

INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: LEGISLACIÓN VIGENTE Y PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS

*IMMIGRATION IN SPAIN:
CURRENT LEGISLATION AND MAIN PUBLIC POLICIES*

FELIPE MANCHÓN CAMPILLO

Periodista

Fecha de recepción: 31/10/2023

Fecha de aceptación: 1/12/2023

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CAMBIO DE TENDENCIA: DE PAÍS EMISOR A RECEPTOR. 3. ESTUDIO DE CASO: LA INTEGRACIÓN DE LOS EXTRANJEROS Y EL DERECHO A LA SALUD EN ESPAÑA. 4. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: España ha pasado a ser un país receptor de inmigrantes, y ha ido destacando en ámbitos como la sanidad o la inclusión. Este hecho, unido al aumento de relevancia global del fenómeno migratorio, ha provocado que se hayan aprobado distintas normas a lo largo de las últimas décadas. Todas ellas han garantizado una serie de derechos para estas personas que se han ido desarrollando progresivamente, con una marcada influencia de las políticas comunitarias. En este documento, se realiza un resumen de los principales hitos normativos en esta materia, y se presta especial atención a algunos asuntos que son de un particular interés.

ABSTRACT: Spain has become a country that receives immigrants and has been standing out in areas such as health and inclusion. This fact, together with the increase in the global relevance of the migration phenomenon, has caused different regulations to be approved

over the last decades. All of them have guaranteed a series of rights for these people that have been developed progressively, with a marked influence of community policies. In this document, a summary of the main regulatory milestones in this matter is made, and special attention is paid to some matters that are of particular interest.

PALABRAS CLAVES: migraciones, legislación, sanidad, integración, España.

KEY WORDS: migrations, legislation, health, integration, Spain.

1. INTRODUCCIÓN

Las migraciones se han convertido en uno de los principales asuntos en las políticas públicas españolas. Según los últimos datos publicados por el Observatorio Permanente de la Inmigración¹, hay en España 6.493.147 personas nacidas en el extranjero, lo que representa un 13,6% de la población total. A estas cifras hay que sumar las de los inmigrantes en situación irregular, que están experimentando un descenso continuado que fue del 25% en 2022, con 31.219 personas, y que ha alcanzado el 50,9% en la primera mitad de 2023. Con todo, España sigue siendo uno de los países preferidos por los extranjeros, tanto europeos como del resto del planeta, para establecerse, ya sea de forma temporal o permanente.

Este hecho, que se aceleró durante la década de los ochenta generando un significativo cambio de tendencia, ha provocado que los sucesivos Gobiernos hayan aprobado normas de diversa clase para manejar este asunto considerando todas las perspectivas. Se han regulado aspectos como la entrada hasta los diferentes derechos que se les puede conceder, pasando por el acceso de estas personas a los servicios públicos, aunque existen deficiencias en algunas materias. Pese a esto, los observatorios internacionales demuestran que las políticas públicas españolas que gestionan las migraciones se encuentran, en líneas generales, por encima de la media europea y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y que llegan incluso a destacar en elementos como la sanidad.

Los expertos coinciden en señalar que la legislación migratoria española destaca en la concesión de derechos a los extranjeros, pero adolece de medidas efectivas para su integración y acceso a los servicios públicos, lo que provoca que se perpetúe la precariedad de estas personas. Asimismo, el ejemplo español es particular dada su organización territorial, que provoca que, en muchos casos, las medidas para garantizar la correcta inserción de los migrantes en la sociedad receptora recaigan en las Comunidades Autónomas. Estas ofrecen distintos grados de protección y reconocimiento de derechos, en función de su desarrollo normativo.

En el presente artículo, se realiza una aproximación general de la normativa migratoria en España, prestando especial atención a las políticas públicas en materia de sanidad y de integración, en las que se han concentrado especiales esfuerzos, y demostrando que es una

.....
1 OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, “Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor”, 31 diciembre 2022.

cuestión de rabiosa actualidad. Pese a que la última Ley Orgánica aprobada al respecto date de 2009, estas materias se han desarrollado en los últimos años con otro tipo de normas, principalmente reglamentos de extranjería, que han atendido a las necesidades del momento, sobre todo en el ámbito laboral. El más reciente es el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

2. CAMBIO DE TENDENCIA: DE PAÍS EMISOR A RECEPTOR

Previamente a analizar en detalle las diferentes disposiciones normativas aprobadas desde los años ochenta en España, resulta importante entender el contexto en el que estas se fueron aprobando, y cómo se pasó de ser un país emisor de migrantes a uno receptor. Durante las primeras ocho décadas del siglo XX, la emigración en España fue muy significativa. Estos movimientos vinieron causados por distintas situaciones. En primer lugar, los factores económicos y las crisis de sectores productivos clave provocaron un incremento en las salidas hacia países con un mercado laboral más activo. Asimismo, la sucesión de conflictos bélicos, como la Primera Guerra Mundial o la Guerra Civil, uno de los principales motivos de emigración, generaron una diáspora de nacionales españoles, que se instalaron principalmente en Estados europeos e iberoamericanos. Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, y en un contexto de reconstrucción continental, los traslados se dirigieron principalmente a Francia, Alemania, Suiza, Bélgica y Reino Unido.

Entre 1950 y 1980, emigraron 1.215.860 nacionales españoles. El momento de mayor incidencia se produjo entre 1955 y 1965, cuando la emigración neta alcanzó las 964.916 personas. Esto equivale al 79,4% de la emigración total computada en el periodo de tiempo anteriormente citado². La crisis del petróleo de 1973 marcó el inicio del fin de este fenómeno migratorio, y a lo largo de la década de los 70, coincidiendo con la restauración de la democracia en España, se compensaron las cifras de emigración con las de retorno.

Al mismo tiempo, el número de extranjeros residentes en España era poco significativo, ya que superaba ligeramente los 180.000 en 1980. El 65% de estas personas procedían de Europa. Sin embargo, quince años después, estas cifras se multiplicaron por 2,75, y se alcanzó el medio millón de extranjeros. Su origen también era distinto, ya que venían

.....

2 BBVA, “Evolución de la población española en el siglo XX por provincias y comunidades autónomas. Volumen I”, 2007.

principalmente de países africanos. En 1980, solamente el 2% del total de inmigrantes procedía de esta zona, y en 1995, suponía el 19%. El cambio en la tendencia era ya una realidad. Sin embargo, no se reflejó así en la opinión pública, que consideraba los asuntos migratorios como un problema de segundo nivel frente a otros de mayor entidad, como la consolidación de la democracia o la lucha contra el terrorismo. Pese a esto, organizaciones no gubernamentales, como Cáritas, Cruz Roja o la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), ya lo consideraban una prioridad.

