



INFORME DE PAÍS DE PICUM

LOS MIGRANTES IRREGULARES Y LA ESTRATEGIA EUROPA 2020:

HACIENDO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL
UNA REALIDAD PARA TODOS LOS
MIGRANTES EN **ESPAÑA**

FEBRERO DE 2016

 **PICUM**

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

La Plataforma para la Cooperación Internacional sobre los Migrantes Irregulares (PICUM), fue fundada en 2001 como una iniciativa de varias organizaciones de base. Actualmente representa una red de más de 140 organizaciones y 100 defensores que trabajan con migrantes irregulares en 33 países, los cuales se encuentran principalmente en Europa, así como en otras regiones del mundo. PICUM ha construido una base completa de experiencias acerca de la brecha entre el derecho internacional de los derechos humanos y las políticas y prácticas existentes en el ámbito nacional. Con más de diez años de experiencia y conocimientos específicos sobre los migrantes irregulares, PICUM promueve el reconocimiento de sus derechos fundamentales proporcionando un vínculo esencial entre las realidades diarias de los migrantes irregulares y los debates a nivel político.

El presente documento de posición se basa en la realidad a la que se enfrentan los migrantes irregulares y trabajadores migrantes que se encuentran en una situación de precariedad -aquellos con permisos de residencia de corta duración y una situación laboral incierta-. El objetivo de este informe es dar a conocer los debates sobre la pobreza y la inclusión social, la educación y la migración laboral, concretamente en el caso de España. Este documento establece vínculos con los tres objetivos sociales de la estrategia Europa 2020 - pobreza, empleo y educación - y ofrece una perspectiva sobre cómo estos objetivos podrían tener un impacto positivo en los migrantes irregulares y cómo la inclusión de este grupo en el contexto español podría contribuir al logro de los objetivos de la estrategia.

El presente informe ha sido elaborado por Gabriela Agatiello y Michele LeVoy (PICUM)

Un sincero agradecimiento a Juan José Martínez Murillo de Intel Corporation, Cécilia Rolland y a Red Acoge por su contribución a este informe.

Febrero de 2016

Este informe ha sido posible gracias al generoso apoyo de:



Este informe ha recibido el apoyo económico del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Solidaridad Social "EaSI" (2014-2020). Para más información consulte: <http://ec.europa.eu/social/easi>. La información contenida en esta publicación no necesariamente refleja la posición oficial de la Comisión Europea.



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Con el apoyo de la Fundación Open Society Institute en cooperación con la iniciativa de la Open Society para Europa de la Open Society Foundations.



SIGRID RAUSING TRUST



Foto de portada: ©Red Acoge

PICUM

La Plataforma para la Cooperación Internacional
sobre los Migrantes Irregulares
Rue du Congres / Congresstraat 37-41, post box 5
1000 Bruselas
Bélgica
Tel: +32/2/210 17 80
Fax: +32/2/210 17 89
info@picum.org
www.picum.org

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. ESPAÑA Y LA ESTRATEGIA EUROPA 2020.....	3
1.1 Últimas tendencias: indicadores de pobreza y exclusión social en España	3
1.2 Resumen de la inclusión de la cuestión de los migrantes en los objetivos de España en cuanto al empleo, la pobreza y la exclusión social.....	5
1.3 Conclusión	9
2. ACCESO A LA ATENCIÓN SANITARIA, LA EDUCACIÓN Y LA VIVIENDA PARA LOS MIGRANTES IRREGULARES.....	10
2.1 Acceso a la atención sanitaria.....	10
2.2 Acceso a la educación	12
2.3 Acceso a la vivienda.....	13
3. POLÍTICAS DE EMPLEO Y MIGRACIÓN LABORAL EN ESPAÑA.....	15
3.1 Introducción	15
3.2 Actos legislativos que regulan las políticas de migración laboral en España.....	16
3.3 Contratación de mano de obra migrante y restricciones del permiso de trabajo.....	17
3.4 Posibilidades de obtener un permiso de trabajo para titulares de visados y migrantes irregulares durante su estancia en España.....	18
3.5 Posibilidades de cambiar de empleador y ocupación y de solicitar un permiso de residencia de larga duración para trabajadores migrantes.....	19
3.6 Conclusión	19

RESUMEN EJECUTIVO

La estrategia Europa 2020 y las medidas pertinentes introducidas por el Gobierno de España entre el 2011 y el 2015 constituyen indicios de cómo se aborda la cuestión de los migrantes en los objetivos de inclusión social y de la medida en que se tiene en cuenta su relevancia como actores económicos en el contexto de la estrategia y en la recuperación económica de España.

La crisis económica que ha sufrido España en los últimos años ha tenido un impacto desproporcionado sobre los migrantes. A pesar de que el gobierno hace referencia a los migrantes en sus planes de inclusión con cierta frecuencia, a menudo tiende a agrupar sus necesidades junto con las de otros grupos vulnerables que se han visto afectados negativamente por la crisis. El Gobierno se centra en programas de ayuda a la integración de los migrantes en el mercado laboral, así como en la necesidad de proporcionar servicios integrales que mejoren su acogida e integración. Sin embargo, las medidas dirigidas a su inserción laboral no son suficientes para hacer frente a las barreras que actualmente los mantienen en una situación de marginalidad. Los planes carecen de medidas concretas que den respuesta a sus necesidades de integración a largo plazo, particularmente en lo que se refiere al acceso al mercado laboral y formación profesional, así como a las condiciones que los ponen en riesgo de pobreza y exclusión social - el acceso a permisos de trabajo, segmentación del mercado laboral, su sobre-representación en el mercado informal así como las barreras lingüísticas.

A pesar de que la crisis económica ha tenido como consecuencia una reducción en el número de permisos de trabajo concedidos, es necesario simplificar su

procedimiento de obtención para aquellos migrantes ya residentes en España, con el fin de evitar los riesgos y condiciones precarias asociados al trabajo no declarado. Debido a que los procedimientos de acceso a los permisos de trabajo son cada vez más engorrosos, los trabajadores migrantes se exponen a un mayor riesgo de perder su autorización de trabajo y terminan en una situación irregular. Por lo tanto, la simplificación del acceso a los permisos de trabajo es un paso clave en cualquier esfuerzo para combatir la actual segmentación del mercado laboral.

Asimismo, ante cualquier intento que realice España por cumplir con los objetivos que establece la estrategia Europa 2020, es imprescindible que la inclusión social de los migrantes se realice sin tener en cuenta su situación migratoria. España cuenta con una buena trayectoria en la inclusión explícita de niños en los programas educativos, incluidos los niños en situación irregular. Sin embargo, queda mucho por hacer en lo relativo a la inclusión de los migrantes irregulares en cuanto a servicios de vivienda y salud. En lo que se refiere a la vivienda, los migrantes irregulares son a menudo relegados a la opción del mercado de vivienda privada, contando con escasos recursos al enfrentarse a situaciones de explotación. Del mismo modo, desde la introducción del Real Decreto-Ley 16/2012, el acceso por parte de los migrantes irregulares a la atención sanitaria se ha visto negativamente afectado, teniendo consecuencias nefastas en lo que respecta a la salud de algunos sectores vulnerables de la población. Queda un largo recorrido para eliminar esas barreras y conseguir un servicio social más inclusivo para toda la población, independientemente de la situación migratoria.

1. ESPAÑA Y LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Este documento examina el progreso de España en tres de los cinco objetivos sociales de la estrategia Europa 2020 - pobreza, educación y empleo -. Asimismo, ofrece una reflexión sobre cómo la inclusión de los migrantes y, particularmente de los migrantes irregulares, en los servicios sociales y en las políticas de migración laboral, contribuirían a alcanzar los objetivos de la estrategia en estas áreas. Como muestran algunos estudios, los trabajadores migrantes poseedores de bajos salarios, pasan con frecuencia de una situación migratoria regular a irregular, haciendo que la estrategia de inclusión social basada únicamente en el estatus de residencia sea contraproducente.¹ Por lo tanto, incluir la cuestión de los migrantes independientemente de su situación migratoria en la estrategia Europa 2020, es esencial para una implementación de mayor alcance, pues se ha demostrado que los migrantes se enfrentan a un riesgo desproporcionado y cada vez mayor de pobreza y exclusión social, violaciones de derechos humanos y discriminación.²

El presente resumen de país se basa en las realidades de los migrantes irregulares y los trabajadores migrantes que se encuentran en situaciones de precariedad. Su objetivo es contribuir a los debates sobre la pobreza, inclusión social y migración laboral en España.

1.1 Últimas tendencias: indicadores de pobreza y exclusión social en España

La crisis económica sufrida por España en el 2008 tuvo como consecuencia una importante transformación del tejido socioeconómico del país, dando lugar a una alta tasa de desempleo y a la aparición de un nuevo perfil de personas carentes de recursos económicos para hacer frente a sus gastos diarios y poder mantener un nivel de vida adecuado. La transformación del mercado laboral y la erosión de los sistemas sociales de protección, han provocado que un mayor número de residentes en España, incluidos los migrantes, se encuentren en riesgo de pobreza y exclusión social. Algunas de las tendencias más alarmantes que se han observado desde el inicio de la crisis son:

► Un crecimiento importante de la tasa de desempleo entre los migrantes

Un informe elaborado por el Observatorio Permanente de la Inmigración para el Ministerio de Empleo y Seguridad Social³, que compara las tasas de desempleo de locales y migrantes, reveló que entre el 2007 y el 2011 la tasa de empleo de los migrantes descendió de un 66,7% a un 51,1%, mientras que para los nacionales Españoles la caída fue mucho menor, pasando de un 52,5% a un 46,5%.⁴

1 PICUM, *Undocumented Migrants and the Europe 2020 Strategy: Making Social Inclusion a Reality for all Migrants in Europe*, 2015. http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Undocumented%20Migrants%20and%20the%20EU2020%20Strategy_FINAL.pdf

2 Ibid.

3 El Observatorio Permanente de la Inmigración está formado por cuatro observatorios regionales en Navarra (OPINA), Tenerife (OBITen), Andalucía (OPAM) y el País Vasco (IKUSPEGI). El informe se basó en estudios llevados a cabo por estos cuatro observatorios durante el 2012 en colaboración con otras universidades e institutos de investigación.

