

INTRODUCCIÓN

CRISIS, MERCADO DE TRABAJO Y CAMBIANTES TENDENCIAS MIGRATORIAS

Eliseo Aja

Catedrático de Derecho Constitucional
Instituto de Derecho Público de la Universidad
de Barcelona

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología de la Universidad
Complutense de Madrid

Josep Oliver Alonso

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad
Autónoma de Barcelona

- 1.**La agravación de la crisis y de sus efectos sobre el mercado de trabajo
- 2.**Intensificación de los cambios en los flujos migratorios
- 3.**Persistencia de la paz social, ausencia de especiales tensiones
- 4.**Continuidad y cambio en las políticas relativas a la inmigración
- 5.**En conclusión

A lo largo de 2012, la crisis económica iniciada en el verano de 2007 no sólo ha persistido sino que se ha agravado, y con ella el elevado desempleo que constituye su principal y más grave manifestación. Una y otro han seguido presidiendo el deprimido contexto en el que se desenvuelve el fenómeno de la inmigración en España. La tasa de paro de la población inmigrada ha vuelto a superar las astronómicas cotas heredadas de los años precedentes. No es de extrañar que ello haya contribuido a acentuar los cambios en los flujos migratorios que vienen registrándose desde 2008, y en particular las salidas de inmigrantes. Paralelamente, a lo largo de 2012 se han reforzado y ahondado los cambios estructurales que la crisis está induciendo en el mercado de trabajo de la inmigración.

Pero no han sido éstas las facetas del paisaje migratorio que más atención pública han atraído, sino una colateral y de menor envergadura relativa: la emigración de españoles. En 2012 los medios de comunicación han convertido a la emigración de jóvenes españoles en una suerte de estrella mediática que ha opacado con su fulgor a cualquier otro rasgo de la realidad migratoria. En la opinión pública parece haberse instalado la idea de que España se ha convertido en un país de emigración, no obstante los seis millones de personas venidas de fuera que permanecen en el país. Y no ha sido obstáculo para ello el hecho de que la base estadística sobre la que reposa esa percepción ofrezca más dudas que certezas, al menos en lo que hace a las dimensiones del fenómeno.

Junto a la recesión y el desempleo, otro elemento de continuidad, en este caso uno que merece ser celebrado, ha sido la persistencia en 2012 de la atmósfera de paz social y de ausencia de especiales tensiones sociales y políticas en la que se desenvuelve el fenómeno de la inmigración en España, no obstante la magnitud y larga duración de la crisis y los exorbitantes niveles de desempleo. Un año más, han seguido sin hacerse realidad los temores de que la crisis económica engendrara una explosión de xenofobia y un estallido de conflictos sociales en el ámbito de la inmigración. Junto a la fascinación por la novedad que provoca la emigración de jóvenes autóctonos y su significación simbólica, esta ausencia de tensiones y conflictos en la esfera de la inmigración ha contribuido a la muy limitada presencia de ésta en la atención pública. La principal excepción en esta relativa invisibilidad ha sido el debate generado por la decisión gubernamental de privar del derecho a la asistencia sanitaria gratuita a la mayor parte de los inmigrantes empadronados sin permiso de residencia, que hasta ahora tenían reconocido en las mismas condiciones que los demás miembros de la sociedad. Esta medida, altamente polémica y controvertida, ha sido la más destacada de las adoptadas en materia de inmigración por el nuevo gobierno que inició su andadura en diciembre de 2011.

1. LA AGRAVACIÓN DE LA CRISIS Y DE SUS EFECTOS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

La inmigración que ha tenido a España por destino en el último cuarto de siglo ha sido predominantemente laboral, en mayor medida que en los países del noroeste europeo. Ello hace que la suerte del grueso de la población inmigrada dependa estrechamente del estado del mercado de trabajo. Pues bien, lo acaecido en esa esfera desde mediados de 2011 hasta el inicio del último trimestre de 2012 ha sido un trasunto de la agravación, desde mediados de 2011, de la profunda recesión en la que está inmersa la economía española. En efecto, en el último año y medio se ha producido una recaída dentro de la crisis, tras el leve paréntesis de 2010 y los primeros meses de 2011. La recaída iniciada en el verano de 2011, cuando la misma supervivencia del euro pudo verse en inminente riesgo, ha generado una adicional destrucción de empleo, de gran intensidad, que está intensificando a lgunas de las respuestas de la inmigración al deterioro laboral, en forma de aumento de retornos y de recurso al autoempleo. En segundo lugar, se han reforzado las tendencias de cambio estructural que se venían registrando en los últimos años y que deparan un empleo inmigrante más feminizado, con mayores niveles de educación, de mayor edad, más terciarizado y con mayor grado de autoempleo.

