

UN ANÁLISIS DE LA INMIGRACIÓN RUMANA EN ESPAÑA: LUCES Y SOMBRAS DE UN LARGO PROCESO DE MOVILIDAD LABORAL

Pablo Benlloch Sanz

*Profesor titular (i) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

EXTRACTO

La quinta ampliación de la Unión Europea y la posterior inmigración rumana a nuestro país ha supuesto un auténtico desafío para el Gobierno y la sociedad española. Este estudio analiza las claves del proceso legal y, en particular, de las medidas transitorias adoptadas y sus consecuencias sociales sobre el colectivo de inmigrantes rumanos en nuestro país desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013.

Palabras claves: ampliación de la Unión Europea, ciudadanos rumanos, medidas transitorias y libre circulación de trabajadores.

Fecha de entrada: 04-06-2014 / Fecha de revisión: 03-09-2014 / Fecha de aceptación: 22-09-2014

AN ANALYSIS OF THE ROMANIAN IN SPAIN IMMIGRATION: LIGHTS AND SHADOWS OF A LONG PROCESS OF LABOR MOBILITY

Pablo Benlloch Sanz

ABSTRACT

The fifth enlargement of the European Union and the subsequent Romanian immigration to our country has been a real challenge for the public authorities and the Spanish society. This paper analyzes the key legal and social process that begins in January 1, 2007 and ends on December 31, 2013, in particular, the scope of the transitional measures adopted in that period regarding Romanian citizens.

Keywords: enlargement of the European Union, Romanian citizens, transitional measures and free movement of workers.

Sumario

1. Introducción
2. Breve aproximación histórica a la migración rumana en nuestro país
3. La quinta ampliación de la Unión Europea
4. El periodo transitorio: una precipitada y confusa regulación
 - 4.1. Una primera valoración de los hechos acaecidos
 - 4.2. El análisis jurídico-técnico de las medidas adoptadas
5. La finalización del periodo transitorio
 - 5.1. El nuevo marco normativo
 - 5.2. La solución del eventual retorno vista desde España y Rumanía
6. La reactivación y posterior prórroga del periodo transitorio
 - 6.1. Los hechos y su valoración
 - 6.2. Certezas e incertidumbres
 - 6.2.1. Las certezas
 - 6.2.2. Las incertidumbres
 - 6.3. El régimen de los familiares no comunitarios de los ciudadanos rumanos
7. Las Instrucciones SGIE/1/2012 de 26 de abril y SGIE/2012 de 27 de diciembre
8. La ampliación de la suspensión temporal hasta el 31 de diciembre de 2013
9. A modo de conclusión

Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Pese a tratarse de una manifestación del fenómeno migratorio ya consolidada y con un largo recorrido en nuestro país, lo cierto es que el interés por el estudio de la migración rumana no ha decaído. Probablemente la explicación radique en diversas circunstancias. No hay duda de que, hoy por hoy, no solo resulta el colectivo más numeroso de inmigrantes europeos residente en nuestro país, sino que su crecimiento ha sido el más intenso. Al margen de ello, los flujos migratorios este-oeste y, en particular, los procedentes de Rumanía y Bulgaria han tenido una significativa visibilidad –en muchas ocasiones sin justificación aparente– en su proceso de integración en la Unión Europea, debido, entre otras razones, a los periodos transitorios de suspensión de la libre circulación de trabajadores acordados desde su incorporación. Asimismo, existe una percepción social, igualmente carente de fundamento, de que no ostentan la condición de ciudadanos comunitarios de pleno derecho o, en caso de serlo, estarían en otra categoría inferior no asimilable al resto de los nacionales de los países miembros. Si a ello se une la prevención de algunos de los países de destino ante las supuestas oleadas de ciudadanos rumanos, estadísticamente no contrastadas, son razones que acreditan sobradamente que la atención por la inmigración rumana no haya disminuido.

Las consideraciones anteriores no se acompañan con la poca tradición que hay en nuestro país de estudios científicos sobre la migración este-oeste y, en especial, de los países del antiguo bloque soviético y que, con algunas brillantes excepciones, no ha aumentado, ni se ha consolidado al mismo ritmo que se ha producido la llegada y asentamiento de cientos de miles de migrantes rumanos.

Son muchas las cuestiones que podrían ser abordadas y los enfoques para llevar a cabo el análisis. Sin embargo, desde una perspectiva jurídica y, dado que el interés principal de las Administraciones públicas gestoras de la materia, de los agentes sociales y de los propios nacionales de dichos Estados se ha centrado en las medidas transitorias adoptadas desde el momento de la adhesión, se ha considerado aconsejable ajustar el estudio al análisis de las mismas y de sus consecuencias. Con todo, y para dar una visión más completa de la migración rumana en nuestro país, se hará un breve apunte sobre su evolución histórica.

2. BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA MIGRACIÓN RUMANA EN NUESTRO PAÍS

A principios de los años 90 dos hermanos gemelos procedentes de un pueblo de la provincia sureña de Teleorman y vinculados a la Iglesia de los Adventistas del Séptimo Día llegaron a Coslada (Madrid)¹ iniciándose así el flujo migratorio de la comunidad rumana a nuestro país.

¹ APARICIO, R. y SUÁREZ, L.: «Migración rumana en España. Retos del estudio de la Migración Europea», *Migraciones*, núm. 21, junio 2007, pág. 9.

Todos los estudios sobre la migración de los países de Europa central y del este coinciden en afirmar que la creación de las nuevas democracias después de 1989 dio lugar a un movimiento migratorio sin precedentes motivado por el deterioro de las condiciones de vida, la escasa confianza en el futuro, la libertad de movimientos y el deseo de emigrar alimentado durante años de represión. En efecto, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, los europeos del este recuperaron la libertad de viajar al extranjero, de desplazarse a un occidente mitificado y prohibido hasta entonces². En el caso de Rumanía, se añadían las desastrosas consecuencias del proceso de descolectivización y su especial incidencia en la importante economía rural de ese país³.