4 D. Godenau, S. Rinken, A.M. Artola, and G. Márquez, *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*, Observatorio Permanente de la Inmigración y Ministerio de Empleo y Seguridad, Gobierno de España. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/OPI_30.pdf

La diferencia entre las tasas de desempleo de migrantes y nacionales durante este periodo es aún más alarmante, ya que se puede observar claramente el impacto negativo que la crisis económica ha tenido en la población migrante. Entre el 2007 y el 2011, la tasa de desempleo de los migrantes casi se triplicó, alcanzando un 32,8%, siendo en 2011 sin duda mucho mayor que la tasa de desempleo de la población española (19,6%).⁵ Según cifras más recientes publicadas en el año 2015 en un informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la tasa de desempleo de la población migrante continuó siendo significativamente superior en el 2014, con un 33,22% de la población migrante en paro, comparado con el 22,39% de la población española.⁶

El Observatorio Permanente de la Inmigración sostuvo que la elevada tasa de desempleo de la población migrante representa uno de los principales obstáculos para llevar a cabo con éxito su inclusión económica y social en la sociedad española.⁷

► Una creciente segmentación del mercado laboral

En España se ha producido una creciente segmentación o dualidad del mercado laboral. Por un lado se observa una categoría de personas que cuentan con un empleo medianamente estable y que perciben un salario decente y por otro, una segunda categoría de personas que poseen un empleo temporal de corta duración, caracterizado por un bajo salario, condiciones laborales precarias y un nivel de informalidad cada vez mayor.⁸

Un alto porcentaje de los trabajadores migrantes están empleados en un escaso número de sectores, particularmente en la construcción, la agricultura y aquellos sectores de trabajo manual. Estas profesiones suelen estar mal pagadas y requieren bajos niveles de formación y educación.⁹

La dualidad del mercado laboral también ha implicado que el sector secundario, en el que trabajan la mayoría de los migrantes, haya experimentado una mayor pérdida de puestos de trabajo durante la crisis. Como resultado, los migrantes han sufrido las enormes consecuencias de estas pérdidas, una significativa reducción en sus salarios y crecientes dificultades para reinserirse en el mercado laboral en actividades similares.¹⁰

► Un aumento continuo de desempleados de larga duración

Esta tendencia afecta particularmente a grupos vulnerables como ser los migrantes, que a menudo carecen de las redes de contención y el apoyo social necesarios para superar los periodos de dificultad económica y poder reinserirse nuevamente en el mercado laboral. De esta manera, cuanto más se alejan de la actividad laboral, más difícil es su reinserción y más precaria se vuelve su situación.

► Aumento del número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social como resultado del desempleo y de los recortes progresivos en los servicios sociales

Esto es particularmente cierto en materia de sanidad, educación, asistencia social y cuidados a largo plazo. Un estudio realizado por Cáritas España reveló que en el 2013, 5 millones de personas sufrieron formas de exclusión severas.¹¹ Cifras nacionales también muestran apuntan que el indicador AROPE—el cual mide el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social—escaló de un 24,5% en 2008 a un 28,2% en 2012 y que esta cifra fue aún mayor (46%) para los migrantes mayores de 16 años.¹² En 2014, la tasa de pobreza y exclusión social (29,2%) siguió siendo una de las más altas de la UE, lo que supuso un incremento de 1,3 millones entre el 2010 y el 2014.¹³

5 Ibid.

6 J. Iglesias, T. Botella, A. Rua, C. Mielgo, and R. Caro, *La Situación Laboral de la Mujer Inmigrante en España: análisis y proposiciones para la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) & Instituto Universitario de Estudios Sobre Migraciones, 2015, p.24. <http://www.spain.iom.int/index.php/actividades/431-estudio-sobre-la-situacion-laboral-de-la-mujer-inmigrante>

7 D. Godenau et al. *op. cit. nota 4*.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Caritas Europa, *Europe 2020 Shadow Report 2014: Country Report for Spain*, 2014. http://www.caritas.eu/sites/default/files/shadowreport2014_spain.pdf

12 Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*, 2013. http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf

13 Informe sobre España 2016. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_spain_es.pdf

Dadas las últimas tendencias observadas y la realidad de los migrantes en España, el siguiente apartado pretende ofrecer una evaluación de la inclusión de los migrantes en el Programa Nacional de Reformas (PNR)¹⁴ y las recomendaciones específicas por país (REP)¹⁵ del 2011 al 2015.

1.2 Resumen de la inclusión de la cuestión de los migrantes en los objetivos de España en cuanto al empleo, la pobreza y la exclusión social

Basándose en el objetivo de la Unión Europea de reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social para el año 2020, España se ha comprometido con la cifra de 1,4 a 1,5 millones.¹⁶ Otros compromisos comprenden que, para el mencionado año, se alcance un índice de empleo nacional del 74% y una tasa de empleo femenino del 68,5%, así como se logre reducir el abandono escolar a un 15%.¹⁷ A continuación ofrecemos una evaluación sobre cómo se ha incluido la cuestión de los migrantes en el Plan Nacional de Reformas (PNR) y las Recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea (REP) para el periodo 2011-2015.

2011: medidas centradas en promover la inclusión activa de grupos vulnerables

A pesar de que los migrantes siguen siendo un grupo con necesidades y vulnerabilidades específicas, en el PNR y en las REP aparecen a menudo agrupados con otros grupos vulnerables que el Gobierno de España también identifica como necesitados de apoyo - gitanos, jóvenes, familias con hijos, discapacitados y personas mayores -.

El PNR de 2011 incluye una lista con medidas específicas que pretenden abordar la inclusión social de estos grupos vulnerables, entre otras: (i) la mejora de las

políticas de formación, centrando la atención en los sectores de población más afectados por el desempleo y que poseen más dificultades de integración en el mercado laboral; (ii) la adecuación de las competencias de las personas menos cualificadas a las demandas del mercado laboral; (iii) la introducción de medidas para promover la igualdad y la no discriminación, incluido el desarrollo de una estrategia estatal para la igualdad de trato y la no discriminación; (iv) la puesta en marcha de una nueva estrategia de reducción de desigualdades en la salud con atención prioritaria a los colectivos más excluidos; y (v) el trabajo con las comunidades autónomas para garantizar la oferta de servicios sociales de atención primaria para la prevención e inserción social de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, en especial las personas sin hogar.¹⁸

El PNR de 2011 también subraya algunos de los obstáculos para la consecución de estos objetivos, tales como la existencia de trabajo no declarado y la temporalidad del mercado laboral, en el que muchos grupos vulnerables, entre otros los migrantes y jóvenes, han trabajado tradicionalmente.¹⁹

2012: medidas centradas en programas de formación profesional y educación

En el PNR de 2012, el gobierno se centra en la reorientación de los programas de formación profesional para mejorar el empleo y subraya la necesidad de un mayor alineamiento de las prioridades de formación con los objetivos de las políticas de empleo. El programa se centra particularmente en las personas con mayor riesgo de desempleo y exclusión social. Esta medida concuerda con las REP de 2011, que a pesar de no hacer referencia específica a los migrantes, hace hincapié en la necesidad, dado el panorama de un alto índice de desempleo, de hacer un seguimiento exhaustivo de los efectos de las medidas con vistas a reducir el nivel de abandono escolar prematuro y facilitar la transición a la educación y formación profesional.²⁰

14 Según la Comisión Europea, el Programa Nacional de Reformas (PNR) es un documento que presenta las políticas y medidas de cada país para sostener el crecimiento y el empleo y cumplir con los objetivos de Europa 2020. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/espana/national-reform-programme/index_en.htm

15 Según la Comisión Europea "las recomendaciones específicas por país (REP) ofrecen asesoramiento específico para cada Estado miembro sobre cómo promover el empleo y el crecimiento manteniendo la estabilidad de las finanzas públicas. La Comisión lo publica cada primavera como parte del semestre europeo, el calendario de la Unión Europea para la coordinación de políticas económicas." http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4968_en.htm

16 Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016* (2013) op. cit. nota 12.

17 Ibid.

18 PNR España, 2011. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf

19 Ibid.

20 REP España, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:212:0001:0004:ES:PDF>

En el 2012, España también introdujo el plan PROA (refuerzo, orientación y apoyo), producto de una colaboración entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas, que tiene como objetivo el de dar apoyo a los centros educativos a través del ofrecimiento de recursos. La finalidad del plan es debilitar los factores generadores de desigualdad, dotando de recursos a los centros educativos y garantizando atención a los colectivos más vulnerables, entre otros los migrantes, la población gitana y las personas con discapacidad.²¹

2013: medidas centradas en la pobreza infantil y en las familias necesitadas

El PNR de 2013 de España concuerda con las prioridades de inclusión social establecidas en las REP del 2012.²² El documento señala la necesidad de ofrecer servicios eficaces de apoyo a los niños y a las familias con el objetivo de mejorar la situación de los grupos en riesgo, y continúa poniendo énfasis en la necesidad de mejorar la empleabilidad de los grupos vulnerables. El PNR de 2013 se centra en incrementar los programas de formación profesional para mejorar la empleabilidad de los jóvenes menores de 25 años,²³ ya que sigue siendo uno de los grupos con mayor índice de situación de desempleo en España, con un 55,5% en el 2013.²⁴ El PNR de 2013 también se centra en los niños y en las familias necesitadas. Comienza proponiendo medidas para abordar la pobreza infantil y el cuidado de niños en situación de riesgo, así como aquellas medidas que promuevan la protección legal, social y económica de las familias necesitadas.²⁵ Una de las iniciativas es el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016, adoptado en abril de 2013.

El PNR también incluye medidas propuestas por las comunidades autónomas que buscan mejorar las previsiones de empleo de los grupos vulnerables, así como también comprende iniciativas creadas para dar apoyo a los grupos con más desventajas en cuanto al acceso a la vivienda.

