# El modelo migratorio español y el desafío de la irregularidad: razones éticas y prácticas para la reforma

Gonzalo Fanjul Suárez, director de investigaciones de la Fundación porCausa

Cristina Fuentes Lara, profesora ayudante doctora de la Universidad Rey Juan Carlos y coordinadora de investigaciones de la Fundación porCausa

Puedes encontrar en Twitter a Gonzalo Fanjul y a Cristina Fuentes

> *En las tres últimas décadas, España se ha convertido en uno de los principales países de destino de la inmigración en Europa. La definición de nuestro modelo ha estado marcada por la deriva del conjunto de la UE, con algunas particularidades. La gestión de la inmigración irregular ilustra bien las contradicciones del sistema y la necesidad de reforma.*

## Introducción

La migración es un hecho natural, la población mundial se ha ido moviendo desde su propia existencia y se ha perpetuado durante siglos. Centrándonos únicamente en el siglo XXI, estas primeras décadas se han caracterizado por una alta movilidad geográfica, en la que el punto diferencial respecto a otras épocas es la movilidad entre distintos continentes.

Las causas de la migración es una disciplina altamente investigada (Castles, 2010; Aruj, 2008; Abu-Warda, 2008; Micolta León, 2005). Sin embargo, para este artículo se van a destacar dos que resultan especialmente significativas. En primer lugar, *los efectos de la globalización*, como es: el desarrollo de las tecnologías, sobre todo, la generalización de las formas de comunicación -redes sociales y softwares de comunicación-; la reducción de los precios y de la duración de los vuelos internacionales; y el desarrollo económico desigual -aumento de las diferencias entre los países del Norte Global y del Sur Global-.

En segundo lugar, *los factores intrínsecos de los países o de regiones concretas que incentivan movimientos de población*. Estos factores pueden ser conflictos bélicos como la guerra en Afganistán (2001 y 2022), la guerra de Birmania (2005), el conflicto armado en Malí (2012 y 2019), la guerra de Sudán (2013), la guerra de Siria (2015), el conflicto de Yemen (desde 2015 hasta la actualidad), el conflicto bélico en Nigeria (2016) o la guerra de Somalia (desde 2016 hasta la actualidad). Existen otras circunstancias que, sin ser conflictos bélicos directos, generan desplazamientos de la población como las primaveras árabes (2010), la situación de Venezuela (desde 2017), y los migrantes climáticos que se desplazan a causa de la sequía y la hambruna.

El efecto que tienen los movimientos migratorios sobre los cambios sociales, jurídicos, económicos, culturales, demográficos y políticos son indudables, tanto es así que define a las migraciones internacionales como hecho social por excelencia (Soriano-Miras y Sobczyk, 2018). Sin embargo, si bien la movilidad de población es un fenómeno natural los derechos de las personas migrantes no están totalmente reconocidos al existir trabas para regularizar su situación administrativa; y es que, pese a que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) reconoce la migración como derecho su aplicación práctica no lo garantiza como tal.

# Un escenario legislativo cambiante en extranjería

La migración como hecho social se ha caracterizado en España por una legislación tardía y no exenta de polémica; tanto es así, que en multiplicidad de ocasiones se ha empleado como arma política y electoral. La primera ley de extranjería en España data de 1985, como un requisito obligatorio de la Unión Europea -anteriormente conocida como Comunidad Económica Europea (CEE)- para que España ingresará dentro de la UE. La lógica radica en que al convertirse España en un país de la UE las personas extranjeras que residían en España eran automáticamente europeos. De tal forma, que España creó una ley de extranjería que se adaptará al acervo comunitario y pasó a ser la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (Fuentes-Lara, 2019).