La nueva crisis dentro de la depresión ha traído consigo una fuerte acentuación de la continuada pérdida de puestos de trabajo. Entre septiembre de 2011 y el mismo mes de 2012 se destruyeron 160.000 empleos ocupados por inmigrantes, cifra que se eleva a 210.000 si el cómputo se extiende a los quince meses que siguieron al inicio de la nueva recaída, y que suponen una quinta parte del millón de puestos de trabajo perdidos en España en ese período.

Las razones de esta nueva, y severa, contracción del empleo son complejas. Pero entre el amplio abanico de factores que la han impulsado destaca la profunda erosión de la confianza operada en la segunda mitad de 2011. En ese semestre, el constantemente agitado fantasma de la posible salida de España del área del euro provocó un intenso flujo de salidas de capital -estimadas entre junio de 2011 y septiembre de 2012 en unos 350.000 millones de euros-, y una importante hemorragia de depósitos bancarios. Y aunque no cabe duda de que el proceso de desapalancamiento de la deuda del sector privado, las caídas de precios de los activos inmobiliarios, la contracción del crédito y las políticas de austeridad también han contribuido a deprimir la actividad, parece claro que el elemento distintivo de este período ha sido la crisis de confianza acerca de la permanencia de España en el euro.

Sea cual sea la responsabilidad de cada una de esas variables en la génesis de esa doble recesión, lo cierto es que sus impactos han sido especialmente severos. Así, entre abril de 2011 y

septiembre de 2012 la población en edad de trabajar, la comprendida entre los 16 y los 65 años, se ha reducido en cerca de 95.000 personas, una contracción sensiblemente superada por la experimentada por la población activa, de 122.000 activos.

Pero además, y ello es de la mayor importancia para comprender las diferentes reacciones de la población inmigrada a la crisis, los impactos son muy distintos para los diferentes grupos de edad. Así, la disminución de 95.000 inmigrantes en edad activa (de entre 16 y 64 años) se dobla en dos tendencias contrapuestas: una contracción de 195.000 efectivos en la mitad más joven (entre 16 y 34 años) y un aumento superior a los 100.000 en la menos joven (35 a 64). El mismo patrón se observa en el comportamiento de los activos inmigrantes: la reducción de conjunto resulta de la muy intensa contracción del número de los más jóvenes, que se reduce nada menos que en 239.000, sólo parcialmente compensada por el aumento de los efectivos de 35 a 64 años (116.000 más).

En el año transcurrido entre septiembre de 2011 y septiembre de 2012 se han perdido 154.000 puestos de trabajo ocupados por inmigrantes. Tal destrucción de empleo ha golpeado con saña a los más jóvenes, los comprendidos entre 16 y 34 años, que han perdido 174.000 puestos de trabajo, nada menos que un 14%, mientras el grupo de 35 a 64 años registraba una modesta ganancia de 20.000 empleos. No es de extrañar que la respuesta de gran número de jóvenes inmigrantes a este nuevo deterioro del mercado de trabajo esté siendo la salida del país.

Pero, con ser la más importante, tal respuesta no es la única. Una segunda reacción de la población inmigrada consiste en un creciente recurso al autoempleo, cuyos registros se han disparado en el último año: frente a la sustancial contracción del número de los asalariados, próxima al 9% en un año, lo que supone 235.000 empleos menos, se observa un importante aumento del número de autónomos, del orden de unas 81.000 personas o del 23,5%.

