

12

DIMENSION LABORAL Y SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS

Este capítulo se centra en los aspectos jurídicos y sociolaborales que han acompañado a las sucesivas y recientes leyes de extranjería, y por ende, al proceso de inmigración que ha vivido España en los últimos años. Especialmente, aborda el fenómeno de la irregularidad, relacionándolo con los sistemas de autorización de residencia y de trabajo.

12.1. REFORMAS, CONTRARREFORMAS Y ANUNCIO DE INMINENTES CAMBIOS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN

La Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social ⁴⁹, no exenta de una durísima polémica en la fase final de su tramitación por circunstancias de índole política, vino, en su momento, a actualizar el marco de ordenación de los derechos y libertades que corresponden a los extranjeros.

Esta operación legislativa se venía haciendo absolutamente imprescindible, ya que la primera ley posconstitucional en materia de extranjería databa de una fecha anterior a la entrada de España en la, entonces, Comunidad Económica Europea. La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, contó con un inicial reglamento, aprobado mediante RD 1119/1986, de 26 de mayo, que, tras sufrir reformas parciales, se vio finalmente modificado por el todavía vigente RD 155/1996, de 2 de febrero, el cual contiene el régimen jurídico de aplicación a los extranjeros no nacionales de estados miembros de la Unión Europea. La Ley 4/2000 deroga la anterior ley de extranjería, pero no su reglamento, salvo en lo que se oponga a la nueva ley (lo que por cierto sucede en muy pocos aspectos), de manera que da legitimidad al reglamento anterior hasta que se dicte el de la nueva Ley Orgánica en el plazo de seis meses (Disp. final sexta).

La Ley 7/1985 fue seguida de otras normas de no menos importancia afectantes a las situaciones y la posición jurídica de los extranjeros, entre las que cabe citar, en primer lugar, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En otro orden, hay que resaltar, igualmente, el desarrollo de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, cuyo reglamento de ejecución en su versión última se contiene en el RD 204/1995, de 10 de febrero. Asimismo, a lo largo de los años noventa se suceden distintas iniciativas, del gobierno y parlamentarias, que tratan de poner cierto orden en la regularización de extranjeros en nuestro país, con consecuencias dignas de mención como la creación de las Oficinas Únicas de Extranjeros, enclavadas dentro del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (RD 1521/1991, de 11 de octubre), dependientes de los delegados de gobierno o gobernadores civiles y la no menos importante creación de la Comisión Interministerial de Extranjería (mediante RD 511/1992, de 14 de mayo), que tiene la función de coordinar interministerialmente la entrada, permanencia y salida de extranjeros de nuestro país.

⁴⁹ BOE de 12 de enero y correcc. de errores en BOE de 24 de enero. Su entrada en vigor se produjo, conforme lo establecido en su Disp. final novena, el 2 de febrero del presente año.

Conviven, por tanto, dos regímenes de aplicación diferenciada, puesto que los nacionales de estados miembros de la Unión Europea continúan afectados por lo dispuesto en el RD 766/1992, de 26 de junio, modificado por el RD 737/1995, de 5 de mayo.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social entablaba un combate *frente a la irregularidad de la estancia de inmigrantes en nuestro país* desde varios y distintos ámbitos: mediante la configuración estable del contingente de extranjeros que pueden acceder por vía legal, dificultando la pérdida de situaciones de legalidad para evitar incurrir en posteriores circunstancias de irregularidad; estableciendo fuertes medidas sancionadoras ante conductas y redes de tráfico ilegal; abriendo un proceso de regularización de carácter general o estable, y dulcificando el rigor de las sanciones para los inmigrantes irregulares. En relación con esto último destaca, de forma sobresaliente por su evidente repercusión social, la supresión de la expulsión como medida sancionadora para los extranjeros que se encuentren trabajando sin permiso de trabajo.

Finalmente, de la Ley 4/2000 cabe destacar la causa que inicia para, en adelante, evitar la arbitrariedad de las actuaciones administrativas, mediante la reducción del margen de la discrecionalidad por medio de la técnica de la garantía de los principios generales del procedimiento administrativo y, en particular, del establecimiento de un conjunto de medidas de garantía y de tutela que permitía mejorar el marco legal existente en aspectos constitucionalmente tan relevantes como el derecho a la asistencia jurídica gratuita, el sistema de recursos, la suspensión de la ejecutividad de actos administrativos, etc.