La problemática de esta ley vino de dos factores. Por un lado, la ley no tuvo en consideración que existía población residente e incluso que había nacido en Ceuta y Melilla que no tenían documentación española, y, por ende, no podían regularizar su situación administrativa y justificar la nacionalidad española; y pasaban a ser consideradas como personas extranjeras (Soddu, 2002). Este hecho provocó manifestaciones de gran calado en Ceuta y Melilla. Por otro lado, el movimiento asociativo calificó esta ley como la *más dura* de Europa en materia migratoria. El motivo no era otro que el hecho de que la Ley 7/1985 estaba enfocada hacia un tratamiento policial y de control de la migración restringiendo los derechos de las personas migrantes. Debido a que la ley contaba con deficiencias técnicas el Tribunal Constitucional señaló que la ley era inconstitucional. Eso sí, pasaron 13 años desde la sentencia hasta la nueva Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Soriano-Miras, 2011).

La Ley 4/2000 introduce el concepto de integración social

regido por el acervo comunitario. El Consejo de Tampere (1999) y el Tratado de Ámsterdam (2000) fijaron la necesidad de promover la integración de las personas migrantes como ciudadanía dentro del tejido social europeo. Este imperativo europeo en materia de migración, unido al interés del gobierno español socialista, dio lugar a la Ley 4/2000, que fue considerada de las más progresistas de Europa en materia migratoria (Relaño, 2004).

Esta ley dotaba a las personas extranjeras de los mismos derechos que la población nacional sin necesidad de permisos de residencia o de trabajo, se flexibilizan los trámites administrativos para conseguir los permisos; y al considerar igualdad de derechos también las personas extranjeras podían acceder a las prestaciones sociales. La igualdad manifiesta de la Ley 4/2000 estaba verdaderamente enfocada a alcanzar la integración real de las personas migrantes en España. Como señala Solanes (2008) *la adquisición de derechos y libertades no puede considerarse como el fin de la integración* sino el origen de la misma (p. 209). La Ley 4/2000 no se llegó a aplicar, ni siquiera se elaboró el Reglamento de ejecución de la legislación. Antes de ello se inició la reforma de la ley ya que el Partido Popular ganó las elecciones.

La reforma de la Ley 4/2000, que se denominó Ley 8/2000 recupera el espíritu de la Ley de 1985 al poner el foco de atención en el control de los flujos migratorios y realizar la diferenciación a la hora de la concesión de derechos entre migrante irregular, es decir, aquel que no tiene la documentación administrativa para residir en España en vigor, y migrante regular, que es aquella persona que cuenta con permiso de residencia o de trabajo. La Ley 8/2000 no fue respaldada por ningún partido político -a excepción del PP-, y el tercer sector se movilizó bajo los lemas *papeles para todos y todas* y *ningún ser humano es ilegal* (Fuentes-Lara, 2021).

El movimiento social de rechazo a la Ley 8/2000 aglutinó a medio centenar de asociaciones, organizaciones religiosas de

la Iglesia católica y sindicatos, en lo que era abiertamente un retroceso en la legislación migratoria. Este movimiento de ciudadanía puede considerarse como el antecedente del movimiento de Regularización Ya. Las movilizaciones del tercer sector y partidos políticos llevaron a un recurso de inconstitucionalidad que se resolvió dos años después, en la Sentencia del Tribunal Supremo del 20 de marzo de 2003, donde se señalaba la inconstitucionalidad de 13 apartados del Reglamento.

La influencia de los partidos políticos en la elaboración de la legislación migratoria ha sido una tónica en la gestión de la migración en España. En 2004, con la llegada al Gobierno del PSOE se articuló un nuevo Reglamento -no reforma de Ley- el RD 2393/2004, de 30 de diciembre. Este reglamento se centra en el ámbito laboral aportando la novedad de la contratación de recuperación del sistema general de contratación como vía para la inmigración legal y la consagración del arraigo social y laboral para la regulación (Solanes, 2010).