2014: el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social centrado en los migrantes y otros grupos vulnerables

Una de las iniciativas más importantes que ha desarrollado España para combatir la pobreza y la exclusión social es el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España—PNAIN 2013-2016, aprobado por el gobierno en diciembre de 2013 y detallado en su PNR de 2014. El mismo pretende ser un instrumento integrador de todas las políticas que abordan la pobreza y la exclusión social e incluye más de 240 medidas. Dicho plan hace especial hincapié en la lucha contra la pobreza infantil, con especial atención en los grupos más vulnerables y pretende llevarlo a cabo mediante la promoción de la empleabilidad de los migrantes y otros colectivos, garantizando el acceso a servicios públicos de calidad para los grupos vulnerables, asegurando un sistema efectivo de apoyo para quienes más lo necesitan y cubriendo sus necesidades básicas, como ser el acceso a la salud, educación y vivienda.²⁶

El Plan de acción incluye un apartado para *inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados* que subraya las medidas específicas dirigidas a remover a este grupo del riesgo de pobreza y exclusión social. El PNAIN plantea medidas para proteger y apoyar a los niños no acompañados y resalta la necesidad de continuar ofreciendo servicios y ayuda desde los Centros de Acogida de Refugiados—CAR y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes—CETI. El Plan promete apoyar iniciativas a través de subvenciones a entidades sin fines de lucro cuyo objetivo sea mejorar las infraestructuras de acogida y facilitar la inserción de los solicitantes de asilo y refugiados, al tiempo que hacen seguimiento a sus necesidades.

El plan también propone una mayor cooperación con las organizaciones de la sociedad civil con el fin de sensibilizar al sector privado sobre la necesidad de abordar la desigualdad y la discriminación de la población migrante, especialmente en los procesos de contratación y el manejo de la diversidad en las empresas²⁷. Asimismo la medida sugiere tomar acciones

21 PNR España, 2012. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_spain_es.pdf

22 REP España, 2012. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2011273%202012%20INIT>

23 PNR España, 2013. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_spain_es.pdf

24 Caritas Europa (2014) *op. cit. nota 11*.

25 PNR España, 2013. *op. cit. nota 23* y PNR España, 2014. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_spain_es.pdf

26 PNR España (2013) *op. cit. nota 23* y PNR España (2014) *op. cit. nota 25*.

27 Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016* (2013) *op. cit. nota 12*.

de sensibilización sobre la situación laboral específica de los migrantes, mediante iniciativas desensibilización y de lucha contra la discriminación, incluyendo los sectores de salud, comunitarios y educativos. En lo que se refiere a la Administración, el PNAIN subraya la necesidad de mejorar la gestión y calidad de los programas y servicios en materia de integración de los migrantes, así como la formación de profesionales y voluntarios que trabajen con esta población.²⁸

El PNAIN apoya iniciativas mediante la concesión de subvenciones a las entidades sin ánimo de lucro que promuevan programas dirigidos a la población migrante, especialmente a los más vulnerables - como niños, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas mayores, mujeres embarazadas, familias monoparentales, víctimas de tortura y de abuso físico, psicológico o sexual, víctimas de trata y personas con necesidades de atención médica-. Los programas deberían centrarse en ofrecer servicios integrales que satisfagan sus necesidades básicas y apoyen su integración. Asimismo, deberían promover la participación, cooperación y comunicación intercultural.

Sin embargo, a pesar de la atención que presta el PNAIN a la situación de los menores no acompañados, muchos se siguen encontrando en situaciones de gran vulnerabilidad. Investigaciones académicas afirman que, a pesar de la condena del Tribunal Supremo por el uso de técnicas para determinar la edad en el caso de los niños no acompañados con un pasaporte válido, esta práctica sigue dándose en algunas provincias, violando por lo tanto los derechos de estos niños.²⁹ Otro problema que han constatado los actores de la sociedad civil, son los retrasos burocráticos que experimentan los menores no acompañados para obtener un permiso de residencia temporal. Tal es así que muchos no logran obtenerlo antes de cumplir los 18 años, edad en la que se considera que ya no tienen necesidad de protección.³⁰ Aquellos que sí logran obtener el permiso, para poder renovarlo

deben conseguir una oferta de trabajo por un periodo mínimo de un año, lo cual es casi imposible para muchos menores no acompañados, teniendo en cuenta la realidad del mercado laboral y particularmente las tasas de desempleo extremadamente altas entre los jóvenes. Tras estar bajo el cuidado del Estado, muchos jóvenes terminan en una situación irregular al no haber podido obtener la documentación necesaria para regularizar su situación.³¹

› Vivienda, sanidad e iniciativas de las comunidades autónomas

En materia de vivienda, el PNR plantea un Plan estatal de vivienda 2013-2016 que pretende facilitar el acceso a una vivienda a las personas en situación de vulnerabilidad y desarrollar medidas para proteger a estos grupos frente a los desahucios.³² En la práctica, las organizaciones de la sociedad civil han señalado que el Plan no ha hecho mucho para ayudar a grupos vulnerables como ser los migrantes, ya que siguen viviendo en zonas deterioradas en las que el acceso a los servicios es escaso y donde están obligados a pagar unos alquileres desproporcionadamente altos a pesar de la mala calidad de las viviendas.³³ Otro problema es que muchos de los municipios gobernados por el partido político que estaba en el poder cuando se desarrolló el Plan de vivienda, vendieron las viviendas de protección oficial a inversores privados, disminuyendo así el número de viviendas disponibles. La situación ha llevado a las autoridades a iniciar una investigación sobre este asunto.³⁴

El PNR del 2014 también menciona varias iniciativas llevadas a cabo por las comunidades autónomas, dirigidas a promover la inserción laboral de las personas en riesgo de exclusión social y a apoyar la prestación de servicios básicos, haciendo especial hincapié en los programas de educación y salud, ayuda al acceso a la vivienda para aquellas personas en riesgo de ser desahuciadas y programas de distribución de alimentos.

28 Ibid.

29 Ángeles de Palma del Toso and A. González García, *La determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados tras la reciente doctrina jurisprudencial del tribunal supremo*, Revista Jurídica de Catalunya, Núm. 3, 2015. <http://www.fundacionraices.org/wp-content/uploads/2015/11/Art%C3%ADculo-determinaci%C3%B3n-de-la-edad.pdf>.

30 Human Rights Watch, *Emergencia Eterna: La institucionalización de menores extranjeros no acompañados en centros de emergencia de las Islas Canarias no tiene fin*, junio de 2010, p. 32-36. <https://www.hrw.org/es/report/2010/06/22/emergencia-eterna/la-institucionalizacion-de-menores-extranjeros-no-acompanados-en>

31 Fernández, Cristina, *Menores tutelados, el miedo a cumplir 18*. Málaga Hoy, 19 Abril 2015. <http://www.malahoy.es/article/malaga/2010115/menores/tutelados/miedo/cumplir.html>

32 PNR España, 2014. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_spain_es.pdf

33 Gutiérrez Sanz, E. and A. Jarabo Torrijos, *Informe 2013 sobre discriminación en la vivienda hacia personas inmigrantes. Provienda*, Diciembre 2013. http://nadiesinfuturo.org/IMG/pdf/Informe_Provienda_2013.pdf

34 Olías, Laura, *Un buitre en mi casa: cinco claves sobre la venta de vivienda protegida a fondos de inversión*, eldiario.es, 19 septiembre 2014. http://www.eldiario.es/sociedad/conflicto-vivienda-protegida-Comunidad-Madrid_0_299220671.html

A pesar de que las REP de 2014 no abordan la cuestión de los migrantes, sí subrayan la necesidad de España de “seguir aumentando la eficiencia del sistema sanitario, [...], preservando al mismo tiempo la accesibilidad para los grupos vulnerables”.³⁵ Asimismo, las REP hacen especial hincapié en la necesidad de mejorar la eficiencia en el servicio público manteniendo la calidad. El primer punto es problemático; no solo porque limita el acceso de grupos vulnerables tales como el de migrantes irregulares -como se verá más adelante en este informe-, sino también porque como lo han señalado organizaciones de la sociedad civil en la evaluación de estas REP, no es razonable pedir la reducción de los gastos de salud en un sistema que ha demostrado una alta tasa de eficacia (es uno de los más baratos de Europa).³⁶

2015: las medidas continúan centrándose en la inserción laboral de los migrantes y de otros grupos vulnerables

En su PNR de 2015, el gobierno español sigue dando prioridad a la contratación y creación de empleo como la vía más efectiva para luchar contra la pobreza y la exclusión social. La Administración afirma que las mejoras en el mercado laboral están dando resultado, al observarse una mejora visible de los indicadores de pobreza y exclusión social. Según las cifras del PNR de 2015, la tasa de riesgo de pobreza mejoró en 1,8 puntos en el año 2013 (última cifra disponible), pasando del 22,2% al 20,4%. Además, el PNR indica que a finales de 2014 hubo menos hogares donde todos sus miembros estaban en situación de desempleo respecto a 2013 (el número bajó en 185.000).³⁷ Sin embargo, dicha observación es contraria a los informes de la sociedad civil e incluso al informe de país de la Comisión Europea sobre España, quienes afirman que la reciente evolución del mercado de trabajo aún no se ha traducido en mejoras de los indicadores de pobreza.³⁸ Según el informe de país de 2016, el nivel de pobreza en España está por encima de los niveles previos a la crisis y el paro de larga duración,

especialmente entre los trabajadores menos cualificados, continúa teniendo un impacto importante en los niveles de pobreza y exclusión social.³⁹ Esta tendencia, acompañada además del aumento de la pobreza de los ocupados y del dramático crecimiento del trabajo a tiempo parcial y temporal involuntario, ha limitado de forma sustancial el impacto de cualquier crecimiento en el empleo registrado.⁴⁰

Sin embargo, en el PNR de 2015, el gobierno se compromete a seguir implementando políticas que aborden el riesgo de exclusión social en materia de empleo y educación. Su objetivo es hacerlo mediante la promoción de la contratación permanente, mejorando la eficiencia de las políticas y servicios de empleo y promoviendo las oportunidades educativas y de formación profesional para los grupos vulnerables, a pesar de que no se menciona específicamente al grupo de los migrantes. Las REP de 2015⁴¹ no hacen mención específica a los migrantes pero animan a España a continuar avanzando en la calidad y eficacia de los servicios de empleo como vía para luchar contra el desempleo juvenil. También ponen énfasis en la necesidad de racionalizar los regímenes de renta mínima y de ayuda familiar.

