



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

revistagapp@inap.map.es

Instituto Nacional de Administración Pública

España

San Andrés Redondo, María del Mar

Análisis de la política migratoria llevada a cabo con el proceso de normalización de 2005:
autorizaciones iniciales y posteriores renovaciones

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 5, enero-junio, 2011, pp. 79-116

Instituto Nacional de Administración Pública

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521735004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Análisis de la política migratoria llevada a cabo con el proceso de normalización de 2005: autorizaciones iniciales y posteriores renovaciones

María del Mar San Andrés Redondo
Ministerio de la Presidencia. España
mar.sanandres@mpr.es

Resumen

El objeto de este estudio es valorar, tras cuatro años, desde que se llevó a cabo por parte del Gobierno Español el proceso de regularización de inmigrantes del año 2005, si los objetivos de aquella política pública culminaron de forma satisfactoria, y analizar sus resultados hasta el momento actual. El estudio se centra en la evaluación de los flujos migratorios a partir de los expedientes de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena concedidos en el año 2005 y sus posteriores renovaciones en 2006 y 2008. Podría decirse que el proceso fue un éxito desde el punto de vista de la gestión y de los resultados obtenidos, ya que se trató del mayor proceso de afloramiento de economía sumergida en Europa de los últimos 40 ó 50 años, permitiendo a corto plazo la inserción de más de medio millón de trabajadores en el sistema económico productivo y en el régimen de la Seguridad Social. El 66% de los inmigrantes han mantenido su empleo hasta comienzos de 2009, a pesar de la crisis económica de los últimos años.

Palabras clave

Regularización de inmigrantes, políticas de integración, permiso de trabajo y residencia, inmigrantes ilegales, sin papeles, economía sumergida.

Analysis of the 2005 regularization process immigration policy: initial authorizations and subsequent renewals

Abstract

The purpose of this study is to evaluate the effects of the 2005 Spanish government's immigrant regularization policy, examining whether that public policies were successful and analyzing their results up to now. The analysis is based on the migratory flows assessment taking as a starting point the initial residence and employment permissions released in 2005 and their renewals in 2006 and 2008. We can affirm that the process was successful according to the management and the achievements: it was the largest process showing up irregular economy in Europe in the last 40 or 50 years, allowing, in the short term, the labor integration of more than half a million workers. Sixty six percent of these workers succeeded in keeping their jobs up to 2009, despite of the current economic crisis.

EXPERIENCIAS Y CASOS

Keywords

Immigrants' regularization, integration policy, work and residence permits, illegal immigrants, undocumented, irregular economy.

1. INTRODUCCIÓN

La inmigración ha adquirido un protagonismo que se ha percibido durante mucho tiempo como uno de los asuntos de la agenda política de las instituciones, de ahí que el proceso de regularización de inmigrantes, llevado a cabo por el Gobierno en el año 2005, fuera un tema de gran debate y conflicto político y social en su momento.

El presente estudio pretende describir cómo se gestionó el proceso de normalización de 2005 desde la Administración Pública y analizar sus resultados a partir de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena concedidas en 2005 y sus posteriores renovaciones en 2006 y 2008, valorando si los objetivos de aquella política pública culminaron de forma satisfactoria.

La principal fuente de información manejada han sido los datos obtenidos de la Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería, herramienta informática que permite al personal de las Oficinas y Unidades de Extranjeros¹ adscritas al Ministerio de la Presidencia la tramitación de los expedientes de extranjería que se llevan a cabo en todo el territorio nacional.

2. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA - VÍAS DE ACCESO

La inmigración es un fenómeno que ha tenido lugar a lo largo de toda la historia de la humanidad. En la actualidad es reconocida como un derecho fundamental de las personas, así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) dice en su artículo 13 que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia dentro del territorio de un Estado” y “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y de regresar al mismo”.

Europa es un continente con tradición migratoria hacia el exterior, sin embargo, se ha convertido en poco tiempo en la tierra prometida para muchos inmigrantes. Especialmente España que hasta los años 80 era básicamente un país de emigrantes, y ha visto invertido este flujo, siendo el fenómeno de la inmigración relativamente reciente en nuestro país.

La Comisión Europea habla de tres ejes de la Política Migratoria de la Unión: las Políticas de Control, las Políticas de Integración y la eliminación de las causas que promueven la migración en los países de origen a través de la cooperación al desarrollo (Garcialoro, 2008).

¹ Las Oficinas de Extranjeros son las unidades que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración en el ámbito provincial. Dependen orgánicamente de la correspondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno, y funcionalmente del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y del Ministerio del Interior, ambos en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las Políticas de Control y las de Integración se pusieron en marcha casi simultáneamente, sin embargo, es necesaria una mayor coordinación entre las Políticas de Integración de los Estados miembros, tal y como señala el Consejo Europeo en el Programa de la Haya.

En la cumbre de Bruselas celebrada en diciembre de 2007 se propusieron dos objetivos referentes a la lucha contra la inmigración ilegal: por un lado, los veintisiete Estados instaron al Parlamento Europeo para que aumentasen las sanciones a empresas o personas que diesen trabajo a extranjeros con residencia irregular; y por otro, los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea dieron el visto bueno a la propuesta sobre una política común de retorno de inmigrantes.

La actual política migratoria en España se ha visto directamente influida por la entrada de nuestro país en la Unión Europea y los acuerdos derivados de las políticas migratorias europeas. Los Tratados y Cumbres Europeas han dejado su reflejo en la política migratoria española plasmada en las modificaciones legislativas y procesos de regularización (Pereda, Actis, y de Prada, 2001), el Tratado de Schengen (1985), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997), la Cumbre de Tampere (1999), la Cumbre de Niza (2000) y la Cumbre de Estocolmo (2001), entre otros, coinciden temporalmente con la primera ley española de inmigración (1985), la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería (1996), las propuestas de modificación de la Ley de Inmigración (1997), la aprobación de la Ley de Inmigración 4/2000, y el Reglamento de la Ley 8/2000, coincidiendo en temporalidad también con los procesos de regularización de 1985, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005, que se verán más adelante.

En España, en los últimos años y hasta la actual crisis económica, uno de los objetivos de las políticas de inmigración era proporcionar vías de entrada para colmar las necesidades del mercado laboral, teniendo en cuenta la situación de la mano de obra nacional.

Existen dos sistemas de acceso de los trabajadores extranjeros extracomunitarios al mercado laboral: el régimen general y el contingente, y en ambos casos, los extranjeros que quieran trabajar en España deberán recibir una oferta de empleo en su país de origen², lo que hace que el procedimiento resulte complicado, pues el empleador debe contratar a personal generalmente desconocido, con el riesgo que ello supone.

Las dificultades de los procedimientos de acceso al mercado laboral y la demanda de trabajadores en determinados sectores económicos necesitados de mano de

² El régimen general supone la contratación del trabajador extranjero bajo una oferta concreta de trabajo, siempre y cuando no existan demandantes para cubrir esa oferta de empleo en España. (El Servicio Público de empleo Estatal elabora el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, cuyos puestos pueden ser ocupados por trabajadores extranjeros).

El contingente es un mecanismo de canalización de flujos laborales, mediante el cual se permite la contratación programada de trabajadores que no residen en España, y van a ocupar empleos con cierta estabilidad. Los trabajadores son directamente seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empresarios.

obra de baja cualificación, han supuesto un imán para buscar vías de acceso irregular de los inmigrantes al mercado laboral.

La llegada de extranjeros irregulares a las costas sigue despertando un interés mediático y propicia la percepción de que existe un problema de control migratorio. Sin embargo, el ingreso clandestino, por vía marítima, no representa el canal de ingreso más importante. De hecho, y sin quitar importancia al drama humano que conlleva este tipo de inmigración, los flujos clandestinos procedentes de África son muy reducidos en comparación con los procedentes de otros países. La gran mayoría de los inmigrantes irregulares son inmigrantes que han hecho su ingreso con visado y no han vuelto a su país una vez caducado el mismo.

A pesar de la mejora que se ha hecho en los controles exteriores y la presión sobre los flujos clandestinos, no se ha podido evitar la presencia de extranjeros irregulares, acogidos por una boyante economía sumergida.

La inmigración que se ha producido en los últimos años está estrechamente ligada con las necesidades de mano de obra planteadas por nuestro mercado laboral, por ello, hemos recibido la inmigración que nuestra economía ha necesitado y en el momento en el que la ha necesitado; y ello es así porque el verdadero efecto llamada para la inmigración laboral es la existencia de una oferta amplia de puestos de trabajo que puede ser cubierta por inmigrantes (Pajares, 2009).

Los motivos por los que España ha podido acoger a un número tan elevado de inmigrantes en los últimos años han sido, en primer lugar, porque la situación económica en España ha cambiado espectacularmente en los últimos veinte años; en segundo, porque la mano de obra autóctona se ha desplazado hacia sectores económicos más atractivos dejando puestos libres, entre otros, en sectores como el de la agricultura, o en el sector del servicio doméstico en el que se han creado muchos nuevos puestos de trabajo a raíz del elevado bienestar de la población española.

Algunos autores añaden al principal motor de la inmigración ilegal, atribuido a la demanda de mano de obra barata, las mejores condiciones económicas en el país de destino en comparación con las del país de origen y la inadecuada legislación inmigratoria de los países cuando se está produciendo el aumento del número de irregulares. Por ejemplo, una mayor celeridad en el proceso, desde la demanda de mano de obra por los empresarios hasta la llegada de los inmigrantes por las vías regulares sí podría contribuir a la reducción de la inmigración ilegal (Kostova, 2006).

La reducción de la inmigración irregular se ha convertido en una prioridad política. Existen dos procedimientos para legalizar la situación de trabajadores extranjeros: el procedimiento extraordinario y el ordinario. El procedimiento extraordinario, también denominado normalización o regularización, consiste en la concesión de las autorizaciones de residencia y trabajo, por un periodo determinado, para aquellos extranjeros que residen en España y cumplen unos requisitos que están establecidos.

El procedimiento ordinario consiste en la concesión de lo que llamamos una autorización de residencia por arraigo³: arraigo laboral acreditando la permanencia continua da en España durante un período mínimo de dos años, o arraigo social acreditando la permanencia durante un período de tres años.

La inmigración irregular existe en todos los países europeos, aunque sea muy variable su proporcionalidad y la eficacia de las medidas para combatirla. El volumen de inmigrantes irregulares es diferente entre los países de antigua inmigración (Alemania, Bélgica, Francia y el Reino Unido) y los de nueva inmigración (como Italia y España), así como su relación con la economía sumergida. Por ello, en algunos países se ha llegado a la necesidad de organizar procesos de regularización masiva mientras que no en otros. Las diferencias en las políticas de los distintos Estados europeos, en el área de la inmigración, vienen dadas por su propia experiencia inmigratoria y no es tarea fácil llevar a cabo una política común eficiente.

Los años 90 estuvieron marcados por un intenso debate sobre la capacidad de algunos Estados para controlar flujos migratorios indeseados. España se caracterizó por una extendida tolerancia hacia la inmigración irregular y una destacada tendencia a realizar regularizaciones, con efectos negativos sobre la gestión racional de los flujos (Finotelli, 2007). Existía una percepción de que España, junto con otros países mediterráneos, fuera una vía de entrada fácil hacia Europa, puesto que la entrada de nacionales de terceros países en un Estado miembro afecta al resto de países comunitarios pertenecientes al Espacio Schengen.

3. PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE INMIGRANTES

Dadas las dificultades originadas por la presencia continua de un gran número de residentes ilegales, algunos Estados miembros han emprendido programas de regularización a gran escala en los últimos años. Estas medidas nacionales dieron lugar a expresiones de preocupación en los demás Estados miembros, sobre todo debido a las posibles repercusiones en un espacio sin fronteras interiores.

En Europa se han realizado las siguientes regularizaciones extraordinarias de carácter masivo: 6 procesos en España, 5 en Italia, 3 en Portugal, 2 en Grecia, 2 en Francia y 1 en Bélgica (Kostova, 2006; Aguilera, 2006).