Las distintas fases por las que atraviesan las migraciones rumanas han tenido su reflejo en la mayor o menor presencia de los ciudadanos rumanos en España. Siguiendo a MARCU⁴ son cuatro las etapas de la dinámica migratoria de aquel país. Una primera que va desde 1990-1995 denominada de emigración temporal laboral, caracterizada por la etnicidad y la pertenencia religiosa, que coincide con la entrada de las primeras comunidades rumanas en Madrid⁵ (Coslada y Arganda del Rey) y en la Comunidad Valenciana (Castellón) y en las que nuestro país no figuraba como un destino posible en el imaginario de aquellos que estaban dispuestos a emigrar, que lo hicieron a Israel, Turquía, Italia, Hungría y Alemania.

Una segunda etapa, 1996-2001 donde el país preferente de destino es Italia y en la que presencia en España resulta todavía poco significativa, ya que nuestro país no forma parte del espacio Schengen hasta 1992, y los «trayectos de irregularidad» mediante el tráfico de visados turísticos o la entrada fraudulenta y su posterior instalación en la economía sumergida describen la situación de los residentes rumanos. A una primera fase de migración en solitario mediante visado, le sucede otra en la que predomina el apoyo de redes personales y familiares.

Es a partir del 2002, cuando España junto a Italia se convierten en los países de destino de un flujo migratorio que triplica las cifras anteriores de residentes rumanos. Sin duda, en el caso de Rumanía, la apertura de las fronteras de Schengen ayudó, pero tienen razón quienes argumentan que la preferencia por los países meridionales se debe no solo a que son países que tradicionalmente han necesitado mucha mano de obra e intensiva, sino también porque tienen altos índices de economía sumergida y ello encajaba bien con una situación en la que migración se realizaba

² VIRUELA MARTÍNEZ, R.: «De este a oeste: La inmigración desde los nuevos países comunitarios (Rumanía y Bulgaria)», *Cuadernos de Geografía*, núm. 84/2008, págs. 127-134.

³ En extenso sobre el tema puede verse, entre otros, VERDERY, K.: «Descolectivización y migraciones en Rumanía durante la década de los noventa», *Migraciones*, núm. 21, junio 2007, págs. 29-58.

⁴ MARCU, S.: «Dinámica y estructura migratoria laboral de los rumanos: 1990-2006. Flujos de emigración hacia España, destino Madrid», *Migraciones*, núm. 21, junio 2007, págs. 115-157.

⁵ Sobre la inmigración rumana en Coslada puede verse, entre otros, CAEIRO GARCÍA, J. L.: «La inmigración rumana reciente en el Ayuntamiento de Coslada», *Migraciones y Exilios*, núm. 11, 2010, págs. 83-106.

preferente por vías irregulares⁶. Se produce así una «movilidad circulatoria laboral»⁷ de personas que entran como falsos turistas por la frontera de la Junquera, para convertirse en trabajadores irregulares. Transcurridos los tres meses de duración del visado, volvían a su país, invertían las ganancias obtenidas, y retornaban de nuevo hacia España.

Con posterioridad, el 23 de enero de ese año se firmaba entre los dos Estados un Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales⁸, diferente en su redacción y alcance a los inicialmente firmados con Colombia, República Dominicana y Ecuador en el año 2001 y previo a lo que se denominó como «nueva generación de acuerdos» que se formalizaron con la llegada del PSOE al poder en 2004. Tanto este acuerdo, como el firmado con Bulgaria suscitaron cierta reflexión, e incluso crítica, puesto que se intuía que se estaban utilizando como mecanismo indirecto de selección de mano de obra por criterios culturales; algo que podía tener un efecto de sustitución en las procedencias de los migrantes que trabajaban y se establecían en España⁹.

El acuerdo se aplicaba a los siguientes trabajadores: a) Trabajadores estables, por un periodo inicial de al menos un año; b) Trabajadores de temporada, por un periodo no superior a 9 meses al año, y, c) Trabajadores en prácticas, de edad comprendida entre los 18 y los 35 años, por un periodo de 12 meses, prorrogables hasta otros 6.

Como consecuencia de la aplicación del acuerdo se seleccionaron en origen en el periodo 2002-2004, 28.154 trabajadores entre estables y de temporada¹⁰.

A la espera de convertirse en ciudadanos comunitarios, en 2007 se produce un importante aumento en las cifras de residentes rumanos, consecuencia del último proceso de normalización llevado a cabo en nuestro país en el año 2005 a raíz del cual, y hasta el 30 de diciembre de 2005, se dieron de alta en la Seguridad Social 95.993 trabajadores rumanos¹¹. Según cifras del Obser-

⁶ PAJARES ALONSO, M.: «Migraciones y redes transnacionales: Comunidades inmigradas de Europa Central y del Este en España. El caso del colectivo rumano en España», *Revista Cidob D'afers Internacionals*, núm.84, 2008, págs. 69-70.

⁷ MARCU, S.: «Dinámica y estructura migratoria laboral de los rumanos: 1990-2006. Flujos de emigración hacia España, destino Madrid», cit., pág. 149.

⁸ Entre 2001 y 2011, además de Rumanía se firmaron acuerdos con Marruecos (2001), Colombia (2001), Ecuador (2001), República Dominicana (2001), Polonia (2002), Bulgaria (2003), Mauritania (2007) y Ucrania (2011).

⁹ FERRERO TURRIÓN, R. y LÓPEZ SALA, A.: «Nuevas dinámicas de gestión de las migraciones en España: El caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con países de origen», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 80, pág.119.

¹⁰ Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/italia/trabajo/contenidos/acuerdo.hm>

¹¹ VIRUELA MARTÍNEZ, R.: «Inmigrantes rumanos en España: aspectos territoriales y procesos de sustitución laboral», *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. X, núm. 222, 2006, pág. 12.

vatorio Permanente de la Inmigración (en adelante, OPI)¹² de los 83.372 rumanos residentes en nuestro país a 1 de enero de 2005 se pasó a 192.134 el 1 de enero de 2006.

