

Annex I

La legislació

Introducció

Un element clau per a estudiar la població immigrada en general, i la seva relació al mercat de treball en particular, és el coneixement de la normativa legal que en regula la situació, l'assentament i la seva relació amb l'activitat i l'ocupació al nostre país.

Així, elements com ara l'evolució del nombre de treballadors estrangers, la proporció d'aquests que resideixen legalment al país —i que, per tant, opten a formar part del mercat de treball regulat— o la seva composició per nacionalitats —a través de les facilitats o no de regulació en funció del seu país d'origen—, són factors que vénen determinats en gran mesura pel marc legal que els regeixen.

Per aquest motiu, el present apartat pretén fer un resum breu de la història recent en matèria d'immigració a l'estat espanyol, posant especial èmfasi en les qüestions relacionades amb el mercat de treball i els drets i deures que hi tenen els treballadors estrangers.

Abans, però, d'entrar a detallar l'evolució recent de la legislació, cal fer constar tres aspectes que cal tenir en compte. En primer lloc, i malgrat la creixent descentralització de les competències a nivell autonòmic, s'ha d'indicar que la política d'immigració és a escala estatal, aprovada pel Congrés de diputats i el Consell de ministres del govern espanyol, sense que el Parlament i el govern autonòmic català tinguin cap competència sobre la qüestió. A més, des de la incorporació d'Espanya a la Unió Europea, la legislació espanyola s'ha hagut d'adaptar a la política d'immigració comunitària. En segon lloc, cal comentar que el tema de la immigració és una qüestió que genera sovint un fort debat social i que, per aquest motiu, és un tema principal en els plans de tot govern. Finalment, i en tercer lloc, cal destacar la ràpida i creixent evolució del fenomen de la immigració estrangera a l'estat espanyol, ja sigui en situació legal o il·legal.

Per els tres motius ressenyats, la legislació sobre immigració a l'estat espanyol ha sofert en els últims anys constants canvis, en forma de noves lleis que, sovint amb pocs temps entre les unes i les altres, substitueixen totalment o modifiquen parcialment les aprovades anteriorment. Es configura així un "laberint legal" sovint poc clar per a les persones afectades.

Finalment, cal indicar que per a efectuar el resum legislatiu que segueix, les fonts d'informació consultades són diverses. D'una banda, i com a font

primària, s'ha consultat el text original de cada una de les lleis i reglaments ressenyats, disponibles a les pàgines web de diversos organismes oficials,¹ o, en el seu defecte, al **Boletín oficial del Estado** (BOE). Per altra banda, i de cara a analitzar les repercussions pràctiques de cada una de les lleis, s'ha incorporat la valoració que de cada una d'elles en fan els diferents agents socials —sindicats, organitzacions empresarials, col·lectius d'immigrants, organitzacions no governamentals—, ja sigui a través igualment de les seves pàgines web o a partir del recull de les notícies relacionades amb la matèria que han estat publicades a la premsa.

La successió de lleis i reglaments

Com s'ha dit en la introducció, la legislació espanyola en matèria d'immigració ha sofert diversos canvis al llarg dels últims anys, fruit, d'una banda, de les alternances polítiques en el govern espanyol, i, de l'altra, a la necessitat d'adequació al context, caracteritzat per un increment notable del fenomen de la immigració estrangera.

A causa d'aquest seguit de reformes, s'ha optat per fer el repàs de cada una de les legislacions de forma cronològica, des de l'any 1985, que marca l'inici de la legislació en matèria d'immigració fins a l'actualitat. De cada una d'elles es fa un breu resum dels seus aspectes principals així com de les opinions que han suscitat des de diferents àmbits.

Així mateix, cal indicar que es faran referència a dos tipus de documents legals: les **lleis** i els **reglaments**. Mentre les primeres estableixen una normativa bàsica i general, els reglaments són normes que desenvolupen o executen aspectes més concrets d'acord amb la llei vigent.

- La Llei orgànica 7/1985

La primera llei sobre immigració a què referència és l'anomenada **Llei orgànica 7/1985 “sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya”**, de l'1 de juliol (BOE del 3 de juliol de 1985). El reglament executor d'aquesta, però, no s'aprova fins el 2 de febrer de 1996.

A efectes de la seva aplicació, **s'hi consideren com a estrangers a totes aquelles persones que no tenen nacionalitat espanyola**, excepte els agents diplomàtics i els funcionaris de consultats acreditats a Espanya, així com també la resta de funcionaris, representats i delegats, així com els seus familiars, dels organismes internacionals intergovernamentals amb seu a l'estat espanyol.