³ El arraigo laboral se concede siempre que carezcan de antecedentes penales y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año. El arraigo social se concede siempre que carezcan de antecedentes penales, cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año, bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, o presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual (Real Decreto 2393/2004).

La regularización de inmigrantes realizada en España en 2005 suscitó numerosas críticas en la UE, y después de dicho proceso de normalización se estableció la obligación de que un Estado europeo informara a los demás de sus planes de regularización.

España ha tenido 6 procesos de regularización de inmigrantes en un periodo de 20 años, desde 1985 hasta 2005 (Aguilera, 2006):

1. La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España⁴ establecía que la situación de los extranjeros que se encontrasen en España, insuficientemente documentados en la fecha de entrada en vigor de la Ley, podría ser regularizada siempre que los extranjeros o los empleadores presentasen la documentación necesaria dentro del plazo de tres meses. Más de 38.000 extranjeros fueron regularizados en ese proceso⁵.
2. La Resolución de 7 de junio de 1991, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros, aprobó un nuevo proceso de regularización para extranjeros que cumplieran ciertos requisitos de permanencia. En esa ocasión se concedieron más de 100.000 autorizaciones de trabajo y residencia.
3. El Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprobaba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, establecía un nuevo proceso de regularización por el que podían ser documentados con un permiso de trabajo y residencia, o permiso de residencia, los extranjeros que se hallasen en situación irregular en España siempre y cuando cumplieran ciertos requisitos. En este caso se concedieron 24.691 permisos⁶.
4. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero abrió un proceso extraordinario de regulación de extranjeros al que se presentaron 247.000 solicitudes. De éstas, 57.000 fueron rechazadas, pero las críticas de la oposición y las movilizaciones de los “sin papeles” (encierros en iglesias y manifestaciones en muchas ciudades de España con importante apoyo de la opinión pública) obligaron al gobierno a revisar de oficio los casos denegados, otorgando la documentación a otros 36.000 extranjeros más.
5. La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre en su disposición transitoria cuarta establecía que el Gobierno determinaría los requisitos que permitirían, sin necesidad de presentar nueva documentación, la regularización de los extranjeros que se encontrasen 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, por no cum-

4 Vigente hasta el 1 de febrero de 2000.

5 De los cuales la cuarta parte se quedaron de nuevo en situación irregular (Kostova, 2006).

6 De los cuales 17.676 correspondían a permisos de trabajo y residencia y sólo 7.015 fueron permisos de residencia (Kostova, 2006).

- plir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999. En cumplimiento de este mandato, se dicta el Real Decreto 142/2001, de 16 de febrero, que regula un procedimiento de examen de oficio de todas las solicitudes denegadas. En este proceso adicional se resolvieron favorablemente 61.365 solicitudes (Kostova, 2006).
6. La disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004 aprobó un nuevo proceso de regularización de inmigrantes, denominado proceso de normalización, con la vinculación de las autorizaciones de residencia y trabajo a la existencia de un contrato laboral. En este proceso, eran los propios empresarios y no los trabajadores los que debían presentar las solicitudes. Se resolvieron favorablemente 566.589 solicitudes, tal y como se verá más adelante.

En los procesos de regularización en España hasta el año 2000, el principal colectivo de inmigrantes regularizados fue procedente de Marruecos. A partir de entonces empiezan a serlo nacionales de países del Este de Europa y América del Sur.

Todas las regularizaciones en España excepto la de 2005, preveían la regularización de la residencia a través de la regularización de la situación laboral. Sin embargo existía una desconexión entre los requisitos exigidos y la situación laboral del trabajador extranjero, concediendo una autorización de trabajo independientemente de que el extranjero tuviera una oferta de empleo. Aunque en el proceso de regularización de 1996 sí se pidió esta oferta de empleo, no se exigía que se materializase en un contrato de trabajo.

La vinculación en el proceso de regularización de 2005 de la autorización a un contrato de trabajo se hizo buscando una solución que evitara la vuelta a la irregularidad en el momento de solicitar la renovación de las autorizaciones concedidas.

Gestión del Proceso de Normalización de 2005

De conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2 de la Constitución, le corresponde al Gobierno la definición, planificación, regulación y desarrollo de la Política de Inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas⁷ y por las Entidades Locales. Al Ministerio de Trabajo e Inmigración (Real Decreto 1129/2008), le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración, la coordinación con otros centros directivos y con las Oficinas de Extranjeros, así como la elaboración de instrucciones en materia de inmigración dirigidas a los órganos periféricos de la Administración General del Estado.

⁷ En la actualidad, la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Comunidad Autónoma de Andalucía contemplan en sus estatutos de autonomía la posibilidad del traspaso de algunas funciones en materia de extranjería. Hasta la fecha, este traspaso de competencias se ha hecho efectivo en el caso de Cataluña (Real Decreto 1463/2009), para el caso de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña.

La constatación en el año 2004 por parte del Gobierno de la existencia de un elevado número de trabajadores extranjeros en situación irregular que estaba generando bolsas de marginalidad y economía sumergida llevó a buscar una solución al problema⁸. No sólo preocupaba el aumento de la economía sumergida a raíz del empleo de un gran número de trabajadores irregulares, y la no cotización a la Seguridad Social o su no contribución al pago de impuestos, sino que también preocupaba la actitud poco ética de algunos empresarios que los empleaban, las pésimas condiciones de trabajo que tenían y, por lo tanto, la marginalización social de ese colectivo y las barreras que esto creaba para su integración.

El proceso de regularización de 2005 tenía como objetivo la regularización e integración de esos extranjeros que residían en nuestro país en situación marginal, trabajando de forma irregular, y que por lo tanto no gozaban de sus derechos sociales ni laborales.

Para llevar a cabo el Proceso se hizo una previsión tanto de ámbito nacional como provincial, de destinatarios potenciales susceptibles de acogerse al mismo. A partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística y del Padrón, al número de extranjeros no comunitarios en edad laboral empadronados se le restó el número de residentes no comunitarios ya legalizados con anterioridad⁹.

Según estos datos se preveía un total de entre 500.000 y 800.000 extranjeros con posibilidad de acceder al proceso de regularización, y se planificaron los dispositivos necesarios para alcanzar los objetivos previstos¹⁰.

Podían acogerse al Proceso los empresarios o empleadores y los trabajadores extranjeros que reunían los requisitos previstos en la Orden PRE/140/2005, solicitando una autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena, siempre y cuando se cumpliera:

8 La Ley Orgánica 4/2000 incluyó una medida transitoria y extraordinaria dirigida a hacer posible la normalización de extranjeros que se encontrasen en España antes del día 1 de junio de 1999 y que acreditaseen haber solicitado en alguna ocasión una autorización de residencia o trabajo, o que lo hubieran tenido en los tres últimos años. El Real Decreto 2393/2004 incorpora, en su Disposición transitoria tercera, la previsión de un proceso de normalización de trabajadores extranjeros que se encontrasen en España y reunieran determinados requisitos para poder acogerse al mismo. La Orden PRE/140/2005, desarrolló el procedimiento aplicable al proceso de normalización previsto en el Real Decreto 2393/2004.

9 No existe un registro de inmigrantes indocumentados, pero nos podemos aproximar a ese número por el contraste entre el número de inmigrantes residentes que proporciona el padrón, y el número de permisos según la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Teniendo en cuenta los datos del Instituto Nacional de Estadística, en enero de 2005 existían en España en torno a 2.914.869 extranjeros residentes extracomunitarios, de los cuales 468.559 eran menores de 16 años y 56.205 mayores de 65 años, por tanto, existían 2.390.105 extranjeros entre los 16 y los 64 años. Según la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, el número de permisos a 31 de diciembre de 2004 era de 1.214.518, por lo que el número de inmigrantes extracomunitarios indocumentados en edad de trabajar fue de 1.175.587. Aplicando una tasa de actividad del 70%, se llega a la cifra de 822.911 indocumentados extracomunitarios activos (Torres, 2005),

10 Dirección General de Inmigración. Dirección General de la Tesorería de la Seguridad Social. Dirección General de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica del MAP (2006).

- a) Que el trabajador figurase empadronado en un municipio español con al menos seis meses de anterioridad al 7 de febrero de 2005, acreditando su presencia continuada en territorio español durante dicho periodo.
- b) Que existiera un contrato de trabajo firmado entre empresario o empleador y trabajador, en el que se incorporase un compromiso del empleador de mantener la prestación laboral por un período mínimo, según la actividad de que se tratase: seis meses con carácter general y tres meses en el sector agrario. En los sectores de la construcción y la hostelería, el mantenimiento de la prestación laboral de seis meses podría llevarse a cabo dentro de un período máximo de un año.

Las condiciones del contrato de trabajo debían ajustarse a la normativa vigente para esa actividad, categoría profesional y localidad, y el trabajador debía poseer la titulación, debidamente homologada, que acreditase la capacitación exigida para el ejercicio de la profesión.

En el caso de servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, las prestaciones laborales le debían garantizar un período mínimo de actividad de seis meses, y debía reunir los requisitos que determinasen su inclusión en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, conforme a su normativa reguladora.

- c) Que las empresas solicitantes estuvieran inscritas en el correspondiente régimen del sistema de Seguridad Social y se encontrasen al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de las cuotas exigibles por la Seguridad Social. El empleador debía acreditar los medios económicos, materiales y personales de los que disponía para realizar la contratación.
- d) Que el trabajador extranjero careciera de antecedentes penales tanto en España como en los países en los que hubiera residido en los cinco años anteriores.

Dado que la vía laboral era la única para acceder a la normalización, para evitar las ofertas falsas, el expediente lo debía presentar el empresario y el permiso se vinculaba al alta efectiva en la Seguridad Social.

El Proceso mantuvo un diseño orientado a la regularización definitiva de inmigrantes, pero planteó algunos aspectos que limitaron su cobertura. A pesar de su proclamado carácter laboral, dejaba fuera a los trabajadores por cuenta propia, pues se dirigía a los inmigrantes indocumentados en activo, excluyendo de entrada a quienes por su edad o situación personal y social no desarrollaban una actividad económica por cuenta ajena. El inmigrante además, debía acreditar que residía en España antes del 7 de agosto de 2004, mediante un certificado de padrón, criterio que fue criticado desde las organizaciones de inmigrantes y de acogida, pues también dejaba fuera a los inmigrantes con residencia superior a la exigida pero no empadronados, bien por temor o bien por otras causas.

Las solicitudes podían presentarse en los Órganos Administrativos o de las Entidades de Derecho Público, a los que el entonces Ministerio de Administraciones Públicas, por razones de eficacia, encomendó la recepción. Podían ser presentadas también en las Oficinas de Extranjeros de ámbito provincial o en el Área o Dependencia de Trabajo y Asuntos Sociales de la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente a la provincia en la que fuera a ejercerse la actividad laboral. Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, o, en su caso, los Subdelegados del Gobierno en las provincias, fueron los competentes de la resolución de las mismas.

Para conseguir el objetivo inicial actuaron coordinadamente varios Departamentos Ministeriales y se contó con la colaboración de otras Administraciones Públicas, así como de ONG y Agentes Sociales.

La experiencia adquirida desde la entrada en vigor de la última reforma de la Ley había permitido apreciar que en los procesos que pudieran afectar a un elevado número de personas era necesario agilizar al máximo la tramitación de solicitudes para lograr un grado de celeridad y eficacia que permitiera resolverlas en plazo. Todo ello aconsejó aprovechar al máximo los recursos disponibles, sumando los existentes en la red de oficinas y unidades de extranjeros, órganos competentes para la tramitación, a los que mediante la correspondiente encomienda de gestión, pudieran aportar otras organizaciones públicas.

A tal objeto, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, el Secretario de Estado de la Seguridad Social, la Subsecretaría de Administraciones Públicas, el Director General del Instituto de la Seguridad Social, el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social y el Director General del Instituto Social de la Marina, con fecha 3 de febrero de 2005, suscribieron un Convenio de colaboración como estrategia.