No se olvide, por otro lado, la alta tasa de irregularidad que existía en ese momento, pues la cifra de empadronados el 1 de enero de 2005 era de 317.366 frente a los 83.372 residentes legales, cifra que siguió creciendo hasta finales del año, resultando que el número total de los inscritos en el Padrón era de 381.955. Pese a todo, esa comparación entre datos de empadronados y de residentes legales no puede llevar de forma automática a establecer el número de los que se hallaban, en situación irregular, ya que a los residentes legales había que sumar otros que, aunque no tenían permiso de residencia, no se encontraban en situación irregular (especialmente los estudiantes con autorización de estancia para estudios –no de residencia–, los temporeros con autorización de estancia temporal, y los residentes que estaban renovando su residencia en la fecha en la que se dan las estadísticas); pero aun así, lo que resulta evidente es que los rumanos eran, en ese momento, el colectivo que mayor número de personas en situación irregular había en España¹³.

Desde la entrada en la Unión Europea en el año 2007, la cifra de residentes legales aumentó, si bien en la línea decreciente, salvo en el periodo de 2009 a 2010 que repuntó. Por su dinámica, se ha afirmado que en este periodo el proceso migratorio se transforma en «proceso de movilidad» debido, entre otras razones, a que la destrucción de empleo en los sectores de la construcción y doméstico, que eran característicos y de gran importancia para la articulación de redes migratorias laborales en España, se rompieron o disminuyeron en su intensidad, por la imposibilidad de apoyo de los ya residentes en territorio español a los recién llegados¹⁴.

Según datos del OPI, a 31 de diciembre de 2007 el número de residentes legales era de 603.889 frente a los 925.140 con residencia en vigor a 30 de junio de 2013, que es el último dato disponible. La diferencia entre uno y otro año se repartió desigualmente entre los años intermedios, 114.955 (2007-2008), 32.844 (2008-2009), 88.994 (2009-2010), 71.844 (2010-2011), 5.607 (2011-2012) y 7.007 (2012-2013). Pese a ello, la colonia rumana aumentaba pese a que el número total de extranjeros disminuía. En concreto, en el año 2010, por ejemplo, y de acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística –recuérdese en plena recesión–, aumentó en 33.043 la cifra de residentes rumanos mientras que la cifra total de extranjeros se redujo en 170.003.

¹² Debe advertirse, como de sobra es conocido, que en ocasiones hay diferencias entre las principales fuentes de información, ya que los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística superan a los que ha ofrece la actual Secretaría General de Inmigración y Emigración. Tampoco hay coincidencia en todos los casos que aporta el Eurostat.

¹³ PAJARES ALONSO, M.: «Migraciones y redes transnacionales: Comunidades inmigradas de Europa Central y del Este en España. El caso del colectivo rumano en España», *Revista Cidob D'afers Internacionals*, núm. 84, diciembre de 2008, cit., pág. 66.

¹⁴ MARCU, S.: «La movilidad transfronteriza de rumanos en España en tiempos de crisis», *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, vol. 71, núm. 1, 2013, pág. 12.

El descenso mayor se produjo a partir de 2011, lo que acredita que la disminución de la entrada de ciudadanos de aquel país se debió a la entrada en vigor de la moratoria, de lo que se deduce que no ha sido la gravedad de la crisis lo que ha desalentado a los inmigrantes de este colectivo a venir a nuestro país, sino que se ha tenido que recurrir a la aplicación de una medida legal restrictiva para disuadirlos¹⁵.

Al mismo tiempo, la proximidad en el tiempo de la adhesión a la Unión Europea tuvo una influencia clara sobre la movilidad de los trabajadores y de los jóvenes universitarios que buscaban su primer empleo. Igualmente, la diferencia de la cuantía de los salarios entre ambos países hizo que España siguiese representando un importante factor de atracción.

Para completar este breve análisis, no hay que olvidar la persistente tasa de irregularidad característica de la migración de este colectivo y que el número de trabajadores rumanos afiliados a la Seguridad Social disminuyó de 429.427 en 2007 a 299.006 en 2011, mientras que la tasa de desempleo aumentó en el mismo periodo, de 60.826 a 191.400¹⁶.

3. LA QUINTA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA¹⁷

El 1 de enero de 2007 la Unión Europea contaba con dos nuevos miembros: Bulgaria y Rumanía. Concluía así, por fin, su quinta ampliación, pasando a ser 27 países los que la conforman, lo que incrementaba su población con 30 millones de habitantes –alcanzando casi los 500–, y le dotaba de nuevas fronteras y salida al mar Negro, cuestión esta que le ofrece considerables ventajas geoestratégicas.

Con la ratificación de Alemania, el 24 de noviembre de 2006, finalizaba un largo proceso de incorporación iniciado con la firma de Tratado de Adhesión el 25 de abril de 2005 en Luxemburgo. Con anterioridad habían ratificado los otros 24 países y dado su visto bueno con arreglo al artículo 49 del TUE la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo¹⁸.

¹⁵ GALLEGOS LOSADA, R.: «La migración de retorno desde España. ¿Una respuesta a la crisis? Análisis jurídico y económico», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Migraciones Internacionales*, núm. 105, 2013, pág. 116.

¹⁶ Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2011.

¹⁷ El presente epígrafe y el siguiente constituyen un resumen del trabajo publicado con la profesora Aurelia ÁLVAREZ RODRÍGUEZ en junio de 2007 en el núm. 21 de la *Revista Migraciones* (págs. 290-230) con el título «La inmigración rumana en España: una aproximación de urgencia tras la entrada de Rumanía en la Unión Europea».

¹⁸ MARCU, S.: «La movilidad transfronteriza de rumanos en España en tiempos de crisis», cit. pág. 16.

Con razón se ha señalado que, en comparación con las cuatro rondas de ampliación anteriores, esta quinta ampliación revistió los caracteres de extraordinaria¹⁹, lo que supuso un auténtico desafío²⁰.

