

ASPECTOS ECONÓMICOS EN EL DERECHO ESPAÑOL DE EXTRANJERÍA AFECTANDO A LAS PERSONAS FÍSICAS DE ORIGEN NO COMUNITARIO

Emilio Martínez Miguel

La figura del extranjero, mayoritariamente de origen africano y, en menor medida asiático, ha cobrado una triste actualidad de la que se hacen eco, con notable frecuencia, los medios de comunicación social. Se diría que los viejos demonios del racismo rebrotan cíclicamente poniendo a prueba la capacidad de las democracias occidentales para hacer factor de realidad el carácter universal de los derechos humanos.

En cualquier caso, la xenofobia se ha convertido en gran tema de debate — sin duda con las notas excesivas de pasión de las que nunca se desprenden estas cuestiones «clásicas»— en países como Francia, Italia, Gran Bretaña o Alemania, llegándose incluso a discutir en el Parlamento Francés una ley que penaliza a los funcionarios que adopten decisiones movidos por el racismo. España es, al menos aparentemente, ajena a este problema aunque ciertos datos¹, obligan a mantener reservas frente a la anterior afirmación. No cabe duda, sin embargo que la cuestión de la presencia de extranjeros en España no es comparable en cuanto a sus perfiles con la de los países citados, así por ejemplo, hemos recibido en el último trienio 1987-90 un promedio de cincuenta y cuatro millones de visitantes foráneos² que, en buena medida, sustentan un importante sector económico (turismo en general) reportando unos ingresos medios para igual periodo de unos dieciseis mil millones de dólares³, por contra y por diversas razones, no hemos

¹ Véanse al respecto las sucesivas noticias recogidas por la prensa escrita de distintos brotes racistas que se suceden en nuestra geografía. Por su carácter de artículos de «opinión», ponemos como ejemplo los aparecidos en los suplementos dominicales —páginas interiores— de el Diario «El País», de los días 17/IV/88 y 8/I/89.

² Anuario El País, 1990, pág. 364.

³ Ibid.

recibido en las últimas décadas contingentes homogéneos de extranjeros que se hayan asentado en nuestro territorio con afán de permanencia.

Pero si existe una nota distintiva en el debate al que hemos aludido, es la de que las razones que se enarbolan son de naturaleza eminentemente política⁴ por oposición a los más frecuentes y tradicionales argumentos que muestran una preocupación, sincera o inducida, por la competencia que, en un limitado mercado de trabajo ofrecen los extranjeros frente a los nacionales.

Precisamente este último extremo es el objeto del presente trabajo teniendo en cuenta, en ausencia de datos y estudios conocidos al respecto, las siguientes premisas: a) que la fuerza de trabajo de un colectivo de personas es, en sí misma, un factor económico, máxime si está formado por personas jóvenes en su mayoría y, consecuentemente de menores costos para el Estado que si se tratase de niños y/o ancianos. b).- Que las propias circunstancias de la condición de emigrante —olvidando la infinidad de razones que pueden obligar a una persona a abandonar su país de origen— haden que nos encontremos ante unas personas que encaran su trabajo con intensidad, voluntad de ahorro y con una escasa conflictividad laboral. c).- Que se ha de deshechar la idea de que los extranjeros «quitan» trabajo en la medida en que la economía crece y a este crecimiento contribuye, entre otro factores, la productividad de los empleados con lo que, y en este sentido, la presencia de unos trabajadores con las características antedichas, contribuye a corto plazo a incrementar la oferta de empleo. d).- Que la mano de obra extranjera, sobre todo la no cualificada, tiende a ocuparse en aquellos empleos no deseados por los nacionales con lo que, no sólo no existe oposición de intereses, sino que se permite atender determinados sectores de la actividad económica. e).- En sentido contrario tampoco podemos olvidar que un número incontrolado de extranjeros en el territorio de un país, unido a carencias en su Administración para encauzar a este colectivo hacia los sectores de producción y áreas geográficas donde su fuerza de trabajo sea más necesaria, puede muy bien ser causa de problemas sociales al crear bolsas de marginación o, en el polo opuesto, generar una serie de prácticas empresariales a la búsqueda expresa de contratar extranjeros «ilegales» a fin de mantener unas relaciones laborales próximas al esclavismo. En este sentido resultan aleccionadoras alguna de las conclusiones del «informe preliminar» de la relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, donde entre otras, se señala como causa de la inmigración ilegal en los EE.UU. «... la presión de ciertos grupos económicos que impiden que el Congreso apruebe una ley por la que se castigue al empleador que contrata a trabajadores en situación irregular»⁵.

Con estos antecedentes interesa examinar cuales son los mecanismos que en el campo del derecho ofrece la Ley española para encauzar y controlar la presencia de inmigrantes de origen extra-comunitario en nuestro territorio, que se resumen básicamente en tres apartados: a).- los controles y requisitos para la entrada;

⁴ Claro ejemplo de lo anterior lo constituye en Francia la actividad política del «Frente Nacional».

⁵ «Explotación de la mano de obra por medio del tráfico ilícito y clandestino». Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, E/CN. 4/Sub. 2/L.640, Noviembre de 1975, pág. 17.

b).- los requisitos para la concesión de permisos de trabajos ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena y, c).- los mecanismos de sanción frente a situaciones irregulares del inmigrante o, en su caso, del empleador que contrata a extranjeros en situación irregular. Se ha de tener bien presente que los problemas que suscitan estas cuestiones están llamadas a ser en España de permanente actualidad, con tendencia a incrementarse, en atención a los siguientes datos: España es la puerta natural de acceso a Europa para los nativos de África, continente en plena expansión demográfica convirtiéndose, además, en frontera única de la C.E.E en el horizonte de 1993; la profunda crisis económica que vive toda América Latina hace previsible que las oleadas de exiliados políticos de la década de los setenta, se conviertan en exiliados económicos en los años noventa y por último, con carácter general, se ha de retener el dato de que España continúa siendo un país turístico, lo que añade problemas específicos para un adecuado control sobre la presencia de los extranjeros en el territorio.

1. Los controles y requisitos para la entrada del trabajador inmigrante⁶

Según se desprende de los Capítulos I de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de Julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (LOE, en adelante) y del Real Decreto 1119/86, de 26 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la anterior Ley (Reglamento, en adelante)⁷, cualquier extranjero tiene la posibilidad de acceder al territorio nacional siempre y cuando lo haga por los lugares establecidos al efecto, no pese sobre él una expresa prohibición de ingreso, ostente la documentación requerida y disponga de medios económicos suficientes que le permitan costear su estancia en nuestro país.