El nuevo marco social y migratorio de España unido a la nueva jurisprudencia europea demandaban una nueva reforma de la Ley 4/2004. La Ley 2/2009 presenta: a) cambio en los flujos migratorios laborales marcando el factor de la capacidad de acogida de trabajadores migrantes irregulares según las necesidades del mercado laboral; b) aumentar la lucha contra la migración irregular; c) fortalecer la integración; y d) adaptar la ley a las competencias laborales de las comunidades autónomas. La Ley 2/2009 no vuelve sobre la igualdad de la Ley 4/2000, en esta nueva reforma se marca la diferencia entre “ser” extranjero y “ser” nacional (Soriano-Miras, 2011) e introduce medidas a efectos prácticos como que las personas migrantes irregulares puedan empadronarse en los municipios, derechos de reunión y manifestación, concesión automática de la autorización de trabajo a las personas reagrupadas y protección del menor migrante.

Desde 2012 y hasta la actualidad no se ha emprendido ninguna

reforma de la Ley Orgánica 4/2000. Es cierto que el actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha elaborado un Reglamento para facilitar la inclusión de los menores migrantes tutelados una vez hayan alcanzado la mayoría de edad. También ha aprobado una reforma del Reglamento que facilita las condiciones de arraigo y la contratación en origen, entre otras medidas. En virtud de las manifestaciones del Ministerio y lo obsoleta que está la Ley 4/2000 no se descarta una nueva reforma o una nueva ley de extranjería (Fuentes-Lara, 2021).

## El fenómeno de la irregularidad en España

Como hemos indicado anteriormente, la migración es un proceso racional, sujeto a incentivos reconocibles y, hasta cierto punto, predecibles. Si el incremento de los conflictos, la persecución política o los desastres naturales han multiplicado las magnitudes del desplazamiento forzoso durante los últimos años, en el caso de las migraciones económicas las razones de la movilidad humana están relacionadas, primordialmente, con la expectativa de ingreso y con las oportunidades de empleo en destino. Otros factores –como la existencia de diásporas, la distancia, el idioma y, claro está, las facilidades legales– juegan un papel importante a la hora de determinar el destino de los flujos, pero no reemplazan nunca a los dos primeros como vectores fundamentales.

Lo que esto significa es que un sistema de puertas semi-cerradas –es decir, ausencia generalizada de oportunidades de migración legal– como el que impera en Europa puede llevar a encarecer, alargar o encanallar las rutas migratorias, pero difícilmente lograrán contener el grueso de los flujos. Porque la alternativa a un sistema con oportunidades de migración no es la ausencia de movilidad humana, sino la migración irregular.

España es un ejemplo ilustrativo de este proceso. Las etapas

recientes de dinamismo económico y creación de empleo –sobre todo en sectores de cualificación baja y media– atrajeron a nuestro país a un número sin precedentes de trabajadores y trabajadoras, que llegaron en parte con sus familias. Aunque la inmensa mayoría de estas personas accedieron de manera regular –como trabajadores, turistas o solicitantes de asilo– una parte fue condenada a la irregularidad sobrevenida al carecer de permiso de residencia y trabajo.  Cuando la oportunidad de trabajar desaparecía, los flujos de migración económica se adaptaban de forma natural (ver gráfico adjunto).

El gráfico adjunto muestra la evolución de la inmigración irregular en nuestro país durante los últimos años. Esta sigue, en general, una tendencia similar a la de los flujos regulares. Los números absolutos crecieron durante los primeros años de la pasada década y cayeron de forma abrupta desde 2005: primero como consecuencia de la regulación extraordinaria que se produjo ese año, después debido a los efectos de la Gran Recesión en el mercado de trabajo y en el atractivo de nuestro país como destino de la inmigración. Los años 2013 y 2014 marcaron el suelo de ambas tendencias en las dos últimas décadas, con cifras absolutas de irregularidad entre las 10.000 y las 77.000 personas. (Gálvez Iniesta 2020)