La Ley 8/2000 vuelve a la fórmula de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, al adentrarse en la diferenciación frontal entre residentes legales e ilegales, suprimiendo casi en su totalidad los derechos mínimos que la ordenación de enero de 2000 les había atribuido a aquellos últimos. Hay también una notable disminución de las garantías jurídicas lo que origina un debilitamiento en la posición jurídica que les corresponde ante el ordenamiento español (como advirtió en su momento el informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial): tal es el caso de determinados supuestos en que se admite la ausencia de motivación en la denegación de visados; igualmente, se procede al abandono de la preceptiva asistencia letrada en pleitos que pueden ocasionar la salida forzosa del territorio español; en otro orden, se han configurado determinados procedimientos sancionadores con un carácter sumario de rigor extremo y se retorna a un régimen excepcional de ejecutividad en relación con los procedimientos de expulsión.

En cuanto a los movimientos de los flujos migratorios, se observa el trazado de una política de entrada al país teñida de elementos mucho más restrictivos, en particular, en relación con los visados. En el ámbito sancionador, hay un claro retorno al modelo de 1985 pues los supuestos en que reaparecen posibles causas de expulsión aumentan notoriamente, así como medidas cautelares rigurosas para las salidas forzosas. En cuanto a la regularización de inmigrantes, se conserva la dualidad de la regularización permanente (pero que ahora sólo se posibilita a quienes lleven residiendo, al menos, cinco años en nuestro país, frente a los dos que exigía la Ley 4/2000) y otra regularización puntual estrechamente vinculada a la Ley 8/2000, desarrollada por el RD 142/2001, de 16 de febrero.

En el momento de redactarse este informe, se ha podido conocer, a través de los medios de comunicación, que el gobierno ya tiene elaborado un anteproyecto con treinta y siete propuestas de reforma de la Ley 8/2000. Una iniciativa de esta envergadura revela, cuando menos, que la reforma introducida a finales del año 2000 por la Ley Orgánica 8 de ese mismo año ha sido insuficiente o inadecuada para abordar la ordenación de la inmigración: un país que se permite tres reformas sucesivas de hondo calado en

materia de extranjería e inmigración en un intervalo de tiempo de tres años no puede hacer alarde de previsión, planificación y coherencia respecto del fenómeno de la inmigración.

12.2. PERFIL SOCIAL Y LABORAL DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS ACTUALES

El auge de los movimientos migratorios que emerge a finales del siglo XX presenta como telón de fondo, en primer lugar, el *subdesarrollo y la pobreza* en que se encuentran los países de origen: la misma razón que empujaba a numerosos españoles y a muchos canarios hace algunas décadas a buscar trabajo en diversos países de Europa y del sur de América. No existe solamente un “*efecto llamada*” por y desde los países desarrollados: también un “*efecto pobreza*” que empuja a los inmigrantes a cambiar drásticamente de vida. Éste es un primer elemento que no debe pasarse por alto si se quiere disponer de una comprensión global del fenómeno de la inmigración.

Sin embargo, no tiene que ver exclusivamente con la situación en que se encuentran los países de origen; no es ésa la razón que permite explicar por qué en un momento histórico dado se produce el “*efecto llamada*” de cientos de miles de personas del “*Sur*” al “*Norte*”. La realidad incontestable también es otra: no es sólo la situación de los países subdesarrollados, sino la de *países ya desarrollados*, la de los que pertenecen al mundo industrializado, tecnificado, convencionalmente avanzado, la que ha desencadenado el progresivo crecimiento del fenómeno de la inmigración. Factores y elementos tan evidentes como el relativo al descenso de los índices de natalidad en los países europeos coexisten con otros de no menos entidad, como los mayores niveles de formación y cualificación profesional de la media de la población productiva nacional y la consiguiente operación por parte de ciertos sectores de producción, que acuden a un tipo de mano de obra menos cualificada; el evidente desplazamiento de los trabajadores nacionales desde el sector agrícola o industrial hacia el de servicios, que da lugar a la aparición de lo que, no casualmente, se viene denominando “*nichos de empleo*” (en relación con puestos de trabajo precarios que son rechazados por los trabajadores nacionales), etc.