Es preciso señalar que a pesar de los compromisos adquiridos en materia de empleo y educación, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo creados en 2015 fueron en el sector de la industria y la construcción, ambos caracterizados por la contratación temporal. Además, a pesar de que las tasas de desempleo puedan haber caído ligeramente, el número de desempleados de larga duración (más de dos años) aumentó de un 33,9% en el 2014 a un 34,6% en el 2015, y la tasa de desempleo en el 2015 siguió siendo una de las más altas de Europa.⁴² El informe de país de 2016 sobre España también muestra que España sigue estando entre los países de la UE con la mayor tasa de adultos con baja cualificación. En el año 2014, solo un 3,8% de ellos participó en algún curso de formación o estudios.⁴³

35 REP España, 2014. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_spain_es.pdf

36 Caritas Europa, *Informe sombra 2013: sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020*, 2013, p.246. http://www.caritas.eu/sites/default/files/cs_espaa.pdf

37 PNR Spain, 2015. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_spain_es.pdf

38 Informe sobre España (2016) *op. cit. nota 13*.

39 Ibid.

40 Ibid.

41 REP España, 2015. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_spain_es.pdf

42 Informe sobre España (2016) *op. cit. nota 13*.

43 Ibid.

1.3 Conclusión

A pesar de que el PNR de España hace referencia a la situación de particular vulnerabilidad de los migrantes irregulares y a la necesidad de abordar la situación de desempleo y de inclusión social de esta población, el Plan carece de medidas concretas para afrontar sus necesidades específicas de integración. Particularmente, este es el caso en lo que se refiere al acceso al mercado laboral y a la formación profesional, así como a las condiciones que los ponen en riesgo de pobreza y exclusión social - el acceso a los permisos de trabajo, su sobre-representación en el mercado informal -. Según un informe de la OIM, a finales del 2014, el 34,15% de hombres y el 32,21% de mujeres seguían estando en paro. Esta cifra es significativamente superior a la de los migrantes previos a la crisis, cuyas cifras en el 2007 eran de un 11,37% de hombres y un 13,71% de mujeres.⁴⁴ A pesar de las iniciativas del gobierno dirigidas a la población migrante, el riesgo de pobreza y exclusión social de esta población sigue siendo alto, con un 55,1% en el 2014 respecto al 45,3% en el 2010.⁴⁵

Los retrasos administrativos también han supuesto un obstáculo importante en el procedimiento de renovación de los permisos de trabajo y en la posibilidad de los migrantes de acceder o mantener su puesto de trabajo, algo que no ha sido señalado ni en las REP ni en el PNR. Dado que los procedimientos de acceso a los permisos de trabajo son cada vez más engorrosos, los trabajadores migrantes se exponen a un mayor riesgo de perder su autorización de trabajo y terminan en una situación irregular.⁴⁶

Las medidas que pretenden abordar la empleabilidad y formación de los grupos de migrantes tampoco tienen en cuenta su particular situación legal y sociocultural. Para aumentar la participación en los programas de formación de todos los niveles de cualificación y mejorar la empleabilidad de los trabajadores migrantes, los programas y las medidas educativas deberían abordar las

necesidades de formación específicas y la recualificación (que en muchas ocasiones puede ser muy diferente de la de la población nacional) y enfocarse en las demandas del mercado laboral.

Además, es esencial llevar a cabo medidas específicas de apoyo a los migrantes en su búsqueda de empleo y un asesoramiento personalizado que tenga en cuenta sus necesidades específicas, ya que a menudo las barreras que encuentran en el acceso al mercado laboral son diferentes de las de la población nacional (por ejemplo, barreras lingüísticas, problemas con la documentación, reconocimiento de la formación obtenida).

También se anima a que se tomen medidas dirigidas a abordar la discriminación y la segmentación del mercado laboral. Una encuesta realizada por la OIM en el 2015 sobre la situación laboral de las mujeres migrantes en España, revela que el 31% de las mujeres migrantes entrevistadas había sufrido discriminación en el lugar de trabajo. De todas ellas, el 21% informó que su jefe rechazó hacerles un contrato, y otro 21% declaró que su salario era inferior al de sus colegas nacionales que realizaban el mismo trabajo.⁴⁷ Por lo tanto, deberían promoverse iniciativas para reducir la segmentación del mercado laboral y promover la responsabilidad de los empleadores de establecer condiciones de trabajo justas, equitativas y no abusivas. Asimismo, constituyen buenas iniciativas aquellas medidas específicas dirigidas a abordar la discriminación en las empresas y en los procesos de contratación.

En lo relativo al acceso a los servicios sociales, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social no aborda de manera suficiente las barreras específicas a las que a menudo se enfrentan los diferentes grupos de migrantes en el acceso a la vivienda, la sanidad o la educación, especialmente los migrantes irregulares y aquellos que se encuentran en una situación legal incierta. Como se explica en el siguiente apartado, la falta de acceso a estos servicios básicos puede tener un impacto importante en el bienestar de los migrantes.

44 Iglesias et al. (2015) *op. cit.* nota 6.

45 Informe sobre España (2016) *op. cit.* nota 13.

46 Fundación San Ezequiel Moreno, *La Vulnerabilidad Social en las Personas Inmigrantes y la Responsabilidad del Tercer Sector: La Experiencia de la Fundación San Ezequiel Moreno*. La Asociación Aragonesa de Sociología. <http://www.aragonsociologia.org/resources/Comunicaci%C3%B3n+FSEM+abril2014.pdf>

47 Iglesias et al. (2015) *op. cit.* nota 6.

2. ACCESO A LA ATENCIÓN SANITARIA, LA EDUCACIÓN Y LA VIVIENDA PARA LOS MIGRANTES IRREGULARES

A pesar de que las REP y el PNR no diferencian entre los migrantes irregulares y otros grupos de migrantes, el análisis de varios estudios e informes contribuye a arrojar luz sobre la inclusión específica de la cuestión de los migrantes irregulares en los programas de servicios sociales en España.

2.1 Acceso a la atención sanitaria

► Real Decreto-Ley 16/2012

El Sistema Nacional de Salud español es gestionado por los servicios de salud de la Administración General de Estado como por las comunidades autónomas (CC.AA). Ambas instituciones trabajan de manera coordinada para cubrir todas las necesidades en materia de salud de las que el sistema de salud pública es responsable.⁴⁸

La Ley general de sanidad nº 14/1986 afirma que “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”.⁴⁹

A pesar de esta Ley general, el parlamento español adoptó el Real Decreto-Ley 16/2012 como parte de sus medidas de austeridad, para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y

seguridad de sus prestaciones.⁵⁰ El Decreto entró en vigor el 1 de septiembre de 2012, y desde sus inicios ha sido criticado por varias organizaciones de salud y de la sociedad civil por su naturaleza discriminatoria.⁵¹ El Decreto es visto como un retroceso en términos de igualdad y acceso a los derechos y limita gravemente el derecho a la atención sanitaria de determinados grupos vulnerables, especialmente el de los migrantes irregulares.⁵² Antes de la adopción del Real Decreto-Ley 16/2012, el acceso al Sistema Nacional de Salud (SNS) en España era universal y gratuito. A los migrantes irregulares se les pedía únicamente presentar una tarjeta sanitaria individual que podía obtenerse basándose en un requisito de residencia, un documento de identidad y el hecho de estar empadronados.⁵³ Sin embargo, con la aprobación del Real Decreto, el requisito de residencia no era suficiente para obtener la cobertura sanitaria, y un amplio sector de la población se quedó sin atención sanitaria. En virtud de las nuevas disposiciones, únicamente las siguientes categorías de personas reúnen los requisitos para obtener cobertura sanitaria:

trabajadores, personas jubiladas y beneficiarios de los servicios de la seguridad social; personas que han agotado su derecho a paro y no tienen acceso a otras asistencias; cónyuges y ex cónyuges dependientes, descendientes o dependientes menores de 26 años de personas que ya estaban aseguradas.⁵⁴

48 Médecins du Monde Legal Report on *Access to Healthcare in 12 countries*, 2015. <https://mdmeuroblog.files.wordpress.com/2014/05/mdm-legal-report-on-access-to-healthcare-in-12-countries-3rd-june-20151.pdf>

49 Ley del 25 de abril de 1986.

50 Médecins du Monde (2015) *op. cit. nota 48*.

51 REDER comenzó como una colaboración entre las organizaciones Andalucía Acoge, Médicos del Mundo, Observatorio del Derecho Universal a la Salud de la Comunidad Valenciana (ODUSalud), y la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria (semFYC). La red se formó como resistencia al Real Decreto (RDL) 16/2012 con el objetivo de identificar las consecuencias negativas y la discriminación resultado de su implementación. Sumaron fuerzas para sacar a la luz el impacto negativo del RDL 16/2012 sobre la población y trabajar colectivamente para recuperar el principio de universalidad del sistema español de salud. Para más información véase Red de la Denuncia y Resistencia al RDL 16/2012. <https://www.reder162012.org/>

52 REDER: *Radiografía de la reforma sanitaria: la universalidad de la exclusión*, 2015. http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_REDER_resumen_ejecutivo_cast_v2_58d6716b%232E%23pdf

53 Médecins du Monde (2015) *op. cit. nota 48*.

54 *Ibid.*

Los migrantes irregulares pueden obtener un seguro de salud personal por un precio de 60 euros al mes (si es menor de 65 años) y de 157 euros al mes (si es mayor de 65 años). Sin embargo, solo podrán obtenerlo aquellas personas que acrediten su residencia en España durante al menos un año.