Si el análisis se circunscribe a la libre circulación de trabajadores, y como ya pasó con la última ampliación del 1 de mayo de 2004, los Estados miembros adoptaron diferentes posturas según las medidas transitorias adoptadas. Las condiciones de la adhesión permitían limitar la entrada de trabajadores durante un máximo de siete años, a partir del 1 de enero de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2013, bajo la fórmula 2+3+2. Durante los dos primeros años, las restricciones dependerían de la legislación nacional de cada Estado miembro, quien podrá decidir alargarlas tres años más si preveía distorsiones en su mercado de trabajo. Después, sería la Comisión la que, previa evaluación, podría autorizar a un Estado prolongar, dos años más aún, este periodo.

Antes de la adhesión de Bulgaria y Rumanía, 10 de los 25 Estados miembros no pusieron restricción alguna a la entrada de trabajadores búlgaros y rumanos (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Chequia, Chipre, Suecia y Finlandia) y 12 se acogieron a las medidas transitorias acordadas. Italia decidió reducirlas durante un año, levantando las barreras para algunos sectores de actividad y facilitando la tramitación de los permisos para otros. Por su parte, Francia y Hungría optaron por abrir parcialmente sus mercados de trabajo facilitando la entrada de un determinado número de trabajadores nacionales de dichos Estados que ocuparán lugares de trabajo previamente identificados por las autoridades públicas.

4. EL PERIODO TRANSITORIO: UNA PRECIPITADA Y CONFUSA REGULACIÓN

4.1. UNA PRIMERA VALORACIÓN DE LOS HECHOS ACAECIDOS

El Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2006, nueve días antes del 1 de enero de 2007, fijó la duración del periodo transitorio optando por la fórmula 1+1, contemplándose una valoración del acuerdo y sus efectos, al finalizar el primer año de aplicación, por si podía levantarse la moratoria de la libre circulación. Efectuada dicha valoración el Gobierno español decidió, por acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2007, «a la vista de la situación del mercado de trabajo», mantener la continuidad del periodo transitorio. Para tomar esta decisión,

¹⁹ ANDREEV, S.: «Bulgaria y Rumanía en la UE: ¿fin de la carrera o aún más obstáculos por delante?» *ARI*, núm. 126, 2006, Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org.

²⁰ FLORES, G.: «El desafío de la ampliación hacia el Este de la Unión Europea», *Economía Industrial*, núm. 344, 2002, pág. 28.

el Ejecutivo consultó a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas que, en el marco del diálogo social, manifestaron su opinión favorable al respecto.

Desde diciembre de 2006 hasta el 28 de diciembre de 2007, se sucedieron diversos actos administrativos que provocaron un clima de inseguridad jurídica. Para ilustrar al lector de lo que ocurrió en ese año puede efectuarse el siguiente relato:

- a) El 26 de diciembre de 2006 la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dicta las Instrucciones DGI/SGR/08/2006, sobre Régimen de Entrada, Permanencia y Trabajo en España de los trabajadores por cuenta ajena nacionales de los Estados que se incorporan a la Unión Europea el 1 de enero de 2007.
- b) La web de la Secretaría de Estado publica un primer folleto informativo para los ciudadanos búlgaros y rumanos²¹, precedido de una confusa nota de prensa emitida por el Gabinete de Prensa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el 10 de enero de 2007.
- c) En el BOE de 19 de enero de 2007 aparece publicado el Instrumento de Ratificación de 26 de diciembre de 2006 del Tratado relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea, hecho en Luxemburgo el 25 de abril de 2005 y el Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión.
- d) El BOE 28 de febrero publica el [Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero](#) (en adelante, RD 240/2007) sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que incorpora una disposición transitoria tercera rotulada «régimen especial de los trabajadores por cuenta ajena nacionales de Estados miembros de la Unión Europea a los que se apliquen medidas transitorias para regular su acceso al mercado de trabajo español» y que literalmente señalaba lo siguiente:

«Los trabajadores por cuenta ajena nacionales de Estados miembros que se incorporen a la Unión Europea, podrán verse sometidos a determinadas limitaciones de acceso al mercado de trabajo español en virtud de lo establecido en las Actas de adhesión de dichos Estados y de acuerdo con las decisiones adoptadas por el Gobierno en cada caso respecto a la aplicación de un periodo transitorio sobre esta materia. Las medidas transitorias que regulen su situación como trabajadores por cuenta ajena, que en ningún caso supondrán menoscabo alguno del resto de derechos contemplados en tanto que ciudadanos de la Unión Europea, determinarán la obligación de

²¹ Folleto informativo que sorprendentemente desapareció de la página web.

proveerse de la correspondiente autorización de trabajo por cuenta ajena. Las autorizaciones necesarias habrán de ser solicitadas y tramitadas según lo previsto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y su normativa de desarrollo, teniendo en cuenta lo establecido por las citadas Actas de adhesión y por el acervo comunitario aplicable».

- e) El 22 de marzo de 2007 se dictan unas nuevas Instrucciones, DGI/SGRJ/03/2007²², relativas al RD 240/2007 que dedican la Instrucción 4.ª a adaptar las de diciembre de 2006 al nuevo texto de dicha norma²³.
- f) En la página web de la Secretaría de Estado se presentaron dos nuevos folletos informativos, uno relativo a la entrada, estancia y residencia en España tras el ingreso de Bulgaria y Rumanía en la Unión Europea el 1 de enero de 2007, esta vez con las adaptaciones derivadas del RD 240/2007²⁴, y otro que contiene la «información básica» sobre la entrada, estancia y residencia de los ciudadanos comunitarios y sus familiares, conforme a dicha norma²⁵.

Los hechos relatados suscitaron, en otro momento, una valoración de urgencia en la que se concluía que, a la postre, esa manera de proceder confirmaba que la improvisación y la consiguiente falta de técnica normativa seguían presidiendo la política de extranjería en nuestro país. Diversas razones justificaban esa afirmación: el retraso en la trasposición de la **Directiva 2004/38/CE**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004; la indefinición en cuanto a la duración del periodo transitorio y el hecho de que carecía de rigor jurídico afirmar que una vez finalizado el periodo transitorio se fuese a aplicar automáticamente el acervo comunitario atinente a la libre circulación, por cuanto que de acuerdo con los anexos VI y VII, del Protocolo y VI y VII del Acta de Adhesión se podrá solicitar a la Comisión que declara la suspensión total o parcial de los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) número 1612/68, e incluso en casos excepcionales y urgentes, los Estados miembros pueden proceder igualmente a aplicar dicha suspensión y notificar razonadamente con posterioridad a la Comisión la suspensión acordada²⁶.