La acentuación de un profundo cambio estructural en la composición de la población inmigrada en edad de trabajar y, en especial, en su empleo, emerge como un segundo hecho estilizado. En efecto, la destrucción de empleo inmigrante en los cinco años de crisis transcurridos hasta septiembre de 2012, de cerca del 16%, similar a la de los nativos, ha ido acompañada de profundas modificaciones en su composición. En primer lugar, todas las magnitudes del mercado de trabajo inmigrante presentan un creciente envejecimiento, con reducciones relativas y absolutas muy notables del componente joven, el de 16 a 34 años, y aumentos en el de 35 a 64 años. Este es el caso de la población potencialmente activa: mientras el número de jóvenes disminuía en unos 215.000, en torno al 9%, el de los mayores aumentaba en cerca de 800.000, lo que supone un

espectacular incremento del 35%. Lo mismo se observa en lo tocante a la actividad, con una merma de activos jóvenes de 260.000 individuos, que contrasta con el aumento de los de 35 a 64 años, que ven crecer su número en 720.000 efectivos. Y lo mismo cabe decir en lo que respecta al empleo: la citada pérdida del 16% sintetiza un aumento del 8% para el grupo de más edad (125.000 puestos de trabajo adicionales) y un espectacular hundimiento de la ocupación de los jóvenes de 16 a 34 años: 650.000 menos, un 38%.

Junto a la capital transformación que supone el envejecimiento, una segunda tendencia es la creciente feminización. En efecto, ha aumentado el peso de las mujeres en la actividad y especialmente en el empleo, al tiempo que disminuía la proporción que suponen de los parados.

Ambas tendencias están asociadas, lógicamente, a los profundos cambios operados en la distribución sectorial del empleo, presididos por el inusitado colapso de la construcción, que ha visto reducirse su volumen en más del 70% y rebajarse su peso en el empleo total a un exiguo 7,5%, muy alejado del 22% que suponía en los albores de la crisis. De hecho, la caída del empleo en la construcción explica prácticamente la totalidad de las pérdidas ocupacionales de la población inmigrada, cifradas en 519.000 puestos de trabajo. En cambio, en el sector servicios el empleo ha aumentado ligeramente en los cinco años de crisis, lo que ha supuesto que su peso haya pasado del 62% en el tercer trimestre de 2007 a nada menos que el 77% en septiembre de 2012. Ello supone una creciente terciarización, que se afirma como el tercero de los grandes cambios que se están operando en el mercado de trabajo de la inmigración.

Finalmente, la gran caída del número de los asalariados, un 18,4% desde el inicio de la crisis, constituye otra tendencia definitoria de este período. Tal disminución explica más del 100% de la destrucción de empleo inmigrante, especialmente notoria en el ámbito de los asalariados con contrato temporal (630.000 menos), apenas atenuada por el modesto aumento de los asalariados con contrato indefinido (90.000 empleos adicionales). A ello hay que añadir un leve aumento en el empleo de los no asalariados, ocurrido especialmente en este último año.

2. INTENSIFICACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Los persistentes niveles de desempleo y, más en general, el enrarecimiento del clima económico y la reducción de oportunidades y expectativas están teniendo un formidable impacto sobre los flujos migratorios. Pocas dudas pueden caber acerca de la consolidación en 2012 del cambio de ciclo migratorio, entendiendo por tal el fin del cuarto de siglo de crecimiento sostenido de la población inmigrada y su sustitución por un nuevo tiempo de perfiles más borrosos. La primera

y principal manifestación de cambio en este terreno reside en la combinación de la reducción de las entradas con el incremento de las salidas. Pero la cuantificación de la magnitud del cambio es cualquier cosa menos fácil. España cuenta con un registro de entradas de buena calidad, aunque no exento de problemas. La fuente estadística principal es el Padrón Municipal de Habitantes, que tiene la ventaja comparativa de incluir a los inmigrantes en situación irregular. Pero, como en otros muchos países, el cómputo de las bajas constituye un área de penumbra estadística. Contabilizarlas es especialmente difícil, por la escasa huella que dejan los que no se acogen a programas de retorno asistido, y por lo tardío de su detección, dado que entre la partida y la cancelación de la inscripción padronal puede mediar un tiempo no desdeñable. En efecto, para paliar el agujero negro estadístico creado por las salidas del país que no dejan huella, un precepto de la ley de 2003 estableció la obligación de renovar cada dos años la inscripción padronal. Pero esa obligación no afecta a todos los extranjeros, sino sólo a los de terceros países que no están en posesión de un permiso de residencia de larga duración. En consecuencia, la cancelación de las inscripciones padronales no renovadas y susceptibles de caducidad no se produce hasta pasados más de dos años desde la última renovación, cuando el ayuntamiento da por concluidos los esfuerzos para localizar al empadronado que no ha renovado. Ese *gap* temporal resulta en la subestimación de las salidas, un sesgo especialmente sensible en tiempos de crisis, cuando tienden a aumentar aquéllas.