➤ **Migrantes irregulares en virtud del Real Decreto-Ley 16/2012**

El Real Decreto excluye a los migrantes irregulares del sistema de salud. Sin embargo, permite el acceso a los servicios de asistencia sanitaria de urgencia a los migrantes irregulares y a la atención primaria y secundaria a los menores de 18 años y a las mujeres embarazadas en situación irregular.⁵⁵ No obstante, esto no significa que se garantice siempre el acceso a las mujeres embarazadas y a los menores. Médecins du Monde ha señalado que incluso dos años después de la adopción de la nueva Ley, muchos centros de salud seguían negando la atención a las mujeres embarazadas, ya sea porque desconocían la ley o porque no tenían voluntad de ayudarlas.⁵⁶ Algo similar ocurre con los menores en situación irregular, ya que la obtención de la tarjeta sanitaria es a menudo difícil y los centros de salud no siempre saben qué hacer con los menores que no la tienen, teniendo a menudo como consecuencia su exclusión de la atención sanitaria y de las vacunas para algunos niños.⁵⁷

Asimismo, organizaciones de la sociedad civil afirman que a pesar de que los migrantes irregulares tienen derecho a acceder a la atención de urgencias en virtud del Real Decreto, en algunas comunidades autónomas el acceso es limitado en la práctica, ya que les hacen firmar un compromiso de pago que a veces reciben en sus domicilios solicitando el pago por los servicios prestados.⁵⁸

➤ **Diferentes criterios de aplicación entre las comunidades autónomas**

Algo que también ha creado mucha confusión ha sido el hecho de que el nivel de acceso a la atención sanitaria

puede variar significativamente de una comunidad a otra. Por ejemplo, la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el 13 de diciembre de 2012 relativa al País Vasco ratificó el acceso a la asistencia sanitaria universal. El Tribunal estableció que el acceso universal debería prevalecer ante la consideración de un ahorro económico que pudiera obtenerse de la exclusión de determinados grupos del sistema sanitario.⁵⁹ Fue más allá afirmando que la protección de la salud es un derecho social que figura en la Constitución española y en la Corte Europea de Derechos Humanos.

En un informe titulado “Radiografía de la reforma sanitaria”, la red de colectivos REDER señala que desde la aplicación del Real Decreto-Ley 16/2012, la mayoría de los gobiernos autonómicos pusieron en marcha diferentes modelos para intentar ampliar los criterios de acceso e incluir a los grupos que habían sido excluidos por el Decreto. El resultado ha sido una heterogeneidad a nivel regional de sistemas paralelos ad hoc que se opone al principio de igualdad territorial.⁶⁰ Asimismo, esto ha creado una tremenda confusión entre los usuarios del servicio que a menudo reciben respuestas contradictorias de los profesionales del servicio en términos de los criterios de acceso.⁶¹ Otra consecuencia ha sido una mala gestión y confusión entre los profesionales del servicio y el personal administrativo debido a la falta de información sobre cómo aplicar la nueva ley.⁶²

➤ **Consecuencias del Real Decreto 16/1202 en la salud de los migrantes irregulares**

Según las cifras recogidas por REDER, entre enero de 2014 y julio de 2015, más de 1.500 migrantes irregulares sufrieron restricciones en su acceso a los servicios de salud como resultado del Real Decreto 16/2012. Las cifras fueron recogidas por organizaciones de toda España e incluye casos de cáncer, enfermedades cardiovasculares, diabetes, enfermedades degenerativas, enfermedades mentales y de otras enfermedades que podrían ser terminales en caso de no recibir el tratamiento adecuado.⁶³

55 Ibid.

56 Chauvin P, Simonnot N, Vanbiervliet F, Vicart M, Vuillermoz C. *Access to Healthcare for People Facing Multiple Health Vulnerabilities*. Paris, Doctors of the World, mayo de 2015. <https://mdmeuroblog.files.wordpress.com/2014/05/mdm-intl-network-full-report-11-countries-18th-may-2015.pdf>

57 Ibid.

58 Red Acoge. *Los efectos de la exclusión sanitaria en las personas inmigrantes más vulnerables*, Julio 2015. http://www.redacoge.org/mm/file/2015/Jur%C3%ADdico/Informe%20Sanidad%20RED_ACOGE.pdf

59 S. Spencer and V. Hughes, *Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with irregular Status in Europe*. University of Oxford, COMPAS, Julio de 2015: pp. 1-66. https://www.compas.ox.ac.uk/media/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf

60 Reder (2015) *op. cit.* nota 52.

61 Ibid.

62 Ibid.

63 Ibid.

Asimismo, se ha negado el acceso a métodos anticonceptivos y al aborto a mujeres en situación irregular que buscaban acceso a los servicios de atención de salud sexual y reproductiva. Este es un precedente peligroso, ya que el resultado podría ser que a las mujeres en situación irregular que no tienen dónde acudir se les practiquen abortos de riesgo peligrosos e ilegales.⁶⁴

Según un artículo publicado en la revista de salud *The Lancet*, la reforma podría tener efectos perjudiciales en la salud de la población, “especialmente en lo relativo a enfermedades de transmisión como la tuberculosis o sobre los pacientes infectados por VIH, además de poner en peligro el acceso a la atención sanitaria para los enfermos mentales, drogodependientes y grupos vulnerables como las personas sin hogar”.⁶⁵ Varios estudios también han demostrado que negar el acceso a la atención sanitaria tiene como consecuencia un aumento del uso del servicio de urgencia, saturándolo e incrementando los gastos sanitarios a largo plazo. Un informe realizado por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) sobre el coste de la exclusión del sistema sanitario de los migrantes irregulares, confirmó que ofrecer atención preventiva regular es más rentable que prestar únicamente atención de urgencia, ya que tratar una enfermedad cuando se vuelve una urgencia no solo aumenta la carga económica, sino que también pone en riesgo la salud del paciente.⁶⁶ Asimismo, la negación del acceso a la atención sanitaria a los grupos de población vulnerables va en contra del principio universal de los derechos humanos y tiene consecuencias negativas sobre la salud de la población directamente afectada y de la sociedad en su conjunto.

2.2 Acceso a la educación

España es uno de los pocos países de la UE que garantiza de forma *explícita* el derecho de acceso a la educación primaria y secundaria de los niños en situación administrativa irregular, lo cual quiere decir que es un derecho protegido no solo por la Constitución, sino también por la legislación.⁶⁷ En concreto, este derecho está consagrado

por el capítulo 29, sección 4 de la Ley de Migración de 2011, así como en el artículo 10, punto 3 de la Ley Orgánica 1/1996 del 15 de enero. Adicionalmente, la sentencia STC 236/2007 del Tribunal Constitucional español establece que los niños y jóvenes hasta 18 años tienen derecho a recibir educación no obligatoria y que el apoyo financiero debería estar garantizado.⁶⁸

España es también una excepción por el hecho de que permite solicitar becas y asistencia social y obtener un diploma escolar a niños y jóvenes en situación administrativa irregular hasta 18 años. Asimismo, al igual que los nativos españoles, este grupo tiene derecho a adquirir otras cualificaciones, obtener asistencia financiera y acceder a puestos de prácticas.⁶⁹ Por ejemplo, en España, el contrato para realizar prácticas se establece entre la institución educativa y el proveedor de las prácticas; puesto que hay un contrato de trabajo o prácticas entre el estudiante y el proveedor, no es necesario que el estudiante esté en posesión de un permiso de trabajo.⁷⁰

El municipio de Barcelona es un ejemplo de una administración que ha dado pasos concretos para no excluir a nadie, proporcionar acceso a oportunidades educativas y apoyar a todos los niños y jóvenes, independientemente de su estatus. Barcelona ha sido declarada como ciudad abierta a los niños por promover iniciativas para la participación de los más jóvenes en todas las esferas, incluyendo escuelas, instituciones locales y asociaciones, especialmente a través del Programa Municipal para la Infancia y la Adolescencia de Barcelona 2013-2016.⁷¹ En Barcelona hay servicios de asistencia adicional, tanto escolar como extraescolar, accesibles a todos los niños, independientemente de su estatus. Esto incluye el acceso a guarderías para niños de 0 a 3 años, programas de asistencia educativa y servicios educativos fuera del horario escolar, así como el acceso a actividades de asociaciones educativas durante las vacaciones y el tiempo libre.⁷²

No obstante, las organizaciones sociales han detectado la existencia de algunos obstáculos que, en la práctica, podrían limitar el acceso de los niños en situación administrativa irregular a los programas educativos, incluyendo

64 Ibid.

65 H. Legido-Quigley et al., *Erosion of universal health coverage in Spain*, *The Lancet*, Volumen 382, No. 9909, p1977, 14 de diciembre 2013. <http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2813%2962649-5/references>

66 FRA, *Cost of Exclusion from Healthcare: The Case of Migrants in an Irregular Situation*, 2015. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/cost-exclusion-healthcare-case-migrants-irregular-situation>

67 S. Spencer y V. Hughes (2015) *op. cit. nota 59*.

68 Ibid.

69 Ibid.

70 Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

71 Alianza de la UE para invertir en la infancia, *Implementation Handbook: Putting the investing in children recommendation into practice*, marzo 2015, págs. 87-92. <http://www.alliance4investinginchildren.eu/wp-content/uploads/2015/03/EU-Alliance-Implementation-Handbook.pdf>

72 Ibid.

la necesidad de pagar por actividades fuera del horario escolar. Asimismo, el requisito de que los padres residan de forma regular para acceder a determinados servicios (como es el caso de algunos programas del Consorcio de Educación para la mejora de los logros académicos y la reducción del absentismo), puede suponer otra barrera para los hijos de padres en situación administrativa irregular.⁷³

Otro factor que ha supuesto barreras significativas ha sido el impacto de la crisis en el sistema educativo. Durante los últimos años han disminuido las ayudas a los niños en los colegios y se ha reducido la dotación de becas y la asistencia financiera para la adquisición de material escolar.⁷⁴ Los niños en situación administrativa irregular se ven particularmente afectados por estos recortes, dado que normalmente se encuentran en una situación económica más vulnerable que el español medio, lo cual los pone en una situación de mayor riesgo de exclusión social.

A pesar de los recortes, España ha mostrado prácticas prometedoras en lo relativo al acceso a la educación de niños en situación administrativa irregular, no solo a través de legislación específica para garantizar el acceso de todos los niños a todos los niveles educativos, independientemente de su estatus, sino proporcionando también acceso a prácticas de trabajo y asistencia educativa adicional. Esta legislación es progresista en el sentido de que deja claro que el derecho a la educación también incluye el derecho a recibir una certificación oficial.