España se ha convertido en un país de inmigración. El continente africano, en particular todos los países del Magreb, e, incluso, otros situados más al sur, pero integrados en el centro-norte de África, asisten a un proceso imparable de permanente circulación de personas que pretenden alcanzar la frontera de nuestro país. Del otro lado del océano, los desplazamientos migratorios han aumentado progresivamente con una gran afluencia, principalmente desde los países del sur de América y América central. El círculo se cierra con la llegada masiva de inmigrantes que provienen del este de Europa tras la desmantelación de sistemas políticos con un fuerte control estatal sobre los movimientos de personas, acompañada de una desestructuración del tejido social y económico de dichos estados.

La inmigración, sin duda, actúa “positivamente” sobre el modelo económico imperante en los países occidentales y, si bien fue coyuntural en un principio, se ha transformado en un instrumento imprescindible para mantener los niveles de crecimiento y desarrollo económico, aminorar los efectos de los ciclos de crisis y, en igual medida, acentuar la flexibilidad del mercado de trabajo. Sin la presencia de la inmigración es muy probable que se hubieran detenido los ritmos de crecimiento económico, las inversiones sociales habrían aumentado considerablemente y habría sido imprescindible potenciar medidas drásticas sobre reproducción social.

12.3. IRREGULARIDAD DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

El crecimiento progresivo e imparable de la inmigración irregular no se produce, básicamente, por la población que llega en pateras o que logra cruzar las fronteras de forma clandestina, sino por el sistema que se ha configurado en nuestro país (al igual que en otros, especialmente Italia); un sistema basado en una legislación represiva (que mira más hacia el control de entradas, estancias y salidas que a la integración en nuestro país) de los inmigrantes. A su vez, es posible constatar una aplicación selectiva de la ley: si bien se trata de una legislación “fuerte” en el sentido de sancionar duramente las actuaciones contrarias a la misma, al propio tiempo se presenta con perfiles verdaderamente “débiles” al permitir que sean objeto de contratación por los empresarios y que éstas cubran con ellos la demanda que precisan de mano de obra. Hay un modelo de tolerancia frente a la contratación de extranjeros irregulares o ilegales por parte del empresariado que contrasta, vivamente, con las detenciones y expulsiones de que han venido siendo objeto los inmigrantes. Sin duda, la economía sumergida sobrevive, en una parte muy elevada, gracias a la mano de obra inmigrante irregular, pero también mediante la contribución de autoridades locales y nacionales que olvidan situar el centro de atención de las políticas de regularización, precisamente, en ese entorno.

Al propio tiempo, cuando los empresarios necesitan contratar mano de obra y no encuentran trabajadores nacionales disponibles acuden a los extranjeros. En tales casos, la contratación legal se vuelve tan difícil y obstaculizada que, o bien, la contratación llega tarde, o bien no llega, y el extranjero entra a prestar servicios de forma totalmente irregular (expuesto así a condiciones laborales de sobreexplotación: sin contrato, sin cotización a la Seguridad Social, con posible impago de salarios, sin respaldo sindical, etc.).

12.3.1. Autorizaciones de residencia y permisos de trabajo: condición indispensable para una legalidad fácilmente vulnerable

La autorización administrativa para que los extracomunitarios puedan trabajar en España, es decir, el permiso de trabajo, se ha instalado en la base del modelo general de inmigración que arranca de la *(falsa) hipótesis de que cada extranjero entra en este país con una oferta de contrato de trabajo*. La realidad ha puesto de manifiesto, sin embargo, que la gran mayoría entra o bien como turista o de cualquier otra manera, de forma irregular, esperando poder regularizar su situación con posterioridad. Otro aspecto intrínseco al “modelo” que sustenta la ordenación jurídica del permiso de trabajo afecta a su duración. La concesión inicial de los permisos de trabajo se extiende sobre períodos cortos de tiempo, fruto de la concepción que rechaza la idea de la instalación de forma estable de los inmigrantes en nuestro país, tras la realización de un viaje que les ha podido suponer invertir todo el patrimonio del que disponen. Con el aumento progresivo de la inmigración, los permisos de corta duración, limitados, asimismo, a determinadas zonas geográficas o a sectores de la producción, han ido siendo reemplazados por otros de duración intermedia, y, finalmente, a partir del RD 155/1996, se abre ya la posibilidad de los permisos indefinidos.

De no producirse un cambio significativo sobre la orientación de los permisos de trabajo, de nada servirá regular (incluso, minuciosamente, como ahora se ha hecho) la entrada. Tampoco serán efectivos los procesos de regularización, porque es el propio modelo basado en la necesidad de obtener autorización administrativa para trabajar el que conduce, inexorable e indefectiblemente, a las situaciones de irregularidad sobrevenida.