Desde entonces hasta ahora, los números no han hecho más que crecer. De acuerdo con las estimaciones más recientes (Fanjul y Gálvez-Iniesta 2022), entre 475.000 y 514.000 migrantes residían sin papeles en España a finales de 2020. Esto significa que en torno al 13,4%-14,5% de los migrantes extracomunitarios (8,7%-9,5% sobre el total de inmigrantes) que viven en nuestro país están en situación irregular. La mayoría de estos migrantes (70%) procede de países de América Latina como Colombia y Honduras (los venezolanos se han beneficiado de un permiso de residencia temporal por razones

humanitarias). África juega un papel menor en este fenómeno: solo el 11% de los migrantes irregulares son africanos, a pesar de que esta región aporta el 34% del total de extranjeros en España. Marruecos es el principal país de la región, con el 6% de las personas en situación administrativa irregular.

Las consecuencias de un fenómeno de esta magnitud son tanto éticas como prácticas. La carencia de papeles supone un grave factor de vulnerabilidad social, sobre todo considerando que una de cada cuatro personas en situación irregular tiene menos de 19 años y seis de cada diez son mujeres, la mayor parte empleadas en sectores donde abunda la explotación laboral, como el de los cuidados. Aunque carecemos de datos específicos de pobreza para los migrantes sin papeles, sabemos que el riesgo de exclusión severa en las personas extranjeras es tres veces más alto que el de los nacionales (FOESSA 2022), lo que sugiere una situación extremadamente delicada. Aunque el sistema español protege sobre el papel derechos fundamentales de todos los ciudadanos residentes en nuestro país, con independencia de su situación administrativa, la realidad es que existen todo tipo de barreras prácticas al acceso a la justicia, la salud o la educación.

Desde el punto de vista práctico, la irregularidad constituye lo más parecido a un disparo en el pie. Un trabajador informal (nacional o extranjero, con papeles o sin ellos) es un actor económico activo, pero incompleto. Su trabajo y su contribución al progreso de la economía son reales, como lo son sus contribuciones a través del consumo y los impuestos indirectos. Tienen el potencial de contribuir al crecimiento económico, la innovación y la productividad, y, si son jóvenes, apuntalan la pirámide demográfica por su base (Fanjul y Gálvez-Iniesta 2020).

Estos trabajadores, sin embargo, carecen de la oportunidad de realizar contribuciones fiscales directas a través del IRPF y de las aportaciones –propias y del empresario– a la Seguridad

Social. La Fundación porCausa hizo en 2020 una estimación de este coste de oportunidad, que se elevaba, de media, a los 3.250 euros netos por trabajador y año (Gálvez-Iniesta 2020).

Todo este conjunto de razones éticas y prácticas, así como el hecho de que las regularizaciones han sido una herramienta habitual de la política de Estado en el pasado, conforman la base de la Iniciativa Legislativa Popular puesta en marcha a finales de 2021. La campaña *Esenciales*, una coalición de cerca de 800 organizaciones sociales entre las que destaca el movimiento migrante *Regularización Ya*, sustenta esta ILP con el propósito de entregar al Congreso al menos 500.000 firmas antes de final de 2022. En el momento de escribir estas líneas, el número de firmantes ya ha superado los 450.000.

Hasta ahora, la respuesta del Gobierno a esta demanda social ha sido ambigua. Por un lado, niegan la posibilidad de realizar una regularización extraordinaria –utilizando argumentos dudosos, como una supuesta prohibición europea–; por otro, han introducido una reforma del reglamento de la Ley de Extranjería que flexibiliza las condiciones de arraigo e introduce una nueva forma de arraigo por formación. En la práctica, los expertos consideran que esta es una regularización encubierta que permitirá a decenas de miles de trabajadores obtener un permiso de residencia y trabajo. La medida, sin embargo, no solo resulta menos inmediata que una regularización extraordinaria, sino que deja fuera por ahora a un grupo tan significativo como el de los menores de edad no trabajadores.