El text reconeix una sèrie de **drets fonamentals** per al col·lectiu de població estrangera que resideix legalment a Espanya, com ara el dret de reunió, el dret d'associacionisme, el dret a l'educació i a la llibertat d'ensenyança; i, per al

¹ Especialment interessant és la pàgina del Ministeri d'Administracions Públiques del govern espanyol (<http://www.igsap.map.es/cia/dispo/lbe.htm>) que fa un recull de la legislació per matèries.

col·lectiu treballador, el dret a pertànyer a les organitzacions sindicals. Per contra, no se'ls reconeix el dret a votar, si bé es deixa oberta la possibilitat de poder participar en les eleccions municipals.

Sobre el **règim d'entrada i d'estada** a l'estat espanyol, la llei només permet l'entrada de les persones de nacionalitat estrangera que presentin els papers en regla, mitjançant l'acreditació del passaport, títol de viatge o un altre document que en certifiqui la identitat. Sobre les situacions al país, es reconeixen dues possibilitats: el règim d'estada, que no podrà superar els 90 dies, i el règim de residència, mitjançant l'atorgament del permís corresponent.

Ja en matèria de **treball**, la llei estableix que “els estrangers majors de setze que desitgin fixar residència a Espanya per a poder-hi exercir qualsevol activitat lucrativa, laboral o professional, per compte pròpia o aliena, **hauran d'obtenir, simultàniament amb el permís de residència**, que expedeix el Ministeri d'Interior, el permís de treball, que atorga el Ministeri de Treball i Assumptes Socials”, la duració màxima dels quals és de 5 anys. Una excepció són els “treballs de temporada” (aquells de durada inferior a 90 dies), en els quals la concessió del permís de treball no exigeix la del permís de residència.

Per tal d'obtenir el permís de treball, **la persona interessada ha de presentar el contracte de treball** —en els cas dels treballadors per compte aliena— o un altre document —en els treballadors per compte propi— que acrediti el compromís formal de col·locació. De cara a la concessió i la renovació del permís de treball, s'establia quatre criteris bàsics:

1. L'existència de treballadors espanyols a l'atur en el sector d'activitat pel qual es sol·licita la concessió del permís.
2. La insuficiència o escassetat de mà d'obra en l'activitat o professió i zona geogràfica en què es proposa treballar.
3. El règim de reciprocitat en el país d'origen de l'estranger.
4. En el cas del treballadors per compte propi, també s'avaluava positivament el fet que la seva concessió impliqués la creació de nous llocs de treball per a espanyols, en vista a fomentar el treball nacional.

Igualment, tenien preferència en l'obtenció de permisos de treball aquelles persones que complissin algunes condicions, com ara haver nascut a l'estat espanyol, estar casats amb algú de nacionalitat espanyola, tenir ascendents espanyols, ser d'alguna nacionalitat amb vincles històrics amb Espanya (llatinoamericans, portuguesos, filipins, andorrans, gibraltarenys...) o haver residit a l'estat espanyol els últims cinc anys.

Finalment, i pel que fa a les **sancions** en forma d'expulsions, aquestes es poden produir pel fet de residir il·legalment al país, estar treballant sense el permís corresponent, haver estat condemnat per activitats il·legals, etc. Tota expulsió implica, a més, prohibir l'entrada al territori espanyol per un període de tres anys. D'altra banda, també s'hi preveia l'aplicació de sancions als empresaris que contractessin estrangers sense el corresponent permís de treball.

Com es pot veure, es tracta d'una llei de mínims, que regula els drets i deures bàsics de la població de nacionalitat estrangera a Espanya, i que posà les bases per a les futures lleis. Amb tot, la llei fou vigent fins el mes de gener de l'any 2000, quan s'aprova la segona llei sobre immigració que es comenta a continuació.

- Llei orgànica 4/2000

La segona llei en matèria d'immigració aprovada a l'estat espanyol, i que deroga l'anterior de l'any 1985, és la **Llei orgànica 4/2000 "sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social"**, del dia 11 de gener de 2000 (publicada al BOE del dia següent).

Els canvis esdevinguts en la societat espanyola determinaren l'aprovació de la nova llei, que a grans trets seguia les línies marcades per la llei de l'any 1985, de manera que aquí només s'exposaran les diferències més notables.

La primera gran diferència entre ambdós textos és el col·lectiu a qui van dirigits, en tant que en el cas de la llei 4/2000 **es considera com a estrangera tota persona de nacionalitat no espanyola i no comunitària**, ja que les nacionalitats dels estats membres de la Unió Europea en quedaven excloses. La llei estableix que per a poder entrar o romandre a Espanya és necessari disposar del visat corresponent.

El fet més destacable d'aquesta llei és la **pràctica equiparació total dels drets** dels ciutadans estrangers i espanyols, independentment de la seva situació legal. Un primer exemple és el reconeixement, per primer vegada, del seu **dret a participar en les eleccions municipals**, així com el dret a l'assistència jurídica gratuïta i la possibilitat de rebre ajuts per a l'habitatge.