Se puede entrar en España con la documentación requerida, con una oferta de trabajo en firme y con un permiso de trabajo adecuado, pero *la más mínima incidencia laboral que conduzca a la extinción de esa relación de trabajo antes del tiempo pactado o a su misma extinción por cumplimiento del término vuelve a colocar al inmigrante en situación irregular*. Porque, salvo en los trabajos de temporada (y dicho sea con bastantes reservas), la venida a España para la realización de un trabajo asalariado no conlleva la intención de retornar al país de origen tan pronto la relación de trabajo concluya. A ello debe sumarse que si los primeros permisos que se expiden lo son para cortos periodos de tiempo, el inmigrante tenderá a buscar, inmediatamente, otro trabajo (de corta o larga duración). Y vuelve a entrar en otra situación de irregularidad, entre otras razones, porque en la gran mayoría de los casos no espera a obtener un nuevo permiso de trabajo para comenzar a trabajar, o sencillamente la nueva empresa no lo solicita o se retrasa en hacerlo. *Buena prueba de ello lo constituye el hecho de que la gran mayoría de los trabajadores regularizados no piden al año siguiente la renovación de su permiso de trabajo.*

12.3.2. Autorizaciones de residencia y permisos de trabajo: una vinculación perturbadora

Los capítulos II y III del título II de la ley tienen por objeto regular las situaciones administrativas en que pueden encontrarse los extranjeros en España y las autorizaciones administrativas para trabajar en nuestro país.

Esta ordenación jurídica entronca con la tradición instaurada por la Ley Orgánica de 1985 en tres de sus aspectos más significativos. En primer lugar, se conserva el modelo de inmigración fuertemente vinculado o condicionado por el modelo de extranjería, con lo que se establece una estrecha relación entre la residencia en nuestro país y la realización de una actividad laboral, con un claro predominio del orden público general en el cual “se diluye” el orden público laboral. En segundo término, hay también continuidad en la exigencia de previa autorización administrativa para acceder al mercado de trabajo; y, por último, se mantiene la preferencia del mercado de trabajo nacional.

En efecto, la mayor parte de las situaciones en que pueden encontrarse los extranjeros vienen predeterminadas por su eventual acceso a un puesto de trabajo y ésta es la línea de observación que adopta el legislador para ordenar jurídicamente dichas situaciones y los derechos derivados de las mismas.

El artículo 36.1 LOE incorpora, junto a la obligación de proveerse de autorización por parte de todos los extranjeros que deseen trabajar, la necesidad de obtener permiso de residencia. Esta exigencia, que parecería, incluso, redundante, no es, sin embargo, una cuestión menor, ya que pone de manifiesto, como se desprende de todo el régimen jurídico que se verá a continuación, una mayor intervención del Ministerio del Interior en el mismo y, a su vez, del paralelismo que preside la relación que se establece entre permiso de trabajo y permiso de residencia.

Pero he aquí que, como sobradamente se ha puesto de manifiesto, la relación entre permiso de residencia y de trabajo, aun cuando desde un plano teórico pueda resultar adecuada o conveniente (si para obtener o renovar el permiso de residencia se precisa ejercer una actividad lucrativa laboral o profesional, lógico es que la falta de trabajo ocasione y dé lugar a la no renovación del permiso de residencia; en sentido contrario, si para poder trabajar en España se ha de permanecer en su territorio, parece coherente

que la permanencia esté, a su vez, sometida a orden y control administrativo), en la realidad no siempre se da, o no es la que con frecuencia se da.

Se puede disponer de permiso de trabajo en vigor y, sin embargo, sobrevenir la extinción del contrato de trabajo; la continuidad de la duración del permiso de trabajo debería posibilitar sin solución de continuidad la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo (para lo cual resulta perturbador que las primeras concesiones se limiten a la zona geográfica o al ámbito de la actividad productiva).

En otro orden de cosas, la denegación de permiso de trabajo no siempre tendría que producir el efecto de obstaculizar e impedir la residencia, lo que ocurre en todos los casos en que el extranjero dispone de medios económicos suficientes que justifiquen la continuidad de su permanencia en territorio español. Incluso, es posible que no sea preciso obtener permiso de trabajo para determinados extranjeros a los que, por encontrarse en unas circunstancias determinadas, les baste con disponer de permiso de residencia previo, supuesto que también ha sido y es objeto de regulación jurídica.