Además, se volvía a utilizar de la figura de las Instrucciones del Centro Directivo como único instrumento de desarrollo y puesta en práctica de las medidas transitorias a aplicar a ciudadanos

²² Hoy derogadas por la [Instrucción SGIE 3/2013](#).

²³ Como se sabe el [Real Decreto 240/2007](#) fue modificado por el [Real Decreto 1161/2009, de 10 de julio](#), por la [STS de 1 de junio de 2010](#), por el [Real Decreto 1710/2011, de 18 de noviembre](#), por el [Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril](#) y por el [Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto](#).

²⁴ <http://extranjeros.mtas.es/es/general/RD240rumanosbulgarosMODIFICADO.pdf>

²⁵ <http://extranjeros.mtas.es/es/general/Folletocomunitarios2007MODIFICADO.pdf>

²⁶ ARRANZ GARCÍA, O. C. y ARRANZ SÁNCHEZ, P.: «Instrucción DGI/SGR/08/2006», www.icam.es.

rumanos y búlgaros, lo que provocó, entre otras consecuencias, que quedasen ayunos de regulación y/o adaptación aspectos de indudable calado, como la posibilidad de modificar la autorización por cuenta ajena, inicialmente concedida, por otra por cuenta propia o la adecuación a esa nueva situación de los procedimientos regulados en la normativa de extranjería.

4.2. EL ANÁLISIS JURÍDICO-TÉCNICO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Aunque ya habían surgido algunas dudas referidas a cómo y dónde documentarse –tarjeta/certificado de inscripción–, sobre la aplicación o no de la situación nacional de empleo a los trabajadores que en ese momento pretendiesen iniciar una actividad lucrativa y, lo que es más importante, sobre la necesidad o no de proveerse de visado, el resultado de un examen conjunto del [RD 240/2007](#) y de las Instrucciones y folletos explicativos arrojaba un resultado desigual, pues junto a la claridad en determinados aspectos, aparecían dudas e incertidumbres en otros muchos.

No cabe duda de que, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria tercera del [RD 240/2007](#), resultaba que el marco general estaba claro en cuanto al alcance de las limitaciones –en ningún caso supondrían menoscabo alguno del resto de derechos contemplados en tanto que ciudadanos de la Unión Europea– y respecto a la necesidad de proveerse de una autorización de trabajo para la realización de actividades lucrativas por cuenta ajena, que debería solicitarse y tramitarse según lo previsto en la [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LOEX) y su normativa de desarrollo (en adelante, RLOEX), teniendo en cuenta lo establecido por las citadas actas de adhesión y por el acervo comunitario aplicable.

Por lo que atañe al ámbito subjetivo tampoco había dudas respecto a la exclusión de las medidas transitorias²⁷ de los trabajadores por cuenta propia y los que se desplazasen a España para una prestación transnacional de servicios. Igualmente se les aplicaba en su integridad el [RD 240/2007](#) a los trabajadores por cuenta ajena residentes en España el 1 de enero de 2007 provistos de una autorización de residencia y trabajo de duración igual o superior a un año o que se encontrasen tramitando la primera o segunda renovación de la autorización ya concedida, a los exceptuados de la obtención de la autorización de residencia y trabajo, residentes en España a fecha de 1 de enero de 2007 y, en fin, a los que les haya sido reconocida la excepción por un periodo igual o superior a un año.

Por último, respecto a los familiares no comunitarios de los trabajadores residentes legales en España con anterioridad al 1 de enero de 2007, se les aplicaba en su integridad el régimen comunitario siempre que al trabajador acreditase un año de residencia legal y trabajo por cuenta ajena en España antes o después del 1 de enero de 2007.

²⁷ Instrucción 4.ª, I de las Instrucciones DGI/SGRJ/03/2007.

También estaban claras las condiciones objetivas. Los trabajadores no residentes antes del 1 de enero de 2007, los autorizados a residir pero no a trabajar antes del 1 de enero de 2007 y los que adquirieran la residencia durante el periodo transitorio deberían solicitar personalmente su inscripción o, en su caso, modificarla, en el Registro Central de Extranjeros. Se le expediría un certificado de registro en el que figuraría una referencia a la autorización de trabajo y a su tiempo de validez (un año desde su entrada en España o, en todo caso, cuando finalice el periodo transitorio)²⁸.

Por su parte, en relación con las condiciones en que se autorizaría la realización de actividades lucrativas por cuenta ajena, no había tampoco dudas de que en ningún caso procedería considerar la situación nacional de empleo²⁹ y que la autorización de trabajo que se concediese no tendrá limitación geográfica o de actividad³⁰.

La seguridad sobre los aspectos mencionados del marco general quebraba, sin embargo, en otros temas³¹:

a) En cuanto a la autorización para trabajar.

La imposible vinculación de la autorización que se concediese con la residencia de los ciudadanos rumanos al tratarse de ciudadanos comunitarios determinó que crease una autorización especial de trabajo sin encaje posible en el esquema contemplado en la LOEX y en el RLOEX. Tampoco quedaba suficientemente delimitado su plazo de validez, lo que estaba directamente relacionado con el hecho de que la duración del periodo transitorio hubiese quedado sin determinar. En ambos temas, se apreciaba una directa relación con el hecho de que fuese precisamente la autorización para trabajar el único instrumento de puesta en práctica de las medidas transitorias, lo que como se defendió en su momento, planteaba serios interrogantes.

b) En cuanto a la exigencia de visado.

²⁸ Instrucción 4.ª, I de las Instrucciones DGI/SGRJ/03/2007. Por el contrario, las Instrucciones DGI/SGR/08/2006 establecían la obligatoriedad de solicitar en el plazo de un mes la tarjeta de identidad de extranjero, que perdería su validez finalizado el periodo de un año desde su expedición y, en todo caso, cuando finalizase el periodo transitorio (Instrucción 2.ª 1).