Així mateix, s'hi regula de forma explícita el dret a viure en família de la població estrangera i, per tant, al **reagrupament familiar** dels familiars dels de persones que resideixen legalment a l'estat espanyol. En concret, es poden acollir a aquesta possibilitat el cònjuge (sempre que no estiguin separats legalment), els fills, els menors de 18 anys dels quals n'és el representant legal, els ascendents que en depenen econòmicament i qualsevol altre familiar que "justifiqui la necessitat d'autoritzar la seva residència per raons humanitàries".

La llei també posa especial èmfasi en **prevenir actes discriminatoris** envers la població estrangera, entenent com a discriminació "tot acte que, directa o indirectament, comporti una distinció, exclusió, restricció o preferència contra un estranger basada en la raça, el color, l'ascendència o l'origen nacional o ètnic, les conviccions i pràctiques religioses, i que tingui com a finalitat o efecte destruir o limitar el reconeixement o l'exercici, en condicions d'igualtat, dels drets humans i de les llibertats fonamentals en el camp polític, social o cultural."

Pel que fa a la **situació d'estada al país**, la llei preveu fins a cinc tipologies diferents, que es resumeixen a la taula següent:

Estada	Residència temporal	Residència permanent	Residència d'apàtrides i refugiats	Residència de menors
<ul style="list-style-type: none"> - Permanència en territori espanyol per un període inferior a 90 dies. - Si se supera aquest límit, cal disposar d'un permís de residència o una pròrroga extraordinària 	<ul style="list-style-type: none"> - Estada entre 90 dies i 5 anys, amb l'obtenció d'un permís de residència. - Aquest només es donarà si l'estranger acredita tenir mitjans de vida suficients per a atendre les despeses de manutenció i estada de la seva família, té una oferta de contracte de treball o es proposi realitzar una activitat econòmica per compte propi 	<ul style="list-style-type: none"> - Situació que autoritza a residir a l'estat espanyol de forma indefinida i treballar en igualtat de condicions que els espanyols - Només s'hi poden acollir els que hagin tingut una residència temporal durant cinc anys de forma continuada 	<ul style="list-style-type: none"> - S'aplicarà el règim d'apàtrida a totes aquelles persones a aquelles persones que no disposin de documentació personal i acreditin que el país de la seva nacionalitat no li reconeix la mateixa 	<ul style="list-style-type: none"> - Es considerarà com a situació regular a efectes de residència els menors tutelats per l'Administració personal - En el cas de localització d'un estranger indocumentat del qual no es pot establir amb seguretat la minoria d'edat, el jutge fixarà l'edat, la identitat i les circumstàncies familiars i personals i es resoldrà el seu retorn o la seva permanència.

Font: Ley Orgánica 4/2000.

La mateixa llei preveu l'obertura d'un **procés de regularització** de la situació dels immigrants que resideixen a l'estat espanyol des d'abans del dia 1 de juny de 1999, com es veurà a l'apartat 3 d'aquest capítol.

Pel que fa al treball, la llei exigeix, com en el cas anterior, que els "estrangers majors de setze anys que desitgin exercir qualsevol activitat lucrativa laboral o professional a Espanya hauran d'obtenir una autorització administrativa per a treballar o permís de treball". A diferència de la llei anterior, i aquí la diferència és molt important, el permís de treball el pot obtenir qualsevol persona, **tingui o no regularitzada la seva situació de residència a Espanya**.

Igualment, i en el cas que el sol·licitant es proposés treballar en una professió en què s'exigeix una titulació especial, la concessió del citat permís es condiciona a la tinença i homologació del títol corresponent.

El **permís de treball** és l'autorització indispensable per a poder treballar a l'estat espanyol, i tindrà una duració inferior a cinc anys, si bé, després de les pròrrogues corresponents (en el cas que segueixi vigent el contracte de treball), pot arribar a esdevenir permanent. Al mateix temps, la llei preveu que el govern reguli el permís de treball per als treballadors en activitat de temporada o de campanya. Per a obtenir el permís de treball, l'empresari haurà de pagar la taxa corresponent a l'administració per la seva tramitació.

Una gran novetat és que, d'acord amb les comunitats autònomes i les organitzacions sindicals i empresarials, el govern estableix anualment un **contingent de mà d'obra** en el qual es s'ha de fixar el nombre i les característiques de les ofertes de treball que s'ofereixen als treballadors estrangers no residents a Espanya. Amb tot, les ofertes de treball que els empresaris poden realitzar als treballadors estrangers són independents del contingent global establert, i a més, aquest no s'aplicarà en el cas que l'oferta sigui per a cobrir llocs de confiança o si es tracta del cònjuge o del fill d'estrangers residents a Espanya.