En este tiempo, se produjo además un fenómeno de gran importancia: la culminación, en 1986, de las negociaciones españolas para integrar las Comunidades Europeas. Las políticas migratorias formaban parte del acervo comunitario, y se estaban poniendo ya las bases para la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sin fronteras interiores, con la firma, en 1985, del Acuerdo de Schengen entre Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, como antecedente inmediato. En el caso español, no había normas generales para gestionar la migración, y, por tanto, fue necesario plantearlas para adaptarse a la legislación comunitaria³.

El Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, firmada el 12 de junio de 1985 y adoptada el 1 de enero de 1986, incluía una mención específica a este tema, ya que se introdujo la libertad de circulación de personas y bienes ya prevista en algunos tratados, si bien se preveía una cláusula que la restringía durante un periodo transitorio de siete años. Sin embargo, apenas un año después, entró en vigor el Acta Única Europea, que introdujo en los países miembros un programa de armonización migratoria. España, por su parte, ya había aprobado previamente su primera Ley Orgánica al respecto, la 7/1985.

3. MARCO LEGAL DE ESPAÑA EN MATERIA MIGRATORIA

La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, fue la primera norma con vocación de generalidad en relación con las migraciones. Su aprobación supuso que una buena cantidad de los extranjeros presentes en España pasasen a una situación de irregularidad, puesto que la falta de regulación previa les había colocado en un limbo legal. Con ella, se persiguió también unificar en un solo texto todas las disposiciones que estaban reguladas en otras normas⁴.

3 CONEJERO PAZ, E., “La política de inmigración en España”, 3Ciencias, Revista de investigación, 2012.

4 Entre otras el Real Decreto de Extranjería de 1852, la Ley 118/69, de 30 de diciembre, de Igualdad de Derechos Sociales de los Trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipinas, y la Ley 58/1980, de 15 de noviembre,

Previamente a su aprobación, los derechos de los extranjeros ya se habían garantizado en el artículo 13.1 de la Constitución Española. En él, se señala que estas personas pueden gozar de los derechos reconocidos en el Título I. Entre estos derechos se encuentran la sanidad, la educación, la libertad de expresión, la reunión o el honor, en los términos establecidos por la ley y los tratados. Esta disposición ponía las bases y límites de todas las disposiciones normativas futuras, y colocaba en un rango elevado la protección y concesión de derechos de estas personas. Asimismo, el Tribunal Supremo, con tres sentencias en 1980 y seis en 1981, y el Tribunal Constitucional, en la STC 107/1984⁵, ya habían adoptado la problemática de los derechos de los extranjeros en España.

La LO 7/1985, conocida también como *Ley de Extranjería*, tenía 36 artículos. Fue una ley que intentó encontrar el punto medio entre el enfoque de control de fronteras, predominante en las medidas comunitarias en materia de migraciones, con las necesidades del mercado de trabajo español. Era un texto que restringía los derechos de los extranjeros, y por ello, el Defensor del Pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez, presentó un recurso de inconstitucionalidad contra cuatro de sus artículos, los referidos al derecho de reunión y asociación, al internamiento y la imposibilidad de suspensión de las resoluciones administrativas. Más allá del derecho al internamiento, que se mantuvo, el Tribunal Constitucional declaró en 1987 inconstitucionales tres de ellos⁶, concretamente el artículo 26.2, párrafo segundo, el inciso “y solicitar del órgano competente su autorización” del artículo 7, el artículo 8.2, y el inciso segundo del artículo 34 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, “en ningún caso podrá acordarse la suspensión de las resoluciones administrativas adoptadas de conformidad con lo establecido en la presente Ley”.

7 de los 36 artículos se dedicaron a los derechos de los extranjeros, que se reconocían únicamente a aquellos en situación regular. Entre estos se encontraban la libre circulación, el derecho de reunión, el derecho de asociación, el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza y la libertad de afiliación a un sindicato u organización profesional, todos ellos reconocidos en el Título I de la Constitución. Asimismo, se unificó en un solo documento el permiso de residencia y el de trabajo, algo que se mantendría posteriormente, y se introdujo, en el artículo 18, el principio de preferencia nacional, dando prioridad a los trabajadores españoles en paro.

En el apartado sancionador, esta ley incluye la figura de la expulsión como medida casi exclusiva para las personas en situación irregular o que hubieran entrado en España sin los documentos de viaje necesarios. El Ministerio del Interior tenía competencias para asegurar



de Régimen Laboral y de Seguridad Social de Trabajadores Residentes Guineanos en España. Todas ellas fueron derogadas en la Disposición Derogatoria de la LO 7/1985.

5 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, “Sentencia 107/1984, de 23 de noviembre”, 1984.

6 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, “Sentencia 115/1987, de 29 de julio”, 1987.

esta sanción. Con todo, la Disposición Transitoria Segunda concedió un plazo de tres meses para que los extranjeros que estuvieran en España antes de la aprobación del texto, pero que no tuviesen permiso de residencia o trabajo, regularizaran su situación. Esto supuso el inicio del primer proceso de regularización migratoria, que se extendió finalmente hasta 1986, y del que se beneficiaron 38.181 personas de un total de 43.815 solicitantes. De entre ellos, 14.304 obtuvieron un permiso de estancia, y los 23.887 restantes un permiso de residencia.

Asimismo, en 1991, el Congreso de los Diputados adoptó una Proposición no de ley que inició un segundo proceso de regularización. En él, se presentaron 128.068 solicitudes, y 109.135 obtuvieron permisos. Esta Proposición no de ley sirvió también como base para la creación, en 1994, de un Contingente de Autorizaciones para Trabajadores Extranjeros, al que se irían sucediendo otros. El principal problema de este segundo proceso de regularización fue que, según mostraron algunos estudios, la mitad de las personas que se habían beneficiado de él habían regresado a la misma situación tres años después.

La aprobación de la LO 7/1985 se produjo en un contexto de desconocimiento general de los desafíos que suponía el aumento de la inmigración, y vino muy motivada por la entrada española en Europa. Sin embargo, en los años posteriores, se empezaron a dar pasos en una nueva dirección. Esto se evidenció en la creación de los primeros órganos específicos, tales como el Ministerio de Asuntos Sociales, fundado en 1988, y que asumió todas las competencias en materia migratoria. Se encargó la gestión de estas materias a la Dirección General de Migraciones, nueva denominación del Instituto Español de Emigración, lo que demostró el cambio en el enfoque.

En estos años, se establecieron también otras instituciones, como las Oficinas de Extranjería en 1991, la Dirección Interministerial de Extranjería en 1992 y el Primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en 1994. Dentro de este plan se crearon dos órganos *ad-hoc*: el Observatorio Permanente de la Inmigración y el Foro para la Integración de los Inmigrantes. Al mismo tiempo, se produjeron algunos hitos normativos con países extranjeros. Los acuerdos de supresión de visados con los países del Magreb y la República Dominicana⁷, que habían facilitado la entrada de nacionales de estos países, fueron derogados, y al mismo tiempo, en 1992, se firmó el primer acuerdo de externalización migratoria con Marruecos.

