

## LOS INMIGRANTES ANTE EL MERCADO LABORAL ESPAÑOL EN TIEMPOS DE CRISIS

## THE IMMIGRANTS FACING THE SPANISH LABOR MARKET IN TIMES OF CRISIS

---

**María Belén Fernández Collados**

Universidad de Murcia, Murcia. España/Spain  
[mbelenfc@um.es](mailto:mbelenfc@um.es)

Recibido/Received: 18/04/2017

Modificado/Modified: 30/06/2017

Aceptado/Accepted: 27/09/2017

### RESUMEN

Uno de los efectos más devastadores de la crisis económica ha sido la destrucción de puestos de empleo, una situación que repercute directamente en la entrada de mano de obra extranjera. El objeto de este artículo es analizar los cambios acaecidos en el acceso al mercado nacional de trabajo de los inmigrantes en estos años, distinguiendo entre las dos fórmulas ordinarias de acceso y el arraigo como vía extraordinaria, para finalizar con una sumarisima alusión a la facilitación de entrada y permanencia de extranjeros por razones de interés económico. La conclusión de este trabajo es clara: la crisis ha supuesto prácticamente el cierre de las vías ordinarias de acceso al trabajo de los extranjeros, que se ven abocados a acudir a las vías extraordinarias, encontrando también graves problemas en la renovación de las autorizaciones, mientras que se ha abierto una vía privilegiada para extranjeros con recursos y/o cualificación profesional.

### PALABRAS CLAVE

Inmigración; trabajo; crisis.

### SUMARIO

1. Algunas notas introductorias sobre las formas de acceso al mercado de trabajo. 2. Valoración de las formas ordinarias de acceso al mercado de trabajo. 2.1. La solicitud individual de autorización de residencia y trabajo. 2.2. La gestión colectiva de contrataciones en origen. 3. Formas extraordinarias de acceso al mercado de trabajo. 4. El régimen privilegiado de la ley de emprendedores. Bibliografía.

### ABSTRACT

One of the most devastating effects of the economic crisis has been the destruction of jobs, a situation that has a direct impact on the influx of foreign labor. The purpose of this article is to analyze the changes that have occurred in the access to the national labor market of immigrants in recent years, distinguishing between the two ordinary formulas of access and rooting as an extraordinary way, to finish with a very brief allusion to the facilitation of Entry and stay of foreigners for reasons of economic interest. The conclusion of this work is clear: the crisis has practically entailed the closure of the ordinary access routes to the work of foreigners, who are forced to go to extraordinary ways, also encountering serious problems in the renewal of authorizations, while Which has opened a privileged route for foreigners with resources and / or professional qualification.

**KEYWORDS**

Immigration; labor; crisis.

**CONTENTS**

1. Some introductory notes on the forms of access to the labor market. 2. Valuation of the ordinary forms of access to the labor market. 2.1. The individual application for residency and work authorization. 2.2. The collective management of contracts in origin. 3. Extraordinary forms of access to the labor market. 4. The privileged regime of entrepreneurs' law. References.

## **1. ALGUNAS NOTAS INTRODUCTORIAS SOBRE LAS FORMAS DE ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO**

En España, históricamente tierra de emigración, pese a los diferentes antecedentes normativos, la regulación del régimen jurídico del trabajo de los extranjeros inicialmente vino marcada por la entrada en la entonces denominada Comunidad Europea, que significó la apertura de las fronteras entre los nacionales de los países comunitarios, de manera que el término extranjero ha quedado relegado a los extranjeros extracomunitarios.

La recuperación económica de finales de los 90 y el notable incremento de mano de obra extranjera en España constituyen el origen de la preocupación por el fenómeno migratorio, cuya regulación se caracteriza por su constante reformulación al dictado del devenir de los acontecimientos, en una búsqueda constante por solventar las distintas situaciones coyunturales y siempre de la mano de las directrices europeas. Así es como desde la publicación de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, ésta ha sido reformada por: LO 8/2000, de 22 de diciembre; LO 11/2003, de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros; LO 14/2003, de 20 de noviembre; LO 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas; LO 2/2009, de 11 de diciembre; y LO 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis. Del mismo modo, la regulación reglamentaria desde la versión originaria de la LO 4/2000, ha pasado por tres textos normativos: el RD 864/2001, de 20 de julio; el RD 2393/2004, de 30 de diciembre; y el RD 557/2011, de 20 de abril, sin perjuicio de puntuales modificaciones de los mismos como consecuencia de las continuas reformas legislativas.

Dado que el derecho al trabajo, al ser proclamado en el art. 35 de la Constitución del 78, no pertenece al grupo de derechos inherentes al ser humano, imprescindibles para garantizar su dignidad (STC 107/1984, de 23 de noviembre), nuestro ordenamiento jurídico asume el criterio común en el Derecho comparado de dar prioridad al acceso al trabajo -por cuenta ajena- de los nacionales frente a los extranjeros, que queda sometido a la valoración de la situación nacional de empleo. En consecuencia, se articula un sistema de protección de la mano de obra nacional cuyos pilares básicos son la autorización administrativa para trabajar y la valoración de la situación nacional de empleo, que se remonta a las primeras normas de regulación del trabajo de los extranjeros (RD de 1931 de 16 enero de 1931) y cuyo mantenimiento es defendido, de manera matizada, por un sector doctrinal (Fernández, 2006).

Toda la normativa de extranjería se asienta sobre el principio general de la regularización en origen marcado desde la Unión Europea, pero ello no supone óbice alguno a la previsión normativa de una excepcionalidad (*el arraigo*) que termina convirtiéndose en una situación

más previsible y ordinaria, que extraordinaria. La entrada de mano de obra extranjera, salvo las excepciones reguladas (arts. 40 y 41 LO 4/2000), ha de someterse a la valoración individual o colectiva de la situación nacional de empleo, conforme a la cual se concederá o no la previa autorización de residencia y trabajo, con la que el extranjero podrá entrar en territorio español. Sin embargo, la realidad es bien distinta, el extranjero entra en territorio español de forma regular (normalmente con un visado de estancia, como turista) o de forma irregular (en patera o saltando la valla) y se busca la fórmula excepcional de regularización.

Ley y Reglamento regulan dos fórmulas “ordinarias” de acceso al mercado nacional de trabajo, según se realice una valoración de la situación nacional de empleo individual (solicitud individual de autorización de residencia y trabajo), o colectiva (gestión colectiva de contrataciones en origen). Dos fórmulas de regularización en origen que han ido evolucionando y mejorando su configuración legal, pero cuyos resultados son más que cuestionables ya que sus planteamientos se alejan de la situación real: la necesidad por un lado, por parte del empleador, de conseguir mano de obra de manera inmediata conociendo previamente al empleado, y por otro lado, por parte de los inmigrantes que ya se encuentran en territorio español, la de regularizar su situación.

El fallo del sistema se refleja claramente en el número de inmigrantes en situación irregular y en la necesidad de contravenir institucionalmente el principio de regularización en origen a través de procesos de regularización extraordinaria, un fenómeno común en los países del sur de Europa (Italia, Portugal, Grecia, Francia y Bélgica) antes del inicio del periodo de recesión. De hecho, aunque no existe un pronunciamiento expreso de la Unión Europea a este respecto, la idea general que parece dominar entre las diferentes instituciones es la de que estos procesos son necesarios, pero dado que afectan al resto de los Estados miembros, deberían de fijarse unas reglas comunes para llevarlos a efecto (Aguilera, 2006:178 y ss.).