Según el Convenio, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración asumiría la gestión de la información necesaria para el conocimiento del proceso por parte de las personas interesadas, la formación de cualquier participante en el proceso que pudiera colaborar con la Administración competente, la gestión de los procedimientos y la administración de los fondos destinados a financiar los gastos que se generasen.

Resultaba esencial que los potenciales beneficiarios del proceso contasen con información de calidad sobre su desarrollo, aun cuando los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento fuesen, con carácter general, los empleadores. En consecuencia, debía diseñarse un procedimiento que permitiera a las entidades locales, organizaciones, colectivos, asociaciones y demás agrupaciones colaborar con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en el proceso de información a los trabajadores extranjeros interesados en su normalización. Además, el proceso de normalización laboral de extranjeros iba a producir un efecto favorable

en el sistema de la Seguridad Social, como consecuencia del afloramiento de la economía sumergida.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social se comprometió a permitir el uso gratuito de los locales y oficinas, así como al ejercicio de la encomienda de funciones que aceptaron relativas a la presentación de las solicitudes y asumir los gastos que se generasen con ocasión de su participación en el Proceso. Participó en la financiación de los gastos comunes, teniendo en cuenta los beneficios que para el sistema de la Seguridad Social se derivarían del afloramiento de nuevos empleos y de la lucha contra la economía sumergida.

El Ministerio de Administraciones Públicas proporcionaría a las Oficinas de Registro las guías de procedimiento con las instrucciones relativas a la documentación que debía acompañarse a las solicitudes, formaría al personal dependiente de las entidades gestoras y de servicio común de la Seguridad Social que se encargó de la recepción de las solicitudes, pondría a disposición de las entidades colaboradoras la aplicación informática necesaria para la tramitación de las solicitudes, y adoptaría las medidas de organización y personal necesarias para que la tramitación y resolución de las solicitudes en las Oficinas y Unidades de Extranjeros dependientes de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, pudiera realizarse de forma óptima.

Cada una de las partes que suscribieron el Convenio, atendieron sus propios gastos derivados de la ejecución, con cargo a sus respectivos presupuestos.

Con el fin de analizar los ingresos obtenidos como consecuencia del proceso de normalización, se tomaron para el cálculo las tasas mínimas para cada uno de los grupos y conceptos y, para las cuotas, las bases mínimas de cotización. Así, el total de ingresos por tasas en el proceso de normalización de trabajadores extranjeros fue de 92.859.672 euros, y el total de ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social fue estimado en 93.345.503 euros/mes.

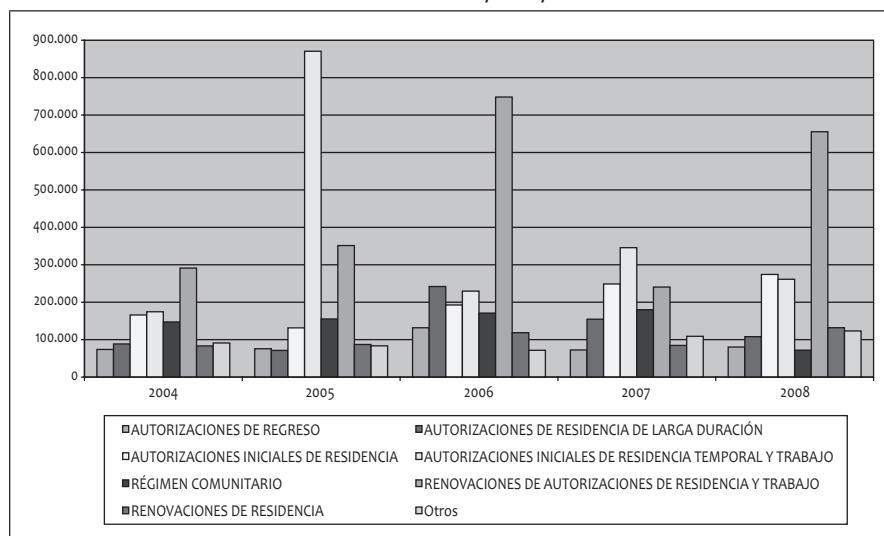
Como resultado, el proceso de normalización de 2005 supuso la regularización de miles de trabajadores extranjeros que se encontraban en España en situación irregular y que, por consiguiente, no contribuían fiscalmente al sostenimiento de los servicios públicos ni cotizaban a la Seguridad Social.

4. ANÁLISIS

En la evaluación anual de solicitudes de los diferentes tipos de autorizaciones, según se representa en el gráfico 1, se ve clara la importancia del proceso de regularización de 2005 por el incremento tan notable del número de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena que se concedieron en el año 2005 y sus respectivas renovaciones en los años 2006 y 2008.

GRÁFICO 1

Evolución anual de solicitudes por tipo de autorización

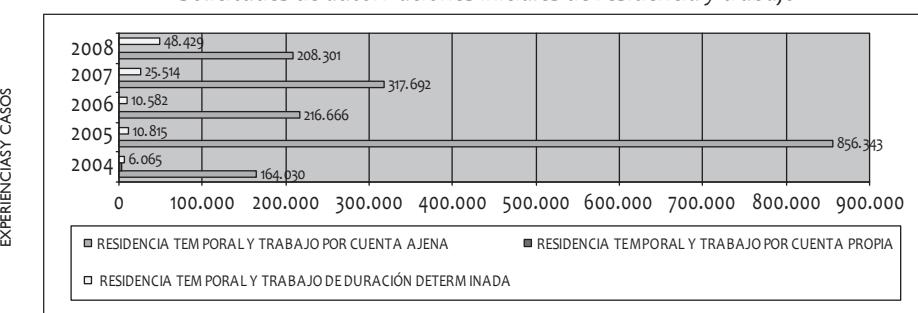


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

De todas las autorizaciones iniciales de residencia temporal y trabajo solicitadas (gráfico 2), las de cuenta ajena representan en torno al 93% cada año, porcentaje que ascendió al 98% en 2005 debido al proceso de regularización, y que descendió al 80% en 2008 por el efecto de la crisis económica y el aumento considerable de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo de duración determinada.

GRÁFICO 2

Solicitudes de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

4.1. Análisis de las autorizaciones iniciales del proceso de regularización y sus renovaciones

Solicitudes y resoluciones

Según se muestra en la tabla 1, de todas las solicitudes iniciales de autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena presentadas en 2005, más del 80% fueron debidas al proceso de normalización.

TABLA 1

Solicitudes iniciales de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena

	Total de solicitudes	Solicitudes debidas al proceso de regularización	Porcentaje
Iniciales	856.343	694.157	80%
1.^a renovación (2006)	651.077	480.058	74%
2.^a renovación (2008)	493.676	317.679	64%

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

En el caso de la primera renovación en 2006, las debidas al proceso de regularización, supusieron un 6% menos que las autorizaciones iniciales del 2005. Y en la segunda renovación en 2008, estas solicitudes se redujeron un 16% frente a las autorizaciones iniciales.

Esto indica que el descenso de solicitudes en las renovaciones del proceso de normalización fue de un 31% en la primera renovación y de un 34% en la segunda renovación, lo cual supone que las solicitudes de segunda renovación de autorizaciones se redujeron un 54% frente a las autorizaciones iniciales.

Tal y como se aprecia en la tabla 2, no hay una diferencia significativa entre el número de solicitudes y el de resoluciones en las autorizaciones iniciales y su primera y segunda renovación realizadas respectivamente en 2006 y 2008.

TABLA 2

Solicitudes y resoluciones realizadas en el Proceso de Normalización

	Solicitudes	Resoluciones
Iniciales	694.157	694.139
1.^a renovación (2006)	480.058	480.001
2.^a renovación (2008)	317.679	317.587

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La diferencia tan pequeña entre solicitudes y resoluciones es un índice de la eficacia en la gestión del Proceso, pues prácticamente el total de las solicitudes fueron resueltas a tiempo.

De las solicitudes iniciales (tabla 3), se resolvieron 694.139, de las cuales 566.589 se resolvieron favorablemente y causaron 550.136 altas en la Seguridad Social¹¹.

El número de renovaciones favorables en 2006 fue un 19% menos que el de las autorizaciones iniciales de 2005, y el de las de renovaciones concedidas en 2008 un 36% menos que el de las autorizaciones iniciales. Por tanto, de las autorizaciones iniciales concedidas en 2005, sólo el 52% se renovaron favorablemente en 2008 (porcentaje algo inferior al de las solicitudes). Esto indica que más de la mitad de los regularizados en 2005 no renovaron su autorización de trabajo en 2008.

TABLA 3

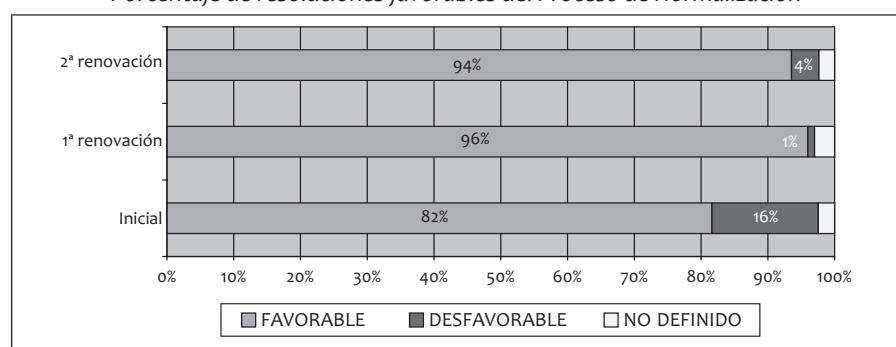
Resoluciones favorables y desfavorables del Proceso de Normalización

	Resoluciones	Favorable	Desfavorable	No definido
Iniciales	694.139	566.589	110.608	16.942
1. ^a renovación (2006)	480.001	460.773	4.807	14.421
2. ^a renovación (2008)	317.587	297.073	13.050	7.464

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

De las autorizaciones iniciales resueltas, el 82% fueron favorables. En el caso de la primera renovación de 2006, obtuvieron un resultado favorable el 96% de las resoluciones, y en la segunda renovación de 2008, el 94%, (gráfico 3), lo que indica que los porcentajes de denegación fueron bastante reducidos, especialmente en las renovaciones.

GRÁFICO 3

Porcentaje de resoluciones favorables del Proceso de Normalización

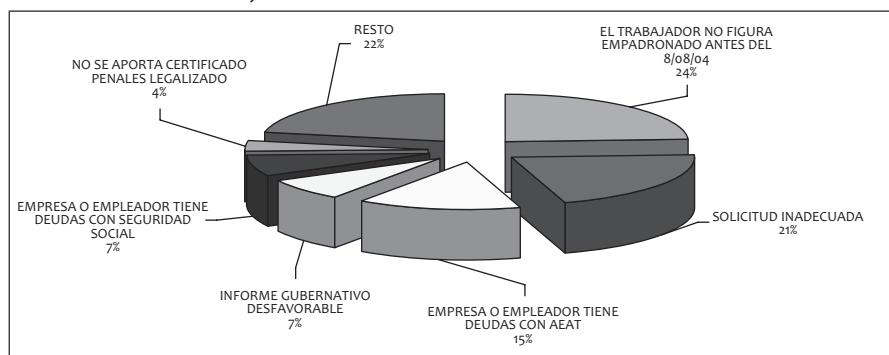
Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Causas de resolución desfavorable

Las principales causas de resolución desfavorable en las autorizaciones iniciales (gráfico 4), fueron debidas al incumplimiento de los requisitos que establecía la legislación, de los cuales la mitad eran debidos a que el trabajador no cumplía el requisito de empadronamiento en la fecha exigida.