Dejando a un lado las cuestiones del lugar de entrada y las posibles prohibiciones, centrémonos en las exigencias de documentación y medios económicos en la medida en que contienen algunas especialidades para aquellos que pretenden acceder al territorio a fin de desempeñar un determinado trabajo.

1.a. La documentación

Tradicionalmente los documentos imprescindibles para entrar en el territorio eran el pasaporte, o el título de viaje, o cualquier otro documento considerado válido para tal fin en virtud de los Convenios Internacionales de los que España fuese parte.

⁶ Utilizamos el término inmigrante en sentido amplio, haciéndole coincidir con el de trabajador extranjero contenido en el art. 31 del Real Decreto 1119/86: «... toda persona física que, careciendo de nacionalidad española, ejerza en España una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia o ajena».

⁷ Ambas normas fueron publicadas respectivamente en los B.O.E. de 3 de Julio de 1985 y de 12 de Junio de 1986.

Como señalaba el profesor Fernández Rozas ⁸ «...el visado ... es en la actualidad un formulismo en franca regresión ... tras la guerra civil la regla de base era la exigencia del visado, pero esta ha ido progresivamente desapareciendo hasta convertirse en una excepción...» ⁹.

Por el contrario, la normativa en vigor ha vuelto a poner de actualidad este requisito y, junto a una política de denuncia de los acuerdos sobre su supresión seguida por el Estado Español a partir de 1986, el visado se ha convertido en una de las piezas maestras sobre las que descansa la nueva legislación, y ello con una doble finalidad: situar los controles administrativos de entrada más allá de las fronteras y predeterminar, a través de su contenido, las modalidades de permanencia del extranjero una vez se encuentre en el interior. Así, los términos del art. 12.2 L.O.E., no deja lugar a dudas al señalar que «los pasaportes y títulos de viaje (documentos destinados a acreditar la personalidad de su titular) de los extranjeros que pretendan entrar en territorio español deberán ir provistos del correspondiente visado...». Y es que el visado, en un análisis conjunto de Ley y Reglamento, es el primero de una serie de actos y controles administrativos a que se va a ver sometido el no nacional hasta llegar a consolidar su permanencia en España; en la mente del legislador está que si un extranjero atraviesa la frontera provisto, por ejemplo, de un visado de tránsito o de un visado limitado, no pueda, desde el territorio, solicitar un permiso de residencia —tenga o no la pretensión de ejercer una actividad lucrativa— ¹⁰, pues tendría que estar provisto bien de un visado de estancia, bien de uno de residencia para, con esos requisitos, poder ir obteniendo los sucesivos permisos que culminan en el llamado permiso de residencia especial cuya duración máxima es de diez años ¹¹.

Sentada esta correlación entre visado obtenido y habilitación para solicitar posteriormente un determinado permiso de estancia inicial, prórroga de la misma o residencia ¹², en caso de existir una voluntad en el extranjero no sólo de permanecer en España, sino también de trabajar en ella, teóricamente ha de repetirse idéntica correlación ¹³.

Pues bien, el único tipo de visado entre las múltiples y variadas clases que se preven en el texto del Reglamento ¹⁴, que habilita de forma expresa (con el alcance que luego se dirá) para trabajar en España, es el llamado visado de residencia ¹⁵.

⁸ Fernández Rozas, J. Carlos: «Derecho Internacional Privado» (obra colectiva), Vol. I, pág. 190, Oviedo 1984.

⁹ Para un estudio de los Convenios, Canjes de Notas y listado de los países con los que España mantenía, al menos hasta 1986, acuerdos sobre supresión de visados, véase la obra «Nacionalidad y Extranjería», Rigo Vallbona, José, Ed. Bosch, Barcelona 1985.

¹⁰ Conclusión que se extrae de la interpretación conjunta de los apartados 1 a 4 del art. 6 en relación con el apartado 2.a. del art. 17 del Reglamento.

¹¹ Cfr. art. 21.1.c. del Reglamento.

¹² Cfr. Capítulo II del Reglamento.

¹³ Cfr. art. 15 L.O.E.: Título III L.O.E. y Capítulo III Reglamento.

¹⁴ Para un estudio de las clases y tipos de visado véase la obra «La extranjería en el sistema español de Derecho Internacional Privado», Espinar Vicente, José María. Ed. TAT, Granada, 1987, págs. 68 a 76.

¹⁵ Art. 7.3 del Reglamento.

Si la solicitud de todos los visados tiene en común, como regla general, el hacerse ante la representación diplomática u Oficina Consular española dentro de cuya demarcación resida el extranjero donde deberán cumplimentarse los impresos oficiales previstos al efecto, cuando se trata de un visado de residencia para ejercer una actividad lucrativa, el procedimiento a seguir se complica con unos trámites necesariamente lentos y de una finalidad poco precisa¹⁶: el Jefe de la Oficina Consular remite la documentación al Ministerio de Asuntos Exteriores que, a su vez, requerirá informe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en paralelo, sin que se precise si corresponde a Exteriores o a Trabajo, se comprobará ante el Ministerio del Interior o, en su caso, ante Justicia, si el solicitante no tiene prohibida la entrada en España. El Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, emitirá informe o resolverá, en un sentido y otro, sobre la solicitud, hecho lo cual, comunicará su informe o decisión al Consul por conducto del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Si la práctica habitual de la Administración Española en esta materia al menos, no reúne los requisitos de celeridad deseables¹⁷, el trámite descrito puede desalentar, por su duración, a cualquiera. Pero, si además tenemos en cuenta que la concesión de este visado, —o de cualquier otro—, no vincula al Ministerio del Interior para autorizar la entrada y otorgar el correspondiente permiso de residencia con base a dicho visado¹⁸, que además su denegación no necesita ser motivada y que tanto para éste caso como para su concesión, se tendrá en cuenta una razón tan evanescente y de difícil control como el interés del Estado español y de sus nacionales¹⁹, se pone por primera vez en evidencia la inseguridad jurídica en que se mueven tanto el extranjero como el empleador que quiere contratarle.

