

# ¿Sigue siendo necesaria la ILP para la regularización de personas extranjeras?

Xabier Parra Berrade. Director General - Obra Social Capuchinos de España

*Desde 2021, organizaciones migrantes, sociedad civil y numerosas entidades eclesiales impulsan una iniciativa legislativa popular para la regularización extraordinaria de personas extranjeras. Tras recabar un apoyo de más de seiscientos mil personas la iniciativa está en fase de negociación entre los grupos parlamentarios. Este artículo presenta las razones que se esgrimieron en su día para su aprobación y a la luz del nuevo reglamento de extranjería, los motivos que la hacen todavía fundamental para la vida de cientos de miles de migrantes.*

## Introducción

En el otoño de 2021 un grupo de entidades muy diversas fraguaron la idea de iniciar un procedimiento legislativo popular para promover una regularización extraordinaria de personas extranjeras. Anteriormente, en el marco de la pandemia de la COVID-19, el movimiento Regularización Ya había presentado en el congreso de la mano de algunos grupos políticos una Proposición No de Ley para pedir una regularización; pero esta no tuvo suficiente apoyo. La clave de este nuevo proceso estaba en la búsqueda de un amplio consenso social, desarrollar un procedimiento de monitoreo para la búsqueda de firmas y lograr un apoyo transversal en la cámara de representación para que finalmente la regularización fuera posible.

La coyuntura histórica estaba marcada por un intenso debate y polarización en el

ámbito de la movilidad humana. En la última década la migración se ha convertido en un arma de enfrentamiento entre los diversos colores del panorama político español y también internacional. Ese debate ha ido permeando hasta las clases populares constituyéndose ya no solo en uno de los fenómenos explicativos de la geopolítica internacional; sino en uno de los argumentarios que hacen mover voluntades y votos. El marco para el debate sobre migraciones no era inicialmente favorable.

Frente a esta realidad otra no menos importante: alrededor de 500.000 personas estaban en situación irregular en España en diciembre de 2020. Muchos de ellos trabajando. El doble que en 2014. La conexión entre pobreza e irregularidad, entre invisibilidad y exclusión, son innegables.

A continuación se presentan algunos de los factores más determinantes que han venido acompañando el procedimiento de regularización extraordinaria que se lanzó por medio de la iniciativa legislativa popular. Es un proceso no acabado, que en la actualidad se encuentra en debate parlamentario en la negociación de enmiendas. Tres años después el procedimiento de regularización extraordinaria es más necesario que nunca.

## **Los motivos, ¿era el momento para iniciar una regularización extraordinaria?**

La Comisión Europea ha estimado que tras el año 2000 los procedimientos de regularización extraordinaria han sido habituales en varios países de la Unión Europea, sobre todo en los de la región mediterránea, siendo estos procedimientos de carácter ya recurrente cada 6,5 años (R. Aguilera, 2006). Según el informe que elaboramos desde la Comisión Promotora para el desarrollo de la Iniciativa Legislativa Popular para la Regularización Extraordinaria de Personas Migrantes (a partir de ahora ILP regularización) en España se han sucedido 9 procedimientos semejantes y se tienen documentados hasta 43 entre 1996 y 2008 (F. Por Causa, 2022). Siendo 2005 la fecha de la última gran regularización a cargo del gobierno de J. L. Rodríguez Zapatero, todo parecía

indicar que el momento podía ser oportuno.

El factor fundamental que se esgrimió en aquel momento tenía que ver con la bolsa de irregularidad que padecíamos. El mismo informe ya citado cifró en el entorno de entre 475.000 y 514.000 las personas migrantes residentes en España a finales de 2020. Además planteaba que esa cifra no había hecho más que aumentar en la última década siendo en términos relativos hasta diez veces más alta que en 2013.

Si se revisan las cifras de regularizaciones anteriores, en el año 2005 se contaba con una estimación de entre 700.000 y 820.000 personas extranjeras trabajadoras en situación irregular (M. Kostova, 2006). Estuviera o no correctamente afinada la cifra dada por la ILP regularización, luego indicaré como cifras más actuales determinan una ligera sobreestimación, pero incrementan la cifra de irregulares en la actualidad, parece que los números sí marcaban la senda de la regularización.