²⁹ Instrucción 4.ª, I de las Instrucciones DGI/SGRJ/03/2007.

³⁰ Así se afirma por la Sección de Información de Inmigración de la Subdirección General de Modernización de la Gestión de Dirección General de Inmigración en la respuesta al fax planteado por la sección de extranjería del Reicaz el 14 de febrero de 2002, <http://www.intermigra.info/extranjeria/modules.php?name=News&file=article&sid=937>.

³¹ En extenso sobre el tema, véase ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. y BENLLOCH SANZ, P.: «La inmigración rumana en España: una aproximación de urgencia tras la entrada de Rumanía en la Unión Europea», *Migraciones*, núm. 21, cit., págs. 303-325.

Este era sin duda el tema de mayor trascendencia, el que había suscitado mayores críticas y en el que se había apreciado una falta de sintonía dentro de la propia Administración. Amén de la confusión terminológica de las propias Instrucciones de 2006 y 2007 que se referían indistintamente al visado de residencia y al «documento acreditativo para poder trabajar en España, cuyos efectos se circunscriben a los de la autorización de trabajo, necesaria para realizar en España actividades laborales por cuenta ajena durante el periodo transitorio», surgía la duda de si el documento al que se refieren las Instrucciones de 2007 era un auténtico visado o, por el contrario, el Centro Directivo había configurado un nuevo instrumento de control de entrada distinto a los existentes hasta el momento.

El tema tenía indudable importancia práctica puesto que no quedaba claro si los residentes en España en el momento de la adhesión tendrían que desplazarse a Rumanía para solicitar personalmente dicho documento, visto que para este supuesto las Instrucciones se remitían al «régimen contenido en la Ley Orgánica 4/2000 y en su desarrollo reglamentario», y en consecuencia, dentro de esa genérica remisión debían considerarse comprendidos los artículos 25 y siguientes de la LOEX y 51 y siguientes del RLOEX aprobado por [Real Decreto 2393/2004](#), que exigían que el trabajador extranjero solicitase el correspondiente visado de residencia y trabajo. Salvo que esa fuese la verdadera intención de las Instrucciones, lo deseable hubiese sido que se hubiese aclarado que tratándose de trabajadores residentes el 1 de enero de 2007, no era necesario dicho trámite.

c) Autorizaciones de duración determinada.

Quizá fuese este el tema que mayores incertidumbres provocaba. El desplazamiento del empresario, las dudas sobre el procedimiento de selección, la exigencia o no del compromiso de retorno y el plazo de duración de las autorizaciones eran algunas de las cuestiones que ponían en tela de juicio la articulación que se había efectuado del régimen jurídico transitorio de estas autorizaciones. Al margen de ello, y siguiendo a la mejor doctrina laboral, precisamente en relación con los ciudadanos rumanos y búlgaros cobraba todavía más sentido la acomodación de la normativa de extranjería con la laboral, superándose así los estrictos límites temporales de duración de este tipo de autorizaciones.

d) Estudiantes y trabajadores en prácticas profesionales.

Con respecto a los estudiantes, debe recordarse que se había consolidado en la LOEX la posibilidad de autorizar excepcionalmente la realización de actividades laborales de carácter marginal, pues en su artículo 33 se regula un régimen especial de admisión y residencia, en el que también podían ser incluidos los becarios³².

³² RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M.: «El acceso al mercado de trabajo de los extranjeros no comunitarios», *Relaciones Laborales*, núm. 22, 2000, págs. 6 y 7.

Pues bien, a la vista de la propia normativa de extranjería, carecía de sentido, como se defendió, limitar en forma alguna la realización de actividades lucrativas a los estudiantes rumanos teniendo en cuenta que el régimen legal contemplado para los trabajadores extranjeros no comunitarios admitía dicha posibilidad y, que en cualquier caso, podrán trabajar por cuenta propia, limitase o no dicha actividad la prosecución de sus estudios.

Respecto a la realización de prácticas profesionales, se reproducían las distorsiones antes mencionadas respecto a la normativa laboral, en concreto, la difícil –o, mejor dicho, imposible– coordinación entre la duración máxima de estos contratos y la de la vigencia máxima de las autorizaciones que habilitan su realización. De ahí que se abogase por una aplicación preferente de la normativa laboral sobre la de la extranjería, como se propuso respecto al resto de las autorizaciones de duración determinada, máxime cuando el escollo que para los trabajadores no comunitarios supone el compromiso de retorno no era exigible para los trabajadores rumanos.

e) Trabajadores exceptuados de la obtención de la autorización de trabajo.

Tanto las Instrucciones de 2006 como las del 2007 establecían un régimen diferenciado para los supuestos en que procediese el reconocimiento de una situación de excepción a la obligación de proveerse de la correspondiente autorización de trabajo, según que la residencia sea anterior o posterior al 1 de enero de 2007. Si los trabajadores rumanos era residentes con anterioridad a dicha fecha, y se les había reconocido la excepción por un periodo igual o superior a un año, se les aplica en su totalidad el acervo comunitario³³; por el contrario, en caso de no residencia o cuando se hubiese adquirido durante el periodo transitorio les sería de aplicación la LOEX, estando asimismo obligados a solicitar el documento acreditativo en su país de origen y a la inscripción en el Registro Central de Extranjeros.

A la vista de la regulación de la normativa de extranjería, parecía que el régimen aplicable a los trabajadores rumanos debería quedar determinado por la concurrencia de las condiciones exigidas en los supuestos de excepciones objetivas en función de la actividad a desarrollar.

f) Residencia y acceso al mercado de trabajo de los familiares de los trabajadores por cuenta ajena.

Respecto a la residencia se vinculaba a la relación de parentesco que les permita ser incluidos en el ámbito de aplicación y, por tanto, aunque no tuviesen la nacionalidad de un país de la Unión Europea, podrían ser beneficiarios también el cónyuge o la persona con la que mantenga una unión análoga a la conyugal, siempre que estuviese inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo y sus descen-

³³ Instrucción 4.ª, VII de las Instrucciones DGI/SGRJ/03/2007.

dientes directos o los de su cónyuge o los de su pareja registrada menores de 21 años o mayores que viviesen a su cargo.