Si este mecanismo de acceso al territorio y al mercado de trabajo se extrae de una simple lectura de los textos normativos, no sucede lo mismo cuando el extranjero pretende realizar un trabajo de corta duración —trabajos de temporada o para obra determinada, por ejemplo— o cuando, una vez en el territorio y tras una temporada más o menos larga de permanencia para la que vino provisto del correlativo visado, decide emprender una actividad lucrativa por cuenta propia o atender, en su caso, una oferta de empleo.

En el primero de los supuestos no queda nada claro cual es el tipo de visado que ha de solicitar aunque la lógica indica que, dado que su intención no es la de residir²⁰, deberá obtener o un visado limitado o un visado ordinario²¹ haciendo manifestación expresa, aunque la norma no lo diga, de su voluntad de trabajar.

¹⁶ «la extranjería en el sistema español de Derecho Internacional Privado»... op. cit., pág. 75.

¹⁷ Véanse los informes anuales correspondientes a los años 1987 y 1989 del Defensor del Pueblo ante el Congreso de los Diputados. B.O. de las Cortes Generales, Serie E, núm. 109, de 8 de Junio de 1988, págs. 2884 a 2890 y, B.O.C.G., Serie E, núm. 38, de 23 de Abril de 1990, págs. 52 a 60.

¹⁸ Cfr. art. 7.6 del Reglamento.

¹⁹ Cfr. art. 12.3 L.O.E.

²⁰ El periodo mínimo de residencia se concreta en un permiso cuya validez va desde los tres meses a los dos años. Cfr. art. 21.1a. del Reglamento.

²¹ El visado limitado autoriza una estancia no superior a treinta días, mientras que el visado ordinario lo hace para un máximo de noventa. Cfr. art. 6.3 y 4 del Reglamento.

Como el procedimiento para la concesión del visado para trabajar es siempre el mismo, valen para este supuesto las opiniones anteriormente vertidas aunque, en estos casos, la lentitud de los trámites cobra una dimensión más determinante si cabe: conscientes de que no es una característica de un mercado laboral cada día más flexible, podemos admitir que la oferta de un empleo de larga duración a un extranjero pueda ser prevista, dentro de las necesidades de la empresa, con la suficiente antelación como para que los prolongados trámites administrativos no lleguen a afectar los intereses de ambas partes. Lo que no es creíble es que tratándose de una actividad de temporada, por ejemplo tareas agrícolas de recolección, se pueda prever con la suficiente antelación ni la mano de obra necesaria, ni el momento exacto en que va a ser necesaria su presencia.

No cabe duda que estas circunstancias vacían de todo contenido práctico la autorización administrativa. Tampoco dudamos en señalar que este es uno de los varios factores que generan situaciones de estancia irregular: el extranjero, provisto de un simple visado de tránsito, sencillamente se pone a trabajar arrastrando la posibilidad de verse sometido a unas condiciones de trabajo y de vida infrahumanas cuando no, a ser expulsado del territorio.

En el segundo de los supuestos nos encontramos ante un no nacional que ha entrado en España con el correspondiente visado y, durante el periodo de validez del mismo, obtenidos los correspondientes permisos de residencia (puede llevar años residiendo regularmente en España) decide solicitar un permiso de trabajo. Aplicando el sentido común, nada impediría tal posibilidad ni nada dicen al respecto la Ley o el Reglamento en términos de prohibición. Sin embargo ciertas interpretaciones administrativas, han obligado a extranjeros en la situación descrita a abandonar el territorio a fin de solicitar el correspondiente visado «para residir y trabajar» ante la Oficina Consular o representación diplomática del lugar de residencia en su país de origen²²; si además se trata de un hispano-americano (en referencia exclusiva a razones de distancia geográfica), la decisión administrativa adquiere caracteres surrealistas y se convierte en otro más de los factores que aconsejan a muchos extranjeros preferir una situación irregular antes que tener contactos con la administración²³.

1.b. Los controles económicos en el puesto fronterizo

El extranjero que, provisto de toda la documentación necesaria, se presenta en el puesto fronterizo, aún debe superar un nuevo filtro para poder acceder al territorio.

²² Informe del Defensor del Pueblo a ... relativo al año 1990, op. cit., pág. 53.

²³ En este sentido es altamente esclarecedor el siguiente dato: la entrada en vigor de la L.O.E. fue pospuesta en sucesivas ocasiones a la par que se efectuaba un notable despliegue propagadístico que perseguía el que los extranjeros en situación irregular procediesen a regularizar su situación: cuando distintas fuentes apuntaban la presencia de un número aproximado de 400.000 extranjeros en estas circunstancias, en el año 1986 se concedieron tan solo 7.500 permisos de trabajo para «regularizar» determinadas situaciones.

Cfr. Estadística de permisos de trabajo a extranjeros, 1986. Dirección General de Informática y Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1987.

Ya en 1986 el Reglamento adelantaba en su art. 11 que «los funcionarios encargados de efectuar los controles de entrada (es decir el agente de Policía o el miembro de la Guardia Civil) podrán exigir a los extranjeros, que acrediten la posesión de recursos económicos o medios de vida suficientes para su sostenimiento durante el periodo de permanencia en España», facultando al Ministerio del Interior para... «determinar la cuantía de estos recursos o medios de vida».

Por circunstancias que nos son desconocidas transcurrieron tres años hasta que Interior se decidió a regular este extremo mediante la O.M. de 22 de febrero de 1989 (B.O.E. núm. 55 de 6 de marzo).

La interpretación del sentido y finalidad de esta Orden que ofrecen círculos integrados en el Ministerio del Interior es altamente reveladora sobre la política implícita del Gobierno Español en relación a los extranjeros no comunitarios habiéndose afirmado que «los principios sobre los que se asientan son los mismos que informan el Reglamento de ejecución: discrecionalidad y excepción. Por el primero, se dota a los funcionarios encargados del control de un poder discrecional, de una facultad posibilista que pone en sus manos con total confianza la decisión de exigir acreditar o no los medios económicos... el segundo de los principios (el de la excepcionalidad) reverbera con un vigor tal que a fin de cuentas los destinatarios de la medida quedan reducidos a los nacionales de países estadísticamente más sensibles a la emigración ilegal en España y más particularmente sobre los nacionales de países con los que no existe acuerdo de supresión de visado»²⁴.