La Comisión Promotora además de estas dos razones, la de que ya se había hecho en multitud de ocasiones tanto en Europa como en España y que por tanto era un procedimiento habitual y perfectamente legítimo, y la de la necesidad por el volumen tan grande de residentes en situación irregular, ofreció más razones: la economía y la sanidad.

Por un lado, se realizaron cálculos sobre el beneficio que la regularización generaría en las arcas públicas. Se estimó que en aquel momento la irregularidad podía llegar a costar entre 2.200 y 2.400 euros anuales por migrante al Estado en concepto de ayudas, asistencia, etc. Sin embargo, la regularización, tomando como referencia el impacto de regularizaciones previas, podría llegar a suponer un ingreso medio por persona de unos 3.500 euros por año. Un informe previo que analizó específicamente la regularización extraordinaria de 2005 estableció en 4.000 euros el beneficio fiscal neto de cada persona regularizada (J. Monras & J. Vázquez-Grenno, 2017).

Los procedimientos de regularización previos habían demostrado que el 90% de los expedientes estaban vinculados con el empleo en el caso de la regularización extraordinaria del año 2000 y ya en 1985 en la primera gran regularización el

perfil de las personas solicitantes de la misma era de entre 21 y 40 años en un 70% (M. Kostova, 2006). La vinculación entre migración y trabajo es una constante de los datos de llegadas desde hace veinte años, siendo población mayoritariamente joven, pero lo es también los incrementos de afiliación a la seguridad social posteriores a cualquier procedimiento de regularización.

Por otro lado, se esgrimió un argumento muy vinculado con el momento en el que se inició el procedimiento. El fortalecimiento de la seguridad sanitaria nos parece ahora un argumento menos relevante, pero si hiciéramos el esfuerzo por recordar el confinamiento de la COVID-19 y el impacto de aquella crisis sanitaria, podríamos entender su relevancia. Proteger la salud de las personas resulta fundamental en el curso normal de los tiempos, pero más si cabe en periodos de pandemia. No hace tanto tiempo que España legisló en contra del acceso universal a la sanidad, por lo que el argumento era a todas luces pertinente.

Sin embargo, de todos, el argumento más pertinente y en el que hemos incidido las entidades eclesiales es el de la vinculación entre irregularidad administrativa y exclusión social.

La literatura científica determina que la exclusión se explica a través de la privación material, la falta de acceso a vivienda, las condiciones de empleabilidad y la falta de apoyo social (P. Cabrera y G. Malgesini, 2002). Estos cuatro elementos se ven reducidos o directamente privados en condiciones de irregularidad administrativa. A las limitaciones propias de un mercado de la vivienda tensionado y a las dificultades de acceso para población extranjera por prejuicios se suma que la irregularidad incapacita para la tenencia o incluso para ser beneficiario de programas de vivienda social o protegida. A las mayores tasas de precariedad y temporalidad en el mercado de trabajo de la población extranjera, la irregularidad suma condiciones de semi esclavitud y la imposibilidad del ejercicio de los derechos laborales. A la privación de apoyo social comparado de la población extranjera, la irregularidad administrativa suma una mayor *guetización*, el ejercicio más precario de la ciudadanía social y limitación a la participación pública. Si los datos de exclusión social o pobreza severa marcan un impacto específico para la población extranjera triplicando las tasas de la población nacional, la irregularidad conlleva no solamente una

agudización de esos datos, sino la imposibilidad de emprender movimientos ascendentes superando condiciones de vulnerabilidad. Los *papeles* son el mecanismo fundamental de acceso a derechos y el impedimento habitual para el ejercicio natural de ciudadanía.

Esta es, al abrigo del papel de las entidades sociales y de la Iglesia en su conjunto que se marca la tarea de asistir y acompañar, la razón fundamental para seguir exigiendo mecanismos eficaces para la regularización de personas extranjeras que acompañada por el resto de razones hicieron necesaria la tramitación de la ILP regularización.

