

# MARCO JURÍDICO ESPAÑOL PARA ORDENAR LA INMIGRACIÓN MARROQUÍ\*

MARÍA LUISA TRINIDAD GARCÍA  
*Profesora Titular de Derecho Internacional Privado*

## ABSTRACT

Moroccan immigrant workers constitute the largest foreign community in Spain as well as in the Almeria province. In order to enter our country and undertake professional or labouring activities either as self-employed workers or in others' employment, they must abide by the general conditions laid down by the new Spanish legal framework, the study of which takes up the first part of this investigation. Apart from this, we have also analysed the particular conventional framework existing between Spain and Morocco for the regulation of immigrant labour flows. Although this provision does not contemplate privilege status, it contains aspects which can favour the expectations of Moroccan workers. So far, however, a variety of vicissitudes have been responsible for the limited success of these international instruments. It is imperative, therefore, to recover the spirit of collaboration between the authorities in both countries in order that the legitimate expectations of Moroccan workers will not be frustrated, on the one hand, whilst on the other the incidence of illegal immigration will be reduced.

**Key words:** Moroccan immigration, Aliens law, Bilateral Agreements Spain-Morocco

## RÉSUMÉ

Les travailleurs marocains sont la communauté étrangère la plus nombreuse en Espagne et c'est aussi le cas dans la province d'Almería. Pour avoir accès à notre territoire et réaliser une activité professionnelle, comme travailleurs salariés ou indépendants, ils sont soumis aux conditions générales prévues dans le nouveau cadre juridique espagnol, étudiées dans la première partie de ce travail. En outre, nous avons analysé le cadre conventionnel particulier existant entre l'Espagne et le Maroc quant à l'ordre des flux migratoires de la main d'œuvre que, si bien, il ne contemple pas de situations de privilège, il contient bien d'aspects qui peuvent favoriser les expectatives des travailleurs marocains. Toutefois, différentes vicissitudes ont fait que, jusqu'à présent, le bilan des réussites de ces instruments internationaux reste insuffisante. Donc, c'est indispensable de reprendre au plus tôt l'esprit de collaboration entre les autorités compétentes des deux états pour, d'un côté, ne pas frustrer les espoirs des travailleurs marocains et, d'autre, réduire l'incidence de la circulation illégale des personnes.

**Mots clef :** Immigration marocaine ; Loi des Étrangers ; Loi d'Immigration ; Accords bilatéraux hispano-marocains.

## ■ MARCO JURÍDICO ESPAÑOL PARA ORDENAR LA INMIGRACIÓN MARROQUÍ \*

### 1. El nuevo marco jurídico español sobre extranjería e inmigración

Aunque el art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice que "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir resi-

dencia en el territorio de un Estado", se trata de una declaración programática que no afecta a la potestad estatal para establecer las condiciones de acceso de los extranjeros a su territorio<sup>1</sup>. En

\* Este texto fue presentado en noviembre de 2000 en las Jornadas Frontera Sur. Posteriormente, en julio de 2002 fue actualizado

<sup>1</sup> Se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la Ley de Extranjería, a los que carezcan de la nacionalidad

España, esas condiciones se establecen en la que denominamos Ley de Extranjería. Ley que ha sido objeto de unas vicisitudes ciertamente llamativas en tanto que, en un período no superior a un año, ha sufrido una sustancial reforma<sup>2</sup> y, además, ya se habla de una nueva modificación motivada por los acuerdos europeos en materia migratoria adoptados en la cumbre celebrada en Sevilla el 21 y 22 de junio del año en curso.

Con la modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>3</sup>, por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre<sup>4</sup> (en adelante LOEXIS), el Gobierno daba cumplimiento a uno de sus principales compromisos anunciado en la campaña de las últimas elecciones generales en nuestro país. La apuesta gubernamental ha sido tan decidida que, incluso, se forzaron los plazos aprobando su trámite de urgencia. Sin embargo, fue en este último trámite cuando no consiguió el respaldo del principal partido de la oposición al no aceptarse la propuesta de concesión de los derechos de sindicación, asociación y huelga a los extranjeros en situación irregular.

### 1.1. Principales consecuencias de la reforma

La reforma ha servido para corregir la deficiente técnica jurídica que presentaban diferentes preceptos -aunque no en todos los casos se consigue-, pero como cuestión de fondo, responde a la convicción de que la solución frente al "efecto llamada" -según la expresión gubernamental con la que se ha querido identificar el resultado que produce sobre la inmigración el conjunto de preceptos de la anterior Ley Orgánica-, radica en la opción decidida por establecer medidas de control -también practicadas en la Ley de 1985-, en un

española. Lo dispuesto en esta Ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los Tratados internacionales en los que España sea parte (art. 1 de la Ley Orgánica 8/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social de 22 de diciembre de 2000).

<sup>2</sup> Puede verse nuestro trabajo, "Aspectos generales valorativos de la nueva Ley de Extranjería", *Procesos migratorios, economía y personas*. Coord. M. PIMENTEL SILES. Instituto de Estudios Cajamar, 1, 2002, pp. 265-283.

<sup>3</sup> B.O.E., núm. 10 de 12 de enero de 2000. Correc. Err. B.O.E. de 24 de enero de 2000.