En otras palabras, estos filtros se aplicarán fundamentalmente a Africanos e Hispano-americanos. Aún aceptando las razones del legislador para introducir esta cautela, el carácter discrecional aludido, la inexistencia de plazos para aportar pruebas de que se cuenta con medios de vida, la inarticulación de medios de defensa adecuados, la introducción en definitiva de una nueva causa de prohibición de acceso al territorio que no estaba prevista ni en la L.O.E. ni en su Reglamento y, por último, el depositar la tarea de su interpretación y aplicación en funcionarios que, con carácter general, ni tienen encomendadas tales atribuciones ni se encuentran preparados para ello²⁵, hacen más que presumible la inconstitucionalidad de la O.M. al vulnerar, entre otros los principios constitucionales de legalidad y jerarquía. Afortunadamente y para el tema que nos interesa, la exigencia de acreditar medios económicos suficientes (en papel moneda, cheques de viaje, cartas de pago, etc.²⁶, queda excepcionada para quienes «... tengan pasaporte en vigor y visado especial para trabajar en España... o acrediten documentalmente la posesión de contratos debidamente formalizados para trabajar en España»²⁷.

²⁴ Estrada Carrillo, Vicente. «Extranjería». Trivium. Madrid 1989, págs. 88-90.

²⁵ El Defensor del Pueblo, en su informe de 1989, op. cit., pág. 54, se hace eco de que «En estos casos de intervenciones puntuales, se ha detectado cierta resistencia por parte de los funcionarios de fronteras encargados de estos trámites a permitir la entrada de estas personas (que venían provistos del correspondiente billete de vuelta a su país y estaban avalados por familiares que respondían económicamente de su estancia), solicitando, no el aval de familiares sino el de su embajada o consulado.

²⁶ Cfr. art. Primero 2. O.M. de febrero de 1989, B.O.E. de 6 de Marzo.

²⁷ Cfr. art. Tercero, 1. b y c de la O.M.

Pero esta medida que a primera vista parece facilitar el acceso al mercado de trabajo del extranjero debidamente documentado es, por desgracia y una vez más, un dislate jurídico que afecta a los principios de legalidad y jerarquía normativa. En primer lugar se desentierra un tipo de visado, el «especial», que no existe en el marco del Reglamento. En segundo lugar este visado tiene su origen en la circular de la Dirección General de Asuntos Consulares, núm. 2896, de 26 de abril de 1978, derogatoria de la circular 2697, de 16 de Agosto de 1966 donde se configuraba como un requisito a exigir para los extranjeros que hubieran de permanecer en España más de 90 días. Pues bien el Tribunal Supremo se pronunció en su momento sobre este requisito y el rango de la norma que lo establecía en Sentencias de 29 de Septiembre y 22 de Octubre de 1982, afirmando que tal requisito era absolutamente ilegal al chocar frontalmente con el principio de jerarquía normativa: es evidente que el contenido de estas sentencias no han sido tenido en cuenta por los asesores del Sr. Ministro a la hora de redactar la Orden Ministerial.

2. Los requisitos para la concesión del permiso de trabajo

Una vez superados los filtros gubernativos descritos, el extranjero debe obtener el correspondiente permiso de trabajo que se tramita simultáneamente al permiso de residencia²⁸. Este permiso se convierte en un requisito de derecho necesario, afectando su ausencia de nulidad la relación laboral que, de hecho, haya podido iniciarse²⁹, con independencia de que tal situación pueda ser objeto de otro tipo de sanciones.

No es este el lugar para detallar los diversos tipos de permiso de trabajo ni para profundizar en el procedimiento que para su obtención establece la norma, pero en la medida en que el hilo conductor de estas líneas es averiguar si la actuación administrativa facilita o no este tipo de contratación, si nos detendremos, en los criterios sustantivos para su concesión o denegación.

La L.O.E. establece en su artículo 18 apartado 1 que «Para la concesión y renovación del permiso de trabajo, se apreciarán las siguiente circunstancias:

- a) La existencia de trabajadores españoles en paro en la actividad que se proponga desempeñar el solicitante.
- b) La insuficiencia o escasez de mano de obra española en la actividad o profesión y zona geográfica en que se pretenda trabajar.
- c) El régimen de reciprocidad en el país de origen del extranjero».

Estos tres apartados tienen la evidente finalidad, —por lo demás común en la mayoría de las legislaciones—, de proteger prioritariamente a la mano de obra

²⁸ Cfr. art. 15.1 de la L.O.E.

²⁹ Esta tesis que ya había sido apuntada por el Tribunal Supremo en S.T.S. de 23-2-83 Ref. Ar. 849, 10-4-83. Ref. Ar. 1.137, 29-2-84 Ref. Ar. 984, quedando definitivamente asentada al pronunciarse al respecto el Tribunal Constitucional en Sentencia 107/1984 de 23 de Noviembre, Sala Segunda, BJC núm. 44.

nacional, objetivo que se refleja igualmente en el texto del Reglamento al excluir de los beneficios derivados de los programas de fomento de empleo, subvenciones o bonificaciones a los empleados que contraten extranjeros con permiso de trabajo inicial³⁰.

Sin embargo el reglamento es más explícito a la hora de señalar las causas por las cuales la autoridad laboral denegará el permiso de trabajo concretándolas entre otras de menor interés en:

— Cuando lo aconseje la situación nacional de empleo a juicio de la autoridad laboral.

— Cuando las condiciones fijadas en el contrato... fueran inferiores a las establecidas por la normativa vigente para la misma actividad, categoría y localidad.

— Cuando concorra cualquier otra causa que sea considerada motivo legítimo por la autoridad laboral, mediante resolución debidamente motivada³¹.

Reiterando como lógica y acertada, la necesidad de proteger la mano de obra nacional, lo que interesa resaltar en primer lugar, son las facultades discrecionales que se conceden a la autoridad laboral y la formulación vaga de las causas de denegación. La situación nacional de empleo no se perfila en atención a criterios objetivos: por el contrario su interpretación queda a «juicio» de la administración. Igual opinión ha de merecer esa cláusula residual y genérica, auténtica cajón de sastre, que se concreta en la expresión «cualque otra causa que sea considerada motivo legítimo...».

En cuanto a la denegación por incorporar al contrato condiciones inferiores a las establecidas por la normativa vigente, lo lógico parece hacer cumplir esta normativa en lugar de sancionar al trabajador prohibiéndole contratar, máxime cuando el propio Reglamento declara en su art. 32 «que el salario y demás condiciones de trabajo, de los extranjeros... no podrá ser inferior a los fijados por ley o convenio».