La nueva ordenación de la extranjería pretende ahora armonizar determinado tipo de situaciones, con el fin de evitar las distorsiones a que el vínculo de ambas autorizaciones da lugar. Es el caso, muy significativo, del precepto contenido en el artículo 36.3 LOE cuando se refiere a la obligación del empresario para la obtención del permiso de trabajo del extranjero *“no autorizado para trabajar”*. Con ello, se pretende desvincular el inicio de la relación de trabajo con la necesidad de obtener dicho permiso, admitiéndose que se puede contar con uno válido que permita iniciar una nueva relación de trabajo (de ahí la nueva figura de la *“modificación”*, que no *“renovación”*, del permiso de trabajo).

Pero el sistema vuelve a agravarse en la medida en que ya el Tribunal Supremo había resuelto la delicada cuestión de la situación administrativa de extranjeros beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social, en concreto, de desempleo, estimando que cuando se dispone de permiso de residencia válido, aunque ya no se cuente con permiso de trabajo, el extranjero puede permanecer en nuestro país percibiendo las prestaciones correspondientes y buscando de un nuevo empleo⁵⁰. Ahora, la nueva ley exige, para poder cobrar dichas prestaciones, la necesidad de obtener un nuevo permiso de trabajo (su renovación, si bien, parece deducirse que la misma debe ser automática y sin consideración de circunstancia alguna, artículo 38.3, c) LOE); no basta, por tanto, con permiso de residencia en vigor. Los interrogantes que ello suscita son varios: ¿por cuánto tiempo se expide el nuevo permiso?; ¿se limita a una determinada actividad o ámbito geográfico?; ¿habilita sólo para cobrar prestaciones por desempleo, lo que significa que si se trata de otro tipo, por ejemplo, de invalidez, no sería necesario obtener permiso de trabajo?; ¿no se precisa solicitar la renovación del permiso para el nivel asistencial y ello supone que basta con el permiso de residencia?

Todo ello se trae a colación para poner de manifiesto que la legalidad de la estancia de los extracomunitarios depende directamente de la concesión de estas autorizaciones administrativas. El endurecimiento de los requisitos exigibles para autorizar la entrada, la residencia y el trabajo ha provocado un aumento visible y notorio de población inmigrante en situación irregular. Pasar de la ilegalidad a la legalidad resulta muy difícil, sobre todo porque exige tanto a los que han entrado ilegalmente como, en especial, a quienes lo han hecho de forma regular y con posterioridad se han visto abocados a la irregularidad, salir de nuevo por la necesidad de obtener el visado.

⁵⁰ STS de 21 de diciembre de 1994 (A. 10349) y con posterioridad, STS de 21 de septiembre de 1995, A. 6787.

Ante ello, esa población prefiere quedarse en el territorio nacional, en la más completa precariedad, mientras confía en que se abra un nuevo proceso de regularización, o bien, intenta entrar dentro de los cupos del contingente anual ocupando de nuevo otro puesto de trabajo, o alternativamente, inscribirse en el padrón municipal, en el cual debe figurar de manera ininterrumpida durante cinco años a la espera (bajo una total incertidumbre) de obtener un permiso de residencia temporal.

Vincular los permisos de residencia con los permisos de trabajo provoca éstos y otros efectos perturbadores. Supeditar la residencia en territorio español a la tenencia de un permiso de trabajo, esto es, condicionar la “legalidad” de la residencia a una autorización para trabajar, da lugar a la configuración de un modelo que por sí mismo, por los elementos con que se conforma, genera irregularidad.

La vulnerabilidad administrativa española, a consecuencia del vínculo estrecho entre permiso de trabajo y de residencia, convierte al inmigrante en objetivo directo de prácticas empresariales de explotación y desconocedoras de los derechos de los trabajadores. La frágil posición en que queda el inmigrante desprovisto de “papeles” le convierte, asimismo, en vulnerable frente al dueño de la vivienda en que se aloja, del centro donde cursa formación, y de todos aquellos individuos o entes que mantengan algún tipo de relación con él.