En España, hasta la fecha, exceptuando los “acuerdos de regularización” llevados a cabo en determinadas CC.AA. y las medidas extraordinarias de regularización y nacionalización como consecuencia del atentado terrorista del 11-M en Madrid, puede decirse que han sido seis los procesos de regularización extraordinaria que se han desarrollado (González, 2013). Si bien, lo realmente paradójico no es tanto el planteamiento de procesos de regularización extraordinaria colectivos, puntuales para resolver coyunturalmente un problema de inmigración irregular en un momento concreto, sino la previsión de lo que podría denominarse como fórmulas “extraordinarias” de acceso al mercado nacional de trabajo dispuestas en la propia normativa de extranjería, como son las situaciones de arraigo.

Así pues, junto a las formas “ordinarias” de acceso al mercado nacional de trabajo: solicitud individual de autorización de residencia y trabajo y gestión colectiva de contrataciones en origen, puede hablarse de una tercera vía “extraordinaria”: las situaciones de arraigo. Es más, en una situación de profunda crisis de empleo, esta tercera fórmula que habría de ser excepcional, ha pasado a ser una de las pocas alternativas, puesto que las “ordinarias” están condicionadas a la valoración de la situación nacional de empleo.

La crisis económica y su repercusión en el mercado de trabajo no ha llevado aparejada una reforma de la normativa de extranjería que tuviera como objeto atender a la necesidad de “ajustar” las políticas migratorias a la situación económica y de empleo de estos últimos años, y ello puede constatarse tanto con la LO 2/2009, como con el RD 557/2011 (Fernández, 2014). No obstante, la crisis ha influido en aspectos muy puntuales de la política migratoria: ha significado la suspensión de los procesos de gestión colectiva de contrataciones en origen, la reactivación del permiso transitorio en relación a la libre circulación de trabajadores de Rumanía, y la búsqueda de un nuevo modelo de inmigrante a

través de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. A este respecto, para Triguero (2014), en el vigente contexto de crisis social, económica y de empleo, la respuesta político-jurídica a la inmigración por parte del poder público ha sido en una doble dirección: restrictiva y selectiva. Restrictiva porque se han restringido las necesidades del mercado de trabajo nacional respecto a la inmigración extranjera y se han mercantilizado a los inmigrantes impulsando su retorno al país de origen, bien mediante la capitalización de la prestación por desempleo, bien por medio de programas existentes al respecto sustentados en ayudas estatales o por parte de Organizaciones No Gubernamentales. Y Selectiva, porque se incentiva la entrada de la inmigración para trabajos altamente cualificados.

## **2. VALORACIÓN DE LAS FORMAS ORDINARIAS DE ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO**

### **2.1. La solicitud individual de autorización de residencia y trabajo**

Hasta 1993, para los extranjeros, la única vía de acceso al mercado nacional de trabajo pasaba por la valoración individual de la situación nacional de empleo en orden a determinar la concesión o denegación del entonces denominado permiso de trabajo.

Aunque constituye la fórmula ordinaria por excelencia de acceso al mercado de trabajo, las dificultades que entraña la valoración individual de la situación nacional de empleo y lo inverosímil que parece *a priori* la contratación nominativa en origen de alguien a quien no se conoce, han relegado esta vía a un segundo plano con respecto a la gestión colectiva de contrataciones en origen, de la que es totalmente independiente [SSTS de 6 de abril de 2004 (RJ 2004, 3441, 3288 y 3382) y de 12 de abril de 2004 (RJ 2004, 3361 y 3362)].

Desde la versión primigenia de la LO 4/2000, se ha ido depurando tanto el procedimiento de concesión de la autorización de residencia y trabajo, como la configuración del sistema de valoración de la situación nacional de empleo, hasta alcanzar una técnica mucho más depurada y sencilla.

La fijación de un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura desde el RD 2393/2004, ha simplificado mucho el proceso, que en su día se hacía a través de la verificación de la inexistencia de trabajadores inscritos en el servicio público de empleo, mediante la conclusión negativa de la gestión de la correspondiente oferta de empleo ante la citada entidad gestora, y que en la actualidad convive con el nuevo sistema (art. 65 RD 557/2011). La presencia de una ocupación en el catálogo de la zona geográfica de que se trate, implica, para el empleador, la posibilidad de tramitar la autorización para residir y trabajar dirigida a un trabajador extranjero, aunque si esa ocupación no se halla en el referido catálogo, el empleador podrá acudir al viejo sistema de la gestión negativa de la correspondiente oferta de empleo ante el servicio público de empleo.

La crisis económica ha afectado fundamentalmente a los colectivos más vulnerables como los extranjeros, cuyas condiciones laborales se han visto aún más perjudicadas y su empleabilidad seriamente dañada por la escasa demanda de trabajo, que además ha afectado más a los sectores productivos en los que se empleaban (Triguero, 2013).

El catálogo de ocupaciones de difícil cobertura se ha ido reduciendo drásticamente. En el primer trimestre de 2008, antes de que la crisis económica causara estragos en el mercado laboral, algunas provincias como Tarragona o Valencia fijaban hasta 160 ocupaciones, la media estaba en unas 40 ocupaciones por provincia (BOE 21 de octubre, 2008), lo que podía suponer la empleabilidad de miles y miles de inmigrantes, ocupaciones que además eran de

lo más variadas: limpiadores de coches a mano, limpiadores de ventanas, peluqueros, operadores, instaladores, electricistas, médicos especialistas, empleado de hogar, conductores..., es decir, convivían ocupaciones muy especializadas con otras más comunes.

Después, el catálogo ha ido reduciendo el número de ocupaciones y especializándose considerablemente. En el segundo trimestre de 2009, en plena crisis, no se prevén ocupaciones para ninguna de las provincias de Andalucía, y salvo en las provincias de Asturias, Madrid, Murcia y las Islas, en el resto del territorio, se fijan unas 3 ocupaciones, y en todo caso para el desempeño de trabajos muy cualificados, fundamentalmente médicos especialistas. En el cuarto trimestre de 2010, únicamente incluyen ocupaciones de difícil cobertura: Asturias, Ávila, León, Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona, Murcia, Guipúzcoa, las Islas, Ceuta y Melilla, y las ocupaciones son básicamente especialidades médicas e ingenieros, a las que han de sumarse las ocupaciones de deportista profesional y entrenador deportivo, aprobadas por Acuerdo con la Secretaría de Estado para el Deporte para todas las provincias e Islas y las aprobadas por Acuerdo de los Agentes Sociales en el sector de la Marina Mercante, para todas las provincias costeras, más Lleida y Madrid. Y ya desde el primer trimestre de 2012, salvo contadas excepciones, se prevén exclusivamente las ocupaciones relacionadas con el mundo del deporte (deportista profesional y entrenadores deportivos) y las dispuestas para el sector de la Marina Mercante [frigoristas navales, jefes de máquinas de buque mercante, maquinistas navales, mecánicos de litoral, mecánicos navales, pilotos de buques mercantes, sobrecargos de buques, oficiales radioelectrónicos de la marina mercante, cocineros de barco, auxiliares de buques de pasaje, camareros de barco, mayordomos de buque, caldereteros (maestranzas), engrasadores de máquinas de barcos, bomberos de buques especializados, contra maestres de cubierta (excepto pesca), marineros de cubierta (excepto pesca) y mozos de cubierta], las únicas vigentes para el primer trimestre de 2017.