Junto a las causas de denegación, tanto la L.O.E. como el Reglamento³² tienen una serie de circunstancias que harán preferente —no se aclara en qué condiciones ni en relación a quién— la concesión del permiso al extranjero que las reúna.

Siguiendo a Miquel Calatayud³³ estas circunstancias pueden sistematizarse en atención a las siguientes razones:

a) extranjeros preferentes por razones familiares

— casados con español o española y no separados de hecho o de derecho
— que tengan a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española.

³⁰ Cfr. art. 37.2 del Reglamento.

³¹ Cfr. art. 37.4 del Reglamento.

³² Cfr. art. 18.3 L.O.E. y art. 38 del Reglamento.

³³ Miquel Calatayud, José Antonio. «Estudios sobre extranjería», Bosch, Zaragoza, 1987, págs. 174-176.

- que se encuentren ligados por parentesco de primer grado con el empresario que les contrate.

- que se trate de conyuge o hijo de un extranjero que tenga permiso de trabajo.

b) extranjeros preferentes por razones derivadas de su peculiar conexión con el territorio nacional

- quiénes hayan nacido y se encuentren legalmente en España.

- que sean residentes en España durante los últimos cinco años.

- que se trate del titular de un permiso de trabajo que pretenda su renovación.

c) extranjeros preferentes por razón de su anterior nacionalidad

- que hubieren tenido la nacionalidad española de origen y deseen residir en España.

- que sean descendientes de extranjeros que, habiendo tenido de origen la nacionalidad española, residan en España.

d) extranjeros preferentes por otras razones

- que se trate de iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatorianos y sefardíes.

- ser originario de Ceuta y Melilla y tener arraigo en las mismas.

- las personas originarias de la ciudad de Gibraltar, respecto de las actividades lucrativas, laborales o profesionales, por cuenta ajena.

- que se trate de puestos de trabajo de confianza entendiéndose por tales: los de aquellos que legalmente ejercen la representación de la empresa y los de aquellas personas a cuyo favor se hubiera extendido un poder general.

- los que realicen labores de montaje o reparación de maquinaria o equipos importados.

- los trabajadores necesarios para el montaje y puesta en marcha de una empresa extranjera que se traslade total o parcialmente a España.

- cuando tratándose de permiso para trabajar por cuenta propia, su concesión implique la creación de nuevos puestos de trabajo para españoles o signifique la inversión o aportación de bienes susceptibles de promover el empleo nacional.

Atendiendo únicamente al texto legal, no es fácil averiguar cual pueda ser la interrelación entre las causas por las que se deniega el permiso y el anterior listado de «preferencias» para su concesión. Sin perjuicio de examinar posteriormente la concreta actuación administrativa en materia de concesión de permisos hay que tener en cuenta los siguientes extremos:

- La ya aludida indeterminación en la concreción de las causas por las que se puede denegar la petición, unida al amplio margen de discrecionalidad con el que se dota el actual de la autoridad laboral (Direcciones Provinciales de Traba-

jos y Seguridad Social o la Dirección General del Instituto Español de Emigración en su caso³⁴).

— El hecho de que la apreciación de alguna de las situaciones preferenciales se remite a un posterior desarrollo normativo atribuido al Ministerio de Trabajo³⁵.

— La circunstancia de retener como razones de preferencia lo que, en el seno de la anterior legislación³⁶, constituían exenciones a la obligación de proveerse del permiso de trabajo especialmente referida a los hispanoamericanos, portugueses, andorranos, brasileños y filipinos.

— El hecho de configurar como preferenciales situaciones de determinados extranjeros, que debieran ser causas de exención en la medida que penalizan a ciudadanos españoles vulnerando, nuevamente, principios constitucionales tales como el deber de los padres de prestar asistencia a sus hijos (para el caso de extranjeros que tengan a su cargo descendientes de nacionalidad española), o el derecho de los esposos a vivir juntos, enmarcados en la obligación de los poderes públicos en asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia de art. 39, C.E., (para el caso de los extranjeros casados con español o española y no estar separados de hecho o de derecho).

Todo ello nos indica que la voluntad del legislador es claramente restrictiva a la hora de conceder permisos de trabajo a extranjeros de origen no comunitario como vamos a poder apreciar a continuación.

*2.a. La concreta actuación administrativa en materia de concesión de permisos*³⁷

Durante el año 1986, último del que se dispone de estadísticas oficiales publicadas, se concedieron un total de 53.822 permisos de trabajos, de los cuales al 62% fueron iniciales, es decir 33.358. En igual periodo se denegaron un total de 4.938 solicitudes, de las cuales 4.700 (95,18%), lo eran para permisos iniciales.

Del total de permisos de trabajo concedidos, el 52,39% lo fue a extranjeros de origen comunitario, mientras que de los 4.938 permisos denegados 3.226, esto es el 65,33% lo fue a extranjeros no comunitarios.

A la hora de denegar estos permisos en un 66,4% de los casos, la administración invocó «razones imperiosas de política económica nacional», o bien que «la concesión del permiso perjudicaría las buenas relaciones en la industria» o, «causas diversas», todo ello teniendo en cuenta que la proporción de permisos de trabajo iniciales concedidos en relación a la población ocupada fue de un 0,3%.

³⁴ Cfr. art. 52.2 del Reglamento.

³⁵ Cfr. art. 38.1 apartados a) y b) del Reglamento.

³⁶ Básicamente el Decreto 1.870/68, de 27 de Julio, Ley 118/69 de 30 de Diciembre, y O.M. del Ministerio de Trabajo de 15 de Enero de 1970.

³⁷ Todos los datos estadísticos se han extraído de la Estadística oficial de permisos de trabajo a extranjeros del Ministerio de trabajo y Seguridad Social, op. cit.

De estos datos se deriva una actuación tendencia a favorecer a los extranjeros comunitarios frente a los no comunitarios y la acusada invocación, a la hora de denegar los permisos, de unas causas de muy difícil justificación en la medida en que, si existen razones imperiosas de política económica nacional para denegar 5.000 solicitudes, dado que su concesión podría perjudicar «las buenas relaciones en la industria», no se explica en atención a qué criterios se aprueba la concesión de 53.000.