2.3 Acceso a la vivienda

El derecho a la vivienda es un derecho integral que incluye el acceso a una vivienda adecuada, segura y sostenible. Debido a su situación de residencia irregular, los migrantes en situación irregular no suelen tener acceso a viviendas subvencionadas y otras ayudas del Estado, quedando relegados por tanto al mercado privado de la vivienda.⁷⁵ Según la legislación española, los migrantes

solo obtienen los mismos derechos que los nativos en materia de vivienda pública cuando son residentes de larga duración.⁷⁶ El estatus irregular de los migrantes también implica que, en muchos casos, no tengan acceso a los mecanismos de reclamación en el mercado de la vivienda.⁷⁷ La legislación española establece, no obstante, que todas las personas, independientemente de su estatus legal, tienen acceso a alojamiento de emergencia.⁷⁸ Sin embargo, la duración de la estancia suele estar limitada. Una vez vencido el tiempo máximo adjudicado, corren el riesgo de verse en la calle, lo cual es también el caso para los nativos españoles.

El derecho a una vivienda digna debería estar garantizado para todos los españoles según el artículo 47 de la Constitución española. Sin embargo, las leyes que regulan el acceso a la vivienda de ciudadanos extranjeros solo garantizan el acceso a vivienda pública y asistencia a los migrantes regulares.⁷⁹ Los migrantes en situación irregular quedan excluidos por la ley y solo tienen acceso a refugios de emergencia. Por ejemplo, en 2012, el 42,2 % de las personas sin techo en España eran extranjeros, y más de la mitad de estos eran migrantes africanos irregulares.⁸⁰ Las organizaciones sociales también han indicado que estas cifras podrían ser incluso más altas, puesto que los datos oficiales no son necesariamente representativos del número total de personas sin techo⁸¹, dado que estos solo incluyen a aquellos que tienen acceso a servicios.

El elevado número de desalojos durante la crisis económica ha constituido otro problema. Las organizaciones sociales han señalado que el aumento del paro en España ha ido acompañado de un incremento en el número de desalojos. Esta tendencia se observa también entre los migrantes, que constituyen un 30 % de los afectados por los desalojos.⁸² El resultado es que los migrantes se han visto obligados a mudarse con frecuencia, dependiendo de familia y amigos o de refugios temporales y, en casos extremos, durmiendo en la calle. En estas circunstancias, los servicios sociales pueden intervenir para hacerse cargo de los niños, pero muchas veces con el riesgo de separarlos de sus

73 Ibid.

74 Clemente, Yolanda, *Datos y cifras de la educación*, El País, 15 de septiembre de 2014. http://elpais.com/elpais/2014/09/15/media/1410804801_740863.html?rel=mas

75 PICUM, *Vivienda y carencia de hogar de los migrantes en situación administrativa irregular en Europa: Desarrollo de estrategias y buenas prácticas para garantizar el acceso a la vivienda y a los refugios*, marzo de 2014. http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Annual%20Conference%202013%20report%20HOUSING_EN_FINAL.pdf

76 Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Artículo 13. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

77 PICUM (2014) *op. cit.* nota 75.

78 Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Artículo 14. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

79 PICUM (2014) *op. cit.* nota 75.

80 Ibid.

81 RAIS Fundación. https://raisfundacion.org/es/que_hacemos/personas_sin_hogar

82 PICUM (2014) *op. cit.* nota 75.

padres.⁸³ La crisis económica también ha conducido a un excesivo nivel de ocupación de las viviendas, pues muchos jóvenes vuelven a casa de los padres y las familias migrantes subarriendan habitaciones como estrategia para hacer frente a la hipoteca.⁸⁴

No obstante, se han producido algunos avances como resultado de las acciones emprendidas por las organizaciones sociales. En mayo de 2013, por ejemplo, un grupo de organizaciones lanzó una iniciativa legislativa popular para cambiar la Ley Hipotecaria. Aunque la iniciativa no se adoptó de forma íntegra, su impacto condujo a una ley para la prevención del desalojo de familias vulnerables.⁸⁵ Sin embargo, la implementación de la ley para la prevención de desalojos deja todavía retos pendientes, puesto que en un principio solo protegía a familias con menores de 3 años, aunque la protección se extendió luego a familias con menores de edad.⁸⁶

Otras organizaciones, como Provivienda, están trabajando para resolver el problema de la discriminación en el mercado de la vivienda. Esta organización, que trabaja con migrantes de la región de Madrid, actúa como intermediaria entre arrendatarios y propietarios y verifica las condiciones de las viviendas.⁸⁷ Para garantizar que no se discrimina a nadie, el propietario no tiene acceso a la identidad del arrendatario hasta que se ha firmado el contrato de alquiler; de esta forma, los migrantes en situación irregular no se ven obligados a presentar documentos oficiales como comprobantes de pago u otros para alquilar en el mercado privado.⁸⁸

El Gobierno español también ha lanzado recientemente la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020, aunque todavía está por ver cuál será su impacto. Con excepción de una de sus medidas, en la que se menciona la monitorización de los procedimientos de baja en centros de alojamiento para refugiados y migrantes vulnerables como posible mecanismo de identificación temprana de personas con riesgo de indigencia, la situación de vivienda de los migrantes no figura en la estrategia.⁸⁹ El Gobierno tampoco ha indicado qué presupuesto se destinará a esta estrategia; y aunque las comunidades autónomas y los municipios serían los encargados de su implementación, todavía no se han establecido sus obligaciones y responsabilidades ni se han propuesto sanciones para el caso de que no implementen la estrategia.

Aunque la estrategia para personas sin hogar es una medida bienvenida, todavía queda mucho por hacer para garantizar la inclusión de las necesidades de los migrantes en situación irregular en estrategias similares. Además, es necesario que el Gobierno español destine más recursos para garantizar que la estrategia se ponga en práctica y no se quede en meras buenas intenciones. En el futuro se debería estimular cualquier proyecto que garantice el acceso a refugio básico y vivienda para cualquier persona en el territorio nacional, independientemente de su estatus migratorio. En general, las iniciativas para la solución integral del problema de la indigencia en España podrían mejorarse tomando en consideración las necesidades de vivienda de los migrantes en situación administrativa irregular.

83 Ibid.

84 Alguacil Denche et al., *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Fundación FOESSA y Cáritas España, 2015. http://www.foessa.es/publicaciones_download.aspx?id=5075

85 PICUM (2014) *op. cit.* nota 75.

86 Ver Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5073. Ver también Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: Fondo Social de Viviendas http://imsero.es/imsero_01/fsva/index.htm

87 PICUM (2014) *op. cit.* nota 75.

88 Ibid.

89 Ver *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*. <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf>

3. POLÍTICAS DE EMPLEO Y MIGRACIÓN LABORAL EN ESPAÑA

3.1 Introducción

Hasta la década de los 90 del siglo pasado, España ha sido tradicionalmente un país de emigrantes. En la primera mitad del siglo XX, más de tres millones de españoles emigraron a América Latina. Esta tendencia migratoria se prolongó durante la segunda mitad del siglo. Muchos españoles emigraron a otros países europeos durante las décadas de los 60 y 70. Tras la entrada en la Unión Europea, a mediados de los 80, la tendencia empezó a invertirse y a partir de los 90 España se convirtió en un país de destino más que de partida. El rápido crecimiento económico de los 90 y la primera década del siglo XXI atrajo a muchos inmigrantes que encontraron trabajo fácilmente en la construcción y los servicios domésticos.⁹⁰ Entre 2000 y 2009, el número de residentes en España nacidos en el extranjero pasó de 1,5 a más de 6,5 millones, con lo que el porcentaje de inmigrantes creció del 4 al 14 % del total de la población.⁹¹ Los inmigrantes se percibían como una aportación positiva al mercado de trabajo, dado que España, debido al envejecimiento de la población, sufría un descenso cada vez mayor del número de nativos que se incorporaban al mercado de trabajo.⁹² Todo ello resultó en una demanda creciente de trabajadores extranjeros, induciendo así la llegada de migrantes jóvenes en edad de trabajar que en la mayoría de los casos ocupaban

puestos de cualificación baja o media.⁹³ Los sectores con trabajo de baja cualificación, como la construcción, el sector inmobiliario, los servicios domésticos, la hostelería y los servicios personales, experimentaron algunos de los niveles más altos de crecimiento de la mano de obra antes de la crisis económica de 2008.⁹⁴

La exención de visado para algunos de los países de procedencia más habituales, especialmente de Sudamérica, debido a sus vínculos históricos con España, permitió que los trabajadores migrantes pudieran entrar en el país con visados de turista y encontrar trabajo a continuación en la economía informal. Esto se tradujo en altas tasas de irregularidad en el mercado laboral español, lo cual se convirtió en algo crónico.⁹⁵ El número de migrantes en situación irregular aumentó rápidamente durante la primera década del siglo XXI, con datos estimados de aproximadamente un millón de migrantes irregulares en España en 2004.⁹⁶

Distintos procesos de regularización iniciados por el Gobierno (en 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005) permitieron a muchos migrantes en situación administrativa irregular obtener un permiso legal de trabajo, consiguiendo así mejor acceso al mercado de trabajo y los distintos programas de formación.⁹⁷ El proceso de regularización más efectivo tuvo lugar en 2005 y condujo a la regularización de 570.000 migrantes irregulares.⁹⁸

90 R. Ramos, *Turning a Corner? How Spain Can Help Immigrants Find Middle-Skilled Work*, Migration Policy Institute, octubre 2014. <http://www.migrationpolicy.org/research/turning-corner-how-spain-can-help-immigrants-find-middle-skilled-work>

91 J. Arango, *Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration*, Migration Policy Institute, marzo 2013. <http://www.migrationpolicy.org/research/exceptional-europe-spains-experience-immigration-and-integration>