Tratándose de su acceso al mercado de trabajo, y siempre que fuesen trabajos por cuenta ajena, se siguió la línea que presidía la regulación de todas las medidas transitorias previstas. Se contemplaba así un régimen diferenciado para los residentes legales con anterioridad al 1 de enero de 2007, que quedaron incluidos en el ámbito de aplicación del RD 240/2007, y para los que no tenían en esa fecha la residencia legal o la hubiesen adquirido durante el periodo transitorio, en cuyo caso les sería de aplicación la normativa de extranjería, siempre que el trabajador acreditase un año de residencia legal y trabajo por cuenta ajena en España antes o después del 1 de enero de 2007.

Resultaba sorprendente, sin embargo, que se exigiese ese año de residencia previa del familiar trabajador residente legal, cuando no se requería para los familiares de otros trabajadores no comunitarios.

Al margen de ello, tampoco se entendía que no se hubiera exceptuado de esa exigencia del periodo de un año de residencia y trabajo previo, al cónyuge no separado de hecho o de derecho del residente legal y los hijos en edad laboral, previamente reagrupados, siempre que desarrollasen un actividad laboral en las condiciones previstas en el artículo 41.6 del RLOEX o en los casos en que se acreditase una necesidad por circunstancias sobrevenidas de trabajar para garantizar su subsistencia, como así lo contempla el artículo 96.1 del RLOEX respecto a los extranjeros no comunitarios

5. LA FINALIZACIÓN DEL PERIODO TRANSITORIO

5.1. EL NUEVO MARCO NORMATIVO

El 31 de diciembre de 2008 finalizaba el periodo transitorio, de acuerdo con la opción escogida por el Gobierno. El 19 de diciembre el Consejo de Ministros³⁴ acordaba suprimir las restricciones, ya que a juicio del Gobierno el mantenimiento de la moratoria no tenía ya mucho sentido, por cuanto que los flujos migratorios, en relación con el mercado de trabajo, podían invertirse³⁵. En cualquier caso, el Gobierno se reservaba la posibilidad de hacer un balance en plazo de seis meses para valorar la medida.

³⁴ Repárese que en el mismo Consejo de Ministros se aprueba el Anteproyecto de Ley de Reforma de la LOEX.

³⁵ Referencia de la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Ruedas/_2008/cmpr20081219.htm.

A partir del 1 de enero de 2009, por tanto, se aplicarían en su integridad a los nacionales rumanos los artículos 1 a 6 del [Reglamento CEE núm.1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968](#) relativo a la libre circulación de los trabajadores, posteriormente codificado y sustituido por el [Reglamento núm. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril](#), relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión, que entró en vigor el 16 de junio de 2011. Asimismo, los nacionales de dichos países tendrían derecho a acceder a cualquier actividad tanto por cuenta ajena, como por cuenta propia, en las mismas condiciones que los españoles sin perjuicio de la aplicación de la limitación establecida respecto a los empleados en la Administración Pública a que se refería el artículo 39.4 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea.

Con el objetivo de precisar y aclarar la situación de los trabajadores rumanos y búlgaros a la luz de la normativa de extranjería vigente el 6 de febrero de 2009, se dictó la Instrucción DGI/SGRJ/01/2009 sobre el levantamiento de las restricciones a la libre circulación de los trabajadores asalariados nacionales de ambos países.

Después de delimitar su ámbito subjetivo en la Instrucción 1ª, el contenido de las siguientes instrucciones se centró en dar solución a los cuestiones de derecho transitorio que se planteaban por la aplicación automática del RD 240/2007.

Pues bien, respecto a los titulares de una autorización de trabajo por cuenta ajena en vigor, se establecía que desde el 1 de enero de 2009 había «finalizado su validez», así como las menciones hechas al régimen general de extranjería en las correspondientes tarjetas de identidad del extranjero. Si se trataba de trabajadores asalariados nacionales de ambos Estados que con anterioridad o posterioridad al 1 de enero de 2009 hubiesen presentado una solicitud inicial, de renovación o de modificación de una autorización de trabajo por cuenta ajena de carácter estable o temporal, así como de los que hubiesen solicitado la excepción de permiso de trabajo y los estudiantes que hubiesen presentado una solicitud de autorización para trabajar compatible con la realización de sus estudios la solución fue distinta. Deberían ser informados por escrito y de forma motivada por el órgano competente sobre la tramitación y propuesta de resolución motivada de dicha solicitud, y, lo que resultaba más importante, sobre la procedencia de iniciar las actuaciones para acordar su archivo y la caducidad del procedimiento. Al margen de ello, se debería informar a los interesados sobre las implicaciones que conllevaba el régimen comunitario de extranjería.

En cuanto a los trabajadores asalariados que se encontrasen inmersos en procedimientos administrativos o judiciales en curso el 1 de enero de 2009, la salida que se proponía era distinta según se tratase de procedimientos administrativos o judiciales. En el primer caso, el órgano competente para su tramitación debía informarles por escrito de su tramitación y de la propuesta de resolución en la que se indicase que en aquella fecha decaería el objeto del recurso. En el supuesto de procedimientos judiciales la Delegación o Subdelegación del Gobierno debería valorar la oportunidad de interesar a la Abogacía del Estado para que informase al juzgado o tribunal competente de la situación producida y de la posibilidad, si así lo estimaba el órgano judicial, de adoptar una decisión acorde con el eventual «decaimiento extraprocesal de la pretensión objeto del recurso».

Respecto a los familiares de los trabajadores asalariados incluidos en los supuestos anteriores que mantengan con ellos una relación de parentesco de las enumeradas en el artículo 2 del RD 240/2007, el documento del Centro Directivo establecía que les sería de aplicación el citado real decreto. En el caso de que hubiese algún procedimiento en trámite pendiente de resolución se aplicará la misma solución que en los supuestos anteriores.