Pero sin duda estos datos, no son más que el reflejo en el terreno de los hechos de las características apuntadas páginas atrás de la normativa de extranjería y de las facultades que confiere a la administración, a lo que se han de añadir sin duda, determinadas y expresas directrices políticas, desconocidas para el público en general —con las consecuencias irreversibles de inseguridad jurídica³⁸— en el sentido de adoptar una postura obstaculizadora a las posibilidades de acceso de extranjeros al mercado de trabajo.

Afortunadamente, las supuestas facultades discrecionales de la Administración, amparadas en lo genérico de las cláusulas que la habilitan para denegar los permisos, han obtenido cumplida respuesta de los Tribunales de Justicia quienes, ante la reiterada invocación por parte de la Administración de que goza de una facultad discrecional para apreciar por ejemplo la existencia de «razones imperiosas de política económica», oponen la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados contraponiéndolos a los poderes discrecionales de tal manera que, aun reconociendo que la naturaleza especial de esta materia hace necesario otorgar a la Administración de amplios márgenes de actuación, ello no quiere decir que la abstracta invocación de las reiteradas «razones imperiosas de política económica» puede convertir «esas amplias facultades en poder arbitrario» inmune a la revista judicial e incompatible con los principios fundamentales en que se asienta un Estado de Derecho y delimitan la licitud de la actividad administrativa».

En cualquier caso, los Tribunales de Justicia, exigen de la Administración la motivación de sus resoluciones, hasta el punto de declarar nulas aquellas que denieguen el permiso a través de un expediente en que no conste la prueba de los hechos en que la autoridad laboral funde la denegación y, en caso de no acreditarse circunstancia alguna que se pueda incardinar en las causa invocadas y legalmente previstas, debe primar el derecho de toda persona, con independencia de su nacionalidad a trabajar³⁹.

Parecidos argumentos se han utilizado por los Tribunales en aquellos supuestos en que la causa invocada para denegar el permiso ha sido la «situación nacional de empleo», exigiendo la acreditación por la correspondiente oficina del I.N.E.M. del número concreto de demandantes nacionales, o, la menos cuestionando tal argumento —que es utilizado de forma inalterada desde 1975 hasta el presente—

³⁸ Véase la obra «Régimen jurídico laboral de los extranjeros en España», Cardona Torres, Juan. Bosch, Barcelona 1985, págs. 91 y ss.

³⁹ Esta doctrina jurisprudencial se ha perfilado a través de numerosas Sentencias del Tribunal Supremo, entre las que cabe citar, las de 6-12-82, Ref. Ar. 7908; 10-2-83, Ref. Ar. 795; 16-4-83, Ref. Ar. 1933; 19-11-84, Ref. Ar. 6220; o, las más recientes de 20-6-88, Ref. Ar. 4635 y de 5-12-89; Ref. Ar. 8739.

afirmando «que la suspensión del cumplimiento de la orden de expulsión de un extranjero..., por su excasísima incidencia en el mercado de trabajo, si se tienen en cuenta las estadísticas que periódicamente se conocen no puede ser catalogado como perjuicio grave para el interés general...⁴⁰.

A pesar de estas decisiones judiciales el Ministerio de Trabajo, al igual que el de Interior, como posteriormente tendremos ocasión de examinar opta decididamente por una política marcadamente restrictiva, dirigida a obstruir y, en última instancia a rechazar cualquier posibilidad de acceso del extranjero extracomunitario frente a la más racional política de definir con carácter previo, oídos a los distintos agentes sociales, cuales son las necesidades de trabajo, cuales los autores y tareas que presentan dificultades a la hora de encontrar mano de obra autóctona y, obtenidos los resultados, aplicar la norma referida a los permisos en atención a aquellos con criterios de flexibilidad. De esta forma y con la debida coordinación administrativa, las Oficinas Consulares y Diplomáticas en el extranjero (allí donde se sitúa el primer filtro de acceso) dispondrían de datos objetivos y normas de conducta lo suficientemente claras y precisas como para evitar, situaciones de rechazo en la frontera o de denegaciones de permiso que, en realidad, perjudican tanto al extranjero como, por vías directas o indirectas a nuestro país, sea por el costo del aparato burocrático destinado a estas funciones, sea por posibles medidas de retorsión que adopten terceros países ante el trato recibido por sus nacionales en el nuestro.

Para completar el auténtico «estado de la cuestión», transcribo algunos párrafos del último informe del Defensor del Pueblo ante las Cortes Generales⁴¹: «Los problemas detectados en años anteriores, en cuanto a los retrasos existentes en la concesión y renovación de los correspondientes permisos de trabajo y residencia se siguen manteniendo, con los inevitables perjuicios que esta situación causa a estas personas debido a la inseguridad jurídica en que se encuentran.

Estos problemas de retrasos, que aumentan considerablemente según manifestaciones de los responsables del departamento competente en épocas estivales, se debería solventar incrementando los recursos humanos y materiales ya existentes en estos servicios de documentación.

Por otra parte se ha observado que en la tramitación o renovación de los permisos de residencia y trabajo no siempre se verifican las situaciones reales de los solicitantes en cuanto a medios lícitos de vida, arraigo en nuestro país, situaciones familiares, etc. lo que implica que, en algunos casos, con cierto automatismo, se retrase el trámite de expedición de los permisos solicitados hasta pocos meses antes de la caducidad de los mismos o, incluso se puedan llegar a denegar estos permisos, teniendo la persona interesada que utilizar la vía de recursos, reiterando de nuevo las mismas circunstancias que ya expuso con anterioridad».

⁴⁰ T. S., Auto de 27-10-89, Contencioso-Administrativo, Sala 3, Sección 2, Ref. Ar. 9290. Se pronuncia sobre la suspensión de la ejecución de una orden de expulsión a un extranjero, por encontrarse trabajando sin permiso, mientras se sustancia el recurso contencioso-administrativo.

⁴¹ Informe... op. cit., pág. 53.

Si páginas atrás hacíamos referencia a que los procedimientos irracionales, la complejidad de los trámites y las escasas cotas de seguridad jurídica eran causa directa de la aparición de bolsas de extranjeros ilegales, habrá que añadir, como nuevos factores la cicatería y mal funcionamiento en el quehacer administrativo que ha quedado expuesto en este apartado; porque lo auténticamente revelador de las estadísticas sobre permisos de trabajo del Ministerio del ramo, no son las cifras que en ellas se contienen, sino las que no se contabilizan. Cáritas Diocesana publicó en su día un informe⁴² en el que aventuraba la cifra de 600.000 extranjeros residentes en España de los que en torno al 65% —390.000 personas— están en situación irregular.