Finalment, i pel que fa referència a les **infraccions** en què poden els estrangers, aquestes es classifiquen en lleus, greus i molt greus. La falta d'autorització per treballar és una infracció greu, així com trobar-se al país en situació il·legal. Entre les faltes molt greus hi ha les activitats delictives; contra l'ordre públic; induir, promoure o facilitar la immigració il·legal; i contractar estrangers sense haver obtingut el permís corresponent. A part de multes econòmiques, les faltes greus i molt greus poden implicar l'expulsió del país (amb la prohibició de tornar a entrar al país durant almenys tres anys) o l'ingrés en centres d'internament mentre aquesta no es faci efectiva.

Finalment, la llei també estableix la creació del *Consejo Superior de Política de Inmigración*, amb l'objectiu de coordinar les actuacions de les administracions central, autònoma i municipal; així com del *Foro para la Inmigración*, com òrgan de consulta, informació i assessorament en matèria d'immigració.

- Llei orgànica 8/2000

Com s'ha vist, la llei anterior fou aprovada durant la primera legislatura del Partit Popular, quan encara no tenia majoria, amb el vot favorable de la resta de partits però el negatiu del partit que governava.

Així, una de les primeres mesures adoptades pel Partit Popular després de la seva victòria per majoria absoluta a les eleccions del mes de març de 2000 fou la redacció d'una nova llei que reformés l'anterior. Es tracta de la **Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000**, aprovada per tràmit d'urgència i publicada al BOE del dia següent.

La nova llei reforma el text bàsic de la 4/2000, de manera que el que la gent coneix popularment com "la llei d'estrangeria" en realitat són dues lleis, la

4/2000 i la 8/2000, aprovades en poc més d'11 mesos de diferència, però molt diferents entre si.

El preàmbul de la nova justifica la redacció del nou text argumentant que durant la vigència de la llei 4/2000 s'han "detectat aspectes en els quals la realitat del fenomen migratori supera les previsions de la norma. Al mateix temps, la nostra normativa ha de ser conforme amb els compromisos assumits per Espanya, concretament, amb les conclusions adoptades pels caps d'estat i de govern dels estats membres de la Unió Europea els dies 16 i 17 d'octubre de 1999 a Tampere sobre la creació d'un espai de llibertat, seguretat i justícia."

I segueix dient: "La reforma de la Llei Orgànica 4/2000 parteix de la situació i les característiques de la població estrangera a Espanya, no tan sols en l'actualitat, sinó de cara als pròxims anys, regulant-se la immigració des de la seva consideració com un fet estructural que ha convertit a Espanya en un país de destinació dels fluxos migratoris i, per la seva situació, també en un punt de trànsit cap altres estats, els controls fronteres dels quals a les rutes des del nostre país han estat eliminats o reduïts substancialment."

"Per altra banda, aquesta normativa forma part d'un plantejament global i coordinat en el tractament del fenomen migratori a Espanya, que contempla des d'una visió àmplia tots els aspectes que hi estan vinculats, i, per aquest motiu, no només des d'una única perspectiva, com pot ser la del control de fluxos, la de la integració dels residents estrangers, o la del desenvolupament dels països d'origen, sinó totes elles conjuntament".

Malgrat aquesta aparent declaració de bones intencions, el nou text és força més **restrictiu** que l'anterior, marcant un canvi radical en política d'estrangeria a l'estat espanyol, establint **grans diferències entre els estrangers regulars i els irregulars i el règim de drets que se'ls atorga**. Una mostra d'aquest fet és el canvi de nom de l'article 3, anteriorment denominat "Igualtat amb els espanyols i interpretació de les normes" i que ara passa a dir-se "Drets dels estrangers i interpretació de les normes".

Així, s'estableix que únicament els estrangers amb permís de residència o estada a l'estat espanyol, gaudeixen dels drets de reunió, manifestació i associació en termes iguals que els ciutadans espanyols. Així mateix, la llei diu que només els estrangers regularitzats podran sindicar-se o afiliar-se a una organització professional, accedir al sistema de la Seguretat Social i, quan estiguin autoritzats a treballar, exercir el dret de vaga.

També el dret al **reagrupament familiar** es veu retallat, ja que ara l'immigrant no només ha de demostrar que disposa d'un habitatge i de mitjans econòmics suficients per atendre a la persona reagrupada, sinó que a més se l'obliga a demostrar que ha residit legalment a l'estat espanyol durant un període mínim d'un any.

Les restriccions són encara més importants en matèria del dret del treball, ja que si segons l'anterior text no era necessari tenir el permís de residència en

regla per a obtenir el permís de treball, ara necessitaran **forçament el permís de residència o d'estada**.