12.3.3. Irregularidad derivada del sistema: el contingente anual

Los contingentes anuales han servido a este mismo fin, es decir, a encubrir verdaderos supuestos de regularización. La política de contingentes comienza a llevarse a cabo a partir de 1993. Como es sabido, el contingente se diseña por cupos agrupados en torno a determinados puestos de trabajo (como ocurre con peones agrícolas), por sectores productivos (construcción) o por determinado tipo de relaciones de trabajo (empleados del hogar). Los resultados que ha arrojado la larga experiencia habida con respecto a los contingentes anuales revelan que las previsiones quedan desbordadas y que el número de extranjeros que vienen a nuestro país a trabajar es muy superior al del contingente establecido. Por ello, llama la atención que en la Ley Orgánica 8/2000 sus promotores hayan puesto gran empeño hasta conseguir incorporar una modificación del artículo 37 de la Ley Orgánica 4/2000, ahora convertido en artículo 39 LOE, según la cual, el Gobierno, teniendo en cuenta determinados extremos, establecerá anualmente, “*siempre que exista necesidad de mano de obra*”, un contingente para este fin.

Vuelve, como se ve, a presentarse la necesidad del contingente anual, en primer lugar, como algo excepcional, cuando ya ha adquirido suficientes grados de habitualidad, y, lo que parece más alejado de la realidad, la introducción de la expresión relativa a situaciones en las que exista necesidad de mano de obra, lo que pone de manifiesto una actitud reticente a admitir el fenómeno de la inmigración como elemento estructural del modelo económico, a pesar de que dicha necesidad no sólo es constatable, sino que se viene situando desde hace muchos años muy por encima de las previsiones que anualmente efectúa el Gobierno. Ahí están las recientes peticiones de regularización extraordinaria por parte de empresarios españoles que demandan mano de obra extranjera, y se ven imposibilitados para contratarla por no contar con las preceptivas autorizaciones administrativas.

El Reglamento de ejecución (artículo 65) configura el contingente a partir de un complejo sistema articulado sobre la elaboración de diversos informes: el de la Comisión Ejecutiva Provincial e Insular del INEM, el de los subdelegados o delegados de Gobierno de las comunidades autónomas, de la Dirección

General de Ordenación de Migraciones, así como sobre las proposiciones que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 LOE, pueden presentar al Gobierno las comunidades autónomas. La propuesta de contingente anual la formula el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a la Comisión Interministerial de Extranjería y ésta informa sobre la procedencia de elevar al Gobierno la misma. Éste debe adoptar la resolución tras dar audiencia al Consejo Superior de Política de Inmigración y a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Una ordenación excesivamente compleja, un proceso demasiado burocratizado y, por tanto, difícilmente creíble en lo que a su efectividad se refiere es lo que cabe deducir del proyecto de norma reglamentaria, a lo que se une la múltiple intervención de organismos en una instrumentación vertical de abajo hacia arriba, así como la apertura a distintas y diversas propuestas provenientes de diferentes organismos y entidades hasta ver convertido en definitivo el proyecto de contingente. En sentido inverso, el “descenso” a niveles inferiores en cuanto a la concreción de ofertas y puestos de trabajo no permite aventurar un adecuado reflejo de las ofertas que se solicitan y las que finalmente se van a satisfacer. Se echa de menos una mayor presencia y capacidad de decisión de las comunidades autónomas a fin de conseguir un mayor control en las ofertas que se lanzan a través del contingente, sus condiciones, etc. La propia antelación con que se pide a las empresas la determinación de ofertas para trabajadores “temporeros” (tres meses antes de iniciarse la actividad) resulta completamente irreal.

La configuración del contingente se encuentra estrechamente relacionada con los permisos de trabajo, denominados tipo B) iniciales, en la medida en que éstos se conciben como la “puerta de entrada” a la residencia legal de la gran mayoría de los inmigrantes que vienen a trabajar en España. En la realidad, las cosas no discurren de esa manera, pero el modelo de extranjería del año 2000 así lo considera, máxime si se tiene en cuenta que el Anteproyecto de Reglamento avanza, ya que las ofertas de trabajo que se gestionen a través del contingente deberán “*ser cubiertas por extranjeros que no se hallen ni sean residentes en territorio español*” (artículo 65.8).

Algunas comunidades autónomas, en ejercicio de las facultades que la Ley de Extranjería les confiere, como es el caso de *Canarias*, han solicitado para el presente año “*contingente cero*”. Esta opción, que, probablemente, pretende poner de manifiesto, con su sola formulación, el límite de crecimiento de población foránea que razonablemente puede establecerse en el archipiélago en razón de los servicios de que se dispone, no es en absoluto realista.