GRÁFICO 4

Causas de resolución desfavorable en autorizaciones iniciales del Proceso de Normalización

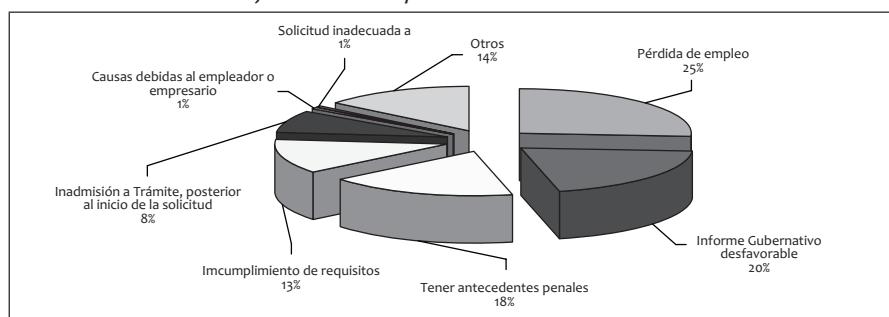


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

En la primera renovación (gráfico 5), la cuarta parte de las resoluciones desfavorables se denegaron por causas relacionadas con la pérdida de empleo, y un 20% por informe gubernativo desfavorable. Dado que en la primera renovación, las resoluciones desfavorables representaron sólo un 1% del total de las resoluciones, los porcentajes anteriormente mencionados no resultan significativos en el cómputo global de las resoluciones realizadas.

GRÁFICO 5

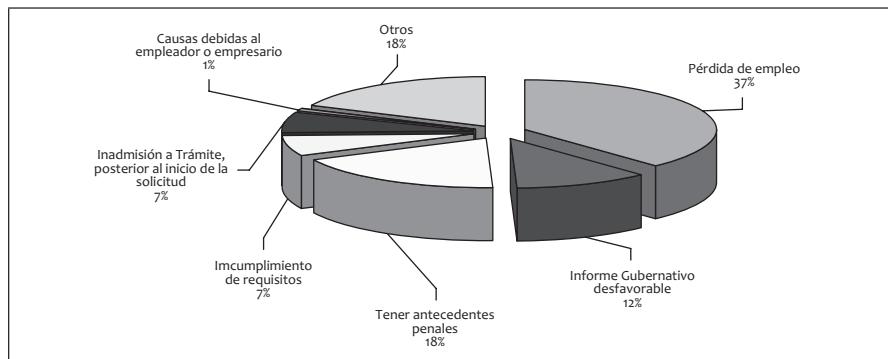
Causas de resolución desfavorable en la primera renovación del Proceso de Normalización



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

El análisis de las principales causas de resolución desfavorable en la segunda renovación (gráfico 6), manifiesta que hubo un 37% de causas de denegación relacionadas con la pérdida del empleo, lo cual supone un aumento del 45% respecto a la primera renovación, claramente afectado por la crisis económica del momento. Sin embargo, este porcentaje escasamente representa el 2% del total de las resoluciones de la segunda renovación. Tener antecedentes penales, en este caso, representa el 0,7% de las segundas renovaciones, y el informe gubernativo desfavorable el 0,5%.

GRÁFICO 6

Causas de resolución desfavorable en la segunda renovación del Proceso de Normalización

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

El análisis de los resultados del proceso de regularización de 2005 que se desarrolla a continuación, se basa en el número de resoluciones favorables, que fueron las que definitivamente dieron lugar a una autorización de residencia y trabajo¹².

Porcentaje de renovaciones

El porcentaje de renovaciones respecto a las autorizaciones iniciales ha ido disminuyendo cada año (tablas 1 y 2). Así, de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena llevadas a cabo en el proceso de normalización de 2005, sólo se renovaron de forma favorable el 81% en primera renovación, y de éstas, el 64% en segunda renovación. Esto supone que, del proceso de regularización de 2005, en 2008 sólo se renovaron un 52%. Sería muy interesante analizar en diciembre de 2010, qué porcentaje de inmigrantes de los que han renovado por segunda vez, han obtenido la residencia de larga duración.

¹² Puede también hablarse de autorizaciones concedidas, entendiendo que éstas son diferentes al número de solicitudes.

En cuanto a las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena en general, no estrictamente referidas al proceso de regularización, los porcentajes de renovaciones son algo superiores. De hecho, de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena en 2005, se renovaron de forma favorable el 94% en primera renovación, y de éstas, el 73% en segunda renovación, lo cuál supone que de las autorizaciones iniciales de 2005, en 2008 se han renovado casi el 70%, porcentaje muy superior al obtenido en el proceso de regularización.

La situación especial a partir del año 2007 de los ciudadanos búlgaros y rumano¹³, debido a la adhesión a la Unión Europea de sus respectivos países, hizo que ambos colectivos no estuvieran obligados en 2008 a la renovación de sus autorizaciones de residencia y trabajo, lo cual afectó significativamente al descenso de la solicitud de segunda renovación respecto a las autorizaciones iniciales.

La tabla 4 presenta las resoluciones favorables obviando las solicitudes iniciales tanto de búlgaros como de rumanos, y pone de manifiesto que el porcentaje de renovaciones respecto a las autorizaciones iniciales en este caso fue superior, y de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena llevadas a cabo en 2005, se renovaron el 82% en primera renovación, y de éstas, el 81% en segunda renovación.

TABLA 4

Resoluciones favorables de búlgaros y rumanos en el Proceso de Normalización

	Resoluciones favorables	Resoluciones favorables de búlgaros y rumanos	Resoluciones favorables menos búlgaros y rumanos
Iniciales	566.589	119.157	447.432
1.^a renovación (2006)	460.773	95.313	365.460
2.^a renovación (2008)	297.073	3	297.070

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Esto supone que del proceso de normalización de 2005, en 2008 se han renovado un 66% de las autorizaciones, porcentaje más cercano al 70% que se obtenía en la segunda renovación de 2008 para las autorizaciones de residencia y trabajo de cuenta ajena en general.

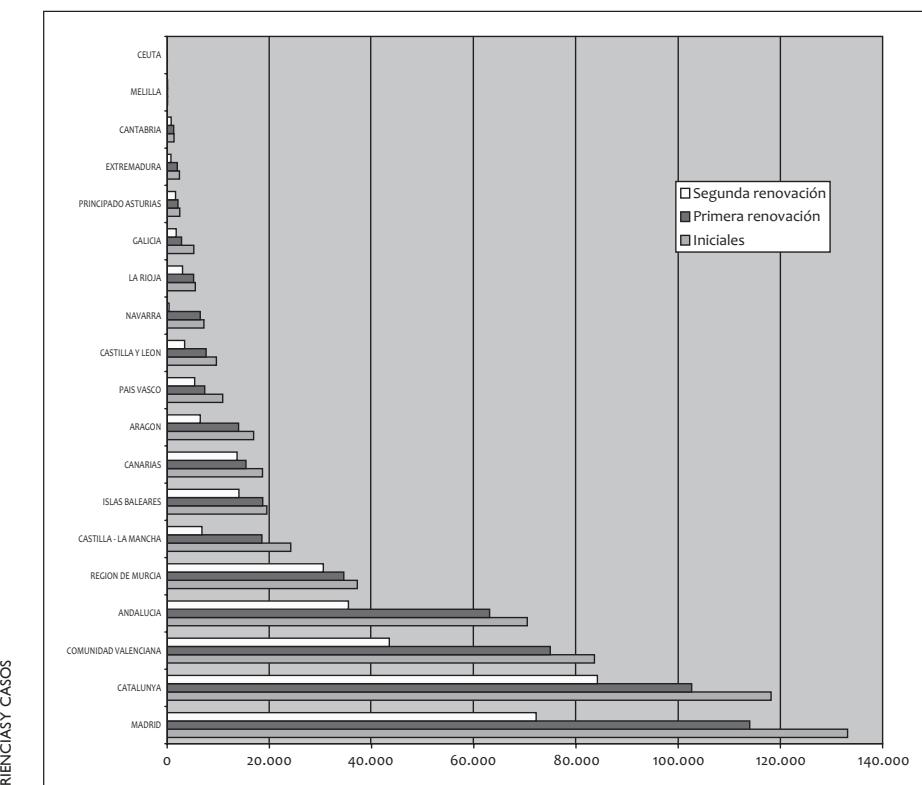
¹³ El 1 de enero de 2007 se hizo efectiva la adhesión a la Unión Europea como Estados miembros de pleno derecho de la República de Bulgaria y Rumanía, y el régimen aplicable a los trabajadores búlgaros y rumanos (Instrucción DGI/SGRJ/03/2007), sería el régimen contenido en el Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, por lo que a partir del 17 de marzo de 2007, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 240/2007, no necesitarían ninguna autorización en materia de extranjería para trabajar en España por cuenta ajena.

Distribución por Comunidades Autónomas y provincias

En el ámbito territorial, el mayor número de solicitudes se ha dado en las comunidades autónomas que habían concentrado un mayor aumento de residentes extranjeros en los últimos años. De manera que, de las autorizaciones iniciales concedidas por Comunidades Autónomas, destacaron Madrid con 133.145 autorizaciones, Cataluña con 118.172 y la Comunidad Valenciana con 83.612. Estas Comunidades Autónomas destacaron también en el número de renovaciones conseguidas, y aquellas en las que menos extranjeros realizaron su primera renovación fueron, Galicia y País Vasco, y en la segunda renovación fueron Navarra, Castilla-La Mancha y Extremadura.

GRÁFICO 7

Autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por CCAA

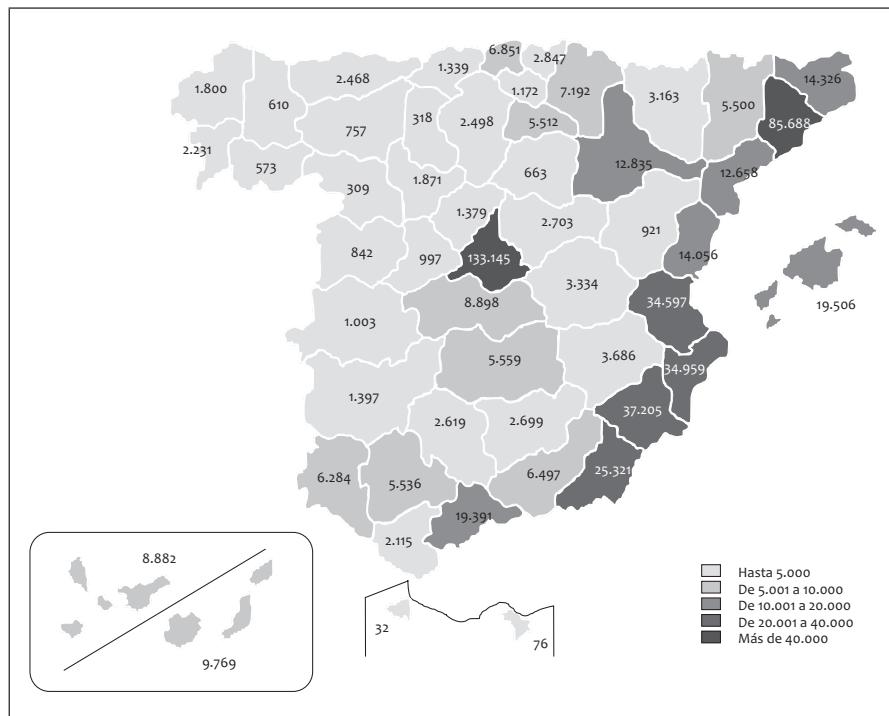


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

En el gráfico 8 se muestra la distribución geográfica de las autorizaciones concedidas por rangos.

MAPA 1

Distribución por provincias de autorizaciones iniciales concedidas en el Proceso de Normalización



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Destacan Madrid y Barcelona en número de autorizaciones concedidas, seguidas de Murcia, Valencia, Alicante y Almería. Sólo en esas seis provincias se concedieron más de la mitad del total de autorizaciones, el 62%, y en total 13 provincias agruparon el 80% de las mismas, una clara evidencia de la desigual distribución de la población inmigrante en el territorio nacional, dirigiéndose especialmente hacia aquellas zonas con una mayor demanda de trabajos poco cualificados.