3. Los mecanismos de sanción frente situaciones irregulares afectando al mercado de trabajo⁴³

Los problemas que las bolsas de inmigración clandestina que periódica e inevitablemente tienden a formarse en países receptores de mano de obra, han sido solucionados con acciones institucionales sobre la base de «amnistiar» estas situaciones, así por ejemplo, las adoptadas por el Ministerio de Trabajo de Bélgica en 1974 o los Decretos promulgados en la República Argentina los años 1958, 1964, 1970 y 1971⁴⁴.

La bolsa de ilegales en España, es en cierta medida heredada puesto que el problema no empieza a ser tomado en consideración hasta fechas relativamente cercanas; pero también presenta algunas características congénitas: como son nuestra oferta turística, la situación geográfica que hace de la Península paso obligado desde África hacia Europa, a las que se ha de añadir un factor de coyuntura como la fase expansiva de la economía.

A cinco años vista de la promulgación de la L.O.E. la respuesta de la Administración Española ante la situación de los más de 300.000 extranjeros ha sido con carácter exclusivo de naturaleza policial, unida a una campaña de prensa en la que se trataba de relacionar la estancia ilegal de extranjeros con la «inseguridad ciudadana»⁴⁵.

⁴² Del mismo se hace eco César Díez, en su artículo de prensa «Nacionalidad sospechosa», el País, 3 de abril de 1988, pág. 14.

⁴³ El título de este epígrafe obedece al hecho, de que el ejercicio de una actividad lucrativa por cuenta propia o ajena sin los correspondientes permisos se tipifica como causa de expulsión en al L.O.E. y en el Reglamento. No compartimos la afirmación, por lo demás demagógica, de que desarrollar estas actividades afecte el equilibrio del mercado laboral que, en épocas de expansión, genera sus propios mecanismos de autoregulación; sirvan de ejemplo los miles de obreros españoles del sector textil, o del calzado, que desarrollan actividades de economía sumergida.

⁴⁴ Cfr. «Explotación de la mano de obra...» op. cit., págs. 12 y 15.

⁴⁵ Vease por ejemplo el periódico «El Norte de Castilla» del día 17-11-88, pág. 25 donde se titula una noticia de la agencia Colpisa: «Según la plana mayor de la Policía la estancia ilegal de extranjeros agrava la inseguridad ciudadana»; o el diario El País en su ejemplar del día 29-6-88, pág. 31, donde se titula: «Fuerte incremento de las expulsiones de extranjeros en los últimos meses en Madrid», y se subtítulo atribuyendo la información a la Delegada del Gobierno en Madrid: «Han disminuido los atracos callejeros y a comercios».

Así pues la Administración, a través del Ministerio del Interior se lanza a una desafortunada campaña de expulsiones —de la que son objetivo primordial personas de origen africano— consciente sin duda de su inutilidad: teórica, al no atacarse las causas que generan las estancias ilegales; práctica: pues sería necesaria al menos la totalidad de la plantilla del Ministerio, primero para detectar a más de 300.000 personas, segundo para las tareas burocráticas que conlleva toda expulsión; y ello sin olvidar los costos económicos de la repatriación, o los que se derivan de la obligada dedicación del aparato judicial a resolver los recursos que se interpongan contra tales medidas. Ante esta política, tan solo cabe aventurar la hipótesis de que su origen se encuentre en presiones de áreas Comunitarias ante la próxima desaparición de las fronteras interiores en la C.E.E., siendo España como es frontera, ahora comunitaria, con el continente Africano.

Al margen de estas consideraciones, nos interesa examinar como se articulan, en sede legal y reglamentaria, los mecanismos de expulsión que traen causa en el desempeño de una actividad lucrativa sin disponer de los oportunos permisos.

A este respecto la L.O.E. en su art. 26.1.b establece que «Los extranjeros podrán ser expulsados de España, por resolución del Director de la Seguridad del Estado cuando incurran en alguno de los supuestos siguientes: no haber obtenido permiso de trabajo y encontrarse trabajando, aunque cuente con permiso de residencia válido».

La primera observación que puede formularse a este precepto es que no parece existir el debido equilibrio, en términos de equidad, entre la gravedad de la sanción y el bien jurídico protegido, al menos en tiempos de bonanza económica: máxime si damos como válida la afirmación de la profesora Moya Escudero quien, al analizar las causas de expulsión contenidas en el Decreto 522/74, de 14 de febrero, y las de la L.O.E., considera que en el marco del Decreto 522/74 las facultades para ordenar la expulsión eran discrecionales y en consecuencia sujetas a control jurisdiccional en cuanto a su motivación y finalidad, pero, y esto es lo que nos interesa «... desde el momento en que, al tipificarse (en la L.O.E.) como causas (de expulsión) la estancia ilegal y el no haber obtenido permiso de trabajo, la potestad de la administración se convierte en reglada, lo que supone la constatación del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y el aplicar en presencia del mismo lo que la propia ley ha determinado también agotadoramente. No se deja, entonces, resquicio a juicio subjetivo alguno salvo la verificación del supuesto mismo para contrastarlo con el tipo legal»⁴⁶.

Sin embargo, me atrevo a mostrar mi desacuerdo con lo transcrito por las siguientes razones:

Esta causa de expulsión, como todas por lo demás, se incorpora a la L.O.E. con carácter potestativo (los extranjeros «podrán»), frente a la opción de una redacción de neto carácter imperativo (los extranjeros serán expulsados).

Esta tesis se refuerza al observar que el Reglamento de desarrollo, si bien reitera en su art. 87 con una cláusula genérica que «son causas de expulsión de

⁴⁶ Moya Escudero, Mercedes. «La expulsión de extranjeros del territorio nacional: dudosa garantía de los derechos fundamentales» en: *Rev. Jurídica Española «La Ley»* T. I. 1986, pág. 1028.

los extranjeros... la incidencia en alguno de los supuestos descritos en el art. 26.1 de la L.O.E.», no deja, por otra parte, y con ocasión de enumerar en el art. 75 las infracciones a la ley y al propio Reglamento, de señalar que «son infracciones a la L.O.E.... encontrarse trabajando en España sin haber obtenido permiso de trabajo...». Item más, el art. 76 del Reglamento permite que esta infracción se sancione mediante la imposición de una multa.