<sup>4</sup> B.O.E., núm. 307 de 23 de diciembre de 2000.

marco jurídico más restrictivo en el que de forma clara se marque la diferencia entre los extranjeros residentes y los irregulares de cara al disfrute de sus derechos y libertades en España.

Como novedad frente al continuismo de la política de extranjería que se ha estado practicando, se incorporan discursos posibilistas en los que se tiene el propósito de afrontar la cuestión desde un planteamiento global y coordinado que aborde, a un tiempo, las perspectivas del control de flujos, la integración de los residentes extranjeros y el codesarrollo de los países de origen de los que mayoritariamente se producen las migraciones. Afirmaciones ambiciosas que habrá que contrastar cómo se conjugan en la práctica y qué efectos produce sobre la población de inmigrantes dado el aumento de las causas de expulsión y el establecimiento de condiciones más exigentes para acceder a la regularización.

La reforma contiene tres artículos, de los que el primero se dedica a la modificación del articulado de la Ley Orgánica 4/2000, mientras que el segundo modifica la Disposición Adicional Única, añadiendo una nueva Disposición Adicional, y el tercero adecúa los Títulos y Capítulos a la reforma efectuada. Se conserva la estructura articulada en torno a un Título Preliminar dedicado a Disposiciones Generales, en el que se concreta el ámbito de aplicación, al que siguen cuatro títulos que contienen, respectivamente, los artículos dedicados a los "Derechos y libertades de los extranjeros" (Título I), el "Régimen Jurídico de los Extranjeros" (Título II), "De las Infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador" (Título III) y, finalmente, el relativo a la "Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración" (Título IV). La Ley se cierra con dos Disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y cinco finales.

La modificación del Título Preliminar es una mera mejora gramatical en la definición de los extranjeros, conservándose las exclusiones del ámbito de la ley que se establecían en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

Respecto a la modificación del Título I relativo a los derechos y libertades, se argumenta que se trata de dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 13 que establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I en los términos que establezcan los Tratados y la Ley, así como la jurisprudencia

dencia al respecto del Tribunal Constitucional (Sentencias del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre, 99/85, de 30 de septiembre, 115/87, de 7 de julio, etc.). Se insiste, a continuación, en la asunción de los compromisos internacionales adquiridos por España, especialmente como país miembro de la Unión Europea, y se declara de forma implícita que la garantía de un trato justo a los nacionales de terceros países exige o debe tener como presupuesto que residan legalmente en el territorio de que se trate.

Las modificaciones en dicho Título se fundan en la preocupación en reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades. Pero, sin que pongamos en duda ese propósito, lo cierto es, por ejemplo, que en el cambio que se introduce en el apartado 1 del artículo 3, en el sentido de que, como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros *ejercitan* los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles, se marca una nítida frontera entre la titularidad de los derechos y su ejercicio, y en esa franja la Administración tiene un papel protagonista, pues es ella la que decide la concesión o no de los distintos permisos. Además, el recorte en el alcance de varios derechos no casa bien con esa "preocupación en reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades".

En el Título II relativo al régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros, la premisa que ha informado las modificaciones efectuadas sobre su articulado, ha sido la de establecer un régimen de situaciones y permisos que incentiven a los extranjeros a entrar y residir en nuestro país dentro del marco de la regularidad, frente a la entrada y estancia irregular. Se apela así a una adaptación a lo establecido en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, que es innecesaria ya que el propio art. 23 de la Ley reformada apelaba a los convenios internacionales, y la legislación española estaba adaptada a dicho Acuerdo desde la promulgación del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero.

En la regulación del permiso de trabajo que autoriza a los extranjeros a realizar en España actividades lucrativas por cuenta propia o ajena, se clarifica la diferencia entre dicho permiso y la mera situación de residencia, siendo igualmente destacable el tratamiento concedido en el nuevo

texto al contingente de trabajadores extranjeros al establecerse unas excepciones sobre la base de circunstancias determinadas por la situación del trabajador extranjero.

El Título III establece las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador, con cambios que pueden sintetizarse –según dice la propia Exposición de Motivos– en dos apartados: medidas relativas a la lucha contra la inmigración ilegal y mejora de los mecanismos para evitar la inmigración ilegal.

Respecto al primer punto, se destaca, de un lado, la previsión de sanciones a las compañías de transporte que trasladen a extranjeros hasta el territorio español sin verificar que cumplen los requisitos para la entrada y, de otro, a los que organizan redes para el tráfico de seres humanos con medidas que permiten el control de determinadas actividades vinculadas al mismo o facilitando la neutralización de los medios empleados por los traficantes.

Por otro lado, es destacable la recuperación como causa de expulsión el encontrarse en situación administrativa irregular. Se aduce para su justificación, que en un Estado de derecho es necesario establecer los instrumentos que permitan hacer efectivo el cumplimiento de las normas, en este caso, de las que rigen la entrada y permanencia en territorio español, pretendiéndose, con ello, incrementar la capacidad de actuación del Estado en cuanto al control de la inmigración ilegal, hasta el nivel de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Finalmente, en el Título IV de la Ley Orgánica, relativo a la coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración, se revisa la definición del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, enfocando la función de consulta, información y asesoramiento de este órgano hacia la integración de los inmigrantes que se encuentran en España.