Analizando los datos proporcionados por la Estadística de Variaciones Residenciales, elaborada por el INE a partir de la explotación de la información relativa a las altas y bajas en los padrones municipales derivadas de cambios de residencia, Andreu Domingo y Albert Sabater tratan en esta edición del Anuario de arrojar luz sobre los cambios que se están operando en los flujos migratorios en España desde el inicio de la crisis. Desde mediados de 2008 a fines de 2011 se han contabilizado 1.335.000 bajas, de las cuales el 91 % son inmigrantes, no pocos de ellos naturalizados españoles, y el restante 9% españoles nacidos en España, algunos de ellos hijos de inmigrantes. De acuerdo con esa fuente, la salida de inmigrantes tendió a aumentar hasta 2010 y se ralentizó levemente en 2011. Aunque la información sobre los destinos de los que se van es muy limitada, no cabe duda de que la mayoría retornan a sus países de origen, sobre todo en América Latina. Otros re-emigran a países de atracción anteriores al boom inmigratorio. En ambos casos emigran más hombres que mujeres, reflejando ante todo el mayor impacto de la crisis en sectores altamente masculinizados, en especial el de la construcción y conexos.

Aunque la parte del león de los que se van está constituida por inmigrantes, la atención pública se ha interesado sobre todo por la emigración de españoles de origen, no obstante su muy inferior volumen, que algunos medios de comunicación tienden a exagerar. Ello ha dado lugar a una imagen distorsionada en amplios sectores de la opinión pública, para los que España ha vuelto a ser un país

de emigración, sin que falte quien equipare la actual a la del tercer cuarto del siglo XX. Como ponen de manifiesto Domingo y Sabater, se trata, por el contrario, de una emigración minoritaria (115.000 personas desde el inicio de la crisis), aunque con tendencia al aumento, que está compuesta en forma equilibrada tanto por hombres como por mujeres, mayoritariamente jóvenes y con niveles de estudios medios y superiores. La Europa del Noroeste y Estados Unidos constituyen sus principales destinos.

Conviene mencionar, no obstante, que mientras la emigración de extranjeros, incluyendo la de inmigrantes nacionalizados, parece estarse ralentizando, la emigración española ha crecido especialmente en el último año. En ambas predominan los jóvenes adultos, lo que está contribuyendo al antes mencionado envejecimiento de la población y de la fuerza de trabajo inmigradas. Por el contrario, las proporciones relativas de hombres y mujeres y los niveles de cualificación diferencian la emigración de inmigrantes de la de españoles, y lo mismo puede decirse respecto de las implicaciones y consecuencias de una y otra.

En síntesis, continúa el retorno y la re-emigración de inmigrantes, aunque parece tender a desacelerarse; y aumenta la salida de españoles, aunque en un volumen mucho más reducido de lo que generalmente se piensa. El impacto de la crisis sobre las oportunidades de empleo presentes y el pesimismo hacia las futuras están incrementando la movilidad de jóvenes cualificados y menos cualificados en un mundo globalizado. Pero conviene tener presente que, como los primeros datos recientemente publicados del censo de 2011 ponen de manifiesto, la gran mayoría de los que vinieron de otros países permanecen en España, además de que la llegada de otros nuevos compensan numéricamente buena parte de las salidas. Esta última, las continuadas entradas en tiempos de crisis, constituye faceta de gran relevancia a la que apenas se presta atención y de la que se proporciona escasa información.