En 1996, se produjo un cambio de Gobierno, con la victoria del Partido Popular en las elecciones generales. Tal y como señala el profesor Enrique Conejero Paz⁸, pueden distinguirse claramente dos etapas en la actitud de este Ejecutivo ante el reto migratorio: una,



7 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, “Resolución de 19 de mayo de 1993, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone la publicación de la denuncia del Acuerdo de supresión de visados con la República Dominicana, la cual surte efectos a partir del 1 de junio de 1993”, 1993.

8 CONEJERO PAZ, E., “La política de inmigración en España”, 3Ciencias, Revista de investigación, 2012

coincidente con la primera legislatura, en la que se continuaron las políticas del PSOE en esta materia, y otra, de 1999 a 2004, en que se endurecieron los criterios para la concesión de derechos a los extranjeros.

A la llegada al poder, el Gobierno de José María Aznar heredó de su antecesor el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, es decir, el segundo reglamento de extranjería de la LO 7/1985, después del que se había adoptado diez años antes. Este amplio texto introdujo por primera vez el permiso de residencia permanente, y reguló el derecho a la reagrupación familiar. Se aumentaba también la seguridad jurídica de los migrantes y se incluía en la legislación española figuras que se habían desarrollado previamente en las normas europeas, como la devolución en frontera o los visados de tránsitos. Al mismo tiempo, la Disposición Transitoria Tercera de esta normativa abrió un tercer proceso de regularización. De él se beneficiaron 24.691 personas, dividiéndose entre 17.676 permisos de trabajo y residencia y 7.015 de residencia.

El RD 155/1996 sustituyó a la LO 7/1985 como norma más utilizada en materia migratoria hasta que en 2000, se aprobaron dos nuevas leyes migratorias. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, fue la primera de ellas. Esta norma fue el fruto de negociaciones en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, y se pretendía lograr un consenso al respecto. Sin embargo, el Gobierno consideró que la nueva normativa no respetaba el espíritu de la Cumbre Europea de Tampere, que había establecido el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sin fronteras interiores, y decidió oponerse al texto.

Esta ley estaba más desarrollada que las previas, porque ampliaba el catálogo de derechos de los extranjeros. En su Título I, se reconoce que los inmigrantes tienen derecho, en práctica igualdad de condiciones que los nacionales, a la documentación, a la libertad de circulación, a la participación pública, mediante el sufragio en las elecciones municipales, a la asistencia sanitaria, a la Seguridad Social y a los servicios sociales, entre otros.

Se seguía exigiendo visado para entrar, y se abría la vía a una nueva herramienta normativa, la regularización por arraigo, a la que se podían acoger personas que estuvieran dos años de forma irregular en España, pero que pudiesen probar medios de vida. Era una forma de regularización permanente, según el artículo 29.3, y se enfocaba en dar soluciones a largo plazo. Esta LO también introdujo la obligación de establecer un contingente anual de extranjeros, la no detención administrativa a la hora de incoar una expulsión, y la instauración de criterios más abiertos para la reagrupación familiar. Como había ocurrido con la LO 7/1985, la aprobación de esta norma supuso la apertura de un cuarto proceso de regularización de extranjeros, del que se beneficiaron 183.000 personas, gracias a la flexibilización de los criterios.

El principal problema de esta ley es que el Gobierno, que era el único que podía desarrollarla reglamentariamente, se había opuesto a ella en la votación final. Las elecciones generales de 2000 dieron la mayoría absoluta al Partido Popular, y esto inició, como indicó Conejero Paz, una nueva etapa en el plano migratorio. A finales de 2000, se aprobó la 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.

La nueva medida volvía atrás en el reconocimiento de derechos, como la reunión, la manifestación, la asociación y la huelga, a los migrantes, y los vinculaba a la residencia legal en España. La LO fue muy criticada, y fue fruto de un recurso del PSOE ante el Tribunal Constitucional. Este había reconocido, en la STC 107/1984, una serie de derechos inherentes a la dignidad de las personas con independencia de su nacionalidad, pero no se desarrolló un catálogo exhaustivo al respecto. Mikel Mazkiaran⁹ afirma que el PP aprovechó este hecho para hacer una interpretación restrictiva de estos derechos en la LO 8/2000. La aprobación de esta norma generó un nuevo proceso de regularización, el quinto desde 1985, del que se beneficiaron 218.285 personas. Esto colocó el total de extranjeros que habían obtenido algún tipo de permiso en los dos procesos de 2000 en casi medio millón de personas.

La norma fue completada con el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Este nuevo reglamento de extranjería amplió las medidas restrictivas para la obtención de derechos, lo que fue objeto de una Sentencia del Tribunal Supremo anulando varios de sus artículos¹⁰. El concepto de arraigo, que había sido fijado como una de las causas de regularización en la LO 4/2000, fue reformado, ampliándose el plazo de dos a cinco años. Se introdujeron también nuevas figuras, como el arraigo de tres años para aquellas personas que tuvieran familiares directos en situación regular, y el de dos para quienes hubieran tenido un permiso anteriormente, pero lo hubieran perdido.

Para Gemma Pinyol-Jiménez¹¹, la década de los 2000 puede considerarse como la época en que la sociedad española *descubrió* la inmigración y todos los asuntos que la rodeaban, y esto tuvo también un impacto en la legislación. Más allá de las normas anteriormente expuestas, se firmaron, entre 2001 y 2003, acuerdos bilaterales con Ecuador, Colombia,

.....

9 MAZKIARAN, M., “Recorrido por las leyes de extranjería en España”, Revista Mugak, núm. 29, 2005.

10 TRIBUNAL SUPREMO, “Sentencia de 20 de marzo de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se anulan diversos preceptos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre”, 2003.

11 PINYOL-JIMÉNEZ, G., “Personas migrantes en España. Una aproximación a las políticas de acogida”, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo nº224/2023, 2023.

República Dominicana, Rumanía, Polonia y Bulgaria para introducir la exención de visados para los nacionales de estos países. Esto colocó en 16 el número total de convenios suscritos por España en materia de readmisión¹².

Tres años después de la aprobación de la LO 4/2000 y de la LO 8/2000, la adopción de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, dedicó una de sus partes a los extranjeros en España. Esta reforma del Código Penal preveía que, en el caso de que una persona sin residencia legal en el país cometiese un delito, se sustituyese la pena preceptiva por la de expulsión, e incorporaba en la normativa nacional las recomendaciones del Consejo Europeo de Tampere contra la trata de seres humanos y el posible papel que los migrantes podían jugar en ella. Asimismo, se insistió, en esta norma, en la necesidad de adaptar las instituciones civiles a las nuevas culturas que convivían en España, con el objetivo de facilitar, por ejemplo, que algunas mujeres extranjeras, principalmente de origen musulmán, se divorciasen de sus esposos. Esta LO no era, por tanto, específica de las cuestiones migratorias, pero se introdujeron reformas significativas para estas personas.