Por su parte, el Reglamento<sup>5</sup>, que recibió el informe favorable del Consejo General del Poder Judicial, se distingue del de 1996 porque no hace ningún desarrollo de los derechos y libertades que era el contenido del capítulo preliminar en aquél. La explicación puede ser que, ciertamente, la re-

<sup>5</sup> Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, B.O.E., núm. 174 de 21 de julio de 2001.

forma del Reglamento de desarrollo de la Ley de 1985 sirvió para hacer una suerte de “actualización” del alcance de los derechos y libertades de los extranjeros derivada de la abundante jurisprudencia que en esos casi diez años de vigencia de la Ley de 1985 se había producido. El Reglamento vigente, en cambio, no hace ningún desarrollo del “estatuto” de los extranjeros entendiendo por tal el término que excluye la dimensión administrativa del Derecho de extranjería y concierne a la dimensión fundamental del goce de derechos y libertades<sup>6</sup>.

Su estructura se articula en un Preámbulo que contiene el Artículo único sobre la aprobación y ámbito de aplicación, cuatro Disposiciones Transitorias, una Derogatoria y cinco Disposiciones finales. De éstas, hay que destacar la Tercera pues contiene la modificación del Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, sobre Asilo y condición de refugiado modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. El Capítulo I contiene el desarrollo del **Régimen de entrada y salida del territorio español**, el Capítulo II el **Régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en España**, el Capítulo III el **Permiso de trabajo y los regímenes especiales**, el Capítulo IV trata de las **Infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador** y el Capítulo V -y último- sobre la **Coordinación de los órganos de la Administración General del Estado**. Diez Disposiciones Adicionales cierran el extenso articulado (147 preceptos).

En el Preámbulo se destaca la consolidación de España como tierra de inmigración y se anuncia el reflejo que deberá tener en nuestra normativa la “comunitarización” de la materia. Para justificar los cambios introducidos en la reforma se apea al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España, especialmente como país miembro de la Unión Europea, y se aduce que la garantía de un trato justo a los nacionales de terceros países exige, o debe tener como presupuesto, que residan legalmente en el territorio de que se trate.

## 1.2. Balance del primer año de vigencia de la norma

Cuando se cumple un año de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2000 y contamos, desde el pasado verano, con el instrumento clave que es su Reglamento de desarrollo, las valoraciones sobre la contribución que la norma y las políticas de acompañamiento han producido sobre el conjunto de situaciones a las que deben responder son de distinto tono. La regulación reglamentaria, en concreto, ha merecido los calificativos de “compleja, contradictoria, ambivalente y, en ocasiones, lagunosa regulación”<sup>7</sup>. De otro lado, el emitido por la Responsable Federal de Migraciones de IU, Susana López, es, por ejemplo, demoledor e irrefutable en la descripción de algunos hechos<sup>8</sup>. Por su parte, en el documento denominado *Balance 2001* elaborado en la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, se eluden las valoraciones y se ofrecen datos estadísticos sobre diferentes aspectos: los procesos de regularización y sus resultados, la distribución geográfica de la población extranjera, su procedencia de origen, etc.

Para el Ministro del Interior, en particular, ha concluido la fase transitoria derivada de las sucesivas reformas al hilo de las cuales se han resuelto un significativo número de solicitudes de regularización y comienza el tiempo para una estricta aplicación de la Ley. Cuando el proceso extraordinario de regularización se considera definitivamente cerrado –sin perjuicio de los expedientes denegados que hayan sido objeto de recurso-, la cifra de extranjeros que ha conseguido la pertinente documentación es de 334.882<sup>9</sup>, un 54’4% del total de solicitudes presentadas. Con ello, a fecha de 15 de enero de 2002, se estima que el aumento de la población extranjera en el año 2001 es de un 23’81% respecto a 2000.

El nuevo marco jurídico produce, también, cambios de gran calado en el complejo entramado que soporta la organización, administración y gestión de la extranjería y la inmigración. Desde la creación de la Delegación del Gobierno para la

<sup>6</sup> Sobre el concepto, puede verse, BORRÁS RODRÍGUEZ, A. “Los estatutos de los extranjeros en España” en *Extranjería e inmigración en España y la Unión Europea*. Colección Escuela Diplomática, núm. 3, 1998, pp. 13-14.

<sup>7</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C. *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración Social*, Comares, Granada, 2001, p. 1073.

<sup>8</sup> Texto consultado en la dirección [www.reicaz.es](http://www.reicaz.es) el día 25 de enero de 2002.

<sup>9</sup> *Ibidem*

Extranjería y la Inmigración -adscrita al Ministerio del Interior-, se intenta avanzar en la imprescindible coordinación, pues, hay que tener en cuenta que son varios los ministerios que asumen competencias sobre distintos aspectos de la materia (Asuntos Exteriores, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Administraciones Públicas). Por ello se espera que cumpla un papel decisivo el Consejo Superior de Política de Inmigración que, como el art. 68 LOEXIS define, es el órgano de coordinación que va a establecer las bases y criterios para una política global en materia de inspección social y laboral de los inmigrantes. El actual organigrama revela el peso específico que adquiere el Ministerio del Interior frente a los demás, en tanto que se intenta reforzar la política de control de los movimientos migratorios como *prius* imprescindible para garantizar la convivencia en la sociedad española.