Proponer contingente cero supone que en Canarias no será objeto de contratación mano de obra extranjera por esta vía, es decir, por el cauce general establecido por la Ley de Extranjería para atraer trabajadores extranjeros al mercado de trabajo interno. Ahora bien, si no es por esta vía y, por otra parte, la autoridad representante de la Administración del Estado, la Delegación de Gobierno, se niega a otorgar permisos de trabajo a los extranjeros que se encuentren en Canarias cuando haya caducado el que inicialmente se les concedió (adjunto a su correspondiente visado y permiso de residencia), la situación a que aboca ese conjunto de circunstancias es la siguiente: los extranjeros que han entrado regularmente a trabajar en Canarias no retornan a su país cuando han caducado sus autorizaciones para residir y trabajar, sino que permanecen a la búsqueda de un nuevo empleo; éste se desarrolla en condiciones de irregularidad a la espera de poder acogerse al siguiente proceso de regularización. Por todo ello, proponer contingente cero también contribuye a generar irregularidad en la población extranjera asentada en Canarias.

12.3.4. Irregularidad derivada de la aplicación del sistema: los procesos de regularización

Sin duda, la expedición de permisos de trabajo no sólo ha tenido por finalidad autorizar la llegada de inmigrantes a nuestro país para integrarse en el mercado de trabajo tras una oferta efectiva de empleo, sino también la de encubrir una regularización no declarada ni tampoco reconocida.

Todo proceso de regularización pone de manifiesto el fracaso de una determinada política de inmigración: el manejo de elementos y criterios erróneos, que no se avienen con la realidad económica y social, trae consigo la operación de la regularización como cauce excepcional para evitar que una gran cantidad de población inmigrante en el país de acogida en situación irregular se vea forzada a la expulsión, máxime si se pone en conexión esa presencia en condiciones de ilegalidad con el anverso de esta moneda, esto es, la necesidad de esa mano de obra. El fracaso ya denunciado de la política basada en los permisos de trabajo arroja el triste balance de la necesidad continuada de abrir procesos, generales o excepcionales, de regularización, iniciada en nuestro país en 1991, cuando ya la Ley Orgánica de 1985 se mostraba totalmente ineficaz en este punto, sin que ello haya dado lugar a una seria revisión del modelo y a su posible reconsideración tras la operación de cambio efectuada por la Ley 4/2000 y ahora por la Ley 8/2000.

El recurso a procesos extraordinarios de regularización ha debido repetirse periódicamente en el tiempo sencillamente porque *las bolsas de inmigrantes clandestinos e irregulares no han dejado de crecer* en los últimos años. Y ello porque todos los procesos de reforma de la legislación de extranjería (sea en el ámbito legal o en el reglamentario) han exigido un proceso (ordinario o general) de regularización adicional para hacer posible la aplicación de las nuevas medidas. Con todo, en un corto período de tiempo, se ha vuelto a poner de manifiesto la insuficiencia de la regularización y la inadecuación de las nuevas medidas lo que ha obligado a iniciar otros procesos (extraordinarios) de regularización.

Todo ello ha venido a evidenciar que las normas de extranjería recientemente modificadas, reformadas y de posible nueva ordenación fomentan por sí mismas la clandestinidad y la irregularidad de la estancia de los extranjeros en nuestro país. La legislación de extranjería, en ocasiones, exige requisitos de imposible o, cuando menos, muy difícil cumplimiento práctico y, en otras, se aplica con criterios claramente restrictivos en cuanto a crear condiciones que permitan “devolver” al extranjero a una situación jurídica de legalidad, incluso para aquellos que originariamente han entrado bajo las condiciones legalmente establecidas.

La continuidad de los procesos extraordinarios de regularización supone, además, un estímulo para la inmigración clandestina, puesto que los inmigrantes saben que el aumento de bolsas de clandestinidad provocará, a la larga, medidas extraordinarias de regularización.

Este informe de la situación existente en nuestro país, cuya legislación informa de la realidad de la inmigración en Canarias, se emite ante la Subcomisión Jurídica del Comité de Expertos designado al efecto por la Presidencia del Gobierno de Canarias, con el fin de contribuir al establecimiento de un diagnóstico que permita, finalmente, poder presentar un informe-propuesta con carácter definitivo.