Esta situación dificulta considerablemente el acceso al mercado nacional de trabajo de los extranjeros a través de la solicitud individual de una autorización de residencia y trabajo, pues de entrada significa que no hay demanda de ocupaciones, aunque se pueda acudir a la certificación negativa por parte de los servicios públicos de empleo, es decir, aunque se pueda acudir a los servicios públicos de empleo para que certifiquen que no hay demandantes de empleo nacionales que puedan o quieran realizar la actividad laboral para la que se solicita una autorización de residencia temporal y trabajo. A ello debe añadirse, como se verá a continuación, el hecho de que desde el año 2012 se prevé lo que se ha venido denominando como “contingente cero”. De ahí, que como se ha advertido en el primer epígrafe, el acceso a través de fórmulas extraordinarias como el arraigo se convierta en un instrumento “*quasi ordinario*”.

## **2.2. La gestión colectiva de contrataciones en origen**

La gestión colectiva de contrataciones en origen, el contingente de trabajadores extranjeros -hasta el cambio de denominación incorporado por la LO 2/2009-, consiste en una valoración colectiva de la situación nacional de empleo, a través de la cual se concretan las ocupaciones y, en su caso, las cifras previstas de empleos, que durante un periodo determinado (un año) se pueden cubrir con extranjeros que no se hallen ni residan en España. En este sentido, se ha señalado que este sistema no deja de ser un instrumento de regularización de flujos migratorios que en definitiva comporta una forma de definir la política migratoria, es decir, una medida de endurecimiento o flexibilización del mercado de trabajo español respecto de la mano de obra extranjera, en función de las necesidades que éste manifieste (Grau, 2009).

Originariamente, en los años 90, y sin una norma legal o reglamentaria que lo respaldara, el contingente estaba más próximo a un proceso de regularización extraordinaria, que a la forma ordinaria de acceso al mercado de trabajo en la que lo convirtió la LO 4/2000.

Una vez vigente la LO 4/2000, propiamente dichos, únicamente se han establecido, hasta la fecha, nueve procesos de gestión colectiva de contrataciones en origen: los concernientes a los años 2002, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. En 2000 y 2001 no se ofertaron por hallarse en curso un proceso de regularización extraordinaria, en 2005 simplemente se aprobó la prórroga del contingente de 2004, formalizándose igualmente un proceso de regularización extraordinaria con motivo de la entrada en vigor del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000 (vigente hasta el 30 de junio de 2011), y desde el año 2012, a raíz de la crisis económica, en la Orden ESS/1/2012, de 5 de enero, que viene siendo prorrogada año tras año, hasta 2017, no se han establecido ni ocupaciones ni empleos de carácter estable que puedan ser cubiertos por extranjeros que no se hallen ni residan en España a través de esta fórmula de acceso al mercado nacional de trabajo.

Aunque es en 2012 cuando el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS), tras las consultas realizadas a las CC.AA. y una vez recibida la información del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) sobre la situación nacional de empleo, decide no aprobar contrataciones de puestos de trabajo de carácter estable y visados para la búsqueda de empleo, -año en el que igualmente, como ya se ha señalado, el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura se restringe a mínimos-, ello no significa que la influencia de la crisis económica no se dejara sentir con anterioridad a esa fecha.

Desde que en 2002 se aprobase el primer proceso de gestión colectiva de contrataciones en origen tras la entrada en vigor de la LO 4/2000, esta forma ordinaria de acceso al mercado nacional de trabajo ha sufrido un importante proceso de transformación ligado al auge y posterior declive de la situación económica nacional. En 2002, en pleno apogeo económico, se dispuso un importante número de ofertas de trabajo: 32.000 (10.884 estables y 21.195 temporales), que se concentraban en sectores de actividad vinculados con “la burbuja inmobiliaria” para atender a puestos poco cualificados.

En la misma línea siguen los procesos de 2003 (10.575 puestos laborales de carácter estable, 13.672 de temporada y 9.910 para trabajadores que por haber sido titulares de una autorización de trabajo de temporada del tipo T en campañas anteriores, podrían acceder a un trabajo de carácter temporal desde su país de origen), 2004 (30.978: 10.908 empleos de carácter estable y 20.070 de carácter temporal), 2006 (16.878 empleos de carácter estable) y 2007 (27.034 empleos de carácter estable). Es en 2008 cuando los inicios de la crisis comienzan ligeramente a reflejarse en esta forma de acceso al mercado laboral con la reducción de la cifra provisional de puestos de carácter estable, que pasa de 27.034 a 15.731 (nótese que en 2006 no hay una auténtica reducción porque las 16.878 ofertas deben compararse con las 10.908 del año anterior, al tratarse en ambos casos de ofertas de carácter estable, habiendo desaparecido la previsión de ofertas concretas de temporada, Igartúa, 2006). Ya en 2009 la nueva situación se hace más evidente, no sólo porque el número provisional de ofertas de empleo de carácter estable cae en un 94% con respecto al año anterior en el que ya se iniciaron los recortes de las ofertas, previéndose tan sólo 901 empleos de carácter estable, también por el cambio de tendencia con respecto a los sectores de actividad más demandados (Fernández, 2014). Así, en 2010 el número de ofertas de empleo para extranjeros baja a 168 y el perfil laboral se cualifica, ya que las ocupaciones requeridas son única y exclusivamente especialidades médicas y de ingeniería, y en 2011 el número provisional de ofertas de empleo de carácter permanente es mínimo, tan sólo se ofertan 14

puestos que se corresponden con tres especialidades médicas y provienen de una misma C.A.: Castilla y León, hasta que finalmente para el año 2012 se establece lo que se conoce como “contingente cero”. La Orden ESS/1/2012, de 5 de enero, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2012, señala que el MESS, tras las consultas realizadas a las CC.A.A. y una vez recibida la información del Servicio Público de Empleo Estatal sobre la situación nacional de empleo, considera conveniente no aprobar contrataciones de puestos de trabajo de carácter estable, ni visados para la búsqueda de empleo, si bien, el MESS, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo mediante la información suministrada por el SEPE y las respectivas propuestas de las CC.AA., previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, estima procedente aprobar en dicha Orden determinadas particularidades del procedimiento de contratación de trabajadores de temporada o por obra o servicio en la gestión colectiva de contrataciones en origen de trabajadores extranjeros no comunitarios para 2012. La Orden ESS/1/2012 ha sido prorrogada desde 2013 a 2017, lo que significa que esta forma ordinaria de acceso al mercado de trabajo ha quedado vedada para puestos de carácter permanente, no en cambio para los trabajos de temporada.