92 Ibid.

93 Ibid.

94 R. Ramos (2014) *op. cit. nota 90*.

95 Ibid.

96 J. Arango (2013) *op. cit. nota 91*.

97 R. Ramos (2014) *op. cit. nota 90*.

98 J. Arango, (2013) *op. cit. nota 91*.

Dicho proceso fue acompañado por reformas destinadas a controlar quién entraba y permanecía en el país, y otras reformas para mejorar y flexibilizar los procesos de reclutamiento desde el extranjero. Por ejemplo, la reforma de la política de inmigración de 2004-2005 tenía por objetivo limitar la irregularidad facilitando a las empresas la contratación de trabajadores en el extranjero mediante la creación de un «catálogo de ocupaciones de difícil cobertura»⁹⁹; al mismo tiempo, otras medidas consistieron en un mayor número de inspecciones de trabajo y sanciones más altas para las empresas con trabajadores en situación irregular.¹⁰⁰ Esto podría explicar, en parte, por qué el número de migrantes irregulares había descendido a aproximadamente 300.000 en 2009.¹⁰¹

Con el comienzo de la crisis económica y en vista de los altos niveles de desempleo, el Gobierno intentó también estimular a los trabajadores en paro a volver voluntariamente a sus países de origen (entre 2009 y 2013, aproximadamente 30.000 migrantes participaron en programas gubernamentales para el regreso voluntario), pero las cifras fueron relativamente bajas, dado que la mayoría de los migrantes optaron por permanecer en España.¹⁰² A pesar de la crisis y las altas cifras de desempleo, las políticas de inmigración no han sufrido prácticamente ningún cambio hasta hoy; las políticas de admisión adoptadas en la reforma de 2004-2005 siguen en vigor en la actualidad.¹⁰³

En las siguientes secciones se analizarán con más detalle los actos legislativos y las políticas que regulan la migración laboral en España. Esto arrojará más luz sobre los canales existentes de migración regular para trabajadores de baja cualificación y las posibilidades de los migrantes en situación irregular de regularizar su estatus mediante la obtención de un permiso de trabajo.

3.2 Actos legislativos que regulan las políticas de migración laboral en España

La entrada y residencia de extranjeros en España, así como los derechos y libertades garantizadas para ellos, están regulados por la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, adoptada el 11 de enero de 2000¹⁰⁴ y enmendada posteriormente por las leyes orgánicas 8/2000, 14/2003 y 2/2009.¹⁰⁵ Esta ley incluye el régimen general bajo el que los extranjeros cuyos países no forman parte de la UE (en lo sucesivo “trabajadores migrantes”) pueden entrar y residir con el propósito de desempeñar un trabajo. La regulación de implementación que gobierna la citada ley orgánica se aprobó mediante el Real Decreto 557/2011 y se adoptó el 20 de abril de 2011.¹⁰⁶

Según el régimen establecido por la legislación citada, un trabajador migrante solo puede trabajar en España si tiene derecho a residir de forma legal en el país.¹⁰⁷ La regla general es que los trabajadores migrantes se deben contratar en su país de origen para poder trabajar por primera vez en España con un contrato de trabajo.¹⁰⁸ Un trabajador migrante situado fuera de España tiene que obtener un permiso temporal oficial de residencia y empleo para tener derecho a residir y trabajar legalmente en España con un contrato de trabajo.¹⁰⁹

No obstante, hay excepciones a esta regla general, de modo que, *bajo ciertas circunstancias*, se puede contratar como empleados en España a extranjeros con permiso de residencia temporal, extranjeros con un visado de permanencia temporal e incluso extranjeros que viven en España en situación irregular, pero tendrán que solicitar un permiso de residencia y de trabajo antes de poder trabajar con contrato.¹¹⁰

99 El catálogo se discutirá con más detalle en secciones posteriores de este documento.

100 J. Arango (2013) *op. cit. nota 91*.

101 HWWI (2009), *Stocks of Irregular Migrants: Estimates for Spain, last change November 2009*, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Database on Irregular Migration. [IrregularMigration_Nov09_2.pdf](#)

102 J. Arango 2013. *op. cit. nota 91*.

103 *Ibid.*

104 Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

105 J. J. Martínez Murillo, *Work Permits for Third Country Nationals in Low Wage Sectors*. Intel Corporation, 2015.

106 *Ibid.*

107 Como se verá más adelante en el informe, esto no significa, necesariamente, que un extranjero tenga que residir de forma regular antes de solicitar un permiso de trabajo. En algunos casos, los extranjeros pueden solicitar simultáneamente un permiso de residencia y de trabajo.

108 Esta regla general se desprende de los textos íntegros de las leyes mencionadas más arriba, y en particular del artículo 63.1 del Real Decreto.

109 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

110 *Ibid.*

Asimismo, aunque no hay un régimen específico para trabajadores migrantes que quieren trabajar en sectores con salarios bajos, hay un régimen que regula temporalmente la residencia y el trabajo con contrato de duración determinada, aplicable a trabajos que, en algunos casos, se podrían caracterizar como empleos de salarios bajos, como los trabajos de temporada, el trabajo en cadenas de montaje de plantas industriales o eléctricas, la construcción y la instalación y mantenimiento de equipos.¹¹¹ Aunque este régimen también incluye el trabajo temporal desempeñado por atletas profesionales, artistas y directivos sénior.¹¹²

También hay que decir que la responsabilidad de solicitar un permiso de residencia y de trabajo corresponde a la empresa, no al trabajador migrante¹¹³, quien tiene la obligación de presentar su solicitud a la autoridad competente¹¹⁴ para ocupar el puesto vacante.¹¹⁵ Una vez que la autoridad competente admite la solicitud, el proceso para tomar una decisión debería durar un máximo de aproximadamente tres meses.¹¹⁶ Durante ese periodo de tiempo, las autoridades comprobarán que la solicitud cumple todos los requisitos para obtener el permiso de residencia y de trabajo.¹¹⁷ Si se concede el permiso, este estaría condicionado a que el trabajador migrante obtenga un visado y entre en España durante el periodo de validez del mismo, que normalmente no excede los

tres meses, y se dé de alta en la Seguridad Social de España en el plazo de tres meses desde su llegada.¹¹⁸ El permiso inicial se concederá para un periodo de un año y estará limitado a una región geográfica y una ocupación específica.¹¹⁹ No obstante, el permiso se puede renovar al menos dos veces y cada renovación tendrá validez para un periodo de dos años durante los cuales el trabajador migrante podrá cambiar la localización geográfica y la ocupación.¹²⁰

3.3 Contratación de mano de obra migrante y restricciones del permiso de trabajo

En general, el nivel de empleo en el país determinará si se puede reclutar a un trabajador migrante. En términos generales, solo se podrán reclutar trabajadores migrantes para trabajos en los que haga falta de mano de obra entre los trabajadores locales.¹²¹ El Servicio Público de Empleo Estatal determinará mediante la elaboración de un *catálogo de ocupaciones*¹²² dónde hay falta de mano de obra que se pueda cubrir con el reclutamiento de trabajadores migrantes. Dicho catálogo se prepara con información procedente de los servicios de empleo público de cada comunidad autónoma, así

111 Ver artículo 42 de la Ley Orgánica y los artículos 97-109 del Real Decreto.

112 Ibid.

113 Ver artículo 36.4 de la Ley Orgánica.

114 La administración central retiene la competencia exclusiva para conceder permisos de residencia y, en la mayoría de los casos, también permisos de trabajo. No obstante, la administración central ha transferido a dos comunidades autónomas la competencia de conceder permisos de trabajo de acuerdo con la Constitución española y sus respectivos estatutos de autonomía: Cataluña y Andalucía. Sin embargo, hasta ahora, la administración central solo ha transferido a la comunidad autónoma de Cataluña los servicios y funciones necesarias para ejercer en la práctica esta competencia (Martínez Murillo, 2015). Por tanto, en el caso de Cataluña, las autoridades competentes del Estado y la comunidad autónoma adoptarán una decisión de forma conjunta sobre la concesión o denegación de un permiso temporal de residencia y trabajo (ver artículo 68.5 del Real Decreto).

115 Ver artículo 38.3 de la Ley Orgánica.

116 Ver artículo 67.6 del Real Decreto.

117 Con respecto a la residencia, los requisitos esenciales son que los trabajadores migrantes: no se encuentren irregularmente en territorio español; carezcan de antecedentes penales, tanto en España como en sus países anteriores de residencia durante los últimos cinco años, por delitos previstos en el ordenamiento español; se haya abonado la tasa por tramitación de la autorización de residencia temporal (ver artículo 64.2 del Real Decreto). Con respecto al permiso de trabajo, los requisitos son: que la situación nacional de empleo permita la contratación del trabajador extranjero; que el empleador presente un contrato de trabajo firmado por el trabajador y por él mismo y que garantice al trabajador una actividad continuada durante el periodo mínimo de un año (que es la duración del permiso); que las condiciones fijadas en el contrato de trabajo se ajusten a las establecidas por la normativa vigente y el convenio colectivo aplicable; que el empleador solicitante haya formalizado su inscripción en el correspondiente régimen del sistema de Seguridad Social y se encuentre al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social; que el plan de negocio del empleador sea sostenible (que el empleador cuente con medios suficientes para su proyecto empresarial y para hacer frente a las obligaciones asumidas frente al trabajador migrante); que el trabajador tenga la capacitación y, en su caso, la cualificación profesional legalmente exigida para el ejercicio de la profesión; y que se haya abonado la tasa relativa a la autorización de trabajo por cuenta ajena (ver artículo 64.3 del Real Decreto).

