada a acelerar el procedimiento de asilo e introducir un sistema de protección temporal, que ha sido reforzada mediante el Reglamento del Gran Ducado de 4 de julio de 2002, que prevé una ampliación de la asistencia social y redefine los criterios de elegibilidad. Además, el Gobierno ha lanzado una iniciativa de retorno voluntario (marzo de 2000), que incluye una asistencia financiera regresiva para estimular en los inmigrantes la vuelta a su país de origen.

## PORTUGAL

En 2001, 14.220 extranjeros solicitaron un permiso de residencia en Portugal, con procedencias mayoritarias de países africanos de habla portuguesa (35 por 100), países europeos (27,5 por 100), y Brasil (10 por 100). Los resultados del

Censo de 2001 confirman el aumento de los flujos inmigrantes, como muestra la contribución de la migración neta al crecimiento de la población total: a finales de 2002, la población extranjera se elevaba a 405.000 personas, aproximadamente un 3,4 por 100 de la población total y un 4,5 por 100 de la población trabajadora. Las razones de estos flujos inmigratorios están fundamentalmente relacionados con el empleo (25 por 100) y la reunificación familiar (25 por 100). A diferencia de otros países europeos, Portugal recibe pocas solicitudes de asilo (se registraron entre 200 y 250 anuales entre 1997 y 2002), la mayor parte procedentes de nacionales de países del oeste de África.

Los datos disponibles para 2001 indican que la tasa de desempleo creció para los trabajadores inmigrantes que llegaron en las primeras oleadas, procedentes de Angola y Guinea-Bissau. En este sentido, el Gobierno portugués ha introducido un programa de amnistía para inmigrantes indocumentados con contratos laborales mediante la regularización de 2001: entre el 10 de enero de 2001 y el 31 de marzo de 2003 se concedieron 179.165 permisos de residencia, donde la mayor parte de los regularizados procedían de Europa del Este, Rusia y países africanos de habla portuguesa.

En respuesta a la llegada masiva de inmigrantes procedentes fundamentalmente de Europa del Este y Rusia, el Gobierno portugués, a través del Ministerio de Trabajo y Solidaridad, ha establecido un programa de recepción (*Portugal Acolhe*), según el cual se ofrece a los extranjeros de nueva entrada cursos de lenguaje e información relativa a la sociedad portuguesa. Además, se han habilitado centros y líneas telefónicas para que los inmigrantes conozcan sus derechos y puedan acceder a información relativa a la disponibilidad de los servicios (educación, salud, etc.). En este sentido, en noviembre de 2002 se firmó un pacto social orientado a clarificar los derechos y deberes de los inmigrantes, implicar a las instituciones portuguesas en la lucha contra la discriminación y promover el desincentivo a la emigración desde países en desarrollo. En lo que respecta al ámbito laboral, entre 2001 y 2002 el Gobierno portugués firmó acuerdos bilaterales con Rumanía, Bulgaria, Ucrania y Rusia relativos al empleo mutuo de trabajadores temporales y estacionales. Finalmente, y como medida de lucha contra el trabajo irregular, debe señalarse que la posibilidad de obtener un permiso permanente por parte de los inmigrantes empleados ilegalmente en Portugal fue suspendida el 30 de noviembre de 2001.

## REINO UNIDO

Según datos oficiales (*Labour Force Survey*), el número de inmigrantes extranjeros aceptados como residentes en 2001 (106.800) sufrió un retroceso del

15 por 100 con respecto a 2000, año en que se alcanzó la cifra histórica de 125.000. Esas cifras elevan hasta 2,6 millones de personas el stock de extranjeros en 2002, lo que supone un 4,5 por 100 de la población británica. Su origen sigue siendo fundamentalmente de Europa Central y Oriental (45,9 por 100), aunque también proceden de Asia (21 por 100), Irlanda (15,3 por 100), África (14 por 100), e India (5,5 por 100). A partir de 1996 y pese a las disposiciones restrictivas dirigidas a desanimar las solicitudes de asilo, se observa un incremento tanto de dichas solicitudes como de la inmigración clandestina en Gran Bretaña.