Los trabajos de temporada, que han constituido desde su origen el grueso de la gestión colectiva de contrataciones en origen son los únicos que tienen cabida desde el año 2012, aunque su número se ha visto igualmente mermado desde 2009. Recuérdese que para el ejercicio de tales trabajos se precisan las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada, autorizaciones que permiten una flexibilidad en la gestión de los flujos migratorios muy ventajosa para el país receptor, que se nutre de mano de obra extranjera que habrá de regresar a su país de origen una vez finalizado el trabajo. Tales autorizaciones permiten el desarrollo de cuatro tipos de actividades (art. 98 RD 557/2011): “a) De temporada o campaña. b) De obras o servicios para: 1.º El montaje de plantas industriales o eléctricas. 2.º La construcción de infraestructuras, edificaciones o redes de suministro eléctrico, telefónico, de gas o de ferrocarriles. 3.º La instalación y mantenimiento de equipos productivos, así como su puesta en marcha y reparaciones. c) De carácter temporal realizadas por personal de alta dirección, deportistas profesionales, artistas, así como otros colectivos que se determinen mediante Orden del titular del Ministerio de Trabajo e Inmigración a los exclusivos efectos de posibilitar la concesión de este tipo de autorización. Dicha norma será aprobada previo informe de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. d) De formación y realización de prácticas profesionales”.

Las estadísticas de autorizaciones de trabajo a extranjeros que anualmente realiza el MESS cifraron en un total de 42.719 el número total de autorizaciones de trabajo realmente gestionadas a través del contingente (no las previstas, sino las realmente concedidas), de las cuales 41.339 tuvieron carácter temporal y sólo 1.389 carácter estable, es más, ya en 2009 la cifra total se reduce a 3.411, de las que únicamente 17 tuvieron carácter estable. Desde que en 2012 la gestión colectiva de contrataciones en origen quedara reducida a los trabajos de temporada se han concedido 6.650 autorizaciones en 2012, 2.963 en 2013, 2.834 en 2014 y 2.767 en 2015, la inmensa mayoría de ellas en Andalucía, donde se concentra la mayor parte de los sectores estacionales.

Así pues, las dos vías ordinarias de acceso al mercado nacional de trabajo de carácter estable -no estacional, ni de duración determinada-, tanto la que hace una valoración individual de la situación nacional de empleo, como la que hace una valoración colectiva, prácticamente desde el año 2012 quedan muy limitadas. De hecho, si se observa la estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros realizada anualmente por el MESS, puede verse como el número de autorizaciones de residencia temporal y trabajo inicial por cuenta ajena

han menguado en un 50% desde el año 2008 y en un 84,5% desde 2007. De 114.795 autorizaciones iniciales de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena en 2006, se ha bajado a 34.508 en 2015, 28.288 entre enero y noviembre de 2016, un número muy similar al de autorizaciones por arraigo y otras circunstancias excepciones, que en 2015 fue de 27.130 y entre enero y noviembre de 2016 de 21.033.

Gráfico 1. Autorizaciones de residencia temporal y trabajo a extranjeros.  
Cuadro de evolución (2006-2016)

Años	Total (1)	Autorizaciones de residencia temporal y trabajo							Autoriza- ciones por arraigo y otras circuns- tancias excep- cionales	Autoriza- ciones para trabajar (2)	Autorizaciones Ley 14/2013 (permiso único)	
		Cuenta ajena				Cuenta propia					Inicial	Renova- da
		Total	Inicial	Renova- ción	Otras	Total	Inicial	Renova- ción				
2006	857.052	826.425	114.795	705.394	6.236	9.796	662	9.134	13.461	7.370	---	---
2007	499.211	690.561	222.435	208.550	17.148	8.111	509	7.602	29.791	13.176	---	---
2008	790.205	285.464	69.020	571.252	50.289	11.370	465	10.905	65.048	23.226	---	---
2009	373.865	222.806	26.709	255.926	2.829	6.154	496	5.658	77.745	4.502	---	---
2010	301.418	212.698	19.295	200.943	2.568	5.296	384	4.912	70.479	2.837	---	---
2011	314.149	157.191	65.799	143.457	3.442	4.824	1.814	3.010	67.901	28.341	---	---
2012	234.707	109.823	68.609	85.298	3.284	4.414	2.571	1.843	41.362	30.363	---	---
2013	180.259	102.846	47.950	58.902	2.971	4.060	2.731	1.329	34.199	31.119	75	---
2014	141.315	80.404	39.452	61.620	1.774	4.460	2.874	1.586	28.073	1.763	3.192	63
2015	120.890	68.073	34.508	44.240	1.656	4.773	3.047	1.726	27.130	1.672	5.335	566
2016	106.942	690.561	30.910	36.093	1.070	3.955	2.348	1.607	22.652	1.674	7.708	2.251
(*)												

(\*) Datos provisionales.

(1) Incluye autorizaciones de residencia temporal y trabajo que permiten realizar tanto una actividad por cuenta ajena como por cuenta propia.

(2) Para una adecuada interpretación de los datos debe tenerse en cuenta la incidencia del periodo transitorio establecido para la aplicación de la libre circulación de trabajadores nacionales de Rumania en España tras la adhesión de aquel país a la Unión Europea, de modo que fue exigible autorización para trabajar en determinados supuestos relativos a los trabajadores por cuenta ajena de nacionalidad rumana durante los años 2007 y 2008, así como desde julio de 2011 a diciembre 2013 como consecuencia de la reactivación del periodo transitorio.

Fuente: MESS. Estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros. PTE-E2. Autorizaciones de trabajo concedidas, según clase de autorización. Diciembre 2016.

### 3. FORMAS EXTRAORDINARIAS DE ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO

Aunque en sentido estricto no es una forma de acceso al mercado nacional de trabajo, la regularización de extranjeros, siempre que lleve aparejada una autorización de residencia y trabajo, no deja de ser otra fórmula, aunque excepcional, de acceso al mercado laboral español. La regularización de extranjeros consiste en “legalizar” la presencia de ciudadanos no nacionales en nuestro país documentándolos con los diferentes tipos de autorizaciones que permiten la estancia o residencia en España (Puerta, 2001).

Si bien es cierto que la inmigración irregular es el resultado de la coexistencia de diversos factores (Aragón *et* Chozas, 1993: 11-12), es obvio que las regularizaciones no son más que el reflejo del fracaso de la política migratoria basada en la regularización en origen tal y como es planteada por la Ley de extranjería (Aja, 2000: 25 y 32). La necesidad de acudir a la regularización pone de manifiesto uno de los principales fallos del sistema calificado como

“ordinario”: la existencia de inmigración irregular, una situación en la que se encuentran no sólo quienes entran en España de forma irregular, también (Aguilera, 2006):

1. Los trabajadores extranjeros que ejercen una actividad laboral sin la correspondiente autorización de trabajo porque han entrado en territorio español con una mera finalidad de estancia o residencia;

2. Los trabajadores extranjeros que hayan obtenido autorización de trabajo para un determinado sector geográfico o una concreta actividad y prestan servicios en un lugar o actividad diferente del autorizado;

3. Los trabajadores extranjeros que no obtengan la renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena inicialmente concedida;

4. Los trabajadores extranjeros que cuentan con una autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada y que concluida la relación laboral no retornan a su país de origen y comienzan a prestar servicios para otro empresario sin contar, en consecuencia, con la correspondiente autorización;

5. Los trabajadores extranjeros que acceden al territorio español con un visado para búsqueda de empleo y que, transcurrido el plazo de estancia de tres meses sin haber obtenido un contrato de trabajo, permanecen en territorio nacional;

6. Los extranjeros que entran en territorio español con un visado de estudios y que finalizado o no el curso para el que se matricularon o, en su caso, el trabajo de investigación correspondiente, permanecen en territorio español prestando servicios para un empresario.