Dos meses después, tras las elecciones municipales de 2003, se aprobó la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. Esta nueva medida hizo más efectivos los mecanismos de deportación y retorno, legitimó los centros de detención, y limitó los derechos de reagrupación familiar, entre otras medidas.

Se transpusieron los artículos del RD 864/2001 que habían sido anulados por el Tribunal Supremo, y se incluyeron importantes cambios sobre la tramitación de los diferentes permisos, que pasaron a llamarse autorizaciones. La figura del representante extranjero en el país de origen, que permitía que se iniciasen procesos de regularización, desapareció, lo que supuso que aquellas personas que quisieran formalizar su situación en España tuviesen que viajar a su lugar de origen para hacerlo. Estos trámites podrían llegar a durar hasta un año, lo que provocaba que los inmigrantes que no pudiesen realizar este viaje entrasen automáticamente en una situación de irregularidad.

La LO 14/2003 fue el escenario de un acercamiento entre el PP y el PSOE. Esta formación propuso enmiendas como el otorgamiento de visados de tres meses para la búsqueda

.....

12 MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, “Convenios de readmisión de personas en situación irregular”.

de trabajo, limitado a algunos sectores de actividad, la creación del Observatorio de la Xenofobia y el Racismo, el aumento de la cooperación con las Comunidades Autónomas y la mejora de las condiciones para la reagrupación familiar, aunque este fenómeno también se restringió con la adopción de esta ley. Como parte de este acuerdo, ambos partidos establecieron la necesidad de establecer un nuevo reglamento de extranjería, que se formalizaría un tiempo después con la aprobación 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.

Esta norma reforzó la dimensión de seguridad que ya se había planteado en las leyes previas. Los mecanismos de deportación y retorno se reformaron para ser más efectivos, se abrió la posibilidad de que los migrantes sospechosos de ser peligrosos para la sociedad fueran expulsados por la vía de urgencia y se condicionó el acceso a servicios sanitarios y educativos a estar registrados en el padrón municipal, implicando a los Gobiernos locales en el control de la inmigración irregular. Asimismo, la LO 14/2003 legitimó otra polémica medida, los centros de internamiento, en los que se autorizó una detención de hasta 40 días. Unos meses después, cuando se aprobó el RD 2393/2004, se abrió un sexto proceso extraordinario de regularización, del que se beneficiaron casi 600.000 personas que adquirieron el estatus de legalidad.

El PSOE regresó al poder en 2004, tras ganar las elecciones generales de ese año, y fue su Gobierno quien realizó este nuevo proceso de regularización de extranjeros en España. Sin embargo, pese al cambio de signo político del Ejecutivo, no se produjo un giro radical en la línea migratoria española. Las prioridades previas se mantuvieron: la gestión ordenada de los flujos migratorios, el potenciamiento de las políticas de cooperación con los países emisores y el desarrollo de la dimensión de integración de la inmigración. En estos años, se reformaron varios Estatutos de Autonomía, lo que fragmentó aún más la política de integración migratoria y la colocó en manos de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales. Otro de los elementos significativos en estos años fue la ampliación de la Unión Europea en 2007, que regularizó de facto a los ciudadanos de Rumanía y Bulgaria, nuevos países miembros del club comunitario.

Entre 2004 y 2011 se produjo un incremento sostenido de la cifra de extranjeros en España. Según los datos del INE¹³, el aumento fue del 189,55%, pasándose de 3.034.326 inmigrantes en 2004 a 5.751.487 siete años después. La subida más importante se produjo entre 2007 y 2008, con un aumento de 749.208 extranjeros. La crisis económica iniciada en 2008 inició una fase de frenazo en las entradas, y esto se reflejó en el tímido crecimiento de personas entre 2009 y 2011, que apenas superó las 100.000.

.....

13 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), “Principales series de población desde 1998. Población extranjera por Nacionalidad, comunidades, Sexo y Año”.

Fue en 2009 cuando se aprobó la que es, hasta la fecha, la última ley orgánica al respecto, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 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. El objetivo de esta nueva normativa era adaptar el marco jurídico a la nueva realidad migratoria. Esta era muy distinta a la de hacía seis años, cuando se aprobó la última ley, ya que había más de un millón de personas extranjeras con un permiso permanente de residencia indefinida y otros dos en el régimen comunitario tras las ampliaciones de la UE. Por su elevado nivel de modificaciones, se puede definir la LO 2/2009 como una nueva ley de extranjería más que una reforma de la anterior.

Entre sus objetivos se encontraba el establecimiento de un marco de derechos y libertades para que los extranjeros pudieran ejercitar plenamente sus derechos, el perfeccionamiento del sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales, el refuerzo de los medios e instrumentos de control y sanción. Asimismo, se ponía especial énfasis en aquellas personas que facilitasen el acceso o permanencia de la inmigración irregular en España, la inclusión de las medidas aprobadas en los Estatutos de Autonomía y el refuerzo de la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración. Esta norma fue, de hecho, la primera que reforzó la dimensión de inclusión de los extranjeros en España.

El catálogo de derechos de la LO 2/2009 era parecido al de otras normas: derecho a la documentación, a la libertad de circulación, a la participación pública, a la reunión, a la libertad de educación y a la asistencia sanitaria, entre otros. Con todo, se registró un retroceso en algunos de ellos, como el acceso a la vivienda, la reagrupación familiar o las prestaciones sociales. Se crearon además nuevas autorizaciones de las que se podían beneficiar los extranjeros en España, como la de trabajo, por circunstancias excepcionales, la de residencia por reagrupación familiar, para la realización de actividades lucrativas y para los extranjeros en actividades de temporada o campaña.

Esta ley introdujo también novedades respecto al mercado de trabajo, al ampliar la diferencia entre un grupo de inmigrantes *escogidos*, esencialmente trabajadores altamente cualificados e investigadores, y otro formado por extranjeros *no deseados*, es decir, irregulares y extranjeros que no superasen el esfuerzo de integración en la nueva sociedad. El texto fue desarrollado posteriormente en el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, y por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

En 2022, se aprobaron dos nuevas normas a este respecto. La primera fue el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. El objetivo de esta medida es hacer frente a los crecientes desajustes del mercado de trabajo español, con una escasez de mano de obra, y adaptar el marco legal español a la reforma laboral de 2022. Este RD reformaba el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura con el objetivo de que representase de forma más fiel las necesidades de las empresas, puesto que previamente no era así.

La regularización de estas personas se podía producir por arraigo laboral, con una permanencia de dos años en España en los que se haya trabajado de forma regular o irregular durante seis meses, o por arraigo social, en el que se permanezca en el país durante tres años y existan vínculos familiares que permitan su integración en la sociedad. El RD 629/2022 transpone, además, la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, práctica, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*. Esta daba un mayor margen a los Estados miembros para que compatibilicen la realización de un empleo con los estudios.