Los permisos de trabajo concedidos a extranjeros también experimentaron en ese periodo un importante incremento: el número de activos con permiso de trabajo se elevaba a 1.107.000 (el 48 por 100 de la población extranjera) en ese año, correspondiendo casi el 60 por 100 a nacionales de fuera de la UE, sobre todo personal altamente cualificado. En esa línea, el Programa de Migrantes Altamente Cualificados, introducido en enero de 2001, está orientado a permitir la entrada por motivos de trabajo a los inmigrantes altamente cualificados. Posteriormente se han propuesto medidas que benefician también a inmigrantes de inferior nivel; así, el Programa de Permisos de Trabajo anunció el 30 de mayo de 2003 la posibilidad de incorporar en el mercado de trabajo británico a trabajadores extranjeros de baja cualificación, específicamente en los sectores que detectan déficit, como el de manufacturas alimenticias, hospitalario, hoteles y catering. Por último, y en relación al control de los flujos migratorios, la Ley sobre Nacionalidad, Inmigración y Asilo de 2002 ha introducido una serie de medidas al objeto de combatir la inmigración ilegal, incluyendo el tráfico de personas; así, por ejemplo, el Gobierno británico ha decidido no solicitar los periodos transitorios de libre movimiento de los trabajadores para los países candidatos, como parte de su estrategia de gestión de la migración.

## SUECIA

A principios de la década de 1990 Suecia experimentó un fuerte incremento de inmigrantes, debido en parte al conflicto de la antigua Yugoslavia. Posteriormente se redujeron los flujos de entrada, para recuperarse en 2001, con los criterios principales de reunificación familiar y canales humanitarios; la población extranjera contabilizada ese año se elevaba a 1.029.000, es decir, el 11,5 por 100 de la población, y procedía fundamentalmente de Escandinavia, Irak, antigua Yugoslavia, Alemania, Reino Unido e Irán. Por otro lado, el número de permisos de residencia concedidos también se incrementó en 2001, elevándose a 44.500. En lo que respecta a las solicitudes de asilo, en 2002 se registraron 33.000, que procedían fundamentalmente de la antigua Yugoslavia e Irak, aun-

que las procedentes de Rusia, Irán, Afganistán, Somalia, Bulgaria, Turquía y Siria continúan aumentando.

La entrada de inmigrantes ilegales supone el 65 por 100 de las solicitudes de asilo; en 2001 fueron detenidos 15.300 extranjeros indocumentados, según las circunstancias previstas en la Ley de Extranjería (ausencia de permisos, visados no vigentes, etc.), respecto a los 8.400 de 2000. Las enmiendas presentadas en 1997 a esta Ley afectan a los solicitantes de asilo, y modifican el régimen de solicitud y procedimientos, tanto en los casos de asilo como en los de nacionalización de extranjeros.

El Gobierno sueco persigue el objetivo de conseguir un nivel de empleo del 80 por 100 en 2004; por eso, ante las cifras obtenidas para 2002, que reflejan una tasa media de empleo entre los extranjeros del 60 por 100 frente al 77 por 100 de la población nacional, se han realizado esfuerzos para incrementar la participación de inmigrantes extranjeros en el mercado de trabajo. Para ello se han establecido algunas medidas, como los subsidios de contratación, destinados a facilitar la incorporación al empleo de inmigrantes y personas con problemas particulares; o el establecimiento de un fondo nacional de 16,5 millones de euros destinado a reforzar el personal de las oficinas de empleo, y de 10 millones de euros para financiar entre 2001 y 2003 cursos complementarios para inmigrantes con un diploma universitario, para cursos de formación o para promover la diversidad étnica en los sectores público y privado. Por otra parte, el Gobierno presentó en febrero de 2001 un Plan de Acción Nacional contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, ofreciendo entre sus medidas el establecimiento de agencias gubernamentales encargadas de estimular activamente la integración entre los empleados; en relación con el empleo irregular, y según la legislación en vigor, la empresa que contrate a un extranjero no nacional de UE sin el correspondiente permiso de trabajo, podrá ser objeto de sanciones económicas e incluso penas de cárcel. Además, debe señalarse que tanto la Ley de Extranjería como el Código Penal suecos están siendo objeto de revisión en relación al contrabando y al tráfico de seres humanos.

Por último, Suecia está desarrollando mecanismos de cooperación con numerosos países del área de migración, tales como Estonia, Lituania, Letonia, Rusia, Ucrania y la mayor parte de los de Europa Central y Oriental.