3. PERSISTENCIA DE LA PAZ SOCIAL, AUSENCIA DE ESPECIALES TENSIONES

En los años que precedieron a la crisis muchos albergaban el temor de que la aceptación sosegada y madura que la sociedad española había prestado hasta entonces a la continuada llegada de inmigrantes diera paso, cuando cesase el largo período de crecimiento económico, a actitudes más adversas. Pues bien, tras cinco años de profunda recesión y elevadísimo desempleo, los pronósticos en esa dirección siguen sin cumplirse. Puede afirmarse que la crisis no ha alterado significativamente la atmósfera social en la que se desenvuelve la inmigración, ni ha tenido impactos políticos relevantes. Tampoco se han registrado grandes cambios en las actitudes ciudadanas hacia los inmigrantes ni en las políticas de inmigración e integración, con la importante excepción

aludida más arriba. El clima social que rodea a la inmigración permanece sereno. No hay indicios de grandes tensiones sociales en este terreno, ni se han registrado incidentes graves desde el inicio de la crisis. La politización de la cuestión migratoria no ha aumentado significativamente, y la principal excepción que habitualmente se menciona en este sentido sigue siendo minúscula. En efecto, los resultados electorales del más caracterizado intento de populismo xenófobo, Plataforma per Catalunya, han sido magros: habían crecido en las elecciones municipales de 2011, aunque sin superar cotas muy modestas, y decrecieron en las elecciones autonómicas de noviembre de 2012.

Las actitudes sociales hacia la inmigración no parecen haber empeorado significativamente en España, aunque no hayan sido totalmente inmunes a su influencia. Las encuestas cuantitativas que lleva a cabo mensualmente el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ponen de manifiesto que la inmigración no ha ascendido en la escala de preocupaciones ciudadanas sino al contrario; y aunque ello se explique por el fuerte ascenso de otros motivos de preocupación, no deja de ser relevante que las menciones a la inmigración se reduzcan. Por su parte, las encuestas cualitativas sugieren que las razones funcionales en las que un segmento de la población basa su aceptación de la inmigración -la necesidad de su concurso en el mercado de trabajo o su contribución a la economía- puede estar experimentando cierto grado de erosión en un contexto marcado por altísimos niveles de desempleo, y ello podría deparar un deslizamiento de algunos hacia actitudes más negativas. Pero si el contraste entre la magnitud del *boom* migratorio y la tranquila recepción que lo acompañó fue llamativo, aún lo es más el que se observa entre la gravedad de la crisis económica y la persistencia de la paz social en este terreno, especialmente si se ve en perspectiva comparada.

4. CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS RELATIVAS A LA INMIGRACIÓN

A lo largo de la anterior legislatura, el previsible cambio en el color político del gobierno central podía hacer pensar en modificaciones de envergadura en las políticas de inmigración. Sin embargo, en el año transcurrido desde la victoria electoral del Partido Popular a finales de 2011, los cambios de rumbo en materia de inmigración han sido muy limitados, con dos principales excepciones. El primero, de naturaleza administrativa, fue la rebaja del *locus* institucional de la inmigración en la estructura del gobierno central. El rango de la principal responsable en la materia dejó de ser el de Secretario de Estado, y las tres direcciones generales que la gestionaban han sido reducidas a una sola. Ello apunta a una pérdida de peso político del área de inmigración e integración. La desaparición de la Dirección General de Integración resulta particularmente preocupante en un tiempo en que la integración debería constituir una alta prioridad y en el que parte de los recursos que

se dedicaban a ella, empezando por el Fondo de Apoyo a la Integración, han caído víctimas de los recortes presupuestarios. El anterior Ministerio de Trabajo e Inmigración cambió su nombre a Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Más allá del mensaje simbólico que estos cambios transmiten están sus implicaciones en términos de cooperación intra-gubernamental en la gestión de la inmigración, especialmente relevantes en lo que tiene que ver con los habitualmente delicados equilibrios con el Ministerio del Interior. Y no es menor la implicación de que la única voz española en los consejos de ministros de la UE en la materia sea la del Ministro del Interior, generalmente más preocupado por la seguridad nacional que por la integración de los inmigrantes.