Se reforma también el régimen de actividades por cuenta propia, porque la anterior normativa no facilitaba el emprendimiento por parte de los extranjeros, y se establece, en el artículo 127, la posibilidad de conceder una autorización de residencia temporal a las personas que colaboren con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales en cuestiones ajenas a la lucha contra redes organizadas, o cuando concurren razones de interés público o seguridad nacional que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España. Esta autorización será de un año, y para ello, estas personas deberán acreditar estar trabajando en situación irregular durante un mínimo de seis meses en el último año.

Esta norma registra también, en su artículo 42, una modificación del régimen previsto en 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 aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, para que fuese posible compatibilizar la actividad laboral con la concesión de un visado por estudios. Este extremo fue reforzado por las Instrucciones SEM 1/2023¹⁴ sobre autorizaciones de estancia por estudios, que señala, en su Instrucción Cuarta, que esta habilitación se concederá de forma automática en cuanto se expida la autorización de estancia por estudios superiores, así como por la formación reglada para

.....

14 MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, “Instrucciones SEM 1/2023 sobre autorizaciones de estancias por estudios”.

el empleo y la destinada a la obtención de un certificado de profesionalidad o de una formación para obtener una aptitud técnica o habilitación profesional para ejercer una ocupación específica.

Asimismo, fue aprobada la Ley Orgánica 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, que produjo un nuevo avance legal en el reconocimiento de los derechos laborales de los extranjeros. En su artículo 74 bis, establece que “se halla en situación de residencia por teletrabajo de carácter internacional el nacional de un tercer Estado, autorizado a permanecer en España para ejercer una actividad laboral o profesional a distancia para empresas radicadas fuera del territorio nacional, mediante el uso exclusivo de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicaciones”.

Para ello, se establece un visado para teletrabajo de carácter internacional. Este documento legal tendrá una vigencia máxima de un año, con la excepción de contratos de trabajo que duren menos tiempo, en cuyo caso el visado caducará cuando termine la vinculación laboral. De esta manera, los extranjeros que puedan acogerse a este tipo de protección podrán residir y trabajar en España mientras esté en vigor este visado. Si, una vez terminado este periodo de tiempo, el trabajador desea permanecer en España, deberá solicitar la autorización de residencia para trabajador a distancia internacional.

4. ESTUDIO DE CASO: LA INTEGRACIÓN DE LOS EXTRANJEROS Y EL DERECHO A LA SALUD EN ESPAÑA

La integración migratoria es uno de los elementos fundamentales del fenómeno migratorio en España. Esta fue definida por la UE y la Organización Internacional de Migraciones (OIM) como “el proceso bidireccional de adaptación mutua entre los migrantes y las sociedades en las que viven, por el cual los migrantes se incorporan a la vida social, económica, cultural y política de la comunidad receptora. Ello conlleva una serie de responsabilidades conjuntas para los migrantes y las comunidades, y comprende otras nociones conexas como la inclusión y la cohesión social”.

En España, esta materia había sido excluida de las primeras disposiciones en materia de extranjería al no ser un problema de primer nivel, y por tanto no se reguló en la LO 7/1985. Se mencionó por primera vez en el artículo 2 ter de la LO 2/2009, que afirmaba que los poderes públicos debían promoverla, favoreciéndose, además, un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley. Las Administraciones Públicas serían quienes promovieran la participación económica,

social, cultural y política de los inmigrantes, en los términos previstos por la Constitución, los Estatutos y demás leyes¹⁵.

Los expertos¹⁶ señalan que es imprescindible implicar a la población general en la integración, porque los estereotipos existentes y difundidos en algunos casos por los medios de comunicación dificultan la inserción de los extranjeros en España. En este sentido, se han desarrollado varios planes de integración a nivel nacional. El primero fue el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Plan GRECO), que se puso en marcha para el periodo 2000-2004. El plan se centraba en la integración de los extranjeros y sus familias que contribuyen al crecimiento del país.

Los Planes GRECO fueron reemplazados por los Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración (PECI). El primero se aprobó en 2007, por un periodo de tiempo de tres años, y fue acompañado por una guía para facilitar las iniciativas desarrolladas por las Administraciones Públicas y la sociedad civil. Este programa estableció un *sistema de recepción*, como opción a la que se podían acoger los inmigrantes recién llegados que estuviesen en una especial situación de vulnerabilidad. En 2011, se inició el segundo PECI, que puso el foco en el replanteamiento de las prioridades de las actuaciones públicas y colocó como prioridad la cohesión social sobre la acogida. Junto a los PECI, que agotaron su vigencia en 2014, se puso en marcha, entre 2005 y 2012, el Fondo para la Acogida e Integración de los Migrantes, cuyo principal objetivo era el apoyo a las comunidades para la integración de los extranjeros recién llegados.

Nueve años después de la última medida nacional en materia de integración, el PECI II, el Gobierno aprobó en julio de 2023 el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027). Este documento pretende solucionar la falta de estrategias centrales para favorecer la integración, y se centra en el acento en la integración y la inclusión, y también en la lucha contra el racismo y la xenofobia. El Marco Estratégico plantea como meta que al menos el 40% de los municipios españoles dispongan de planes de integración o de prevención contra la xenofobia, si bien centran sus objetivos en la inclusión de los extranjeros en la sociedad española.

La evolución marcada por las sucesivas leyes ha provocado que las Comunidades Autónomas se hayan hecho cargo de la inclusión de las personas migrantes, y hayan aprobado distintos planes que, en muchos casos, difieren en la forma de entender la integración y la acogida. Con todo, la realidad es que la mayoría de las autonomías no disponen actualmente de programas concretos para favorecer la integración de los extranjeros que llegan

15 Todo esto está regulado en la Ley Orgánica 2/2009.

16 PINYOL-JIMÉNEZ, G., “Personas migrantes en España. Una aproximación a las políticas de acogida”, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo nº224/2023, 2023.

a ellas, lo que aumenta su precariedad. Algunas Comunidades, como Cantabria, La Rioja, Extremadura, Asturias o Baleares, han aprobado uno o dos planes, y en ningún caso están vigentes.

Por su parte, Cataluña ha aprobado un total de diez medidas desde 1993. Estas incluyen una Ley de Acogida de las Personas Inmigrantes y Retornadas, que fue aprobada en 2010 y que es la única norma de este tipo en el plano autonómico, dos Planes Interdepartamentales de Inmigración, dos Planes de Ciudadanía e Inmigración, un Pacto Nacional para la Inmigración, un Plan de Protección Internacional, un Plan para la Movilidad Internacional y dos Planes de Ciudadanía y de las Migraciones.