Así se desprende del otro pilar del nuevo escenario constituido por el conocido como Plan Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO)<sup>10</sup>. Sus líneas básicas son: 1. Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea; 2. Integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país; 3. Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española y 4. Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Para la ordenación de los flujos se presenta como auténtica novedad la preparación y firma de una serie de Acuerdos con los principales países de los que proceden los trabajadores extranjeros. En este contexto, se firma el Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Madrid el 25 de julio de 2001, que estudiaremos junto a otros instrumentos internacionales entre ambos países, que guardan relación con los flujos migratorios que proceden de Marruecos. Pero esto no significa que exista una situación de privilegio o excepcional para los tra-

<sup>10</sup> El Plan GRECO fue aprobado por Resolución de 17 de abril de 2001 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Contiene 4 líneas básicas que se desarrollarán en 23 acciones a través de 72 medidas concretas. El texto puede consultarse en <http://www.reicaz.es/extranjeria>.

bajadores marroquíes que pretenden trabajar en España. Están sometidos a las condiciones generales previstas para el acceso (visado) y la pretensión de realizar una prestación laboral (permiso de residencia y permiso o autorización de trabajo).

Ahora bien, las especiales y singulares relaciones existentes con el país vecino, han propiciado el establecimiento de una red de acuerdos y convenios a través de los cuales se pretende, entre otros objetivos, conseguir una gestión ordenada de los flujos migratorios laborales. Y, en todo caso, como veremos, los acuerdos sirven para ser considerado trabajador preferente de cara a optar al contingente anual que, cuando proceda, aprueba el Gobierno español.

## **2. El particular marco convencional entre España y Marruecos para ordenar la migración laboral.**

Datos publicados en la prensa nacional en el año 2000, nos han permitido completar nuestra percepción sobre la importancia de la presencia en España de inmigrantes de origen musulmán.<sup>11</sup> Según esas noticias, la inmigración magrebí ha disparado el censo de musulmanes entre nosotros hasta el medio millón de personas incluyendo los que carecen de documentación. Si localizamos el punto de mira en nuestra frontera Sur, aún aparecen elementos particulares que llaman nuestra atención como son, de un lado, que en nuestra comunidad autónoma se detecta la presencia más alta de ciudadanos marroquíes que se identifican como inmigración laboral por cuenta ajena, frente, por otro lado, a la existencia de una llamativa concentración en la llamada "milla de oro" de súbditos de Arabia Saudí. Junto a éstos, es muy importante asimismo la cifra de alrededor de 80.000 musulmanes establecidos en Ceuta y Melilla. En consecuencia, tanto por el número de personas originarias del Magreb que ya están asentadas, como por la proximidad geográfica de su lugar de procedencia, entre Marruecos y España tiene que haber unas relaciones especialmente singulares.

Ello explica, desde luego, que exista una amplia red de acuerdos y convenios bilaterales que versan sobre aspectos muy diversos pero, de

<sup>11</sup> Datos obtenidos en información publicada en El País el domingo 1 de octubre de 2000 bajo el título "Musulmanes moderados y fundamentalistas se enfrentan por el control del Islam en España".



manera destacada, se encuentran los relacionados con el flujo migratorio. De casi una centena de compromisos internacionales suscritos entre ambos, cabe destacar, a los efectos, el Tratado de paz y amistad firmado el 26 de abril de 1860,<sup>12</sup> el Canje de notas sobre supresión de visados de los pasaportes diplomáticos y oficiales de 10 de junio de 1964, el Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación de 4 de julio de 1991,<sup>13</sup> el Acuerdo relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente firmado el 13 de febrero de 1992,<sup>14</sup> el Acuerdo en materia de permisos de residencia y trabajo que se firma el 6 de febrero de 1996<sup>15</sup>, el Acuerdo Administrativo relativo a los trabajadores de temporada firmado en Madrid el 30 de septiembre de 1999 y, recientemente, el antes aludido Acuerdo de aplicación provisional sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Madrid el 25 de julio de 2001<sup>16</sup>.

Junto a este elenco de acuerdos bilaterales, es obligado también llamar la atención sobre la incidencia que la jurisprudencia comunitaria puede tener en orden a fijar el alcance de la eficacia directa de algunos acuerdos y otros compromisos internacionales celebrados entre las Comunidades Europeas y países terceros.<sup>17</sup> En particular, en la presente ocasión, debemos hacer mención del Acuerdo Euro-Mediterráneo de 26 de febrero de 1996 por el que se crea una asociación entre aquélla y el Reino de Marruecos.<sup>18</sup> En el Título VI bajo la

rúbrica “cooperación social y cultural” se incluye un capítulo dedicado a las “disposiciones relativas a los trabajadores” y en el artículo 64 leemos que:

“Cada uno de los Estados miembros concederá a los trabajadores de nacionalidad marroquí empleados en su territorio un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a sus propios nacionales, en lo que respecta a las condiciones de trabajo, remuneración y despido.<sup>19</sup>

Todo trabajador marroquí autorizado a ejercer una actividad profesional asalariada en el territorio de un Estado miembro con **carácter temporal**, se beneficiará de lo dispuesto en el apartado 1 respecto a las condiciones de trabajo y remuneración.