Como ya se señaló, en España se han producido diversos procesos de regularización extraordinaria, normalmente asociados a la entrada en vigor de una reforma normativa de gran calado. Dichos procesos pueden ser calificados de regularización colectiva, en contraposición con el arraigo que viene a ser una forma de regularización extraordinaria individual.

Mientras que la regularización colectiva es una medida transitoria y excepcional, que por su propia naturaleza no se haya regulada en la LO 4/2000, el arraigo sí está regulado en la Ley y su desarrollo reglamentario, siendo curioso que la propia normativa prevea la excepcionalidad al principio de regularización en origen, lo que no deja de ser un síntoma inequívoco del propio reconocimiento del fallo del sistema.

No obstante, ha de advertirse que la regularización individual, conocida como regularización “permanente u ordinaria” (Fernández, 2006), ha ido evolucionando desde su origen en el art. 29.3 de la versión originaria de la LO 4/2000, finalmente derogada por la LO 14/2003, hasta el vigente arraigo, restringiéndose cada vez más su posible aplicación. El art. 29.3 LO 4/2000 únicamente exigía la estancia ininterrumpida durante dos años en territorio español, el empadronamiento, y la posesión de medios económicos suficientes para subsistir, que podía acreditarse con una oferta de trabajo, precepto que se complementaba con el art. 36.1 LO 4/2000, conforme al cual, los extranjeros dotados de un permiso de residencia de acuerdo con el art. 29.3, podían obtener un permiso de trabajo de un año de duración y renovable a su expiración.

Pero este sistema originario de regularización difícilmente llegó a aplicarse porque en unos meses fue modificada la LO 4/2000 por la LO 8/2000, ni fue desarrollado reglamentariamente. La LO 8/2000 reforma el art. 29.3, que pasa a ser el art. 31.3 y prever dos supuestos de regularización: cuando el extranjero hubiera poseído un permiso de residencia y no hubiera podido renovarlo, siempre que se tratara de una estancia de 3 años según el desarrollo reglamentario; y cuando el extranjero hubiera residido en España ininterrumpidamente 5 años, pudiendo en cualquiera de los dos casos acceder a un permiso

de trabajo, pero ya no de forma automática, siendo la única ventaja que su concesión queda excepcionada de la valoración de la situación nacional de empleo.

La LO 14/2003 va más allá que la LO 8/2000 y deroga esta forma de regularización, lo que en modo alguno significa que elimine toda fórmula de regularización “permanente u ordinaria”, que continúa presente a través de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, ampliamente desarrollada por el Reglamento de 2004, que permite la regularización en caso de arraigo, razones humanitarias o circunstancias excepcionales, es decir, posibilita la regularización de quienes por su especial situación resulta objetivamente justificada, y dado que en los supuestos de arraigo, la autorización de residencia temporal llevará aparejada una autorización de trabajo en España durante la vigencia de aquella, puede calificarse como una forma extraordinaria de acceso al mercado de trabajo.

El arraigo es una situación fáctica que la normativa tutela jurídicamente: “el establecimiento con carácter más o menos permanente en un territorio determinado” (Franco, 2004: 220-221).

En la actualidad, el art. 124 del RD 557/2011 dispone tres modalidades de autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo: laboral, social y familiar, y el art. 129 señala que la concesión de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo, al igual que la autorización de residencia temporal por razones de protección internacional, “llevará aparejada una autorización de trabajo en España durante la vigencia de aquella, con excepción de la que se conceda a los menores de edad laboral, o en casos de exención del requisito de contar con contrato por contar con medios económicos que no deriven de la realización de una actividad por cuenta propia”. En los demás supuestos de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, el extranjero podrá solicitar también una autorización de trabajo cuya concesión estará exenta de la valoración de la situación nacional de empleo.

Las situaciones de arraigo son 3: 1. laboral; 2. social; y 3. familiar.

1. Por arraigo laboral podrán regularizar su situación quienes acrediten una permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses. El problema radica en que el propio RD 557/2011 prescribe que, para acreditar la relación laboral y su duración, “el interesado deberá presentar una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite”. Curiosamente no se requiere un contrato de trabajo para iniciar una relación laboral, sino la acreditación de su existencia, pero a través de unos medios de prueba que o bien se han logrado denunciando al empresario en un juzgado o ante la inspección de trabajo, por lo que cierto sector doctrinal ha creído ver más bien una medida disuasoria a la contratación de extranjeros irregulares (Márquez, 2005).

2. Por arraigo social podrán regularizar su situación quienes acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años, siempre que: carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años; cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud para un periodo que no sea inferior a un año; y acrediten tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes, o bien, presente un informe de arraigo que acredite su integración social, emitido por la C.A. en cuyo

territorio tengan su domicilio habitual. El Reglamento especifica los aspectos relativos al contrato de trabajo, a los vínculos familiares y al informe de arraigo.

Sobre el contrato de trabajo, se puntualiza que la contratación habrá de estar basada en la existencia de un único contrato, salvo dos excepciones: en el sector agrario, donde cabe la presentación de dos contratos con diferentes empleadores y concatenados, cada uno de ellos con una duración mínima de seis meses; y cuando las actividades laborales se desarrollen en una misma ocupación, trabajando parcialmente y de manera simultánea para más de un empleador, se admitirá la presentación de varios contratos, todos ellos de duración mínima de un año, y cuya suma debe representar una jornada semanal no inferior a treinta horas en el cómputo global. Con todo, el órgano que emita el informe de arraigo podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios económicos suficientes, o en caso de cumplirse los requisitos previstos para ostentar una autorización de trabajo por cuenta propia (art. 105.3 RD 557/2011), se podrá alegar que los medios económicos derivan de una actividad a desarrollar por cuenta propia.

También se concreta que los vínculos familiares quedan circunscritos únicamente a los cónyuges o parejas de hecho registradas, ascendientes y descendientes en primer grado y línea directa.

En cuanto al informe de arraigo, se detalla que éste habrá de ser emitido y notificado al interesado en el plazo máximo de treinta días desde su solicitud, en él deberá constar, entre otros factores de arraigo que puedan acreditarse por las diferentes Administraciones competentes, el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, en el que deberá estar empadronado, los medios económicos con los que cuente, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales, y simultáneamente y por medios electrónicos, la C.A. deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente. A dichos efectos, el órgano autonómico competente podrá realizar consulta al Ayuntamiento donde el extranjero tenga su domicilio habitual sobre la información que pueda constar al mismo.

El informe de arraigo, también podrá ser emitido por la Corporación local en la que el extranjero tenga su domicilio habitual, cuando así haya sido establecido por la C.A. competente, siempre que ello haya sido previamente puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Igualmente, el informe de la Corporación local habrá de ser emitido y notificado al interesado en el plazo de treinta días desde la fecha de la solicitud, y simultáneamente y por medios electrónicos, la Corporación local deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente.