Finalment, la Llei posa especial èmfasi en el control dels fluxos dels immigrants i en l'establiment de vies d'expulsió dels estrangers que es troben residint il·legalment a l'estat espanyol, tancant així les possibilitats que l'anterior Llei els concedia per a regularitzar la seva situació. Des de diverses fonts s'ha denunciat que això no ha fet més que propiciar el desenvolupament de nombroses màfies que trafiquen amb estrangers i que són l'únic mitjà d'entrada i de regularització que tenen molts immigrants.

La retallada de drets que la llei estableix provocà que diversos partits polítics, sindicats i organitzacions no governamentals defensessin la **inconstitucionalitat** del text i hi presentessin recursos davant del Tribunal Suprem. Mentre aquest resolvia, el 20 de juliol de 2001, per sorpresa, el govern aprovava el Reglament d'execució de la Llei. Un any i mig més tard, però, el 20 de març de 2003, el Tribunal Suprem dictava una sentència confirmant la il·legalitat de 13 importants apartats del Reglament. En síntesi, la sentència feia referència a aspectes bàsics de la Llei i invalidava aspectes fonamentals de la política d'immigració del govern central. Els punts més significatius feien referència, entre altres, a la lliure circulació, el reagrupament familiar, l'exempció de visat, el tractament d'indocumentats, el permís de treball, i el règims de detenció, internament i expulsió.

- Llei orgànica 14/2003

Pocs mesos després el govern posà en marxa un nou avantprojecte de reforma de la Llei, que s'acabà materialitzant amb l'aprovació, el dia 20 de novembre de 2003 i publicada al BOE del dia següent, de la **Llei orgànica 14/2003, d'20 de novembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, modificada per la Llei orgànica 8/2000**.

Novament en el preàmbul de la Llei trobem la justificació d'aquesta tercera reforma del text legal: "Durant la vigència de la Llei orgànica 8/2000, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, s'han esdevingut diverses circumstàncies que, considerades en el seu conjunt, han plantejat la necessitat d'adaptar-la als continus canvis d'un fenomen mutable com el migratori. Així, juntament al considerable augment produït del nombre de residents estrangers a Espanya els últims anys, també s'ha constatat un canvi en les formes amb què es produeix el fet migratori del que el nostre país és receptor, cosa que ha generat un major coneixement d'aquest fenomen a fi d'incorporar instruments normatius que possibilitin una major i una més senzilla ordenació dels fluxos migratoris, facilitant els mitjans a través dels quals ha de desenvolupar-se la immigració respectuosa amb les vies legals, i reforçant els mecanismes per incidir en la lluita contra la immigració il·legal, cada cop més organitzada i amb majors recursos per a l'assoliment dels seus objectius."

Així, els objectius de la nova llei es poden resumir en:

- La millora de la gestió, mitjançant la simplificació dels tràmits administratius, i la de la del règim jurídic de les situacions dels estrangers a l'estat espanyol.
- El reforçament dels mitjans i instruments sancionadors per a la lluita contra la immigració il·legal.
- La incorporació de les disposicions aprovades per la Unió Europea.
- L'adequació del text a la Sentència del Tribunal Suprem.

El nou text significa, en resum, un enduriment de la normativa, així com l'anul·lació a la pràctica de la pròpia sentència del Tribunal Suprem, ja que, com s'ha afirmat des de diverses fonts, el govern passa a invertir el principi de legalitat, per "adaptar així, la llei al reglament, i no el reglament a la llei", que és el recomanava el tribunal Suprem.

Com que el nou text tracta fonamentalment sobre l'expulsió dels immigrants il·legals, la nova llei va acompanyada per la **Llei orgànica sobre mesures de seguretat ciutadana, violència domèstica i integració dels estrangers**, del mes de març de 2003.

Com s'ha vist, l'objectiu principal de la reforma és el control dels fluxos d'immigrants i la seva integració. Hi destaca el **reforç de les mesures sancionadores per a lluitar contra la immigració il·legal** i el tràfic de persones, i el permís d'accés a la informació de les administracions públiques per part de la **polícia**, que ara **pot accedir a la informació del Padró Municipal d'Habitants**. Aquesta és l'única font a què es poden registrar els estrangers "sense papers", amb l'objectiu de poder tenir a les prestacions socials bàsiques i poder demostrar, en cas de regularització, la durada de la seva estada al nostre país.

La nova llei retalla, així mateix, els drets dels immigrants establerts il·legalment a Espanya i n'impossibilita gairebé totalment la seva regularització. Així, la nova llei redueix notablement les possibilitats de regularització individual per la via de l'arrelament, ja que elimina la possibilitat oferta a l'anterior llei 8/2000, que permetia adquirir el permís de treball i de residència per part dels estrangers que acreditessin una permanència continuada a Espanya, sense permís de residència, durant un període mínim de cinc anys.