Marruecos concederá el mismo régimen a los trabajadores nacionales de los Estados miembros empleados en su territorio.”

El artículo 65, por su parte, trata de manera pormenorizada aspectos relacionados con la reagrupación familiar y las prestaciones de la seguridad social que, en todo caso, también se inspiran en el principio de trato recíproco.

Si reparamos en las fechas de las firmas -tanto del convenio bilateral España-Marruecos como el

<sup>19</sup> Sobre el alcance del efecto directo de esta expresión puede verse, entre otras esgrimidas en la propia sentencia, la emitida por el TJCE de 2 de marzo de 1999 en el asunto C-416/96, a propósito de la invocación del párrafo primero del art. 40 del Acuerdo de Cooperación CEE-Marruecos de 1976, realizada por un particular, Mour Eddline El-Yassini, de nacionalidad marroquí, frente a la resolución denegatoria de renovación de su permiso de residencia en el Reino Unido. Frente a élla, el Tribunal declara que “debe interpretarse en el sentido de que, en principio, no impide que el Estado miembro de acogida deniegue la renovación del permiso de residencia de un nacional marroquí, a quien haya autorizado a entrar en su territorio y a ejercer en él una actividad laboral por cuenta ajena, durante todo el tiempo en que el interesado disponga de ese empleo, en la medida en que el motivo inicial para el reconocimiento de su derecho de residencia no subsista cuando expire la validez de su permiso de residencia.

El resultado sólo sería distinto en el supuesto de que, por existir motivos de protección de un interés legítimo del Estado, como son las razones de orden público, de seguridad y de salud públicas, dicha denegación tuviera como efecto volver a cuestionar el derecho al ejercicio efectivo de un trabajo conferido al interesado en ese Estado mediante un permiso de trabajo debidamente expedido por las autoridades nacionales competentes por un período más largo que el correspondiente al del permiso de residencia. Incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar si éste es el caso.”

<sup>12</sup> *Gaceta de Madrid* de 5 de junio de 1860.

<sup>13</sup> *BOE* de 26 de febrero de 1993.

<sup>14</sup> *BOE* de 25 de abril de 1992.

<sup>15</sup> *BOE* de 28 de mayo de 1996.

<sup>16</sup> Es uno de los seis acuerdos bilaterales migratorios suscritos por España con la intención de ordenar los flujos migratorios laborales. Los cinco restantes se han firmado con Colombia, Ecuador, República Dominicana, Rumanía y Polonia. Los textos pueden ser consultados en la dirección [www.reicaz.es](http://www.reicaz.es)

<sup>17</sup> Sobre el concepto puede verse J. DíEZ-HOCHLEITNER, *La posición del Derecho internacional en el Ordenamiento comunitario*, McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 51-62.

<sup>18</sup> Acuerdo Euro-Mediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos por otra, hecho en Bruselas el 26 de febrero de 1996. *BOE* de 1 de marzo de 2000. Su precedente era el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos firmado el 27 de abril de 1976, aprobado mediante Reglamento núm 2211/78 del Consejo de, 26 de septiembre de 1978.

de asociación de la CEE-, observaremos que coincide en el tiempo con la aprobación del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero por el que se modificó el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.<sup>20</sup> Según la propia Exposición de Motivos, entre las razones que justificaban el cambio –se refiere al texto del primer Reglamento de ejecución de la Ley que era de 1986- destacan los compromisos internacionales suscritos por nuestro país especialmente respecto del Tratado de la Unión Europea, las disposiciones aprobadas en desarrollo del mismo (admisión de trabajadores extranjeros, reagrupación familiar, etc.), y el Convenio de aplicación de Schengen.<sup>21</sup> De éste, se deriva un cambio significativo en materia de visados y de control de entradas de extranjeros.

En el seno de la Unión, se comienza a hablar de forma más enfática de la necesidad de ir estableciendo las bases para una política europea común sobre inmigración y se llega, de hecho, a la incorporación de un nuevo Título – el (IV)- en el Tratado de Amsterdam que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, denominado “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” que han estado presente en las recientes cumbres celebradas en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999<sup>22</sup>, y que culminan en la de Sevilla el pasado 21 y 22 de junio.

### 2.1. Los Acuerdos con Marruecos de 1996 y 1999: dos instrumentos de escasa aplicación

En ese contexto de *policies* europeas en temas migratorios y de control de las fronteras, se produjo la firma del Acuerdo bilateral entre España y Marruecos el 6 de febrero de 1996, “deseosos

<sup>20</sup> BOE de 23 de febrero de 1996; correc. err. en BOE de 2 de abril de 1996.

<sup>21</sup> Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991. BOE de 5 de abril de 1994; correc. err. BOE de 9 de abril de 1994 y Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, hecho en Oporto el 2 de mayo de 1992, BOE de 25 de enero de 1994.

<sup>22</sup> Conseil Europeen-Tampere, 15-16 de octubre 1999. Conclusiones de la Presidencia.

de regular de una manera satisfactoria y duradera la situación de la comunidad marroquí en España y de la comunidad española en Marruecos en lo relativo a los permisos de residencia y de trabajo”.