118 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

119 Ver artículo 38.5 de la Ley Orgánica y el artículo 63.5 del Real Decreto.

120 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

121 Ibid.

122 Ver catálogo de ocupaciones: <http://www.sepe.es/indiceOcupaciones/indiceOcupaciones.do?idioma=es>

como los indicadores estadísticos oficiales, y se actualiza trimestralmente.¹²³ El servicio elabora este catálogo para cada provincia y, en algunos casos, para demarcaciones territoriales determinadas por las comunidades autónomas.¹²⁴

Aunque el catálogo es el punto de partida para determinar si se concederá un permiso temporal de residencia y trabajo, hay casos en que la situación del mercado de trabajo en el país no influye para que se pueda contratar o no a un trabajador migrante, lo cual ocurre, la mayoría de las veces, en puestos de alta cualificación.¹²⁵

Desde 2009, además del reclutamiento individual de trabajadores migrantes, también existe la posibilidad de acudir al reclutamiento colectivo de trabajadores migrantes en el país de origen. Basándose en la situación definida por el catálogo, las autoridades públicas determinarán qué tipo de trabajos y cuántos puestos para cada uno de ellos se pueden cubrir mediante el mecanismo de reclutamiento colectivo.¹²⁶ La diferencia de este mecanismo es que hay un número máximo de puestos por cada tipo de trabajo, las autoridades públicas son las responsables de realizar el reclutamiento en el país de origen y se tramitan de forma simultánea múltiples solicitudes de los permisos pertinentes.¹²⁷

3.4 Posibilidades de obtener un permiso de trabajo para titulares de visados y migrantes irregulares durante su estancia en España

Los extranjeros residentes en España tienen la posibilidad de obtener un permiso temporal de residencia y empleo cuando concurren determinadas circunstancias. Los estudiantes extranjeros y los extranjeros que realizan

trabajos de investigación o desean formarse pueden solicitar permisos si cumplen ciertos requisitos.¹²⁸ Aquellos extranjeros que han estado residiendo de forma regular en España durante al menos un año con un permiso de residencia temporal pueden solicitar un permiso de trabajo. En este caso, igualmente, el futuro empleador es responsable de remitir la solicitud del permiso de trabajo y se deben cumplir los mismos requisitos para trabajar en España, con la única diferencia de que, en este caso, la situación del mercado de trabajo nacional no se tiene en cuenta para determinar si se puede contratar a un trabajador migrante.¹²⁹

En algunas circunstancias excepcionales, un extranjero podría obtener un visado de estancia para un periodo de tres meses con el fin de buscar empleo. Dicho visado no es extensible. Si la persona en cuestión es capaz de encontrar trabajo dentro de ese plazo, se le concedería un permiso temporal de residencia y empleo.¹³⁰

También hay circunstancias excepcionales bajo las cuales pueden obtener un permiso temporal de residencia y empleo los migrantes en situación irregular. Dichas circunstancias se pueden deber al arraigo laboral¹³¹, cuando el migrante puede demostrar que ha residido en España durante un mínimo de dos años, ha tenido una relación laboral irregular durante más de seis meses y no tiene antecedentes penales en ningún país en el que haya residido durante los últimos cinco años.¹³²

Un migrante en situación irregular pero con arraigo social¹³³ en España también puede solicitar un permiso temporal de residencia y empleo si puede demostrar que ha residido en España durante más de tres años, no tiene antecedentes penales durante los últimos cinco años, tiene lazos familiares con otros extranjeros en España o puede presentar un certificado de integración emitido por la comunidad autónoma en la que reside y puede presentar un contrato de trabajo firmado por un periodo mínimo de un año en el momento de solicitar el permiso.¹³⁴

123 El artículo 65 del Real Decreto regula la forma de determinar la situación laboral del país.

124 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

125 La situación del mercado de trabajo no se tiene en cuenta en los siguientes casos: directores de empresas y empleados de puestos de confianza en la empresa, profesionales altamente cualificados, trabajadores en la nómina de una empresa en otro país que desean desempeñar su trabajo para la misma empresa en España y artistas de renombre (Martínez Murillo, 2015).

126 Ver artículo 39 de la Ley Orgánica y artículos 167-177 del Real Decreto.

127 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

128 Los requisitos son que las personas en cuestión deben haber residido en España con un visado de estancia durante al menos tres años, haber cumplido con sus estudios, investigación o formación y no haber recibido becas o subsidios.

129 Ver artículo 200 del Real Decreto.

130 Ver artículo 175 del Real Decreto.

131 Ver artículo 124.1 del Real Decreto.

132 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

133 Ver artículo 124.2 del Real Decreto.

134 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

De forma similar, una persona en situación irregular que sea padre, madre y tutor legal de un menor de 18 años con nacionalidad española, también puede solicitar un permiso temporal de residencia y empleo bajo la categoría de arraigo familiar.¹³⁵

Una mujer en situación irregular que haya sido víctima de violencia de género, en caso de que el tribunal determine que realmente ha existido un delito, también puede solicitar un permiso temporal de residencia y empleo.¹³⁶

Por último, una persona en situación irregular que haya sido víctima o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración irregular, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución, podría quedar exenta de responsabilidad administrativa por residir en España de forma irregular si decide cooperar con las autoridades competentes para enjuiciar el delito.¹³⁷ En caso de que el migrante quede exento de responsabilidad administrativa por residir en situación irregular, podrá obtener un permiso de residencia y empleo.¹³⁸

3.5 Posibilidades de cambiar de empleador y ocupación y de solicitar un permiso de residencia de larga duración para trabajadores migrantes

El permiso de residencia y empleo inicial se concede por un año, con la obligación de trabajar en la zona geográfica y el tipo de trabajo específico para el que se ha expedido el permiso. Una vez que se renueva el permiso, el trabajador migrante tiene libertad para cambiar el tipo de trabajo y ya no está restringido a una zona geográfica, aunque, en la práctica, la limitación geográfica no siempre se controla de forma estricta. La renovación del permiso solo

se concede en caso de que el contrato de trabajo inicial se haya renovado o esté aún vigente, o que el trabajador migrante haya firmado un nuevo contrato de trabajo con otro empleador, siempre y cuando el nuevo contrato cumpla los requisitos del permiso inicial.¹³⁹ En caso de que el contrato de trabajo finalice antes del periodo inicial de un año, el permiso de trabajo seguirá teniendo validez y el trabajador migrante tendrá libertad para cambiar de trabajo y empleador dentro de los límites (geográficos y ocupacionales) del permiso inicial de un año.¹⁴⁰

Una vez que se ha renovado el permiso inicial, los permisos subsiguientes no están sujetos a las mismas limitaciones y se pueden renovar dos veces para un periodo de dos años en cada renovación, después de lo cual el trabajador migrante que haya residido de forma regular y continua en España durante cinco años podrá solicitar un permiso de residencia de larga duración.¹⁴¹ Una vez que se concede el permiso de residencia de larga duración, el trabajador migrante tiene derecho a residir en España de forma indefinida y trabajar bajo las mismas condiciones que los nativos españoles, sin necesidad de solicitar un permiso de trabajo.¹⁴²

3.6 Conclusión

Como se ha observado, la crisis condujo a un aumento desproporcionado del paro entre la población migrante. Aunque España tiene políticas que permiten a los trabajadores migrantes venir al país y trabajar en sectores de baja y alta cualificación o, bajo determinadas circunstancias, obtener un permiso de trabajo cuando ya están en España, desde la crisis se ha detectado un pronunciado descenso del número de migrantes admitidos anualmente con fines laborales.¹⁴³ Los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que reflejan el número de permisos expedidos a trabajadores migrantes desde 2001 demuestran esta tendencia.¹⁴⁴

135 Ver artículo 124.3 del Real Decreto.

136 Ver artículos 131-134 del Real Decreto.

137 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

138 Ver artículos 135-139 del Real Decreto.

139 Ver artículo 71.2 del Real Decreto. Los requisitos adicionales para la renovación del permiso en estas situaciones incluyen: (i) el trabajador migrante tiene que estar dado de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social y (ii) el trabajador migrante tiene que haber trabajado durante al menos seis meses por año en la actividad para la que se concedió el permiso original. En algunas circunstancias muy excepcionales solo se requiere un periodo de trabajo de tres meses por año (Martínez Murillo, 2015).

140 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

141 Ver artículo 32.2 de la Ley Orgánica y el artículo 148.1 del Real Decreto.

142 Martínez Murillo (2015) *op. cit. nota 105*.

143 J. Arango (2013) *op. cit. nota 91*.

144 Estadísticas, Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España: <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/anuarios/>

Y aunque es razonable pensar que con el alto nivel de desempleo y la decreciente demanda de trabajadores descendería el número de permisos concedidos a trabajadores migrantes, es esencial continuar apoyando a los migrantes en situación irregular en España para aliviar la vulnerabilidad económica y social de este sector de la población. Facilitar el acceso de los migrantes en situación irregular a permisos de residencia y empleo posibilitaría el acceso a la formación vocacional, ayuda con el idioma y otros servicios específicos de empleo, y sería un gran paso hacia la consecución de los objetivos sociales de la estrategia Europa 2020.

Además, las políticas específicas para reducir la segmentación del mercado de trabajo son esenciales. El número de personas que se han visto abocadas al sector de trabajo informal y a la economía sumergida ha crecido de forma significativa durante la crisis. Los datos entre 2007 y 2011 demuestran que aproximadamente un cuarto de la población migrante carecía de protección de la seguridad social, y que el porcentaje de la población migrante empleado en el sector de trabajo

informal nunca descendió del 25 %, mientras que el de la población nativa permaneció por debajo del 3 %.¹⁴⁵ Se deben estimular las medidas de integración y los recursos destinados de forma específica a ayudar a los migrantes a encontrar empleo estable y de larga duración y a reducir la segmentación del mercado de trabajo.

Dada la elevada emigración de sus trabajadores nativos durante la crisis, el envejecimiento de la población y la baja tasa de nacimientos, lo más probable es que España necesite migrantes para cubrir la falta de mano de obra en el futuro, especialmente a medida que avanza hacia la recuperación económica.¹⁴⁶ En España, los migrantes suelen ser, de media, relativamente jóvenes y económicamente activos. Una serie de estudios ha venido a respaldar la idea de que, a lo largo de los años, los migrantes han supuesto una aportación positiva al crecimiento económico en España.¹⁴⁷ Los responsables políticos no deberían perder esto de vista para garantizar que las futuras políticas de migración laboral y programas de integración de migrantes tengan esto en cuenta.

145 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. <http://www.colectivoioe.org/uploads/Obae582aa3b0842a9eaf50cde16f4f97d9527bcb.pdf>

146 N. Rodríguez-Planas y N. Nollenberger, *A Precarious Position: The Labor Market Integration of New Immigrants in Spain*, Migration Policy Institute, marzo de 2014. <http://www.migrationpolicy.org/research/precarious-position-labor-market-integration-new-immigrants-spain>

147 J. Arango (2013) *op. cit.* nota 91.



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

www.picum.org