El segundo, y más importante, cambio es la eliminación, desde septiembre de 2012, del derecho a la asistencia sanitaria gratuita que tenían los inmigrantes irregulares. Hasta ese momento regía el art. 12 de la Ley de Extranjería, desde su versión del año 2000, cuyo primer número establecía que “los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles”. Antes del año 2000, de acuerdo con la primera ley de extranjería de 1985, los extranjeros con permiso de residencia tenían derecho a la salud igual que los españoles, pero los que estaban en situación irregular sólo eran tratados en caso de enfermedad grave o de embarazo y parto. Ello daba lugar a situaciones dramáticas, porque muchos inmigrantes solo acudían al hospital en situaciones graves. En otras ocasiones, la solución era disfuncional, porque los extranjeros se prestaban la tarjeta sanitaria unos a otros, o acudían a urgencias por cuestiones menores, contribuyendo a la saturación de estos servicios. Para evitar estos inconvenientes la Ley Orgánica 4/2000 equiparó a los extranjeros en situación irregular que estuvieran empadronados con nacionales y poseedores de permiso de residencia. El resto de los extranjeros que estuvieran en España tenían la vía de urgencia para enfermedades graves o accidentes, además de la protección de los menores y de las mujeres embarazadas, pero los que llevaran algún tiempo en España y se hubieran empadronado tenían un acceso normalizado a la atención médica. De este modo, la legislación española extendía los derechos relativos a salud y educación, y a veces otros beneficios sociales, a todos los inmigrantes, incluidos los que se encontraban en situación irregular, con el solo requisito de inscribirse en el Padrón Municipal. El empadronamiento, obligatorio para todos los residentes en el municipio con independencia de su estatuto legal, conllevaba la emisión de la tarjeta sanitaria, que daba derecho a la plena cobertura sanitaria. Esta piedra angular del sistema español de integración había sido respetada por las leyes que siguieron a la 4/2000 (las 8/2000, 14/2003 y 2/2009) y apenas había sido cuestionada social o políticamente. Tan sólo unos pocos ayuntamientos con gobiernos de orientación conservadora habían tratado de obstaculizarla en 2008, pero habían cesado en su empeño cuando el gobierno central les hizo saber que su iniciativa era contraria a la ley. Por cierto, la amplísima aceptación del empadronamiento

de los inmigrantes irregulares apuntaba a la existencia en España de una cultura política hacia la inmigración más favorable que la prevalente en buena parte de los países vecinos.

Contradiendo esa tradición, el Decreto-ley 16/2012 ha supuesto una radical reducción del derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros sin permiso de residencia, que aunque estén empadronados pasarán a ser tratados como los que se encuentran de paso. El derecho a la asistencia gratuita se limitará a casos de urgencia por enfermedad grave o accidente, a situaciones de embarazo, parto y postparto, y a los menores que están protegidos por el Convenio Internacional de Protección de Menores.

Desde un punto de vista jurídico, la medida resulta por lo menos dudosa y discutible. Aunque se ha argüido que la protección de la salud es en la Constitución un principio rector y no un derecho fundamental, por lo que una ley podría introducir limitaciones, el mismo Tribunal Constitucional ha reiterado que la distinción entre extranjeros según tengan autorización de residencia o se encuentren en situación irregular no está contemplada en la norma básica, aunque puede ser válida en ocasiones. Y cabe considerar que los derechos reconocidos a los extranjeros en el art. 13.1 de la Constitución sólo pueden limitarse si con ello se obtiene un bien constitucionalmente relevante y se respeta el principio de proporcionalidad. Por su parte, el argumento económico utilizado para justificar la reducción del derecho es aún más débil. El Preámbulo del Decreto-ley alude a los excesos del turismo sanitario, pero es evidente que tal fraude nada tiene que ver con la inmigración. Por otra parte, varios estudios han puesto de manifiesto el reducido gasto sanitario que hacen los inmigrantes. Y numerosas voces han alertado de los riesgos que la medida puede entrañar desde el punto de vista de la salud pública y de la posibilidad de que aboque a las urgencias multitud de dolencias que serían mejor atendidas en ambulatorios o en otras dependencias sanitarias.