ANEXO III

NORMATIVA VIGENTE EN PERMISOS DE TRABAJO

---

CUADRO AIII.1

**TIPOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS AUTORIZACIONES PARA EL TRABAJO**

(Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre)

Tipo	Características	Validez	Requisitos solicitante
<b>Trabajo por cuenta ajena</b>			
<b>Tipo B (inicial)</b>	Podrá limitarse a un sector o actividad y ámbito geográfico.	1 año	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Trabajador: Disponer de visado de trabajo y residencia.</li> <li>— Empleador: Solicitar la autorización administrativa previa para trabajar. Acreditar gestión de oferta ante servicio público de empleo (certificación del SPE sobre inexistencia de trabajadores españoles o comunitarios disponibles y capacitados para el puesto en todo el territorio nacional). Excepciones: art. 40 Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, tras Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.</li> </ul>
<b>Tipo B (renovado)</b>	Permite cualquier actividad en todo territorio nacional.	2 años	Pueden obtenerlo los titulares de un permiso tipo B (inicial) al término de su vigencia.
<b>Tipo C</b>	Permite cualquier actividad en todo el territorio nacional.	2 años	Titulares de un permiso tipo B (renovado) al término de su vigencia.
<b>Trabajo por cuenta ajena</b>			
<b>Tipo D (inicial)</b>	Podrá limitarse para el ejercicio de una actividad concreta y para un ámbito geográfico determinado.	1 año	Disponer de visado de trabajo y residencia. Se tomarán en consideración: incidencia de la actividad en la creación de empleo, aportación de capital, nuevas tecnologías o mejora de las condiciones de producción; suficiencia de la inversión proyectada; estar en posesión de la cualificación profesional exigible, además del cumplimiento de los requisitos aplicables a los nacionales para comienzo de actividad; régimen de reciprocidad y eventual concurrencia de alguno de los supuestos en que no se considera la situación nacional de empleo [art. 71.1.a) a g)].

CUADRO AIII.1 (continuación)

Tipo	Características	Validez	Requisitos solicitante
<b>Tipo D (renovado)</b>	Autoriza cualquier actividad en todo territorio nacional.	2 años	Titulares de un permiso tipo D (inicial) al término de su vigencia.
<b>Tipo E</b>	Autoriza cualquier actividad en todo el territorio nacional.	2 años	Titulares de un permiso tipo D (renovado) al término de su vigencia.
<b>Regímenes especiales</b>			
<b>Tipo F (trabajadores transfronterizos)</b>	Cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional por cuenta propia o ajena en zonas fronterizas del territorio español, a las que estará limitado su ámbito geográfico.	5 años, renovable.	Trabajadores por cuenta propia o ajena que, residiendo en la zona fronteriza de un estado limítrofe al que regresen diariamente.
<b>Tipo G</b>	En el marco de prestaciones transnacionales de servicios.	Límite de 1 año, prorrogable.	Trabajadores extranjeros que dependan, mediante expresa relación laboral, de una empresa establecida en un Estado no perteneciente a la UE ni alEEE.
<b>Tipo A (de temporada)</b>	Actividades de duración limitada (montaje de plantas industriales o eléctricas, construcción de infraestructuras, etc). Podrá limitarse a actividad y ámbito concretos	Límite de 1 año, prorrogable.	Trabajadores que residan en el exterior; lugar en el que se formalizará el contrato y con compromiso de retorno. Ofertas de empleo que no hayan podido ser cubiertas por trabajadores en territorio nacional (españoles, comunitarios o extranjeros autorizados para trabajar). Asunción por el empresario de obligaciones específicas (alojamiento adecuado, actividad continuada y organizar viaje llegada y regreso).



CUADRO AIII.1 (continuación)

Tipo	Características	Validez	Requisitos solicitante
<b>Tipo T</b>	Actividades o servicios de temporada o campaña. Podrá limitarse a actividad y ámbito concretos.	Límite de 9 meses dentro de un periodo de 12 meses.	<i>Ídem</i> que el anterior (Tipo A). El hecho de haber sido contratado para trabajar en actividades de temporada durante 4 años, consecutivos o no, será un elemento que se tendrá en consideración para la concesión de un permiso de trabajo B inicial.
<b>Residencia permanente</b>	La residencia permanente autoriza a residir en España indefinidamente y trabajar en igualdad de condiciones que los españoles (sin necesidad de autorización o permiso de trabajo).	Indefinida	Haber tenido residencia temporal durante 5 años de forma continuada. También se concederá a residentes beneficiarios de pensión de jubilación, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez contributiva y en supuestos de especial vinculación con España (nacidos en España + 3 años de residencia tras mayoría de edad; haber sido español de origen; haber estado bajo tutela de entidad pública española 3 años anteriores a mayoría de edad; apátridas o refugiados a quienes se les haya reconocido el correspondiente estatuto en España; extranjeros que hayan contribuido de forma notoria al progreso de España o su proyección exterior (art. 42 Reglamento).