## **Un proceso todavía inacabado**

La legislación española permite la participación política a través de mecanismos de representación que se vinculan principalmente con las elecciones. La democracia se basa por tanto en una participación delegada o en la representación del poder ciudadano a través de los diferentes partidos políticos. En el ámbito legislativo, en la capacidad para generar nuevas leyes o modificar las existentes, la capacidad legislativa es exclusiva del Parlamento y de quienes conforman el Gobierno. Esta realidad solamente se rompe en el caso de las iniciativas legislativas populares que son un mecanismo mediante el cual un grupo suficiente de personas pueden proponer un cambio legislativo.

Este procedimiento está reglado y, por ejemplo, nada que sea materia de ley orgánica puede ser objeto de modificación por vía popular. De esta manera se preserva una coherencia y consenso suficientes para leyes que involucran derechos fundamentales y que en el sistema jurídico obedecen a un ámbito superior. Son leyes paraguas. La ley de extranjería es ley orgánica y es por ello que la ILP regularización fue en dos ocasiones denegada en su trámite inicial de aprobación de texto legal porque entraba en materia de ley orgánica. Fue en la tercera ocasión cuando se pudo presentar una modificación de una disposición transitoria de la ley que no es materia orgánica. A la ILP se le ha juzgado de falta de concreción, pero esta es imposible debido a que las Cortes así lo indicaron:

que la regularización extraordinaria debía solamente ser aprobada y generar un mandato desde el poder legislativo para que el poder ejecutivo desarrollara su procedimiento.

Por lo demás, una ILP debe pasar por la recogida de al menos medio millón de firmas en pliegos estandarizados y ser validadas por la Junta Electoral Central durante un periodo de tiempo determinado. Ese proceso se llevó a cabo desde diciembre de 2021 hasta el 22 de diciembre de 2022 cuando se entregaron los pliegos de los que se validaron posteriormente 611.821 firmas.

Por motivos de espacio no me detendré en el relato de la obtención de firmas; pero el mismo fue monitoreado con una herramienta digital elaborada *ad hoc* que permitió rastrear el origen de todas las firmas. Durante aquel año se constató la relevancia que tuvieron algunos momentos como ciertas campañas de comunicación en redes sociales que atraían la atención de los firmantes más jóvenes o el inmenso apoyo que recibió la iniciativa por parte de la comunidad cristiana: parroquias, grupos de base, ONGDs, diferentes diócesis y universidades, centros de formación y particulares expresaron su adhesión a este asunto de la acogida y la integración de migrantes que ha sido tan fuertemente promovido en el pontificado de Francisco.

Una vez que las firmas fueron validadas, la ILP entró en un periodo de debate en el Congreso que pasó por dos fases: una primera referente a la votación sobre la toma en consideración, fase en la que el Pleno debe aceptar el mandato popular de que debatan la reforma legislativa; y una segunda si es que la primera fase se supera, que es la aprobación definitiva de un texto legal.

Sobre la segunda fase, en la que estamos actualmente cabe indicar que hay a su vez diferentes fases de presentación de enmiendas por parte de los partidos, de votación y negociación de dichas enmiendas y de traspaso del texto del Parlamento al Senado para validar las votaciones y textos finales en función de que se vaya progresando en el proceso. Hasta la fecha esta última fase no ha finalizado; en la actualidad nos encontramos en plena negociación sobre las enmiendas presentadas por los grupos políticos.

Sobre la toma en consideración solamente indicar que la misma se dio el 9 de

abril de 2024, un año amplio después de que se validaran las firmas. Esa demora se debió a la convocatoria de elecciones que provocó retrasar notablemente el proceso. Pocas votaciones han contado en esta legislatura con el apoyo mayoritario que tuvo la toma en consideración de la ILP. Es relevante poner en valor el ejercicio de conciliación que se promovió durante aquellos días y el mensaje de unidad que se lanzó al conjunto de la sociedad.

Cuatro entidades eclesiales han participado activamente en el proceso de diálogo político, Cáritas Española, Departamento de Migraciones de la Conferencia Episcopal, CONFER y REDES. Esta última ha sido entidad parte de la Comisión Promotora de la ILP desde su comienzo y su presencia ha ayudado desde el comienzo a tejer red entre la diversidad de las organizaciones promotoras y también con la comunidad cristiana.