La retirada en 2012 de la tarjeta sanitaria a los inmigrantes irregulares -con las excepciones mencionadas- ha dado lugar a extendidas protestas, incluyendo las de amplios sectores médicos y sanitarios. Cuatro gobiernos autonómicos, e innumerables profesionales de la sanidad, han expresado su decisión de mantener la plena asistencia a los inmigrantes en situación irregular. Ante ello, el gobierno central ha optado por condicionarla al pago de una cuota anual, fijada inicialmente en algo más de 700 euros. A fines de 2012, la situación creada por la medida en cuestión puede calificarse de confusa.

En otro orden de cosas, pero siguiendo en terreno normativo, sigue sin publicarse el reglamento de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), mientras persisten las críticas acerca de su funcionamiento. La existencia de los CIE, que data de 1985, se ha justificado en la necesidad de

asegurar la expulsión del extranjero que ha recibido esta sanción, reteniéndole en una dependencia que no es una prisión y en la que teóricamente se respetan todos sus derechos salvo la libertad de movimiento. Pero el funcionamiento de los CIE y las condiciones que en ellos prevalecen han generado muchas críticas, que llegan hasta el punto de considerarlos peores que las prisiones. La regulación legal, desde 2003, de los derechos y deberes de los extranjeros que se encuentran en ellos, así como las reglas básicas de su funcionamiento, debieran haber puesto fin a tal estado de cosas, pero, lejos de mejorar, la situación parece haber empeorado. Las posibles deficiencias de atención médica en la muerte hace un año de dos personas internadas en CIE de Madrid y Barcelona han agudizado las críticas. A su vez, llama la atención el retraso, difícil de explicar, en la aprobación del reglamento de funcionamiento de estos centros, así como las anomalías jurídicas que lo rodean. La ley vigente regula diferentes aspectos de los CIE cuyo detalle debería corresponder al reglamento de la ley, publicado en 2011. Sin embargo, el reglamento se limita, en su art. 258.8, a remitir a una Orden Ministerial la aprobación del reglamento de los centros. Ello supone que en vez de ser el Gobierno, en Consejo de Ministros, quien apruebe el reglamento, será el Ministerio del Interior quien lo haga. En términos jurídicos, este salto de la ley a la orden ministerial sin pasar por el decreto parece contrario al principio de legalidad, y refleja la existencia de una primacía policial en la regulación de los CIE de difícil encaje en el sistema constitucional.

Tampoco se tienen noticias del largamente debido proyecto de ley contra la xenofobia y las diversas formas de discriminación, terreno en el que España es internacionalmente deudora. Con años de retraso, tal proyecto estaba pendiente de su remisión a las Cortes cuando el gobierno anterior acortó la duración de la legislatura y convocó elecciones anticipadas. Nada se ha sabido desde entonces.

5. EN CONCLUSIÓN

El año 2012 se ha caracterizado ante todo por la agravación de la recesión económica y, consiguientemente, de los muy elevados niveles de desempleo que padece la población inmigrada. Al tiempo se han intensificado los cambios estructurales que la crisis está induciendo en el mercado de trabajo de la inmigración, alguno de ellos tan relevante y preocupante como la tendencia al envejecimiento de la fuerza de trabajo. Como no podía ser de otro modo en esas circunstancias, se han acentuado los cambios que se venían observando en las pautas migratorias, aunque sólo las de salida hayan sido objeto de atención, muy especialmente las de jóvenes españoles. Sin embargo, los cambios de tendencia que se están produciendo en estos años van más allá de la inversión del signo de los flujos: están contribuyendo a modificar el perfil socio-demográfico de la población inmigrada, lo que puede tener importantes repercusiones en el medio plazo.

No obstante el adverso contexto que la crisis depara, no se ha alterado significativamente la acogida madura y sosegada que la sociedad española viene prestando a la población inmigrada. Con la importante excepción de la retirada de la tarjeta sanitaria a los inmigrantes en situación administrativa irregular, apenas se han producido cambios en las políticas de inmigración. La realidad de la inmigración parece haber pasado a un segundo plano, como si se tratase de un fenómeno del pasado que ha sido sustituido por la emigración, a pesar de que la gran mayoría de los que vinieron permanece en España y de que muchos otros siguen llegando; y, lo que es más importante, a pesar de la relevancia que la integración social tiene y tendrá durante decenios para la salud de la sociedad.