Igualment, i respecte als estrangers en situació legal, també s'hi efectua una **modificació important en les condicions del dret al reagrupament familiar**, ja que., d'una banda, s'elimina el supòsit excepcional de reagrupament familiar per raons humanitàries, i, de l'altra, la nova llei no només exclou als ascendents del resident estranger, sinó també als del cònjuge reagrupat, si depenen econòmicament del resident legal. A més, el canvi més significatiu, és el que **exigeix a tots els familiars reagrupats l'obtenció d'una autorització de treball i de residència independent de l'obtinguda mitjançant l'agrupament**. Aquest requisit és altament restrictiu, ja que pot donar-se el cas de que un ascendent major d'edat hagi estat reagrupat precisament amb motiu

de la seva dependència econòmica i que, per tant, no opti a tenir una oferta de feina i, en conseqüència, no pugui ser reagrupat.

Finalment, i pel que fa a les mesures d'expulsió, ja que el text de la llei tendeix a **identificar a la persona immigrant com a futur delinqüent**. Entre elles podem destacar la impossibilitat de sol·licitar la residència legal per part d'una persona que té iniciada una ordre d'expulsió, ni tampoc té dret a sol·licitar l'autorització de treball i de residència qualsevol estranger amb antecedents penals, ja sigui a l'estat espanyol com en qualsevol altre país. Així mateix, en cas de delictes amb una pena de presó no superior als sis anys, el jutge pot permutar la pena per una expulsió del país.

Finalment, i amb l'objectiu de lluitar contra la immigració il·legal organitzada, es castiga el tràfic il·legal de persones, i **es premia l'estranger que denunciï la banda traficant, concedint-li el permís de residència legal, però no així si l'immigrant denuncia l'empresari que l'ocupa sense tenir un contracte firmat**.

La nova llei fou àmpliament contestada per molts sectors, com els sindicats, les organitzacions no governamentals, les associacions d'immigrants i els mateixos ajuntaments, que en molts casos s'han negat a facilitar a la policia les dades del Padró Municipal d'Habitants. En aquest context de descontentament i de protesta contra les restriccions de la nova llei se situen les diverses manifestacions i tancades del col·lectiu de "sense papers", que reclamen, en vista de les dificultats per a la seva regularització per les vies tradicionals, l'obertura d'un procés extraordinari de regulació, com finalment s'ha produït des del mes de febrer de 2005, com es veurà en el següent apartat.

- El Reial Decret 2393/2004 (Nou reglament)

El dia 30 de desembre de 2004 s'aprova el consell de ministres emetia el Reial Decret 2393/2004 pel qual s'aprovava el nou reglament d'estrangeria, que venia a substituir l'anterior, declarat inconstitucional en alguns dels seus aspectes pel Tribunal Suprem.

Malgrat que no té el rang de llei, el nou reglament pretén iniciar un canvi en la política migratòria de l'estat espanyol, i per això s'ha cregut adequat comentar-lo en aquest apartat.

En efecte, els canvis que el nou text proposa són els següents:

- Màxim consens possible entre els partits polítics, els sindicats, les empreses, l'administració, les organitzacions no governamentals i els col·legis professionals (de fet, fou consensuat per tots els partits polítics excepte el Partit Popular).
- El text resultant s'inclou en la normativa de referència, adaptant-se a les disposicions de la Unió Europea.

- Pretén prioritzar la immigració legal i sumar més instruments per a perseguir de manera més eficaç la immigració irregular a través de la lluita contra l'economia submergida.

S'aposta clarament per la immigració legal, establint-se **tres sistemes d'entrada al país**: per **règim general**, per **contingent** (contractació programada de treballadors que es necessiten en determinats sectors) i **contractació per temporada**.