No obstante, con independencia del órgano competente para emitir el informe, si no hubiera sido emitido en plazo, circunstancia que habrá de ser debidamente acreditada por el interesado, podrá justificarse este requisito por cualquier medio de prueba admitido en Derecho.

3. Por arraigo familiar podrán regularizar su situación los progenitores de un menor de nacionalidad española, siempre que tengan a cargo al menor y convivan con éste o estén al corriente de las obligaciones paterno-filiales respecto al mismo, y los hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles.

Dado que el arraigo laboral requiere acreditar la relación laboral mediante una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección que la acredite, y el arraigo familiar queda restringido a padres e hijos de españoles, el arraigo social, para el que únicamente se precisa una estancia de un año más

que el arraigo laboral, es más factible al no precisar la denuncia al empleador, pese a la necesidad de un contrato de trabajo y del informe de arraigo, siendo éste el que se ha convertido en la fórmula extraordinaria de acceso al mercado laboral español por excelencia, al llevar aparejada la autorización de trabajo. De hecho, el propio Reglamento prevé la forma de “limitar” este acceso al mercado de trabajo, si fuere preciso, al disponer en el art. 124.4 RD 557/2011, que “Por Orden del titular del Ministerio de la Presidencia a propuesta de los titulares de los Ministerios del Interior y de Trabajo e Inmigración y previo informe de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, se podrá determinar la aplicación de la situación nacional de empleo a las solicitudes de autorización de residencia temporal por razones de arraigo social”.

Es obvio que el arraigo no es la vía más adecuada de acceso al mercado laboral, pues favorece la irregularidad y recompensa el hecho de “aguantar” dicha situación con el fin de obtener la ansiada regularización (Marín et Gallego, 2005), pero si las vías ordinarias son poco accesibles, ¿qué alternativa cabe?. A este respecto debe constatar, que aunque el número de autorizaciones por arraigo y otras circunstancias excepcionales ha ido disminuyendo, como lo han hecho el resto de autorizaciones, desde que se cerró el cupo de extranjeros por la vía de la gestión colectiva de contrataciones en origen y se limitaron las ocupaciones de difícil cobertura, lo llamativo es el hecho de que el número de autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena empiece a aproximarse al número de autorizaciones por arraigo y otras circunstancias excepcionales, lo que podría llegar a significar que una vez “cerradas” las formas de acceso ordinario, la excepcionalidad se convierte en algo así como la “ordinariedad singular” en palabras de Triguero (2014).

Pero el problema de la regularización a través del arraigo es que ésta, como circunstancia excepcional, está limitada a un año, y una vez transcurrido el año, habrá que solicitar una autorización inicial de residencia y trabajo o la renovación de la misma si se concedió en su momento para realizar una actividad laboral, lo que en tiempos de crisis es bastante difícil, pues la renovación queda condicionada a la acreditación y/o realización de una actividad laboral o la percepción de una prestación. Conforme al art. 71 RD 557/2011 la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena se renovará si:

- a) Se acredita la continuidad en la relación laboral que dio lugar a la concesión de la autorización cuya renovación se pretende.
- b) Se acredita la realización habitual de la actividad laboral para la que se concedió la autorización durante un mínimo de seis meses por año y el trabajador se encuentra en alguna de estas situaciones:
  - i. Ha suscrito un contrato de trabajo con un nuevo empleador acorde con las características de su autorización para trabajar, y figura en situación de alta o asimilada al alta en el momento de solicitar la renovación.
  - ii. Dispone de un nuevo contrato que reúne los requisitos establecidos en el artículo 64 RD 557/2011 y con inicio de vigencia condicionado a la concesión de la renovación.
- c) El trabajador ha tenido un periodo de actividad laboral de al menos tres meses por año y acredita, acumulativamente:
  - i. Que la relación laboral que dio lugar a la autorización cuya renovación se pretende se interrumpió por causas ajenas a su voluntad.
  - ii. Que ha buscado activamente empleo, mediante su inscripción en el SEPE competente como demandante de empleo.
  - iii. Que en el momento de solicitud de la renovación tiene un contrato de trabajo en vigor.

d) El trabajador es beneficiario de una prestación contributiva por desempleo o de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción social o laboral.

e) La relación laboral se extinguió o suspendió como consecuencia de ser víctima de violencia de género.

f) Y en desarrollo del art. 38.6.d) LO 4/2000, cuando:

i. El trabajador acredite que se ha encontrado trabajando y en alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social durante un mínimo de nueve meses en un periodo de doce, o de dieciocho meses en un periodo de veinticuatro, siempre que su última relación laboral se hubiese interrumpido por causas ajenas a su voluntad, y haya buscado activamente empleo.

ii. El cónyuge o pareja de hecho cumpliera con los requisitos económicos para reagrupar al trabajador.

Así, por ejemplo, son muchos los supuestos en los que un inmigrante que en su día accedió al mercado laboral con una autorización de residencia por circunstancias excepcionales con autorización para trabajar, no puede renovar la autorización por no figurar en situación de alta o asimilada a la de alta en la Seguridad Social, ni tener un contrato de trabajo [STSJ Andalucía/Sevilla de 29 abril de 2016 (JUR 2016, 245197)], o no quedar acreditada la realización habitual de actividad laboral al menos tres meses en el periodo del año de duración de la autorización inicial por circunstancias excepcionales [STSJ Islas Baleares de 18 marzo de 2016 (JUR 2016, 85219)]. Siendo también complicado que la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales de arraigo se transforme en una autorización de residencia y trabajo [resulta interesante la STSJ País Vasco de 6 octubre de 2016 (JUR 2016, 272059) sobre la acreditación de medios económicos suficientes del empresario para hacer frente a las obligaciones dimanantes del contrato de trabajo en orden a transformar la autorización de arraigo en una autorización de residencia y trabajo]. Es más, no es infrecuente que el propio contrato de trabajo que sirvió para la concesión del arraigo social se extinga antes de concluir el año por el que se firmó, lo que no determina la extinción de la autorización [STSJ País Vasco de 11 febrero de 2015 (JUR 2015, 96182)], otra cosa será su futura renovación.

En consecuencia, son muchos los trabajadores inmigrantes que encontrándose ya integrados debido principalmente a su participación en el mercado de trabajo, con la llegada de la crisis están quedando desprotegidos económicamente ante la pérdida del empleo, recayendo en una situación de irregularidad jurídica ante las dificultades para renovar sus correspondientes autorizaciones de residencia y trabajo (Vela, 2013).