Los diferentes planes centran la integración en sectores como la salud, la educación, la política lingüística, la atención ciudadana o los servicios sociales. Existen importantes diferencias en el alcance de las normas autonómicas, puesto que algunas, como el Plan de Acogida a Personas Migrantes 2021-2026 de Navarra, cubren todas las dimensiones de la integración, desde el origen a la inclusión plena, y otras, como la Estrategia para la Inmigración 2021-2025 de Andalucía, se limitan a la acogida de los menores sin referentes familiares que lleguen a esa comunidad, porque entienden que no tienen competencias en integración y que estas corresponden al Estado.

No solamente las Comunidades Autónomas han desarrollado planes de integración para los extranjeros que residen a ellas, sino que también se han aprobado en el ámbito local. En 2019, el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) firmaron un convenio marco de colaboración para la aprobación de medidas concretas para la integración de los inmigrantes en las administraciones locales españolas. El acuerdo se basaba en los dos PECEI, y recuperaba algunos de sus objetivos, como la acogida, la convivencia, integración y cohesión social. Previamente, ciudades como Madrid o Barcelona ya habían puesto en marcha programas de inclusión migratoria¹⁷.

En algunos casos, por situaciones internacionales adversas, es necesario aprobar normativas de emergencia para hacer frente a determinadas situaciones. Esto se ha visto recientemente tras la invasión rusa de Ucrania en 2022, que provocó un significativo aumento de los flujos humanos procedentes de ese país. Tras las recomendaciones comunitarias, se aprobó la Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania¹⁸.



17 AYUNTAMIENTO DE MADRID, “II Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural”, 2009.

18 MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, “Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania”.

Esta norma, con apenas nueve artículos, establece el marco legal al que podían acogerse desde ese momento los nacionales ucranianos que llegasen a España, con instrumentos legales como las autorizaciones de permanencia provisional o los permisos de residencia y trabajo. Todos ellos se renovarían automáticamente por un año más si el órgano que los concedió no dispone lo contrario. Esta normativa sigue, en el momento de redactar este artículo, vigente.

Dentro de la integración de los extranjeros en España, la sanidad es fundamental, y este país destaca en la concesión de derechos al respecto. Así se expresa en el Migration Integration Policy Index (MIPEX), una herramienta que permite comparar las legislaciones de los países en materia de extranjería concentrándose en ocho elementos: el mercado de trabajo, la educación, la participación política, el acceso a la nacionalidad, la reunificación familiar, la residencia permanente, la lucha contra la discriminación y la sanidad. En el informe más reciente, que data de 2020¹⁹, España obtiene una puntuación de 81 sobre 100, lo que le coloca en el cuarto lugar de un total de 56 países. Este es el sector en el que más destaca España en MIPEX.

Esta calificación mejoró mucho a partir de la aprobación del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. Esta medida tenía como principal objetivo garantizar el derecho a la sanidad y la protección efectiva de la salud de la ciudadanía, priorizando los colectivos de una especial vulnerabilidad, que están más amenazados por la exclusión social, como es el caso de los extranjeros que no están registrados ni autorizados a permanecer en España.

La principal novedad de esta medida es que garantiza que estos últimos tengan derecho a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria en igualdad de condiciones que los nacionales y los extranjeros en situación regular y con cargo a los fondos públicos. Se establecen tres requisitos: no tener la obligación de acreditar la cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía, no poder exportar el derecho de cobertura sanitaria desde el país de origen y procedencia y no existir un tercero obligado al pago. Los inmigrantes no residentes también tienen derecho a la aportación farmacéutica.

Asimismo, en la exposición de motivos, se indica que este RDL tiene como objetivo mejorar la salud individual de los colectivos migrantes, pero influye también en la salud colectiva de toda la población. Se fortalece el Servicio Nacional de Salud como derecho vinculado a la ciudadanía y, además, se cumple con la legislación comunitaria, que avanzaba en el mismo sentido. El legislador insiste que esta normativa respeta los principios constitucionales de igualdad, solidaridad y justicia social.

.....
19 MIGRATION INTEGRATION POLICY INDEX (MIPEX), “Measuring policies to integrate migrants across six continents”, 2020.

Esta norma reemplazó por completo a otra que se había aprobado seis años después, pero que había sido de un signo completamente distinto: el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Esta medida había eliminado la titularidad del derecho a la salud de los extranjeros no registrados y autorizados garantizado por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y se desmarcó de los antecedentes normativos existentes en España. Varios observatorios de migraciones calificaron la medida de involución, y señalaron que había agravado la situación de vulnerabilidad de muchas de estas personas. No en vano, autoridades como la Unión Europea, la Organización de Naciones Unidas o el Defensor del Pueblo, solicitaron su derogación o modificación.

También se opusieron a ella numerosas Comunidades Autónomas, quienes aprobaron distintas normas, como comunicados, instrucciones, resoluciones, órdenes, decretos o leyes, para proteger los derechos de los extranjeros. Como se indica en la exposición de motivos del RDL 7/2018, el Gobierno impugnó o anuló muchas de estas medidas, lo que generó una situación de inseguridad jurídica que afectó tanto a los titulares de los derechos como a los profesionales. Esta medida, hasta ahora la última aprobada en materia de sanidad, pretende restablecer los derechos proclamados por otras leyes.

Previamente a estas dos medidas, el derecho a la asistencia sanitaria ya era uno de los principales retos que se presentaban para los extranjeros en España, y más para aquellos que se encuentran en situación irregular. Estos encontraron una especial complicación durante muchos años, porque el requisito fundamental para el acceso a esta protección era la residencia, o cualquier permiso que reconociese la regularización de la situación de la persona en concreto. Sin embargo, con los años se ha visto cómo algunas normas han ido flexibilizando este acceso, poniendo por encima las declaraciones internacionales, que proclaman la salud como uno de los elementos fundamentales de la dignidad humana.

Como ocurre con la mayoría de los derechos de los extranjeros en España, el primer texto que los blindó fue la Constitución Española. El texto garantiza, en su artículo 43, encuadrado en los principios rectores de la política social y económica, el derecho a la protección de la salud, e insta a los poderes públicos a garantizarlo mediante medidas preventivas y de prestación de los servicios necesarios. Este artículo no hablaba específicamente de los inmigrantes, ya que, como se ha dicho anteriormente, no era un asunto significativo en España.

Habría que esperar ocho años para que se aprobase la primera normativa específica de salud en España, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Esta medida proclama la universalidad de la asistencia sanitaria en España, y, en su artículo 1, señala: “Son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional. Los extranjeros

no residentes en España, así como los españoles fuera del territorio nacional, tendrán garantizado tal derecho en la forma que las leyes y convenios internacionales establezcan”.