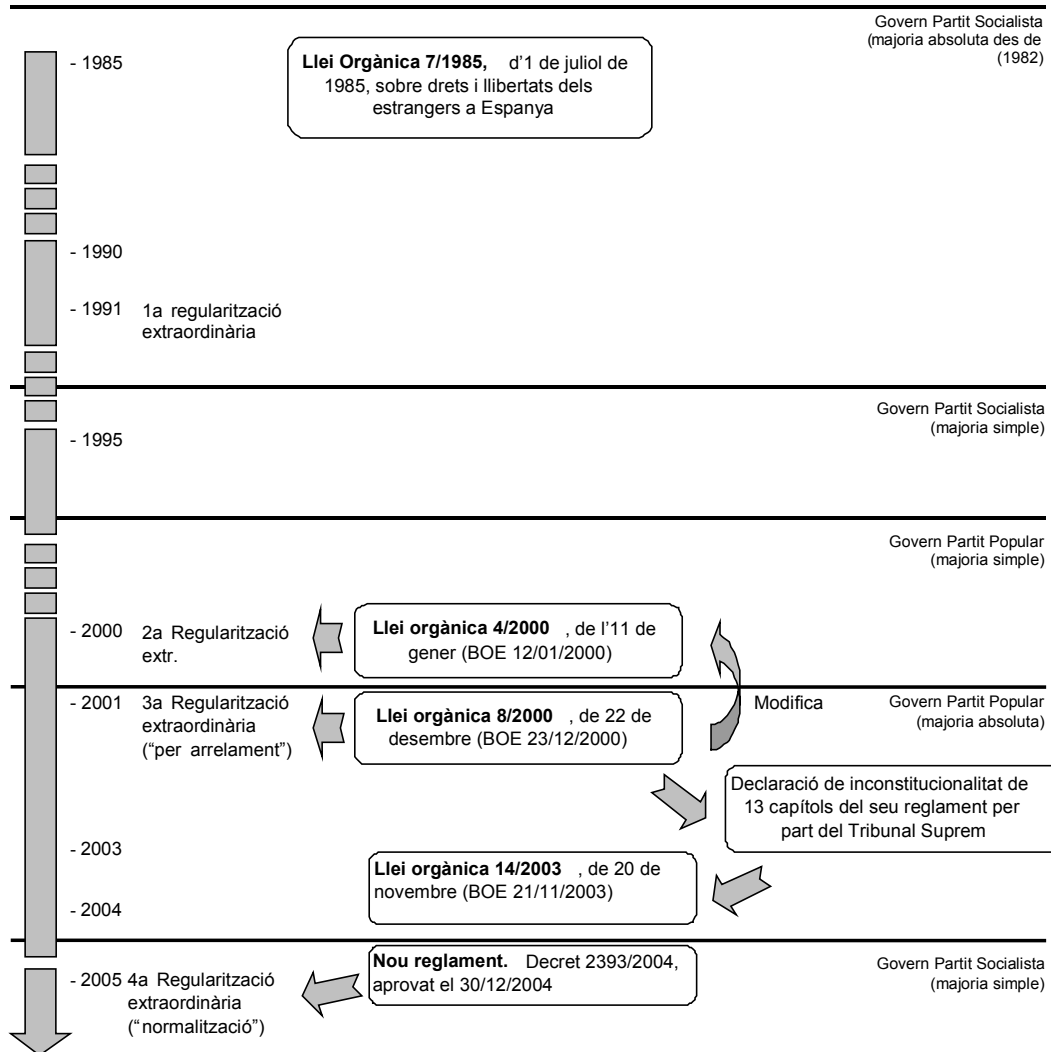
Pel que fa al **reagrupament familiar**, s'incorporen beneficis notables, ja que els residents estrangers podran sol·licitar el reagrupament dels seus familiars juntament amb la sol·licitud de renovació d'autorització, és a dir, de sis a dotze mesos abans del que es podia fins ara. Per contra, es serà més rígid a l'hora d'acreditar de comptar amb els mitjans econòmics necessaris i s'encarregarà als ajuntaments la comprovació de que l'habitatge compleix els requisits mínim adequats.

Com s'ha dit, el nou reglament marca clarament com a objectiu la **lluita contra l'economia submergida que actua com a reclam per a la immigració il·legal**. Així, a part del control de fronteres, retorns i expulsions, es pretén incidir en "**l'ordenació del mercat laboral i evitar la perpetuació de les relacions laborals irregulars**".

Per aquest motiu el reglament disposa l'obertura d'un "procés de normalització" que es "diferencia d'una regularització pel fet que no és incondicional ni per a totes les persones, sinó per a aquells estrangers que tinguin un contracte de treball real", com es veurà en el següent apartat.

Per tal de resumir de manera sinòptica la cronologia bàsica del laberint legislatiu en matèria d'immigració, s'ha elaborat el següent quadre-resum amb els principals fets i les seves dates.

Cronologia bàsica de la legislació sobre immigració a l'estat espanyol i dels processos extraordinaris de regularització



Font: Elaboració pròpia a partir de diverses fonts.

Els processos de regularització extraordinaris

Les lleis recullen una sèrie de mecanismes per a la regularització de la població estrangera que resideix en situació il·legal a l'estat espanyol. Una d'aquestes vies de regularització són l'obertura de processos extraordinaris durant els quals els estrangers, mitjançant l'acreditació dels requisits sol·licitats, poden obtenir el permís de residència.

En total, des de l'aprovació de la primer llei de l'any 1985, hi ha hagut fins a quatre processos de regularització extraordinaris, corresponents als anys 1991, 2000, 2001 i 2005, com es veurà a continuació.