Por otro lado, se han dado casos en los que se ha concedido una autorización de arraigo familiar por tratarse de la progenitora de un menor de nacionalidad española, y una vez transcurrido el año, le ha sido denegada la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, pues de hecho, no parece muy factible que una madre extranjera con un menor, en un momento en el que escasea el empleo y la precariedad laboral se ceba con los colectivos más vulnerables, pueda cumplir con los requisitos del art. 71 RD 557/2011. En este supuesto, la STSJ Andalucía/Sevilla de 16 mayo de 2016 (JUR 2016, 248090), sostiene que la denegación de la renovación de la autorización al acarrear la obligación de salida del territorio nacional afecta al derecho del menor, nacional español y ciudadano de la UE, es más, tal y como puso de manifiesto en su día la STJUE de 11 marzo de 2011, la denegación de la autorización de residencia tendrá como consecuencia que el menor se vea obligado a abandonar el territorio de la Unión para acompañar a su progenitor o si no se le concede una autorización para trabajar, correrá el riesgo de no disponer de los recursos necesarios para

satisfacer sus propias necesidades y las de su familia, por lo que su hijo, ciudadano de la Unión, se verá obligado a abandonar el territorio de ésta, viéndose un ciudadano de la Unión en la imposibilidad de ejercer la esencia de los derechos que les confiere su estatuto de ciudadanos de la Unión [En el mismo sentido, la STSJ País Vasco de 21 de noviembre de 2011, se fundamenta en la libertad de circulación y residencia del menor español (art. 19 CE) y en la protección del derecho del menor español a la intimidad familiar (art. 18.1 CE), véase también la STSJ Islas Canarias de 22 enero de 2016 (JUR 2016, 93372)]. Sin embargo, también pueden encontrarse pronunciamientos como la STSJ Islas Baleares de 13 abril de 2015 (JUR 2015, 120845) que en un caso similar deniega la renovación de la autorización de residencia y trabajo, entendiendo que “La protección a la familia y a los derechos del menor se contemplaron en la concesión de la autorización excepcional por arraigo, pero a partir del año de su duración, la madre titular del permiso debía cumplir los requisitos para obtener una autorización de residencia y trabajo”.

Por todo ello, debe concluirse que el arraigo aun siendo una forma extraordinaria de acceso al mercado nacional de trabajo no es ni la más adecuada, ni una garantía de regularización.

#### **4. EL RÉGIMEN PRIVILEGIADO DE LA LEY DE EMPRENDEDORES**

En el actual contexto socio-económico y laboral, una de las escasas alternativas para la creación de empleo es el autoempleo. Surge así la idea del “emprendimiento” como una versión renovada del trabajo autónomo, con una especie de *plus*: la contribución con su idea a una nueva fórmula de negocio. Un término procedente del ámbito de la economía, con el que se pretende hacer hincapié en el riesgo que acompaña a quien asume la puesta en marcha de un negocio (López, 2015: 26), pero que para el legislador, en puridad, equivale sin más al empresario o empleador del Estatuto de los Trabajadores y la Ley General de la Seguridad Social, sin aportar algo específico (Sempere *et* Fernández, 2013).

El inmigrante como trabajador autónomo ha carecido de interés para el legislador, cuya cifra siempre ha sido sensiblemente inferior a la de trabajadores por cuenta ajena, y que curiosamente, como puede apreciarse en el gráfico 1, aunque al principio de la crisis económica el número de autorizaciones iniciales para trabajo por cuenta propia descendió, desde el año 2011 ha aumentado considerablemente.

La aprobación de la Ley 14/2013 supone un nuevo enfoque de la política de inmigración como un elemento de competitividad. Nace así el concepto de entrada y permanencia de extranjeros en España por razones de interés económico y la facilitación de la entrada y permanencia de extranjeros por razones de interés económico, distinguiéndose claramente entre la limitación y restricción de lo que podría denominarse como régimen general, previsto en la LO 4/2000, fundamentalmente para trabajadores por cuenta ajena, pero donde también se encuentra regulada la residencia temporal y trabajo por cuenta propia, y el régimen privilegiado dispuesto en la Ley 14/2013.

Así pues, el Título V de la Ley 14/2013, bajo la rúbrica “Internacionalización de la economía española” dedica su sección 1ª al “Fomento de la internacionalización”, reforzando el marco institucional de fomento a la internacionalización, así como algunos de los principales instrumentos financieros de apoyo a la misma, y su sección 2ª a la “Movilidad internacional”, regulando determinados supuestos en los que, por razones de interés económico, se facilita y agiliza la concesión de visados y autorizaciones de residencia, al objeto de atraer inversión y talento a España, distinguiendo entre inversores, emprendedores,

trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales y profesionales altamente cualificados e investigadores.

Lo realmente sorprendente a la par que cuestionable de la Ley 14/2013, es que parece estar al margen de la Ley y el Reglamento de Extranjería, estableciendo un nuevo tipo de autorizaciones de residencia y trabajo para los emprendedores, a diferencia de los trabajadores autónomos y que parece desconocer que la normativa de Extranjería regula ya un régimen privilegiado para profesionales altamente cualificados, investigadores y prestaciones transnacionales de servicios. Es por ello que cuando regula los requisitos generales de estancia o de residencia de extranjeros extracomunitarios por razones de interés económico alude al Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen) y al Reglamento (CE) 810/2009, de 13 de julio, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), pero en ningún caso a la LO 4/2000 y al RD 557/2011, señalando en el art. 62.5 que “lo dispuesto en la presente Ley se entenderá sin perjuicio del cumplimiento, por los sujetos obligados, de las obligaciones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y las obligaciones tributarias o de Seguridad Social correspondientes”, pero curiosamente no hace referencia alguna a la LO 4/2000, es más, dispone una especie “*sui generis*” de reagrupación familiar del “cónyuge o persona con análoga relación de afectividad, los hijos menores de edad o mayores que, dependiendo económicamente del titular, no hayan constituido por sí mismos una unidad familiar y los ascendientes a cargo, que se reúnan o acompañen” a estos extranjeros, obviando el art. 18 LO 4/2000 sobre los requisitos para la reagrupación familiar, según el cual, el extranjero podrá ejercer el derecho a reagrupación familiar cuando haya obtenido la renovación de su autorización de residencia inicial, equiparando, como por otro lado parece lógico, la situación de estos familiares a la de los familiares de trabajadores altamente cualificados titulares de la tarjeta azul de la UE y de los beneficiarios del régimen especial de investigadores, para los que el art. 18 LO 4/2000 dispone un tratamiento especial, pero sin ninguna referencia ni a la LO 4/2000 ni a su desarrollo reglamentario.

La disposición adicional quinta excluye de la valoración de la situación nacional de empleo las autorizaciones que se concedan en el marco de la Ley 14/2013 y ampliando aún más las posibilidades de acceso de extranjeros cualificados, se abre la posibilidad de que por Orden Ministerial del Ministerio de la Presidencia a iniciativa conjunta de los MESS y de Economía y Competitividad, se exima de la toma en consideración de la situación nacional de empleo para la contratación de extranjeros en sectores considerados estratégicos, con la posible fijación de un cupo anual de contrataciones. Es más, la Disposición final undécima prevé una evaluación anual de las medidas de “facilitación de entrada y permanencia por motivos económicos” y la posibilidad “*ad futurum*” de que el Consejo de Ministros, de acuerdo con dicha evaluación apruebe instrucciones por las que se establezca el procedimiento de entrada y permanencia por motivos económicos de interés nacional en supuestos no previstos específicamente en la Ley 14/2013.

No obstante, el grueso de esta regulación especial se encuentra en cada una de las concretas modalidades de entrada y permanencia privilegiada: inversor, emprendedor, personal altamente cualificado, realización de actividades de formación, investigación, desarrollo e innovación y traslado intraempresarial de trabajadores.