Esto es, la Administración puede no solo decidir si expulsa o no, sino que, en esta segunda opción tiene abierta la vía de imponer una sanción pecuniaria.

Puestas así las cosas parece claro que estamos en presencia de una facultad discrecional que, como exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁴⁷ debe ajustarse tanto en su motivación como en su finalidad al ordenamiento jurídico en su conjunto y a las concretas circunstancias del caso, y no solo a la constatación de el hecho objetivable de un extranjero trabajando sin permiso.

En este sentido cobran, en mi opinión, especial relevancia las concretas circunstancias del caso. Partiendo del supuesto de hecho, no es lo mismo un extranjero que trabaja sin permiso como médico sin estar titulado para ello, o un extranjero que habiendo sido sancionado con anterioridad por iguales o similares causas, se reitere en su conducta, que un extranjero que, solicitado el permiso, no lo hubiera obtenido por causas a él no imputables (retrasos administrativos), o el caso de un extranjero soltero y sin arraigo, que el de otro con familia residiendo en España desde hace años. En fin, la casuística podría ser infinita y es en su apreciación donde las facultades discrecionales de la administración son de más difícil control salvo que las circunstancias que obren en favor del extranjero infractor se vinculen a algún derecho fundamental propio o de terceros.

Si como hemos visto el texto legal permite una gran flexibilidad en cuanto a la aplicación de la sanción de expulsión, estas posibilidades no se ven reflejadas en el actuar cotidiano de los funcionarios de Interior quienes, como señala el Defensor del Pueblo en su tanta veces citado informe, «... utilizan la medida de expulsión como si se tratase de una sanción única, sin tomar en consideración que existen en la legislación vigente sobre el particular otro tipo de sanciones que permiten ciertas modulaciones... siendo preocupante... el automatismo que parece presidir las actuaciones de las autoridades competentes en los expedientes de expulsión⁴⁸.

Afortunadamente para los extranjeros encartados en estos expedientes administrativos, los funcionarios del Ministerio del Interior parecen mostrar más celo en la cantidad que en la calidad, hasta el punto que un alto porcentaje de las Sentencias del Tribunal Supremo en materia de expulsión, anulan las resoluciones administrativas por no haberse ajustado al procedimiento legalmente establecido para su instrucción (el de la Ley de Procedimiento Administrativo al que se remite el art. 29.2 L.O.E.) o por vulnerar derechos fundamentales de la persona⁴⁹.

⁴⁷ Valen por todas, las sentencias citadas en la nota 39.

⁴⁸ Informe del Defensor del Pueblo..., op. cit., pág. 54.

⁴⁹ Sirvan como ejemplo, entre otras muchas, las Sentencias del Tribunal Supremo de 3-7-80, Ref. Ar. 3404; 22-9-81, Ref. Ar. 3744; 3-11-81, Ref. Ar. 4726; 16-5-83, Ref. Ar. 3326; 18-3-87, Ref. Ar. 1531 etc.

En el polo opuesto nos encontramos con las posibilidades que ofrecen Ley y Reglamento de imponer sanciones pecuniarias a aquellos empresarios que contraten trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo.

El art. 28.1 de la L.O.E. dispone que «los empresarios que utilicen trabajadores extranjeros, sin haber obtenido con carácter previo el correspondiente permiso de trabajo, incurrirán en una infracción por cada uno de los trabajadores que hayan ocupado. Estas infracciones, se consideran como muy graves, y se sancionarán conforme a la Legislación Laboral por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Local (Cfr. art. 78. Reglamento).

Frente a esta posibilidad que sería de gran eficacia como arma en la lucha contra situaciones laborales difíciles de conciliar con una democracia a fines del S. XX, el Defensor del Pueblo, en su tan repetido informe, pone de relieve que «no se adoptan estas medidas llegando,... las autoridades policiales en algún caso a no comunicar a la Inspección de Trabajo la irregularidad de tales contrataciones»⁵⁰.

4. Conclusiones

— España se ha situado en el punto de mira de importantes contingentes de ciudadanos de origen no comunitario que, procedentes de naciones con mayor desarrollo económico pretenden traspasar nuestras fronteras bien para permanecer en España en busca de mejores oportunidades o para hacerlo, en tránsito, hacia terceros países.

— Por su parte la Administración española se enfrenta a dos circunstancias concurrentes que hacen difícil la adopción de una política uniforme en materia de acceso de extranjeros. Si de un lado los intereses turísticos internos aconsejan facilitar al máximo el ingreso en el territorio, de otro, la condición de frontera única exterior de la C.E.E. en el horizonte de 1993, impone una serie de compromisos que obligan a una política de mayor control.

— Esta duplicidad de intereses se refleja en la reciente normativa de extranjería, donde claramente se diferencian extranjeros privilegiados (los de origen comunitario), frente al resto y dentro de este último grupo, según se desprende de la cotidiana práctica administrativa más que de los textos legales una tácita clasificación que coloca en sus últimos lugares a los ciudadanos procedentes de Iberoamérica y de África, respecto a los cuales, los controles y obstáculos para su ingreso y asentamiento en el país son máximos.

— Al servicio de estos planteamientos y valiéndose de la indeterminación de conceptos, la complejidad de los procedimientos y los amplios márgenes de discrecionalidad que la L.O.E. y su Reglamento la otorgan, nuestra Administración desarrolla una actividad difícil de conciliar con el nivel de derechos y libertades consagrado en la Constitución cuando no, con concretos intereses de sectores económicos nacio-

⁵⁰ Informe del Defensor del Pueblo a..., op. cit. pág. 55.

nales que, por las condiciones de trabajo propias de la actividad, tienen importantes dificultades para encontrar mano de obra.

— Así, esta actividad administrativa poco propensa al matiz y la flexibilidad, escasamente diligente en términos de resultados, se convierte en factor de primer orden en la creación de bolsas de inmigrantes ilegales que, a su vez, generan nuevos problemas de consecuencias seguramente más perturbadoras. Por que, en efecto,, si existe una necesidad, ya la personal del inmigrante, ya las de los empresarios agrícolas de Almería y Lérída, por ejemplo, o de muchos empresarios de la minería en León, por no mencionar los grandes proyectos de obras públicas, los obstáculos, cualquiera que sea su naturaleza, tienden a sortearse aún a riesgo de las posibles sanciones para el extranjero ilegal o para el empleador que le contrata.