El problema que nos plantea la redacción del Acuerdo, es que a pesar de que en su objeto se alude de manera explícita a los permisos de residencia y de *trabajo*, en el texto sólo se menciona el permiso de residencia sobre el que se acuerda que su duración estará basada en el principio de reciprocidad. Si tenemos en cuenta que, salvo en los casos en que se pueda demostrar que se poseen medios económicos suficientes para residir en nuestro país, es imprescindible la obtención del permiso de trabajo de forma simultánea, es claro que el alcance de este Acuerdo no sirve de mucho a la hora de gestionar la inmigración laboral marroquí.

Se garantiza -con explícita exclusión de los temporeros-, el sucesivo acceso a los distintos permisos de residencia que pueden llegar a cubrir una residencia regular y continuada de seis años a partir de lo cual, se dice, “accederán” a un permiso permanente que tendrá que ser renovado cada cinco años sin estar subordinado a la situación del empleo que prevalezca en uno u otro país. En este sentido, dichas condiciones particulares podrían alcanzar a los temporeros, si el concepto es susceptible de ser incorporado a la expresión que utiliza el párrafo 2 del art. 64 del Acuerdo Euro-Mediterráneo en el que se alude a “todo trabajador marroquí autorizado a ejercer una actividad profesional asalariada de un Estado miembro con carácter temporal”.

Especial mención merece, igualmente, el Acuerdo Administrativo relativo a los trabajadores de temporada que fue sometido a la firma el 30 de septiembre de 1999 cuando era ministro de Empleo y Asuntos Sociales D. Manuel Pimentel y por parte marroquí estaba al frente del Ministerio del Desarrollo Social, la Seguridad Social, el Empleo y la Formación Profesional el Sr. Khalid Alioua. Desde su articulado, se establecen las bases para que por las autoridades competentes -concretadas en el propio Acuerdo en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, por parte española, y el Departamento del Empleo perteneciente al Ministerio del Desarrollo Social, por parte marroquí-, se coordine e intercambie la pertinente

información que permita que prosperen aquellas iniciativas cuyo propósito sea, precisamente, organizar el traslado y alojamiento de trabajadores temporeros cuyos contratos se formalizarán en los países de origen.

Según lo difundido por los medios de comunicación en esa época, la organización agraria ASAJA de Almería fue pionera en la puesta en práctica de ese procedimiento con objeto de atender el inicio de la campaña agrícola en la provincia. En concreto, se contrataron en origen 200 trabajadoras marroquíes para el sector del manipulado. Pero la experiencia no puede considerarse plenamente positiva en tanto que un porcentaje de esas trabajadoras, “desapareció” poco antes del término de sus contratos para evitar el regreso forzoso a Marruecos.

En el art. 2 se define su ámbito de aplicación material siendo considerado trabajador temporero “el ciudadano marroquí que haya emigrado a España, en el marco del presente Acuerdo, y sea titular de un contrato de trabajo de una duración no superior a nueve meses”. De hecho, deben existir ofertas de trabajo que pueden ser *nominativos* o *no nominativos* o *genéricos*. En el primer caso, la oferta se comunicará a los propios interesados y serán ellos los que se ocupen de los trámites, mientras que en el segundo, serán receptoras las autoridades españolas a través de la Consejería Laboral y de Asuntos Sociales de la Embajada de España que lo comunicarán a las autoridades marroquíes.

Los candidatos deben tener entre 18 y 46 años y conocerán el tiempo de duración del contrato, las condiciones de trabajo, salarios, alojamiento y retribución en especie. Asimismo, deben ser informados de las fechas en las que, si son seleccionados, deben llegar a su lugar de trabajo en España. La selección profesional se efectúa por una comisión mixta en locales facilitados por las autoridades marroquíes. Los trabajadores seleccionados firmarán un contrato de trabajo y obtendrán un documento de viaje. Se les tiene que facilitar el visado en el que se hará constar su finalidad y la duración de la estancia.

En términos generales, el Acuerdo propicia la gestión ágil de los trámites administrativos, prevé que se busque financiación para el transporte (los gastos de traslado desde Marruecos estarán a cargo del empleador) y las autoridades competentes

españolas les tienen que dotar de sus permisos correspondientes a la permanencia y el trabajo y velarán para que cuenten con un alojamiento adecuado.

Junto a otras cuestiones estrictamente laborales en las que se señala el sometimiento a las condiciones de los convenios colectivos o, en su defecto, a la legislación española, hay que subrayar la previsión de un factor de preferencia de cara a la solicitud de un permiso de trabajo anual para aquel trabajador marroquí que haya trabajado en España como temporero durante cuatro años, sea o no de manera consecutiva.

El Acuerdo se firmaba para un periodo de aplicación de tres años a contar desde la fecha en que se produjo la misma, y se renovaría cada tres años salvo denuncia notificada tres meses antes de cada vencimiento. Desconocemos si la denuncia se ha producido pero, evidentemente, su texto ha quedado implícitamente derogado por el que se ha firmado recientemente. Por tanto, no parece que ninguno de los instrumentos considerados en este apartado haya estado muy presente en la ordenación de los flujos migratorios laborales.