El extranjero inversor (arts. 63-67 Ley 14/2013) dispondrá de un visado, que constituirá título suficiente para residir en España durante, al menos, un año, sin necesidad de tramitar tarjeta de identidad de extranjero, que se resolverá y notificará en el plazo de 10 días hábiles,

o de una autorización de residencia para inversores cuando desee residir en España durante un periodo superior a un año, con validez en todo el territorio nacional, una duración inicial de dos años, renovables por el mismo plazo de dos años, que habrá de resolverse en un plazo máximo de veinte días desde la presentación de la solicitud o se entenderá estimada por silencio administrativo. En definitiva, un régimen mucho más ventajoso que el del trabajador por cuenta propia regulado en la normativa de extranjería.

El extranjero emprendedor también se verá beneficiado de un trato singular con respecto al extranjero autónomo que no pueda ser calificado como tal, pudiendo acceder a un visado para entrar y permanecer en España por un periodo de un año con el fin único o principal de llevar a cabo los trámites previos para poder desarrollar una actividad emprendedora, y la posibilidad de acceder a la situación de residencia para emprendedores una vez producido el inicio efectivo de la actividad empresarial para la que se solicitó el visado, que tendrá validez en todo el territorio nacional. A diferencia del extranjero inversor, en el que los requisitos son totalmente objetivos y quedan completamente delimitados en la Ley 14/2013, la distinción entre el extranjero emprendedor y el autónomo común al que le sería de aplicación la LOE y el RD 557/2011, es más subjetiva y queda en manos de la apreciación del órgano competente de la Administración General del Estado (Fernández, 2014 a:278).

En cuanto al personal altamente cualificado, las actividades de formación, investigación, desarrollo e innovación, así como el traslado intraempresarial, lo verdaderamente sorprendente no es su tratamiento privilegiado, sino el hecho de que regulándose el mismo en la LO 4/2000 y habiéndose modificado con la LO 2/2009 para transponer las Directivas europeas reguladoras de dichos regímenes, la Ley 14/2013 desarrolle una regulación prácticamente idéntica, pero con ciertas diferencias, obviando la normativa de extranjería.

En definitiva, con la Ley 14/2013 se marca una clara distinción entre inmigrantes pobres para trabajos poco cualificados e inmigrantes con cierto poder adquisitivo y/o cualificación profesional. Como puede verse en el gráfico 1, este último colectivo ha empezado a crecer y ya en 2014 el número de autorizaciones tramitadas por la Ley 14/2013 fue superior al de autorizaciones iniciales por cuenta propia, si bien es cierto que la cifra no sólo se refiere a inversores y emprendedores, pues aún cualquier tipo de autorización tramitada conforme a la Ley 14/2013.

## **5. CONCLUSIONES**

El cierre tanto del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, como de las ofertas de puestos de trabajo a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen, ha determinado el bloqueo del acceso al mercado laboral español de los extranjeros a través de las que se consideran como vías ordinarias de entrada, lo que ha supuesto que las vías extraordinarias como el arraigo en sus distintas modalidades, se conviertan en la única fórmula posible, de manera tal que la excepcionalidad ha pasado a ser la regla general para la regularización de los inmigrantes.

Por otro lado, la Ley de Emprendedores viene a subrayar una clara línea divisoria entre los inmigrantes pobres que realizan trabajos poco cualificados e inmigrantes con cierto poder adquisitivo y/o cualificación profesional, un colectivo que ha empezado a crecer, pues ya en 2014 el número de autorizaciones tramitadas por la Ley de Emprendedores fue superior al de autorizaciones iniciales por cuenta propia gestionadas a través de la Ley de Extranjería.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Izquierdo, R. (2006) “El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 63.
- Aja, E. (2000) *La nueva regulación de la inmigración*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Aragón Bombín, R. y Chozas Pedrero, J. (1993) *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*, Informes y Estudios, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BOE 21 de octubre (2008) *Resolución de 1 de octubre de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal*, por la que se publica el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el cuarto trimestre de 2008.
- Fernández Collados, M.B. (2006) *El estatuto jurídico del trabajador extracomunitario en España*. Murcia: Laborum.
- Fernández Collados, M.B. (2014) “La movilidad internacional en la Ley de Emprendedores”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 39.
- Franco Pérez, A. F. (2004) “Inmigración y extranjería. Las alternativas de regularización de los extranjeros en España”. En M.A. Presno Linera (Coord.) *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*. Valencia: Tirant lo blanch.
- González Díaz, F. (2013) “Los procesos de regularización extraordinaria” en M.B. Fernández Collados (Dir.) *Aspectos claves de la regularización de extranjeros*. Murcia: Laborum.
- Grau Pineda, C. (2009) “El contingente de trabajadores extracomunitarios como mecanismo ¿idóneo? de regulación de flujos migratorios laborales en España” *Justicia Laboral*, 40.
- Igartúa Miró, M<sup>a</sup> T. (2006) “El contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2006”, *Aranzadi Social*, 22.
- López Aniorte, M.C. (2015) “Precisando conceptos: autónomo, empresario y emprendedor” en M. Fariás Batlle y F.M. Ferrando García (Dir.) *Fomento del trabajo autónomo y la economía social. Especial referencia a las novedades introducidas por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre*. Cizur, Navarra: Aranzadi.
- Marín Marín, J. y Gallego Moya F. (2005) *El trabajo de los inmigrantes irregulares. Un estudio jurisprudencial*. Albacete: Bomarzo.
- Márquez Prieto, A. (2005) “Inmigración, integración y exclusión: cara y cruz del arraigo laboral (A propósito del art. 45.2.a) del Reglamento de Extranjería”, *Aranzadi Social*, 10.
- Puerta Vilchez, J. M. (2001) “La regularización de extranjeros” en Moya Escudero, M. (Coord.): *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería (LO 4/2000 y LO 8/2000)*. Granada: Comares.
- Sempere Navarro, A. V. y Fernández Orrico, F. J. (2013) “Emprendedores y reformas laborales”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 8.
- Triguero Martínez, L. A. (2013) “Balance y perspectiva de las migraciones económico-laborales en España: insuficiencias y propuestas de revisión jurídico-políticas”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 33.
- Triguero Martínez, L.A. (2014) “El arraigo y los modelos actuales jurídico-políticos de inmigración y extranjería”, *Migraciones. Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 36.
- Vela Díaz, R. (2013) “El futuro de la inmigración laboral ante los Presupuestos Generales del Estado para 2013: ¿dónde ha quedado la integración de las personas extranjeras?”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 32.

**Breve currícul:**

**María Belén Fernández Collados**

Doctora en Derecho desde 2006. Con la tesis titulada *El Estatuto jurídico del trabajador extracomunitario en España* obtuvo la calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad. Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Murcia. Con 2 sexenios de investigación reconocidos por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, ha participado en una veintena de Proyectos de I+D+i. Cuenta con un centenar de publicaciones científicas y técnicas. Ha participado en multitud de Congresos Nacionales e Internacionales a través de comunicaciones y ponencias, así como en jornadas y cursos especialista. Y ha desarrollado algunas de sus investigaciones en centros de reconocido prestigio como la Universidad de Bolonia y el Centro de Derecho Comparado de Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Burdeos. Entre las líneas de investigación desarrolladas, desde la etapa predoctoral, destaca la investigación en materia de inmigración.