Este derecho ya había sido regulado previamente por la LO 7/1985, pero de forma genérica, al señalar el texto que los extranjeros gozarían de todos los derechos establecidos por el Título I de la Constitución en las mismas condiciones que los españoles y en los términos establecidos por la ley y los tratados. Sin embargo, la Ley 14/1986 explicita esta asistencia, aunque la limita a la estancia regular en el país. La LO 4/2000, que desarrolla los derechos a los que se pueden acoger los extranjeros en España, mantiene dentro de este catálogo el acceso a la sanidad. El requisito de la residencia legal de la situación podía ser compensado con los sucesivos procesos de regularización de los extranjeros en España, que se llevaron a cabo después de la aprobación de cada ley migratoria o reglamento de extranjería.

Una de las principales novedades incluidas en la LO 4/2000 era la posibilidad de que los extranjeros pudiesen inscribirse en el padrón municipal para acceder a un buen número de derechos con independencia de su situación legal. El Registro Municipal de Población se ha convertido, por tanto, en uno de los principales instrumentos migratorios en España sin ser originalmente una política de este tipo. El Partido Popular limitó el acceso al padrón en el RDL 16/2012, desvinculando la pertenencia de los extranjeros al padrón del acceso a la tarjeta sanitaria. Este derecho se restablecería seis años después con la aprobación del RDL 7/2018, anteriormente mencionado.

Otro aspecto relevante de la atención sanitaria a los extranjeros en España es el de los acuerdos bilaterales firmados a este respecto con otros países. Actualmente, están vigentes 26, que se han suscrito con Estados como Argentina, Brasil, Estados Unidos, Marruecos, México, Senegal y Uruguay. Todos estos convenios se han firmado con países que no están dentro de la Unión Europea, y que, por tanto, no se benefician del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Sin embargo, el objetivo de estas normativas es garantizar que los nacionales de esos países dispongan en España de las condiciones más favorables en lo que a asistencia sanitaria se refiere.

5. CONSIDERACIONES FINALES

España es, desde hace varias décadas, uno de los principales países receptores de extranjeros, tanto por sus diferentes entradas terrestres y marítimas, favorables para los inmigrantes que lleguen por distintas rutas, como por su legislación, que es, en líneas generales, beneficiosa para ellos, con especial atención a la sanidad. No deja de ser cierto que

los movimientos migratorios son de muy distinta procedencia, y que dentro de ellos hay necesidades urgentes, pero existe un consenso generalizado sobre el catálogo de derechos que se les debe ofrecer, tanto si se trata de extranjeros con permiso de residencia o trabajo como si se encuentran en situación irregular.

En este sentido, es interesante recordar el cambio de tendencia experimentado por España en los años 80, cuando la realidad era muy distinta a la actual. El actual flujo de extranjeros es cada vez mayor, y tras el frenazo por la crisis económica de 2008, las entradas se han recuperado, aunque los datos más recientes muestran una tendencia a la baja tanto en 2022 como en los primeros seis meses de 2023. La mayoría de ellos disfrutaban de permisos de trabajo o residencia a medio o largo plazo, y el movimiento de la naturalización de estos extranjeros, con casi un millón y medio de nuevos españoles en los últimos diez años, confirma el aumento del arraigo de estas personas en la sociedad receptora.

Algunos expertos, como Enrique Conejero, califican el conjunto de políticas públicas españolas en este sentido como reactivo, ya que las diferentes normas no nacieron gracias a una voluntad política determinada, sino que fueron situaciones externas, como el ingreso en las instituciones europeas o el incremento en las entradas, las que originaron estas disposiciones. Con todo, debe reconocerse que se ha aprendido mucho en los últimos años. El desconocimiento sobre todas las dimensiones del fenómeno migratorio que se podía observar en la LO 7/1985 y en las primeras normas se ha ido disipando, y las medidas más recientes muestran que tanto el legislador como las diferentes administraciones y actores han entendido en qué elementos deben enfocarse en cada momento.

España garantiza, en estos momentos, una serie de derechos a los extranjeros, que se plantearon por primera vez de manera explícita en la LO 4/2000, pero que no se han puesto en cuestión en ningún momento. Recuperando el informe MIPEX de 2020, el país obtiene una puntuación general de 60 sobre 100, superando tanto la media europea, que se sitúa en 50 puntos, y la de los Estados miembros de la OCDE, con 56. Además del plano sanitario, el marco jurídico español es favorable en ámbitos como la reunificación familiar, la residencia permanente o la movilidad laboral. Con todo, sigue habiendo, en algunos asuntos, una diferencia muy significativa entre la concesión de derechos y su puesta en marcha, como se ha señalado a lo largo del texto.

Como en otros ámbitos de la legislación, no puede entenderse la política migratoria nacional fuera del contexto comunitario. España ha aplicado en todos estos años las diferentes disposiciones europeas, en especial las relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y, al mismo tiempo, no se ha sumado a la tendencia *securitaria* mostrada por algunos de sus vecinos, que han restringido al máximo los derechos de los inmigrantes.

Pese a esto, debe señalarse que los sucesivos Gobiernos españoles han seguido la línea común, centrada en el control de fronteras y en la limitación de las diferentes formas de

protección internacional, tal y como denuncian numerosas ONG, que recuerdan que hay abundantes solicitudes de asilo sin resolver. Tampoco en el plano ideológico ha habido grandes diferencias, ya que se ha respetado el mismo catálogo de derechos, y se han alcanzado acuerdos de Estado sobre la política migratoria, más allá de las diferencias puntuales que hayan podido existir.

Como se ha indicado en este documento, el principal reto para los próximos años es la integración de los inmigrantes. El recientemente aprobado Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027) es una nueva oportunidad para intentar establecer una definición clara a nivel nacional de qué es inclusión, qué derechos se deben garantizar y qué medidas se deben impulsar. La actual situación expone a los extranjeros a una fragmentación normativa, y genera diferencias significativas en función de la Comunidad Autónoma en que se encuentre cada persona, lo que aumenta la precariedad de estos colectivos.

Más allá de la realidad española, cuyo elevado nivel de descentralización política y administrativa genera una situación normativa única, deben reforzarse los instrumentos de cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, como la Conferencia Sectorial de Inmigración, que no se reúne desde 2018 y cuya convocatoria ya ha sido demandada por varios Gobiernos autonómicos. Asimismo, debe incluirse en el trabajo de integración a entidades que llevan años trabajando en estos asuntos, como las organizaciones no gubernamentales, y enfocar esta materia desde todas las perspectivas, sin olvidar la lucha contra el racismo y la xenofobia incluida en todos estos planes. También deben blindarse herramientas que facilitan la vida diaria de estas personas, como el padrón municipal, que concede un buen número de derechos a quienes forman parte de él.