En el proceso de regularización en Ceuta y Melilla (mapa 1), el número de solicitudes iniciales es muy reducido. El motivo es que el principal tipo de autorizaciones que se concedieron son de trabajo por cuenta ajena o propia para trabajadores transfronterizos, y la población inmigrante en esas Ciudades Autónomas, en el momento de la normalización de 2005 no cumplía con el requisito de permanencia en España exigido.

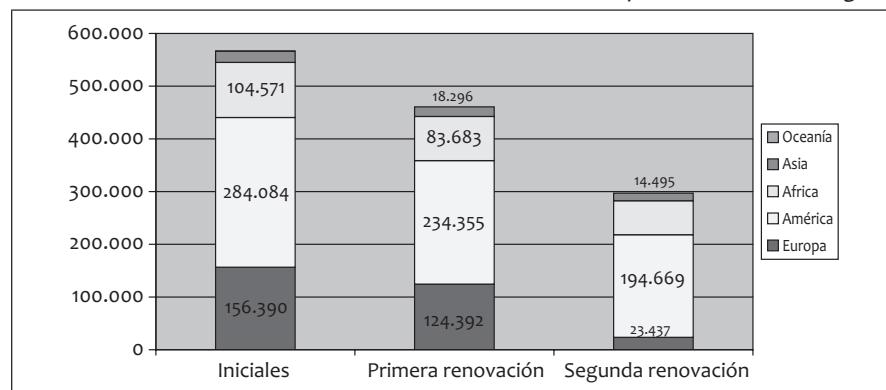
Las provincias en que menos resoluciones de primera renovación se autorizaron fueron Guipúzcoa, Pontevedra, León y Murcia, y en la segunda renovación Pontevedra, León, Guipúzcoa y Navarra.

Distribución por continentes y países de procedencia

La distribución por continentes de origen muestra que la mitad de las autorizaciones iniciales concedidas fueron a inmigrantes que procedían del continente americano. Los porcentajes de distribución por continentes en las renovaciones fueron muy similares a los de las autorizaciones iniciales. Hay un marcado descenso en la segunda renovación de los extranjeros que provenían de Europa, debido a la entrada de Bulgaria y Rumanía en la UE.

GRÁFICO 8

Autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por continente de origen



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

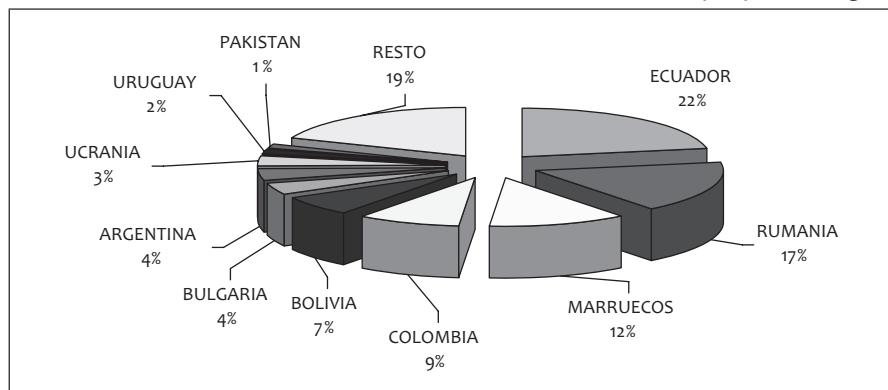
La mitad de las autorizaciones concedidas en el proceso de normalización, tanto en las iniciales como en sus renovaciones, fueron a favor de nacionales de Ecuador, Rumanía, y Marruecos, seguidas de Colombia, Bolivia y Bulgaria¹⁴.

Se esperaba que el proceso de regularización supusiera la regularización de muchos extranjeros de nacionalidad marroquí, tal y como había pasado en procesos anteriores, (Kostova, 2006), y sorprendió que el número mayoritario de inmigrantes regularizados, eran latinoamericanos procedentes de Ecuador y europeos procedentes de Rumanía.

¹⁴ Excepto en la segunda renovación, en la que Rumanía y Bulgaria ya se encuentran adheridas a la Unión Europea.

GRÁFICO 9

Autorizaciones iniciales concedidas en el Proceso de Normalización por país de origen

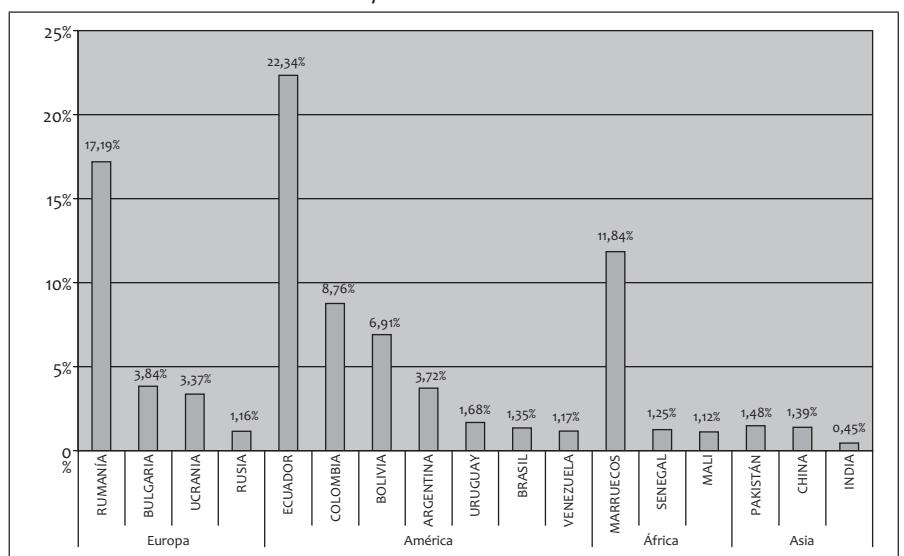


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Una distribución más clara de las autorizaciones iniciales concedidas por continente y país de procedencia, se representa en el gráfico 10.

GRÁFICO 10

Autorizaciones mayoritariamente concedidas en el Proceso de Normalización por continentes

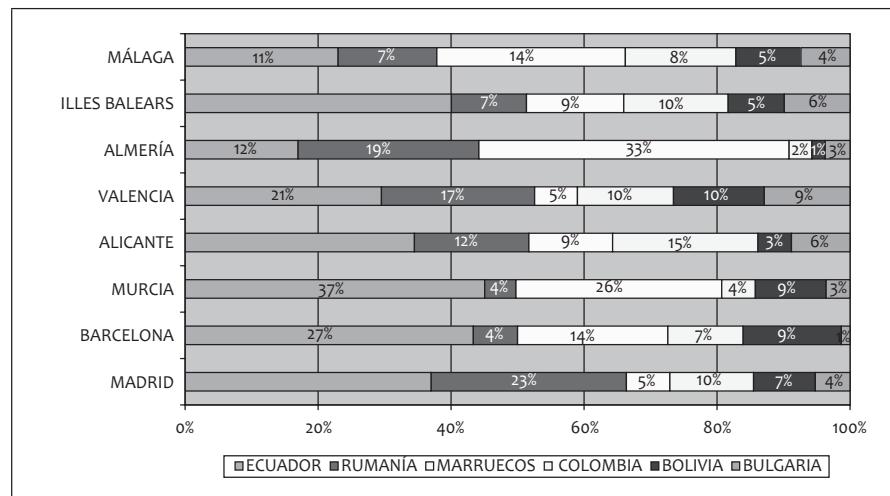


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

EXPERIENCIAS Y CASOS

En la distribución por provincias (gráfico 11), Almería adquirió una importante población marroquí, y Barcelona y Murcia una importante población ecuatoriana. En Valencia destaca el porcentaje de población búlgara, y en Alicante, de población colombiana.

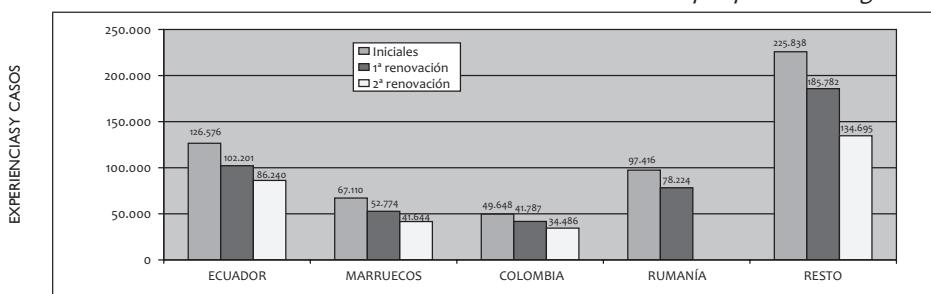
GRÁFICO 11
Distribución de nacionalidades en las principales provincias



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La proporción de renovaciones para los extranjeros procedentes de los países mayoritariamente emisores, se mantiene en porcentajes muy similares en todos ellos (gráfico 12).

GRÁFICO 12
Autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por países de origen



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Los extranjeros procedentes de países americanos son los que más autorizaciones han renovado (tabla 5), con un porcentaje en torno al 70%. Esto indica que los inmigrantes latinoamericanos poseen una mayor capacidad de adaptación y permanencia en el mercado laboral.

El porcentaje de renovaciones también es alto entre los inmigrantes ucranianos, sin embargo resulta bajo en el caso de los extranjeros procedentes de Marruecos.

TABLA 5

Porcentaje de renovaciones del Proceso de Normalización por países de origen

	Primera renovación	Segunda renovación	Total
PERÚ	90%	84%	76%
BOLIVIA	84%	84%	70%
URUGUAY	84%	84%	70%
PARAGUAY	85%	82%	70%
COLOMBIA	84%	83%	69%
REPÚBLICA DOMINICANA	85%	81%	69%
VENEZUELA	86%	80%	68%
ECUADOR	81%	84%	68%
CHILE	83%	81%	68%
CUBA	81%	82%	66%
ARGENTINA	83%	80%	66%
UCRANIA	84%	85%	71%
RUSIA	85%	79%	67%
MARRUECOS	79%	79%	62%
CHINA	93%	74%	69%
INDIA	81%	83%	67%

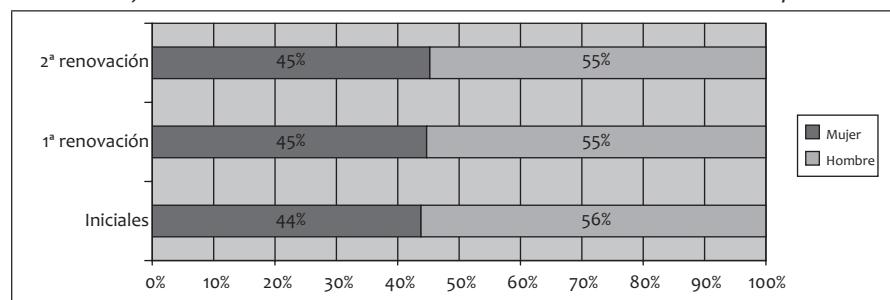
Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Distribución por sexos

El 44% de los extranjeros que se regularizaron en el proceso extraordinario de 2005 fueron mujeres, porcentaje que aumentó ligeramente en las renovaciones de 2006 y 2008 (gráfico 13).