Por otra parte, al considerar la realidad sociológica que representa la integración en nuestro país de personas originarias de Marruecos, hay que tener presente la existencia de otros instrumentos internacionales que deben facilitar las relaciones de los particulares en el plano jurídico. Entre estos compromisos internacionales, cabe citar los diversos Convenios bilaterales sobre Seguridad Social<sup>23</sup>, los Convenios sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución judicial en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores de 30 de mayo de 1997,<sup>24</sup> y el de la misma fecha de cooperación judicial en materia civil, mercantil y administrativa<sup>25</sup>.

## **2.2. El Acuerdo sobre mano de obra de 2001: un compromiso pendiente de aplicación**

El 25 de julio de 2001 se firma en Madrid el Acuerdo de aplicación provisional sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Ma-

<sup>23</sup> Lo más reciente en la materia es el Protocolo adicional al Convenio modificando el Convenio general de seguridad social de 8 de noviembre de 1979. El Convenio aparece publicado en BOE de 13 de octubre de 1982.

<sup>24</sup> BOE de 24 de junio de 1997.

<sup>25</sup> BOE de 25 de junio de 1997.



rruecos. El recurso a este compromiso de carácter internacional tiene diversos precedentes en nuestras relaciones con el país vecino, como acabamos de comprobar. No obstante, en la presente ocasión las autoridades españolas llevan a cabo la iniciativa en un contexto muy definido por las directrices comunitarias<sup>26</sup>: llegada ordenada de trabajadores extracomunitarios a los países de la Unión; el retorno como parte integral de una política comunitaria global de inmigración y asilo; aproximación y refuerzo de la cooperación en materia de retorno entre los Estados miembros; hacia una política común de readmisión y la cooperación al desarrollo de los países que padecen fuertes migraciones.

El Acuerdo con Marruecos no es el único que España ha preparado en este nuevo escenario. En total son seis los acuerdos firmados: cuatro de ellos en el 2001 que comienzan con Colombia el 21 de mayo,<sup>27</sup> al que le sigue unos días después (el 29) el de Ecuador, y, algo más distanciados en el tiempo, se firman los alcanzados con Marruecos (el 25 de julio) y (el 17 de diciembre) con la República Dominicana. El año 2002 se estrena firmando con Rumania el día 23 de enero y, recientemente, el 21 de mayo, se termina por firmar el de Polonia.

Pero como es conocido, el Acuerdo con Marruecos no ha podido ser aplicado debido al conflicto diplomático que se inició cuando el Embajador marroquí fue llamado a consultas en octubre de 2001, sin que aún se hayan restablecido relaciones diplomáticas normalizadas entre ambos Estados. Esta circunstancia provoca un grave perjuicio para las expectativas de los trabajadores marroquíes, en tanto que no se están pudiendo beneficiar de las ventajas contenidas en el texto.

Éste, llama la atención respecto de los demás por su diferente denominación –Acuerdo sobre “mano de obra”; de “regulación y ordenación de flujos migratorios laborales”, el resto-. La explicación la podemos encontrar en el hecho de que en el Acuerdo con Marruecos no aparece el capítulo dedicado tanto al retorno voluntario como a la readmisión. Y ello, a pesar de la importancia, como acabamos de ver, que otorga la Unión Europea a este aspecto. Por otro lado, es importante aclarar

<sup>26</sup> Vid. el *Libro Verde* presentado por la Comisión *relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales*. Bruselas, 10.04.2002, COM (2002) 175 final.

<sup>27</sup> Todos los acuerdos se pueden consultar en la dirección [www.reicaz.es](http://www.reicaz.es).

que la situación no se cubre con el Acuerdo bilateral entre España y Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, de 13 de febrero de 1992<sup>28</sup>. Aquí, el ámbito de aplicación (art. 1) se limita a los nacionales de países terceros que hubieren entrado ilegalmente en el territorio del Estado requirente (España), procedentes del territorio del Estado requerido (Marruecos). Por tanto, la admisión por éste de los que considere que son nacionales suyos, responde a una cooperación informal inspirada, si queremos, en la obligación internacional que tienen los Estados de admitir a sus propios nacionales, pero, por el momento, no existe un marco normativo vinculante.

La estructura sigue la sistemática de los restantes y contrasta con la del Acuerdo administrativo de 1999 por ser más pormenorizada aunque, en definitiva, la finalidad es la misma. Se trata de dar preferencia a los trabajadores marroquíes para optar al contingente anual que se establezca por el Gobierno español con el compromiso de retornar al término del contrato. Para el cumplimiento de este objetivo el Acuerdo parte de un capítulo preliminar en el que se establecen las autoridades competentes y el ámbito de aplicación personal. Son trabajadores migrantes “los ciudadanos marroquíes autorizados para ejercer una actividad remunerada por cuenta ajena en el territorio español” (art. 2).

Los cinco capítulos de los que consta se refieren a: comunicación de las ofertas de empleo; evaluación de las condiciones profesionales requeridas, viaje y acogida de los trabajadores migrantes; derechos y condiciones de los trabajadores marroquíes en el ámbito de la protección social y del empleo; disposiciones especiales relativas a los trabajadores de temporada y, finalmente, a las disposiciones de aplicación y coordinación.