## CUADRO AIII.2

### EXCEPCIONES A LA OBLIGACIÓN DE OBTENCIÓN DEL PERMISO DE TRABAJO

(Art. 41 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, y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre)

**Supuestos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tras su redacción por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre y Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre**

- Técnicos y científicos extranjeros, invitados o contratados por el Estado, las Comunidades Autónomas o los Entes locales. (La Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre, añade los técnicos o científicos invitados por organismos que tengan por objeto la promoción y desarrollo de la investigación promovidos o participados por las anteriores.)
- Los profesores extranjeros invitados o contratados por una universidad española.
- El personal directivo y el profesorado extranjeros, de instituciones culturales y docentes dependientes de otros Estados, o privadas de acreditado prestigio, oficialmente reconocidas por España, que desarrollen en nuestro país programas culturales y docentes de sus países respectivos, en tanto limiten su actividad a la ejecución de tales programas.
- Funcionarios civiles o militares de las Administraciones estatales extranjeras que vengan a España para desarrollar actividades en virtud de acuerdos de cooperación con la Administración española.
- Los corresponsales de medios de comunicación social extranjeros, debidamente acreditados, para el ejercicio de la actividad informativa.
- Los miembros de misiones científicas internacionales que realicen trabajos e investigaciones en España, autorizados por el Estado.
- Los artistas que vengan a España a realizar actuaciones concretas que no supongan una actividad continuada.
- Los ministros, religiosos o representantes de las diferentes iglesias y confesiones, debidamente inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, en tanto limiten su actividad a funciones estrictamente religiosas.
- Los extranjeros que formen parte de los órganos de representación, gobierno y administración de los sindicatos homologados internacionalmente, siempre que limiten su actividad a funciones estrictamente sindicales.
- Los españoles de origen que hubieran perdido la nacionalidad española.
- Los menores extranjeros en edad laboral tutelados por la entidad de protección de menores competente, para aquellas actividades que, a propuesta de la mencionada entidad, mientras permanezcan en esa situación, favorezcan su integración social.
- Los extranjeros en situación de residencia permanente establecida en el artículo 32 de esta Ley Orgánica.

## CUADRO AIII.3

**SUPUESTOS ESPECÍFICOS EN QUE NO SE CONSIDERA LA SITUACIÓN NACIONAL DE EMPLEO**

<b>Artículo 40 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero</b>
<p>Cuando el contrato de trabajo o la oferta de colocación vaya dirigido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La cobertura de puestos de confianza en las condiciones fijadas reglamentariamente [(art. 71.2.a) del Reglamento].</li> <li>b) El cónyuge o hijo de extranjero residente en España con un permiso renovado siempre que lleven como mínimo un año residiendo legalmente en España y al hijo no le sea de aplicación el régimen comunitario.</li> <li>c) Los titulares de una autorización previa de trabajo que pretendan su renovación.</li> <li>d) Los trabajadores necesarios para el montaje por renovación de una instalación o equipos productivos.</li> <li>e) Los que hubieran gozado de la condición de refugiados durante el año siguiente a la cesación de la aplicación de la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de refugiados por los motivos recogidos en su artículo I.C.5.</li> <li>f) Los que hubieran sido reconocidos como apátridas y los que hubieran perdido la condición de apátridas el año siguiente a la terminación de dicho estatuto.</li> <li>g) Los extranjeros que tengan a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española.</li> <li>h) Los extranjeros nacidos y residentes en España.</li> <li>i) Los hijos o nietos de español de origen.</li> <li>j) Los menores extranjeros en edad laboral con permiso de residencia.</li> <li>k) Los extranjeros que hayan sido titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada, durante cuatro años naturales y hayan retornado a su país.</li> </ul>
<p>Solicitudes de autorización para el trabajo presentadas por nacionales de países con los que se hayan suscrito Acuerdos Internacionales que prevean que no se contemple la situación nacional de empleo.</p>