GRÁFICO 13

Porcentaje de autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por sexo

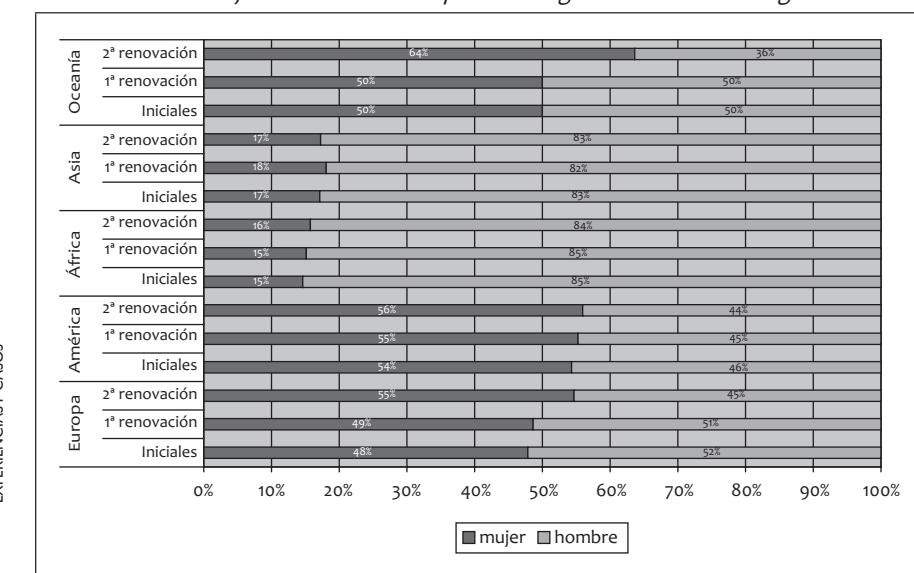


Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La distribución por sexos varía considerablemente según el continente de procedencia del que se trate (gráfico 14). En las autorizaciones iniciales, en el caso de inmigrantes procedentes de América, el porcentaje de mujeres sobrepasa el 50%, y sin embargo disminuye a niveles del 15% y 17% en el caso de inmigrantes procedentes de África y Asia.

GRÁFICO 14

Porcentaje de autorizaciones por sexo según continente de origen



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

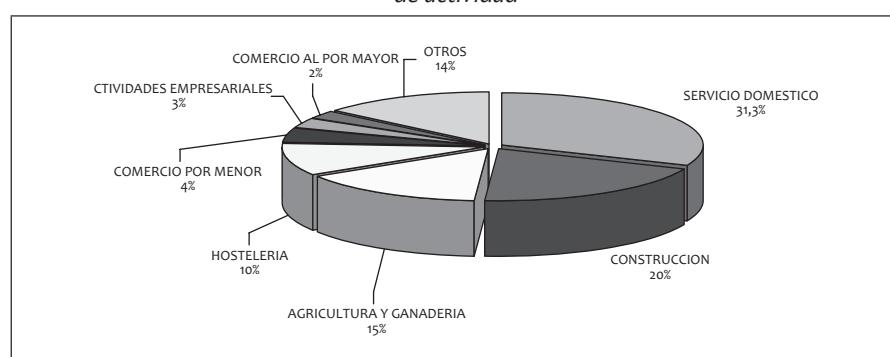
En las renovaciones, en el caso de inmigrantes procedentes de Europa y Oceanía, el porcentaje de mujeres ha aumentado superando el 50%, especialmente en la segunda renovación. En el caso de inmigrantes procedentes de América, el porcentaje de mujeres siempre es superior al de hombres, similar en las renovaciones a las autorizaciones iniciales. Sin embargo, el porcentaje de mujeres en el caso de inmigrantes procedentes de África y Asia, es muy inferior al de hombres, y también se mantiene en las renovaciones como en las autorizaciones iniciales.

Distribución por sectores de actividad

La distribución de las solicitudes presentadas por sectores de actividad responde al tipo de inserción laboral de los inmigrantes y a los sectores menos regularizados, de manera que el proceso de normalización tuvo un significativo impacto en determinados sectores de actividad como el servicio doméstico y la construcción, que aglutinaron más de la mitad de las autorizaciones concedidas, tanto iniciales (gráfico 15) como renovaciones, seguido de la agricultura y la hostelería que supusieron un 25% adicional.

GRÁFICO 15

Autorizaciones iniciales concedidas en el Proceso de Normalización por sector de actividad



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La demanda de inmigrantes en el servicio doméstico corresponde a la necesidad de un servicio para el cuidado de niños y ancianos fundamentalmente. Pero aunque el servicio doméstico representara un importante canal de inclusión, es también el primero que los inmigrantes abandonan en cuanto pueden acceder regularmente a otro tipo de actividad, tal y como se verá más adelante con el bajo porcentaje de sus renovaciones (gráfico 16).

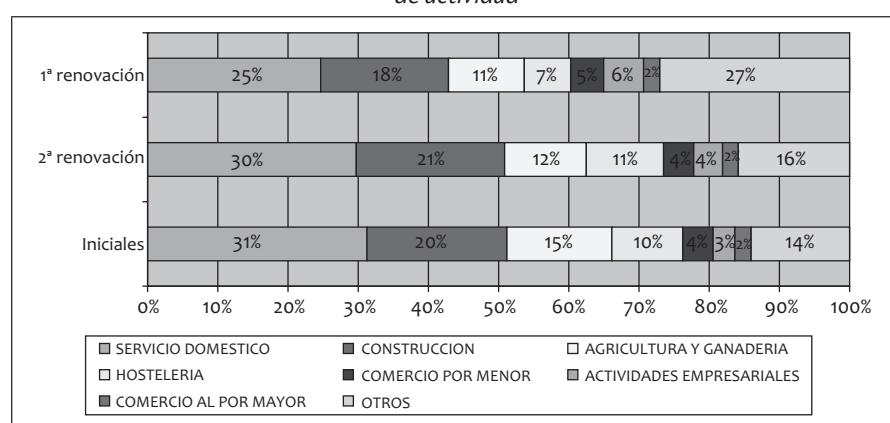
El alto número de regularizados en el sector de la construcción en España se explica por la importancia de este sector para el crecimiento económico y ocupacional en los últimos años. Al menos así ha sido hasta finales de 2007.

El sector de la agricultura representa un importante nicho para la inmigración irregular en algunas zonas de nuestro país, lo que explica el elevado número de inmigrantes regularizados en el mismo. Sin embargo, la mayoría de los empleados en la agricultura se traslada en busca de mejores ocupaciones una vez obtenidos los permisos de residencia y trabajo, como se observa en el gráfico 16, con el descenso de las renovaciones.

El gráfico 16 muestra los porcentajes de autorizaciones concedidas en cada uno de los sectores de actividad y puede observarse que se redujeron ligeramente las renovaciones en los principales sectores, especialmente en la segunda renovación, que descendieron las autorizaciones en el servicio doméstico y la hostelería en una mayor proporción que en el resto de los sectores, lo cual indica una migración del colectivo de ambos sectores a otros más atractivos.

GRÁFICO 16

Porcentaje de autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por sector de actividad



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

La tabla 6 muestra el porcentaje de renovaciones por sector de actividad y ratifica que el número de renovaciones en los principales sectores se redujo considerablemente en ambas renovaciones. En agricultura y ganadería sólo se renovaron un 23% de las autorizaciones iniciales, en servicio doméstico el 41% y en la construcción el 48%. El sector de la hostelería muestra un porcentaje de renovaciones algo superior, el 56%.

TABLA 6

Porcentaje de renovaciones del Proceso de Normalización por sector de actividad

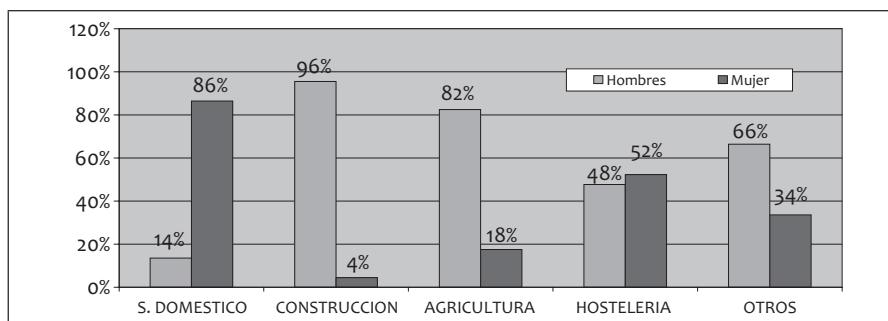
	1. ^a renovación	2. ^a renovación	Total
CONSTRUCCIÓN	86%	55%	48%
AGRICULTURA Y GANADERÍA	63%	37%	23%
HOSTELERIA	89%	63%	56%
SERVICIO DOMÉSTICO	77%	53%	41%
COMERCIO POR MENOR	81%	70%	57%
OTRAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES	107%	89%	96%
COMERCIO AL POR MAYOR	79%	67%	53%

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Sin embargo, esta reducción del número de renovaciones no fue igual en todos los sectores de actividad, ya que algunos sectores mostraron porcentajes de renovación superiores a los de las autorizaciones iniciales. Esto se debe a que estos sectores han sido demandantes de empleo y se han dado movimientos desde los sectores menos demandados. De hecho, se incrementaron las renovaciones concedidas en 2008 en sectores como la Administración Pública y Defensa, donde se ha pasado de 197 autorizaciones iniciales concedidas en 2005 a 1.062 renovaciones en 2008. En menor medida, en el sector de la metalurgia se ha pasado de 652 autorizaciones iniciales en 2005 a 886 renovaciones en 2008, que supone un incremento del 36%. Las actividades de saneamiento público se incrementaron un 24% en su ocupación por inmigrantes.

La distribución por sexos en los principales sectores de actividad (gráfico 17), muestra que, en general, el porcentaje es mayor en hombres que en mujeres, excepto en el caso del servicio doméstico ocupado mayoritariamente por mujeres, y en hostelería donde los porcentajes están muy igualados.

GRÁFICO 17

Porcentaje de hombres y mujeres en las autorizaciones iniciales en los principales sectores de actividad

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

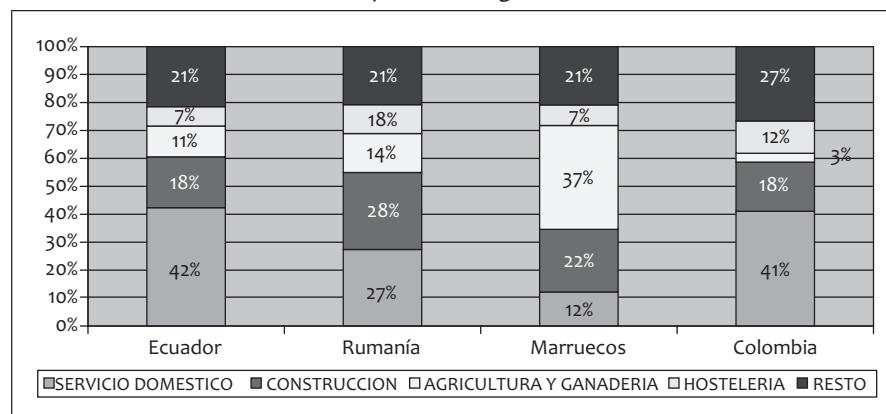
En las renovaciones se mantiene el mismo porcentaje que en las autorizaciones iniciales.

El porcentaje de autorizaciones iniciales por sectores de actividad en los principales países de origen (gráfico 18), refleja que en el servicio doméstico destaca Ecuador (42%) y Colombia (41%), mientras que en agricultura y ganadería sobresale Marruecos (37%).

En construcción destacan Rumanía (28%) y Marruecos (22%), aunque los porcentajes son similares en los cuatro países, oscilando entre (18-28%), al igual que en hostelería que oscilan entre (7-12%).

GRÁFICO 18

Porcentaje de autorizaciones iniciales por sectores de actividad en los principales países de origen



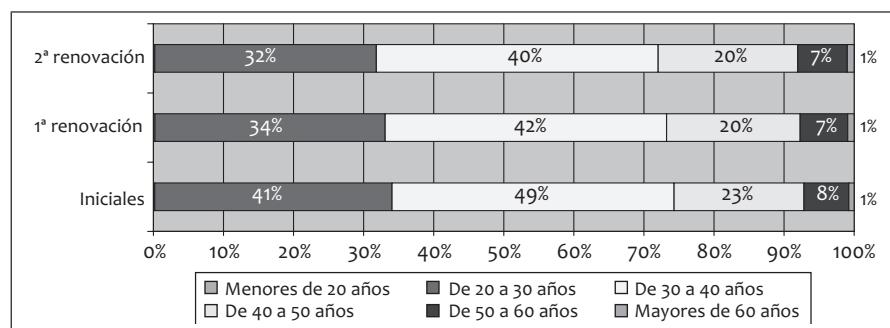
Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Distribución por tramos de edad

Los trabajadores extranjeros comprendidos en el tramo de edad entre los 30 y 40 años fueron los que obtuvieron un mayor número tanto de autorizaciones iniciales como de renovaciones (gráfico 19), seguido de los trabajadores de 20 a 30 años.