Uno de los mayores instrumentos de integración existentes es la regularización de extranjeros, de las cuales ha habido seis desde 1985, además de las actuales herramientas para ello, como el arraigo o los acuerdos bilaterales firmados con otros Estados, como Ecuador, Colombia o República Dominicana, para facilitar la entrada de los nacionales de estos países en España. Estos procesos de concesión de permisos a los inmigrantes no solamente beneficiaron a los principales interesados, sino también a España, ya que se generaron efectos positivos en la Seguridad Social y en el mercado laboral, ya que una buena parte de las personas que entran en el país son jóvenes o se encuentran, en todo caso, en edad de trabajar. A pesar del aumento en las diferentes formas de regularización, no ha existido, desde 2005, ningún proceso general dirigido al colectivo migrante en España.

En este sentido, varios autores han planteado que sería deseable un nuevo proceso de regularización en los próximos años, e incluso se registró, en febrero de 2023, una proposición de ley al respecto en el Congreso de los Diputados. El profesor Ismael Gálvez Iniesta, de la Universidad de Islas Baleares, calculó en 2020 los efectos fiscales que se podrían

generar. A pesar de que esta estimación es ligeramente inferior a los beneficios obtenidos en 2005, Gálvez Iniesta afirmó que una regularización en el medio plazo aumentaría los ingresos de la Seguridad Social entre 3.300 y 3.500 euros por persona, y que los efectos económicos en términos de salario y empleo sobre los trabajadores nativos serían neutros.

No en vano, la última ley migratoria hasta el momento, la LO 2/2009, dejó clara una distinción entre los diferentes tipos de extranjeros que podían entrar en España, y estimuló la creación de medidas específicas para favorecer la inserción laboral de estas personas. Esta dimensión fue desarrollada también en el RD 629/2022, ante el déficit de mano de obra en algunos sectores esenciales que podía ser compensado por la incorporación de inmigrantes. Otros países europeos, como Italia y Portugal, también han aprobado normas de este tipo, e incluso han realizado regularizaciones extraordinarias de inmigrantes en los últimos meses.

La legislación española en materia de migraciones podría experimentar cambios a medio plazo, tanto por la reciente aprobación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, que llevaba bloqueado desde 2020 y que introduce importantes modificaciones en la normativa comunitaria, como por el aumento sostenido de la presión migratoria en las fronteras nacionales. Este último fenómeno pone de relieve las insuficiencias en el sistema de asilo, incapaz de resolver en tiempo y forma las demandas de protección internacional, y ha sido, al mismo tiempo, un motivo de disenso político y social ante las diferentes aproximaciones existentes sobre cómo se debe actuar.

Es por todo esto por lo que sería aconsejable la aprobación de una nueva Ley Orgánica, catorce años después de la más reciente, la LO 2/2009. Esta futura norma debería incorporar todos los avances legislativos de los últimos años para blindar, y progresar en materias como la integración y la acogida, y la reforma de la red de recepción en España. Asimismo, debería buscarse un consenso político y social lo más amplio posible para dotar de fuerza a esta normativa y unificar los criterios de reacción ante el reto migratorio y todas sus dimensiones.

5. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

Libros y artículos de revistas académicas

AJA, E. y ARANGO, J., “Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2005)”, Barcelona, CIDOB, 2006.

ARANGO, J., “La inmigración en España a comienzos del siglo XXI”, en J. LEAL, (coord.), Informe sobre la situación demográfica en España, Madrid, Fundación Abril Martorell, 2004.

- BBVA, “Evolución de la población española en el siglo XX por provincias y comunidades autónomas. Volumen I”, 2007.
- CACHÓN, L., “Integración de los inmigrantes a través del trabajo”, *Documentación Social*, nº32, 2004.
- COLECTIVO IOÉ., “Inmigrantes, nuevos ciudadanos. ¿Hacia una España plural e intercultural?”, 2008.
- CONEJERO PAZ, E., “La política de inmigración en España”, *3 Ciencias, Revista de investigación*, 2012.
- DE LUCAS, J., *Blade Runner. El derecho, guardián de la diferencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- DÍEZ, J. y RAMÍREZ, M.J., “La inmigración en España. Una década de investigaciones”, IMSERSO, 2001.
- GIMÉNEZ, C., “La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas para una respuesta práctica”, *Arbor*, nº167, 1996.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), “Principales series de población desde 1998. Población extranjera por Nacionalidad, comunidades, Sexo y Año”.
- KING, R., *The Mediterranean Passage. Migration and New Cultural Encounters in Southern Europe*, Liverpool, Liverpool University Press, 2001.
- LÁZARO, I., “Derechos y libertades de los extranjeros en España”, en S. ADROHER y otros, *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona, Boch, 1995.
- MARTÍNEZ, U., “La integración social de los inmigrantes en España”, Madrid, Trotta, 1997.
- MAZKIARAN, M., “Recorrido por las leyes de extranjería en España”, *Revista Mugak*, núm. 29, 2005.
- MIGRATION INTEGRATION POLICY INDEX (MIPEX), “Measuring policies to integrate migrants across six continents”, 2020.
- OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN., “Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor”, 31 de diciembre de 2022.
- PAJARES, M., *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*, Barcelona, Icaria, 2002.
- PINYOL-JIMÉNEZ, G., “Personas migrantes en España. Una aproximación a las políticas de acogida”, *Fundación Alternativas, Documento de Trabajo nº224/2023*, 2023.
- POLO, C., *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de los Trabajadores Extranjeros en España*, Madrid, CES, 1994.
- QUIÑONES, A., “Derecho e inmigración: el repudio islámico en Europa”, Barcelona, Fundación La Caixa, 2000.
- RED ACOGE., “La gestión de la multiculturalidad en la escuela. Formación del profesorado”, Sevilla, 2002.

- ROCA, A., “Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio”, Barcelona, Icaria, 2003.
- RUIZ, J.M., “El régimen legal de la inmigración en España. El continuo cambio”, Migraciones nº9, 2001.
- SANTOS, L., Elementos jurídicos de la integración de los extranjeros, en G. TAPINOS (ed.), Inmigración e Integración en Europa, Barcelona, Itinera Libros, 1993.
- TERRÓN, A., “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco General”, Barcelona, Revista CIDOB d’Afers nº53, 2001.
- TORNOS, A., “Los derechos culturales de las minorías étnicas”, Revista de Estudios de Juventud nº49, 2000.
- VELASCO, J.C., “El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración”, RIFP, nº27, 2006.
- ZAPATA-BARRERO, R., “El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación”, IMSERSO, 2002.

Legislación y jurisprudencia

- Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, 1985-1986.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID. “II Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural”, 2009.
- Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de 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.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 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.
- Ley Orgánica 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, “Convenios bilaterales”.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, “Convenios de readmisión de personas en situación irregular”

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, “Instrucciones SEM 1/2023 sobre autorizaciones de estancias por estudios”.

MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, “Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania”.

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

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

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, “Sentencia 107/1984, de 23 de noviembre”, 1984.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, “Sentencia 115/1987, de 29 de julio”, 1987.

TRIBUNAL SUPREMO, “Sentencia de 20 de marzo” de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se anulan diversos preceptos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.