## Conclusión: Cómo romper la lógica bulímica del modelo

La situación de irregularidad a la que está condenada medio millón de personas en nuestro país constituye una constatación del fracaso del sistema. En una peligrosa lógica bulímica, el sistema de puerta semicerrada atrae a trabajadores y

desplazados forzosos a los que no permite residir de manera legal, pero a los que eventualmente tendrá que regularizar. Esta lógica magnifica el sufrimiento de quienes la padecen y multiplica los costes para el conjunto de la sociedad.

El sistema debe ser reformado sin que eso signifique perder el control de nuestras fronteras. Entre la situación actual y una supuesta política de puertas abiertas existen numerosas posibilidades para hacer la regulación migratoria más justa y más inteligente. Estas alternativas comienzan por reforzar el compromiso de España con el marco legal internacional en materia de protección, pero pasa también por programas de movilidad laboral más abundantes, predecibles y garantistas con los derechos de las trabajadoras. Este es el camino que ha tomado, tímidamente, el Gobierno con su reforma más reciente, y es el camino que debe proponer a Europa y a los países que, como Alemania, comparten necesidades similares para los próximos años.

## Bibliografía


Abu-Warda, Najib. «Las migraciones internacionales.» *'Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones* (2008): 33-50.

Aruj, Roberto S. «Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica.» *Papeles de población* 14.55 (2008): 95-116.

Castles, Sthephen. «Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales.» *Migración y desarrollo* 8.15 (2010): 49-80.

Fanjul, Gonzalo e Ismael Gálvez-Iniesta. Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España. Fundación porCausa (2020).

Fanjul, Gonzalo e Ismael Gálvez-Iniesta. "Cinco buenas razones para aprobar una regularización extraordinaria de migrantes sin papeles". Fundación porCausa (2022).

Fuentes Lara, Cristina (2021). Intervención social con personas inmigrantes. En Martínez-López, J.A. y Caravaca-Llamas, C. "Protección e intervención social con colectivos específicos" (pp. 263-285). Valencia: Tirant-Humanidades.

Fuentes Lara, Cristina (2019). *La situación de las mujeres españolas en la frontera sudeuropea. El caso de Ceuta.* Madrid: CIS.

Fundación FOESSA. "Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid19 en España. Colección de estudios 50". (2022)

Galvez-Iniesta, Ismael. "The size, socio-economic composition and fiscal implications of the irregular immigration in Spain". Universidad Carlos III (2020).

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria [en línea]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España [en línea]. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/1985/07/03/pdfs/A20824-20829.pdf

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [en línea]. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2000/01/12/pdfs/A01139-01150.pdf

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 [en línea]. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2003/11/21/pdfs/A41193-41204.pdf

Micolta León, Amparo. «Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales.» *Trabajo social* 7

(2005): 59-76.

Relaño, Eugenia (2004). Los continuos cambios de la política de inmigración en España. *Migraciones Internacionales,* 2(3), 110-141..

Soddu, Pietro (2002). *Inmigración extracomunitaria en Europa: el caso de Ceuta y Melilla*. Ceuta: Ciudad Autónoma de Ceuta.

Solanes, Ángeles (2008). Vías ordinarias de regularización de extranjeros. En: Cabeza, Jaime y Mendoza, Natividad. *Tratamiento Jurídico de la Inmigración* (pp. 185-216). Albacete: Bomarzo.

Solanes, Ángeles (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 90*, 77-101.

Soriano Miras, Rosa María (2011). Análisis sociológico de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de las personas extranjeras y su integración social. Sus reformas (8/2000, 11/2003, 14/2003, 2/2009), Papers, 96 (3), 683-705.

Soriano Miras, Rosa María y Sobczyk, Rita (2018). La migración internacional. En Iglesias de Ussel, Julio et al., (coord.). La sociedad desde la sociología. Una introducción a la sociología general (pp. 659-686). Madrid: Tecnos (segunda edición).