Durante este último año el diálogo con las fuerzas políticas ha transitado desde aparentes consensos hasta certezas de desconfianzas, pero el suceso que más ha afectado al proceso de diálogo fue la aprobación el 19 de noviembre de 2024 del RD1155/2024, modificación del Reglamento de Extranjería. A la luz del discurso público de varios representantes políticos se ha cuestionado la necesidad del procedimiento extraordinario promovido por la ILP.

## **Aprendizajes de la ILP y pertinencia actual del proceso**

Antes de entrar en la discusión sobre la pertinencia de la regularización extraordinaria a la luz del nuevo reglamento, querría señalar una cuestión sobre el procedimiento legislativo popular como proceso de participación y democracia directa. Más allá del coste económico y organizativo no al alcance de cualquier movimiento, resulta necesario cuestionarse la idoneidad de un procedimiento que habiendo pasado primero un análisis de rigor jurídico y segundo un refrendo popular con más de medio millón de firmas, exige además filtrar el mandato popular en una Toma en Consideración parlamentaria. Si los partidos no hubieran votado a favor la voluntad popular convertida en firmas habría sido un mero

suspiro. Es importante resaltar que las 611.821 firmas que se presentaron representan voluntades de personas que no se van a ver beneficiadas directamente por la regularización, sino que atañe a sus vecinos y vecinas en situación irregular que no pueden firmar por carecer de documento nacional de identidad. La capacidad de persuasión, de irradiar esperanza, compromiso o sentido de justicia social ha sido considerable. La ILP podría haber terminado su andadura seis meses después en un pleno del Congreso sin que la misma fuera ni siquiera debatida. Quizá sea necesaria a futuro una revisión del mecanismo de las ILPs para procurar que sea verdaderamente accesible para quienes quieran ejercer el derecho a su representación directa y que el poder representativo de los partidos en ningún caso pueda considerar no debatir las iniciativas.

Centrándonos en el objeto de la ILP regularización, la pregunta en estos momentos es sí un procedimiento de regularización extraordinario es pertinente ahora que en mayo de 2025 se iniciará el tiempo de un nuevo reglamento de extranjería que promete reducir los tiempos de espera y facilitar el acceso al sistema.

El análisis que hacemos las cuatro entidades eclesiales que hemos venido trabajando conjuntamente es que sí, que la ILP no nació para contraponerse a las vías ordinarias sino más bien para apuntalar una política migratoria que vaya dirigida a la acogida e integración. Si el nuevo reglamento va en esa dirección, no debiera ser un problema aprobar la ILP regularización sino todo lo contrario, debiera tomarse como un acicate para favorecer el buen funcionamiento a futuro de los mecanismos ordinarios. Estas son 4 nuevas razones que hacen la iniciativa perfectamente vigente en la actualidad y suficientes cada una para favorecer su aprobación:

En primer lugar, España sigue siendo el país de la Unión Europea con mayor tasa de pobreza infantil (Europa Press, 2024). Esta situación no permite la espera. No podemos ofrecer al nuevo reglamento un año de recorrido para que sus mecanismos se expresen en términos de derechos para las personas. La infancia en situación de pobreza no es recuperable sino con un plan de choque.

La segunda, el número de personas en situación irregular sigue creciendo. Según

los últimos datos de organismos ajenos a la ILP regularización, la cifra de extranjeros residentes en España en situación administrativa irregular podría situarse a finales de 2023 en más de 700.000 personas (FUNCAS, 2024). Este dato no hace más que avalar que el problema de la irregularidad es de tal tamaño que solamente se podrá resolver con un procedimiento que de manera extraordinaria cuestione los mecanismos y burocracias que a nivel ordinario todavía no se puedan modificar o que introduzca recursos económicos y humanos y vías alternativas para la tramitación extraordinaria de expedientes. Esto podría sin lugar a dudas aliviar la tensión del sistema y favorecer la correcta aplicación del procedimiento ordinario de reciente aprobación.

La tercera, consideramos que un procedimiento extraordinario podría, como ya hemos apuntado en la razón anterior, revertir la carga de la prueba y plantear una mayor automatización entre la posibilidad de trabajar y la obtención de la regularidad administrativa. En la actualidad la espera de 8 meses que en muchas ciudades exige la aprobación de un precontrato lleva a la práctica inoperancia de muchos de los expedientes de regularización que serían posibles imitando procedimientos ya existentes en el propio Reglamento de Extranjería como es el del permiso de residencia para la búsqueda de empleo.