El capítulo dedicado a establecer disposiciones adjetivadas como *especiales* para los trabajadores de temporada, reproduce casi literalmente los términos del art. 78 del Reglamento de ejecución que regula los permisos de trabajo de temporada. No obstante, desde el tenor de los acuerdos sí merece la pena resaltar algunas diferencias que pueden afectar al tipo de permiso que se puede conseguir dentro de los considerados de tempo-

<sup>28</sup> BOE de 25 de abril de 1992; correc. err. en BOE de 30 de mayo.

rada en dicho precepto. El art. 78 distingue un tipo A y el tipo T. El primero, "autoriza la realización de actividades de duración limitada, entre ellas, el montaje de plantas industriales o eléctricas, construcción de infraestructuras, edificaciones y redes de suministro eléctrico, gas, ferrocarriles y telefónicos, instalaciones y mantenimientos de equipos productivos, así como su puesta en marcha y reparaciones. Podrá limitarse a una actividad y ámbito geográfico concretos. Su duración coincidirá con la del contrato de trabajo, con el límite de un año. Podrá prorrogarse en función de la duración de la actividad".

Por su parte, el tipo T "autoriza la realización de actividades o servicios de temporada o campaña y podrá limitarse a una actividad y ámbito geográfico concretos. Su duración coincidirá con la del contrato de trabajo, no pudiendo exceder de nueve meses, dentro de un período de doce meses consecutivos".

Entre ambos tipos de permisos de temporada se observa que, mientras el primero puede durar hasta doce meses y ser objeto de prórroga, el segundo tiene el límite de nueve meses y no está contemplada la prórroga. Estas diferencias, pues, tienen cierta importancia según las definiciones que del concepto de trabajadores de temporada se haya hecho en los acuerdos. De hecho, hay matices que apuntan a una y otra categoría de trabajador de temporada. En el caso del Acuerdo con Marruecos, por ejemplo, la definición, se expresa en términos que permiten incluir a trabajadores tanto para el tipo A como para el T "actividades de temporada o de actividades relacionadas con períodos determinados" (art. 11).

Por razones evidentes de proximidad geográfica, los trabajadores marroquíes deben encontrar en el marco del presente Acuerdo un cauce oportuno para concretar su proyecto migratorio en condiciones de regularidad administrativa. Al tiempo, el Gobierno español, en colaboración con el de Marruecos, deben hacer el necesario esfuerzo (mayor información, más personal en los consulados, comprensión mutua de las dificultades del control fronterizo...) para conseguir el objetivo perseguido.

Como se ha anunciado en la pasada cumbre de Sevilla, será la Unión Europea la que negocie en lo sucesivo para establecer el marco jurídico de doble dirección: facilitar la llegada de trabajadores

inmigrantes y, al tiempo, asegurar su repatriación cuando proceda. El aviso de que se podrán adoptar sanciones —con más o menos alcance—, contra los países que la propia Unión Europea determine que no adoptan medidas suficientes para controlar la salida desde sus territorios de inmigrantes que carezcan de documentación para trabajar en Europa, puede poner singularmente a Marruecos frente a un difícil reto del que sólo puede salir airoso si recibe la suficiente ayuda logística y económica.

## V. NOTAS FINALES

Llegados hasta aquí, sólo unas líneas para subrayar la singularidad de la inmigración marroquí y de su marco jurídico de regulación. En orden al primero de los aspectos, resulta incuestionable que hablamos del grupo de personas extranjeras más numeroso que se asienta en España y, particularmente, en la provincia de Almería. Según los datos facilitados por la Oficina de Extranjeros de nuestra ciudad, a fecha de 13 de septiembre de 2000, los inmigrantes marroquíes sometidos al régimen general de extranjería censados en nuestra provincia ascendía a 19.113 personas.

En cuanto a las cifras que, hasta esa fecha, se tienen del proceso extraordinario de regularización, llama de nuevo la atención y destaca la importancia que la inmigración marroquí tiene entre nosotros, puesto que, de un total de 20.787 peticiones de regularización, 10.333 correspondían a súbditos de Marruecos.

En cuanto al marco jurídico, hemos dicho que se someten al régimen general de extranjería, si bien, a través de los instrumentos internacionales firmados al efecto, obtienen un trato preferente para acceder al contingente anual, salvo que, por razones de matrimonio o parentesco familiar, puedan acogerse al régimen comunitario<sup>29</sup>.

Las líneas fundamentales del derecho vigente, apuntan al criterio de equiparar en derechos a los extranjeros con los nacionales en la medida en que tengan una situación administrativa sujeta a los

<sup>29</sup> Real Decreto 766/1992, de 28 de junio, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y otros Estados Partes en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, modificado por el Real Decreto 737/1995, de 5 de mayo. *BOE* de 30 de junio de 1992; correc. err. en *BOE* de 18 de noviembre de 1992 y 5 de junio de 1995.

presupuestos de la Ley. Y estos presupuestos mantienen la exigencia de visado y, en su caso, de los permisos de residencia y de trabajo. Tratándose, no obstante, de ciudadanos marroquíes, el mapa de convenios existente debería servir para facilitar las relaciones de éstos en el plano jurídico

y frente a las distintas administraciones. Hasta el momento, sin embargo, queda patente que resta un largo camino por recorrer, a pesar de que las bases jurídicas para que los resultados se produzcan, ya estén trazadas.