GRÁFICO 19

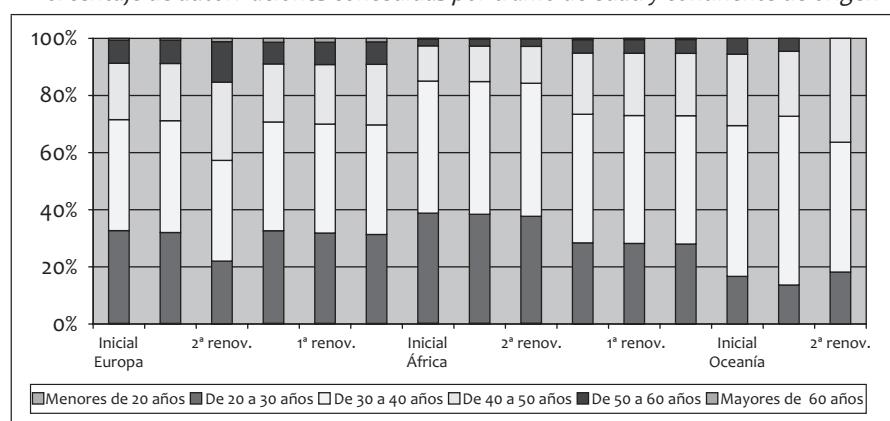
Porcentaje de autorizaciones concedidas en el Proceso de Normalización por tramo de edad



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

GRÁFICO 20

Porcentaje de autorizaciones concedidas por tramo de edad y continente de origen



Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (30/11/2009).

Balance de previsiones

Algunos autores expresan que “el resultado del proceso de regularización tiene una doble lectura, según se incida en el volumen de economía sumergida legalizada, es decir, los inmigrantes activos regularizados, o bien se destaqueen los inmigrantes residentes que continuaron indocumentados” (Torres, 2005).

Tal y como se dedujo anteriormente (ver nota 10), el número de indocumentados extracomunitarios activos era de 822.911 inmigrantes. Dado que en el proceso de normalización fueron resueltas favorablemente 566.589 autorizaciones iniciales los inmigrantes extracomunitarios indocumentados activos no regularizados fueron 256.322, que representa un 31% de los previstos inicialmente.

Este análisis indica que el proceso supuso un afloramiento de casi el 70% de los casos de economía sumergida previsto inicialmente, por lo que se trató del mayor proceso de regularización de inmigrantes realizado no sólo en España, sino en Europa Occidental.

Por lo que se refiere a los que se quedaron fuera, una parte importante de los menores de 16 años indocumentados pudieron ser regularizados por reagrupación familiar con los normalizados, al igual que los cónyuges. Para el resto de situaciones, las únicas vías previstas para regularizarse eran el llamado arraigo laboral y el arraigo social.

Reagrupaciones Familiares generadas por el Proceso

La variación interanual de las resoluciones de reagrupación familiar producidas desde 2005 (tabla 7), muestra que en 2006 y 2007 hubo un incremento del 23% y el 34% respectivamente y en 2008 y 2009 un descenso del 28% y 34% respectivamente.

TABLA 7

Variación interanual de resoluciones de Reagrupación Familiar

	2005	2006	2007	2008	2009
Expedientes resueltos de Reagrupación Familiar	77.636	95.164	127.248	91.345	60.472
Incremento respecto al año anterior		23%	34%	-28%	-34%

Fuente: Datos de Aplicación de Gestión y Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de la Presidencia (25/05/2010).

El incremento de solicitudes de reagrupación familiar en los primeros años inmediatamente posteriores al proceso de regularización del 2005 fue muy inferior al esperado, pues, a lo sumo¹⁵, el 17% de los inmigrantes regularizados reagruparon algún familiar en 2006, porcentaje que ascendió al 23% en 2007.

El descenso tan notable de las reagrupaciones en 2008 y 2009 puede perfectamente atribuirse a la reciente crisis económica y el descenso en las renovaciones del propio proceso de normalización.

¹⁵ El dato de reagrupación familiar es referido a todos los reagrupados ese año, no exclusivamente a aquellos cuyo reagrupamiento proviene del proceso de regularización de 2005.

4.2. Análisis de los planes de retorno

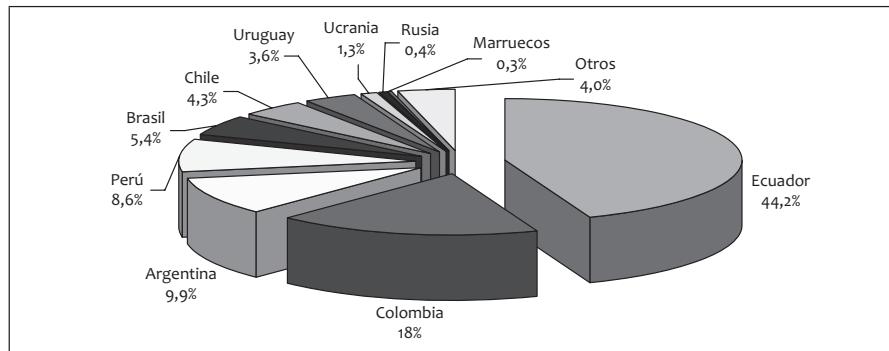
El Plan de Retorno Voluntario (Real Decreto 1800/2008; Real Decreto-Ley 4/2008) para trabajadores extranjeros no comunitarios desempleados, permite el abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen¹⁶.

Durante el primer año de vigencia, hasta noviembre de 2009 (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009), se han acogido a este programa 6.399 extranjeros. Junto a los trabajadores desempleados, también sus familias han podido beneficiarse del Plan de Retorno Voluntario, y en este caso, 1.581 familiares han acompañado al titular del derecho, en el retorno a su país.

Una parte de los trabajadores desempleados beneficiarios del programa han recibido ayudas para el viaje de retorno que consisten en la gestión y pago del billete de retorno al país de origen, tanto para los solicitantes como para sus familiares, y una ayuda de viaje para costear los desplazamientos en el país de origen. En el año 2009 se han beneficiado de estas ayudas 3.706 personas.

Los países latinoamericanos son los principales receptores de inmigrantes amparados en este Programa de Retorno Voluntario (gráfica 22). En particular, destacan Ecuador (44%) y Colombia (18%). A cierta distancia, Argentina (10%), Perú (9%) y Brasil (5%), y en menor medida, Chile (4%) y Uruguay (4%). Todos ellos, sumados, concentran casi el 94% del total de solicitudes recibidas.

GRÁFICO 21
Porcentaje de solicitudes del Plan de Retorno Voluntario por países de origen

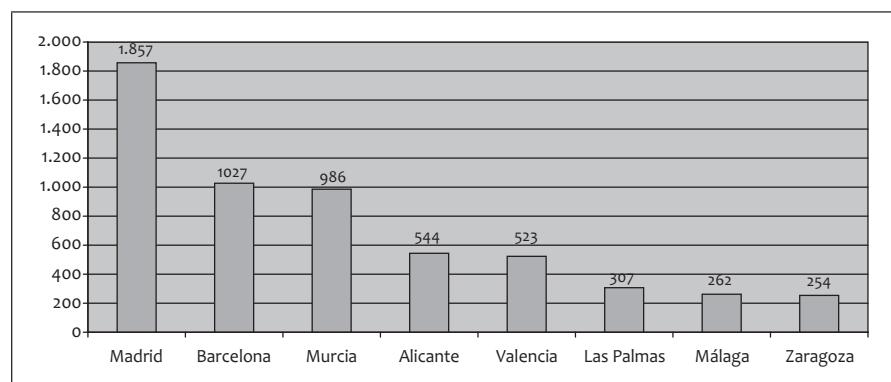


Fuente: Balance anual sobre el plan de retorno voluntario del Ministerio de Trabajo e Inmigración (11/11/2009).

16 La cuantía será el importe equivalente a la prestación por desempleo que el trabajador tuviera reconocido, o la cantidad que le quedara por recibir, si ya estaba percibiendo la prestación. Además, se podrán recibir ayudas complementarias para facilitar el viaje al país de origen. El abono se realiza en dos plazos: el 40% en España, una vez reconocido el derecho, y el 60% en el país de origen, entre los 30 y 90 días naturales desde la fecha del primer pago de la prestación. Transcurrido un período de 3 años, los trabajadores podrán solicitar la autorización para trabajar y residir en España. Y, de igual modo, tendrán derecho preferente para incorporarse al contingente anual de trabajadores extranjeros no comunitarios.

En lo que se refiere a las provincias de salida de los inmigrantes, destacan Madrid, Barcelona y Murcia.

GRÁFICO 22
Solicitudes del Plan de Retorno Voluntario por provincias



Fuente: Balance anual sobre el plan de retorno voluntario del Ministerio de Trabajo e Inmigración (11/11/2009).

Paralelamente al Programa de Retorno Voluntario, se da el Programa de Retorno Social que está destinado a paliar la difícil situación de aquellas personas que, debido a diferentes circunstancias, no desean continuar en nuestro país y carecen de los medios económicos para realizar el viaje a su país de origen¹⁷.

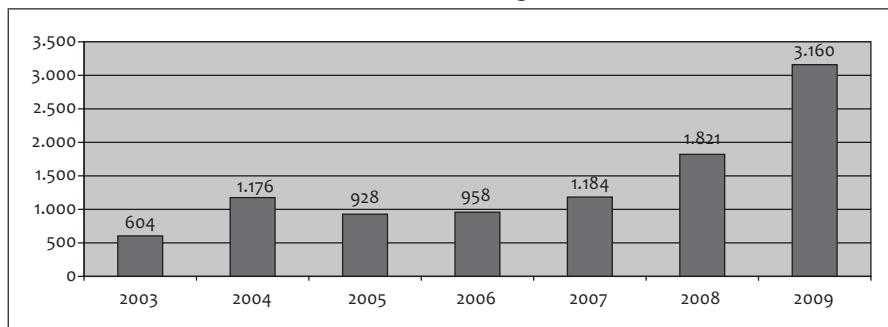
La evolución del Programa de Retorno Social desde el año 2003 hasta la actualidad muestra una evolución claramente positiva, con un aumento de número de retornados constante de año en año, (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009). Es en el periodo comprendido en los años 2008 y 2009 cuando el aumento en el número de retornados es mayor, suponiendo un incremento del 57%.

Hasta el 10 de noviembre de 2009, la Comunidad Autónoma desde la que más retorno social se ha dado, ha sido Madrid con 635 personas, seguida de Valencia con 600, Andalucía con 599, y Cataluña con 287 retornados. Estas cuatro comunidades absorben el 67% del total de los beneficiados por este programa.

17 Los beneficiarios, entre otros, pueden ser inmigrantes en situación irregular o con permisos de residencia y trabajo, y han de encontrarse en situación de falta de recursos económicos y vulnerabilidad social, y una permanencia en España no inferior a seis meses.

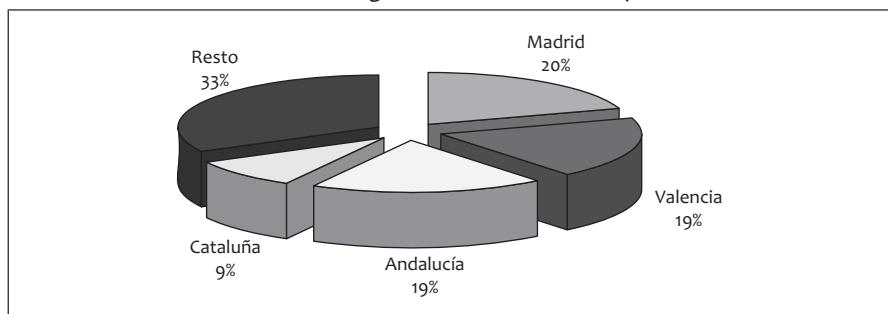
El programa incluye el pago del billete desde el lugar de residencia en España hasta el país de origen, gastos imprevistos de medicamentos u otros como acompañamiento, debidamente justificados, una provisión de ayuda económica del viaje de 50 euros por persona, y una ayuda para la reintegración en su país de 400 euros por persona, hasta un máximo de 1.600 euros por unidad familiar.