- La regularització de 1991

El 8 de juny de 1991 es publicava al BOE l'acord del Consell de Ministres d'obrir un període de regularització de treballadors estrangers.

Els requisits que havien de complir els sol·licitants eren els següents:

- Presència a l'estat espanyol des d'abans del 24 de juliol de 1985 i permanència habitual des d'aquesta data, o
- Presència a l'estat espanyol des d'abans del 15 de maig de 1991, si en el passat s'havia tingut un permís de residència i de treball, haver realitzat una activitat lucrativa de forma continuada, o disposar d'una oferta de treball regular o estable.

Segons fonts de la Direcció General de Migracions, a Catalunya es s'acceptaren un total de 33.325 demandes, mentre que la xifra de denegades fou de 6.708 denegades. A més, cal creure que aquesta regularització incrementà el nombre de reagrupaments familiars, procés que ja s'estava produint des de l'any 1986, és a dir des del principi del període, tot i que no fos de forma reconeguda legalment.

- La regularització de 2000

A l'empara de la Llei 4/2000, el 18 de febrer de 2000 s'aprovava el Decret 239/2000 que autoritzava l'obertura d'un procés de regularització de població estrangera.

El requisit per a poder accedir a l'obtenció del permís de residència corresponent, era acreditar residir al territori espanyol des d'abans del dia 1 de juny de 1999 i acreditar haver sol·licitat el alguna ocasió el permís de residència o de treball en alguna ocasió o haver-lo tingut durant els tres anys anteriors.

El termini per a la presentació de sol·licituds transcorregué entre 21 de març i el 31 de juliol de 2000, i en total es presentaren un total de 244.377 sol·licituds al total de l'estat espanyol. Es tractà d'una xifra molt superior a les 150.000 que

esperava el govern i que posà de manifest la magnitud del nombre de persones que residien il·legalment al país. Del total presentades, 137.454 (el 56,24%) foren resoltes favorablement.

- La regularització de 2001

Un any més tard que l'anterior regulació, i un cop aprovada la Llei 8/2000, el dia 16 de febrer de 2001 es publicava el Reial Decret 142/2001, pel qual s'obria un nou procés de regularització.

La nova regularització té únicament com a destinatàries aquelles persones a qui se'ls va denegar la sol·licitud de regularització presentada en el procés de 2000 pel fet de no poder acreditar que es trobaven residint a l'estat espanyol des d'abans de l'1 de juny de 1999, motiu pel qual es coneix com a "regularització per arrelament".

Malgrat això, es presentaren més de 350.000 sol·licituds, el 63,4% de les quals es resolgueren positivament.

- La regularització de 2005

Com s'ha vist, el nou reglament, aprovat el mes de desembre de 2004, fixa l'obertura d'un nou procés de regularització (segons el text, "normalització") a partir del dia 7 de febrer i durant un període de tres mesos.

La principal novetat d'aquest procés és que **se cedeix la iniciativa a l'empresari**, essent aquest qui ha de presentar un contracte d'un treballador estranger d'una durada mínima de 6 mesos, de 3 mesos si es tracta del sector agrícola o de 6 mesos discontinus si el sector d'activitat és l'hostaleria o la construcció. En el cas dels serveis domèstics, s'ha d'acreditar un treball de sis mesos, amb un mínim de 30 hores a la setmana i 12 dies al mes.

Els requisits dels treballadors per a optar aquest procés és estar empadronat al país amb una antiguitat mínima de 6 mesos i no tenir antecedents penals. Durant el procés (abril de 2005) s'obre la possibilitat de justificar aquesta antiguitat amb altres documents oficials distints del padró.

Les previsions més optimistes és que el nou procés pot **regularitzar la situació de fins a 800.000 treballadors a tot l'estat**, cosa que ha provocat el recel d'altres països, com ara Alemanya i Holanda, que temen en la possibilitat que un cop obtingut el permís de residència a Espanya, aquests treballadors puguin circular lliurement pel territori comunitari.

I és que, en efecte, **en cas de resoldre's favorablement la sol·licitud, es concedirà el permís de residència** —en principi, amb un any de duració, sempre i quan l'empresari doni d'alta al treballador a la Seguretat Social abans d'un mes després de la resolució.

Per contra, i si es denega la sol·licitud, els estrangers es podran acollir al procés de **regularització per arrelament laboral** (acreditant viure a l'estat espanyol des de dos anys abans del procés i haver treballat més d'un) **o per motius humanitaris**. En cas que cap d'aquestes dues vies alternatives tampoc resultin satisfactòries, **els immigrants poden ser expulsats en un termini de 15 dies**. El resum de tot el procés és el que mostra l'esquema següent.

Procés de regularització de l'any 2005 establert pel Reial Decret 2393/2004