La cuarta es que existen algunos perfiles de personas extranjeras que se están perpetuando en la irregularidad y lo seguirán haciendo a futuro porque un mecanismo ordinario no puede superar sus hándicaps. Personas indocumentadas por no tener asistencia consular, personas que por su situación de exclusión social no pueden obtener las suficientes pruebas de arraigo correspondientes a un procedimiento ordinario, o personas que por razones humanitarias pudieran beneficiarse del escudo social frente a su situación actual de vivir su alta vulnerabilidad en la exclusión administrativa, sería un verdadero aporte a la dignidad de estas personas.

La regularización extraordinaria es por tanto no solamente un mandato popular sino un imperativo social que puede generar una verdadera justicia social para aquellos más descartados y su vigencia en el 2025 es absoluta bajo la mirada de los datos y bajo el sentido de justicia social que irradia la doctrina social de la Iglesia. Está ahora en la voluntad de los partidos políticos dar respaldo a lo que el

clamor popular ya indicó hace tres años.

## Bibliografía

Aguilera, 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.

Aparicio, S. (2005, febrero). La regularización extraordinaria. *elmundo.es*. <https://www.elmundo.es/especiales/2005/02/sociedad/inmigracion/regularizacion2.html>

Aparicio, S. (2006). Cerca de 700.000 solicitudes. *elmundo.es*. <https://www.elmundo.es/especiales/2005/02/sociedad/inmigracion/regularizacion.html>

Bruselas sitúa a España a la cola en riesgo de pobreza infantil, exclusión social y abandono escolar en la UE. (2024, diciembre 18). *Europa Press*. <https://www.europapress.es/epsocial/derechos-humanos/noticia-bruselas-situa-espana-cola-riesgo-pobreza-infantil-exclusion-social-abandono-escolar-ue-20241218111018.html>

Cabrera, P., & Malgesini, G. (2002, noviembre). *Inmigrantes y sinhogarismo en España. Informe nacional 2001-2002*.

Fanjul, G., Gálvez, I., & Zuppiroli, J. (2021). *Crece sin papeles en España*. Save the Children.

Fanjul, G., & Gálvez-Iniesta, I. (2022). *Cinco buenas razones para aprobar una regularización extraordinaria de migrantes sin papeles*. Fundación Por Causa. [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe\\_Esenciales\\_2022.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe_Esenciales_2022.pdf)

Izquierdo, A. (2002, marzo). La inmigración en España entre dos regularizaciones. *Economitas - Colegio de Economistas de Madrid*, 91, 277-282.

Kostova, M. (2006). Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después. *Documento de Trabajo*, 15, 1-25.

*La población extranjera en situación irregular en España: Una estimación.* (2024). [Dataset]. Dirección de Estudios Sociales - Notas de Coyuntura Social.

Monras, J., Vázquez-Grenno, J., & Elias, F. (2017, abril). Understanding the effects of legalizing undocumented. *IZA*, 10687.

Noriega, D., & Sánchez, R. (2024, septiembre 16). Una regularización extraordinaria de migrantes aumentaría la recaudación fiscal y daría oxígeno a las pensiones. *eldiario.es*.  
[https://www.eldiario.es/economia/regularizacion-extraordinaria-migrantes-aumentaria-recaudacion-fiscal-dara-oxigeno-pensiones\\_1\\_11651964.html](https://www.eldiario.es/economia/regularizacion-extraordinaria-migrantes-aumentaria-recaudacion-fiscal-dara-oxigeno-pensiones_1_11651964.html)

Orden PRE/140/2005 por la que se desarrolla el procedimiento aplicable al proceso de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004 (2005).  
<https://www.boe.es/boe/dias/2005/02/03/pdfs/A03709-03723.pdf>

San Andrés, M. del M. (2011). Análisis de la política migratoria llevada a cabo con el proceso de normalización de 2005: Autorizaciones iniciales y posteriores renovaciones. *GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, 79-116.

Torres, F. (2005, junio). La regularización extraordinaria. Luces y sombras. *Pensamiento Crítico*. <http://www.pensamientocritico.org/frantor0605.htm>