GRÁFICO 23
Evolución anual de solicitudes del Programa de Retorno Social



Fuente: Balance anual sobre el programa de retorno social del Ministerio de Trabajo e Inmigración (11/11/2009).

GRÁFICO 24
Solicitudes del Programa de Retorno Social por CCAA



Fuente: Balance anual sobre el programa de retorno social del Ministerio de Trabajo e Inmigración (11/11/2009).

En cuanto al país de origen de los retornados, Bolivia es el lugar al que han viajado más personas, 805, seguido de Argentina con 504 y Brasil con 413.

Por tanto, la posibilidad de retorno al país de origen se ha convertido en una opción real para muchos inmigrantes, y el Programa de Retorno Social está facilitando esta opción voluntaria, resultando funcional a las necesidades de las personas que más lo necesitan.

Si sumamos durante el año 2009 los beneficiarios del Plan de Retorno Voluntario y el Programa de Retorno Social, podemos hablar de unas 9.559 beneficiarios directos.

Dado que en el año 2005 se concedieron 447.432 autorizaciones iniciales de residencia y trabajo debidas al proceso de regularización (quitando los ciudadanos búlgaros y rumano), de las cuales en segunda renovación sólo se renovaron 297.070, esto quiere decir que, en principio, 150.362 extranjeros volvieron a quedar en situación irregular.

Si suponemos que parte de estos extranjeros son los que se han acogido a los planes de retorno voluntario, supondría que el 6,4% de los extranjeros que no pudieron llevar a cabo la segunda renovación de su autorización obtenida en el proceso de regularización, se han beneficiado de una ayuda para volver a sus países de origen.

Los datos cuantitativos alcanzados hasta la fecha con el Programa de Retorno, ponen de manifiesto que no se ha alcanzado el 10% de acogida al programa esperado en un principio por el Gobierno.

5. CONCLUSIONES

No hay que olvidar que la inmigración es hoy un fenómeno estructural más que coyuntural, que juega un papel fundamental en nuestro crecimiento económico y en la sostenibilidad de nuestro modelo social.

El mercado de trabajo irregular es el verdadero imán de la inmigración irregular, pues los trabajadores extranjeros encuentran generalmente trabajo en la economía sumergida, por tanto, si se desea reducir la inmigración ilegal, habría que controlar la contratación ilegal (Carrasco, 1998).

La mejora de los controles exteriores y la presión sobre los flujos clandestinos no han podido evitar la presencia de extranjeros irregulares y mantener un número elevado de inmigrantes ilegales es socialmente negativo, por lo que los gobiernos tratan de controlar el porcentaje de ilegales mediante procedimientos de regularización.

Los procesos de regularización, plantean en general aspectos positivos y negativos: por un lado ayudan a reducir la economía sumergida y a cubrir en el mercado puestos de trabajo de difícil ocupación, son favorables para la integración del inmigrante pues reducen la explotación laboral y la exclusión social, permiten a los Estados tener un panorama de quién está en su territorio y aumentan los ingresos públicos mediante el pago de impuestos y Seguridad Social, además de contribuir al desarrollo en los países de origen de los extranjeros, por las remesas de divisas enviadas. Como contraparte, los procesos de regularización pueden estimular la inmigración ilegal, y la población inmigrante incrementa el gasto social. El proceso además puede suponer simplemente una solución a corto plazo si no se consigue mantener la autorización de trabajo con el tiempo, volviendo nuevamente a la situación de irregularidad.

Respecto al proceso de normalización de 2005, los principales objetivos se orientaron a la regularización e integración de aquellos extranjeros que residían en nues-

tro país y se encontraban trabajando de forma irregular, por lo que no gozaban de sus derechos como trabajadores ni contribuían a la Seguridad Social.

La gestión del proceso fue un éxito gracias al Convenio de Colaboración que la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración suscribió con otros Órganos de la Administración, y permitió que prácticamente el total de las solicitudes fueran resueltas en fecha.

El proceso se dirigió a los inmigrantes extracomunitarios indocumentados en activo, de los cuales se regularizaron el 70%, pero dejó fuera a quienes por su edad, o situación personal y social, no desarrollaban una actividad económica por cuenta ajena. Sin embargo, permitió la regularización de miles de trabajadores extranjeros que se encontraban en España en situación irregular y la posterior reagrupación de sus familiares en porcentajes poco significativos.

Las principales causas de resolución desfavorable en las autorizaciones iniciales fueron debidas al incumplimiento de los requisitos que establecía la legislación (principalmente el de empadronamiento), aunque este porcentaje representó escasamente el 8% del total de las resoluciones.

El total de ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social fue estimado en 93.345.503 euros/mes, que sumados a los 92.859.672 euros que se ingresaron por tasas, supuso una buena contribución a las arcas del Estado.

Uno de los objetivos de las políticas de inmigración era cubrir con trabajadores extranjeros aquellos puestos de trabajo para los que no existían trabajadores nacionales (principalmente vía contingente). Muchos de estos trabajadores, una vez finalizados sus contratos, no retornaron a sus países de origen, permaneciendo en España de forma irregular. De ahí que el crecimiento de la inmigración en los últimos años, se ha distribuido de forma desigual en el territorio nacional, dirigiéndose hacia aquellas zonas con mayores posibilidades de trabajo poco cualificado como Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia, que recibieron el mayor número de solicitudes del proceso de normalización.

Más de la mitad de las autorizaciones iniciales concedidas en el proceso de regularización respondieron precisamente a los sectores demandantes de mano de obra más desregularizados, como el servicio doméstico y la construcción, seguidos de la agricultura y la hostelería.

Sin embargo, el bajo porcentaje de las renovaciones en el servicio doméstico y la agricultura, indica que los inmigrantes en estos sectores, una vez obtenido los permisos de residencia y trabajo, se derivan hacia otros sectores más atractivos como la Administración Pública y Defensa, que mostraron un mayor número de autorizaciones de renovación que de autorizaciones iniciales.

Dado que el proceso buscaba una solución que no fuera temporal y evitara la vuelta a la irregularidad en el momento de solicitar la renovación, se vinculó la concesión de la autorización a la existencia de un contrato de trabajo. De hecho, del proceso de regularización de 2005, en 2008 se renovaron un 66% de las autorizaciones, dado que las principales causas de resolución desfavorable estuvieron relacionadas con la pérdida de empleo, claramente afectada por la crisis económica del momento.

La mitad de las autorizaciones iniciales concedidas fueron a inmigrantes que procedían del continente americano, a pesar de que en procesos de regularización anteriores, la mayor parte de los inmigrantes regularizados procedían de Marruecos.

Los inmigrantes latinoamericanos también fueron los que más renovaciones realizaron, indicando una mayor capacidad de integración y permanencia en el mercado laboral.

De los extranjeros que quedaron en situación irregular (unos 150.000), el 6,4% se han acogido voluntariamente a programas de ayuda del Gobierno para el retorno a sus países de origen.

La valoración por tanto del proceso de regularización de 2005 como política pública resulta positiva dado que permitió, a corto plazo, el afloramiento de más de medio millón de trabajadores de economía sumergida, de los cuales, las dos terceras partes, han mantenido su empleo hasta la actualidad a pesar de la crisis económica de los últimos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Aguilera Izquierdo, R. (2006), “El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: Los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 63: 175-196.
- Carrasco Carpio, C. (1998), “Economía sumergida y trabajador inmigrante”, *Instituto para el Estudio de la Migración de la Universidad de Comillas* (Madrid) 4: 9-33.
- Dirección General de Inmigración. Dirección General de la Tesorería de la Seguridad Social. Dirección General de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica del Ministerio de Administraciones Públicas (2006), “Premio ciudadanía a las buenas prácticas 2006: Proceso de Normalización de trabajadores extranjeros y alta en la seguridad social”. En línea: <http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Red_extranjeros.pdf> (consulta: 15 diciembre 2009).
- Finotelli, C. (2007), “Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI”. *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI) 58. En línea: <<http://www.realinstitutoelcano.es>>

- toelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari+58-2007> (consulta: 16 diciembre 2009).
- Garcialoro, G. (2008), "Los ejes de la Política Migratoria en la Unión Europea". *Papeles del Este*, 17: 21-38.
- Kostova Karaboytcheva, M. (2006), "Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después", *Real Instituto Elcano. Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales - Documentos de Trabajo*, 15: 1-25.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), "Proceso de Normalización de trabajadores extranjeros". En línea: <<http://www.tt.mtin.es/periodico/inmigracion/200601/Norma%2030-12-05.pdf>> (consulta: 20 diciembre 2009).
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009), "Balance anual sobre el Plan de Retorno Voluntario para trabajadores extranjeros no comunitarios desempleados". En línea: <http://extranjeros.mtin.es/es/Actualidad/contenido_0028.html> <<http://extranjeros.mtas.es/es/Actualidad/documentos/BalanceRetornoVoluntario.pdf>> (consulta: 18 noviembre 2009).
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009), "Balance anual sobre el Programa de Retorno Social". En línea: <http://extranjeros.mtin.es/es/Actualidad/contenido_0028.html> <<http://extranjeros.mtas.es/es/Actualidad/documentos/BalanceRetornoVoluntario.pdf>> (consulta: 18 noviembre 2009).
- ONU (1948), "Declaración Universal de los Derechos Humanos". Artículo 13. En línea: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml#ap>> (consulta: 17 diciembre 2009).
- Pajares, M. (2009), "Inmigración y mercado de trabajo". Ministerio de Trabajo e Inmigración *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, 21: 1-218. En línea: <http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion_y_mercado_de_trabajo._Informe_2009.pdf> (consulta: 17 marzo 2010).
- Pereda, C.; Actis, W. y de Prada, M. A. (2001), "Política Migratoria Española en el Marco Europeo". *Meeting internazionale di Loreto*, 4. En línea: <<http://www.monografias.com/trabajos32/politica-migratoria-espanola-marco-europeo/politica-migratoria-espanola-marco-europeo.shtml>> (consulta: 18 marzo 2010).
- Sandell, R. (2005) "La búsqueda española de una inmigración regular". *Real Instituto Elcano. Área de Demografía, Población y Migraciones Internacionales*. ARI 64-2005. En línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari+64-2005> (consulta: 18 enero 2010).
- Torres, F. (2005), "La regularización extraordinaria. Luces y sombras". *Página Abierta*, 160. En línea: <<http://www.pensamientocritico.org/frantor0605.htm>> (consulta: 15 enero 2010).
- Vacas Fernández, F. (2007), "Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios: contexto, marco jurídico y contenido". *Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Derecho Internacional. Eclesiástico y Filosofía del Derecho*. Madrid: Dykinson.

Textos legales

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* de 12 de enero de 2000: 1139-1150).

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* de 23 de diciembre de 2000 sección 1: 45508-45522).

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* de 7 de enero de 2005 sección 1: 485-539).

Orden PRE/140/2005, de 2 de febrero, por la que se desarrolla el procedimiento aplicable al proceso de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* de 3 de febrero de 2005 sección 1: 3709-3723).

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (*BOE* de 28 de febrero de 2007 sección 1: 8558-8566).

Instrucción DGI/SGRJ/03/2007, de 22 de marzo de 2007, de la Dirección General de Inmigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, relativas al Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. En linea: <<http://sie.fer.es/recursos/richImg/doc/4862/Instrucciones%20DGI.pdf>> (Consulta 19 de noviembre de 2009).

Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen (*BOE* de 20 de septiembre de 2008 sección 1: 38377-38378).

Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen (*BOE* de 11 de noviembre de 2008 sección 1: 44727-44729).

Recibido: 26 de marzo de 2010

Aceptado: 31 de mayo de 2010