Por último, y en referencia al visado se declaraba exigible solo para los que fuesen nacionales de alguno de los Estados incluidos en el Anexo I del [Reglamento CE 539/2001, del Consejo de 15 de marzo de 2001](#). Con todo, la posesión de la tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión, válida y en vigor, expedida por un Estado que aplicase plenamente el Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, les eximiría de la obligación de obtenerlo.

Un recordatorio sobre la obligación de proveerse del correspondiente certificado de registro cuando la residencia superarse los tres meses y de cómo proceder en el caso de que los ciudadanos de ambos países fuesen ya titulares del mismo con anterioridad al 1 de enero de 2009, completaban el contenido de las Instrucciones.

Al margen de la defectuosa y confusa redacción de parte del contenido de las Instrucciones, es cierto que hubiese sido muy difícil encontrar soluciones distintas a las que en las mismas se contemplaban. La finalización del periodo transitorio y la aplicación automática del RD 240/2007 exigían una respuesta inmediata.

Ello no impide que alguna de ellas fuese manifiestamente mejorable –especialmente en el tema de la intervención en los procedimientos– y que resultase muy discutible el instrumento utilizado para dar virtualidad a las medidas que en ese momento se adoptaban. No debe olvidarse que las Instrucciones del Centro Directivo en ningún caso tienen carácter de fuente del derecho, ni fuerza normativa alguna y, en ocasiones, lejos de tener función meramente interpretativa, daban repuesta a cuestiones de régimen jurídico de gran calado. En el presente caso, como se ha visto, se trataba de solucionar la vigencia de autorizaciones previstas en una ley orgánica como la LOEX, la aplicación retroactiva de las medidas adoptadas o la intervención en procedimientos administrativos o judiciales en curso o con resolución ya recaída, sin que dicho instrumento constituyese el soporte adecuado desde el punto de vista de la técnica normativa, para elaborarlas y ponerlas en prácticas.

En la misma línea, de las Instrucciones se derivaba la paralización de todos los expedientes sancionadores iniciados durante el periodo transitorio en los que todavía no hubiese recaído resolución³⁶.

³⁶ ROJO TORRECILLA, E. y MARTÍNEZ ASO, M.: «Interrogantes jurídicos sobre la suspensión de la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena para los ciudadanos rumanos», http://www.fundacionlengua.com/extra/descargas/des_36/ARTICULOS/Reflexiones-Eduardo-Rojo-suspension-moratoria.pdf.

Temas todos ellos de gran trascendencia jurídica, que en modo alguno deberían de haberse solventado a través de la discutible práctica del recurso a las Instrucciones del Centro Directivo, cuando, además, la práctica había confirmado que en muchos casos su interpretación y aplicación no ha sido uniforme por los delegados y subdelegados del Gobierno.

Probablemente hubiese sido necesario abrir un proceso de reflexión sobre dicha forma de proceder y sobre alguna de las soluciones propuestas. Lejos de plantearse alguna solución alternativa, la utilización este singular procedimiento ha sido una constante hasta nuestros días. Por si ello no fuese suficiente, la opción por la aplicación retroactiva y la intervención en los procedimientos en curso se volvieron a utilizar en 2012, como posteriormente se comprobará.

5.2. LA SOLUCIÓN DEL EVENTUAL RETORNO VISTA DESDE ESPAÑA Y RUMANÍA

Al margen de las cuestiones de régimen jurídico, la finalización del periodo transitorio tuvo una clara incidencia en la dinámica del proceso migratorio que se está estudiando. La lenta y dificultosa progresión de Rumanía hacia una situación social y económicamente estable tras su incorporación a la Unión Europea, y la evidencia de que la crisis era no una posibilidad, sino que estaba definitivamente instalada, determinaron que aunque el periodo transitorio hubiese finalizado, se empezase a barajar la posibilidad de incentivar el retorno de los ciudadanos rumanos. Ambos países, aunque con distinta motivación, coincidieron en la procedencia de dicha medida.

Desde la óptica rumana la «hemorragia de población» –negada por las fuentes estadísticas oficiales rumanas– que padeció aquel país tras la caída del muro de Berlín, cifrada por algunas fuentes en 2.700.000 personas, no alcanzaba a ser compensada con la inmigración que recibió el país desde aquella fecha.

Para atender esa necesidad de fuerza de trabajo cualificada y no cualificada, el Gobierno rumano optó por tres soluciones³⁷: dificultar, en la medida de sus posibilidades, la salida de mano de obra, favorecer la entrada al país de algunos colectivos de inmigrantes como los asiáticos y, sobre todo, tratar de conseguir que sus nacionales retornasen y fuesen ellos quienes ocupasen las vacantes de puestos de trabajo.

Las iniciales previsiones estimaban en 500.000 los trabajadores que necesitaba el país en sectores como la construcción, la hostelería, la industria o la agricultura. Se inició así en abril de 2008 una campaña de una delegación gubernamental rumana en nuestro país para visitar todas las ciudades españolas en las que residían sus compatriotas y darles a conocer las ventajas de un

³⁷ En extenso sobre el tema puede verse GORDO MÁRQUEZ, M.: «¡Volved a Rumanía, por favor! La política de retorno del gobierno rumano y sus implicaciones en los inmigrantes que se encuentran en España», *Cuadernos de Geografía*, núm. 84, 2008, pág. 160.

posible retorno. La oferta era aparentemente atractiva, «el país ha cambiado», se decía, «estamos mejor que hace cinco años, aunque no podemos ofrecer los sueldos españoles, la vida es más barata, estás en casa y con un empleo fijo».

Ese inicial optimismo se tornó posteriormente en una posición mucho más prudente de las autoridades rumanas. La realidad de los datos demostraba que Rumanía carecía de las condiciones, de la experiencia y del tejido industrial necesarios para poder gestionar fondos comunitarios –principal aporte financiero para acometer los proyectos previstos–; tampoco disponía de la mano de obra necesaria para la ejecución de los obras de infraestructuras pretendidas, que era uno de los principales reclamos para incentivar el retorno.

Al margen de ello, no se habían valorado otras consecuencias de un eventual retorno masivo como era la posible incidencia en el volumen de remesas. De ahí que la intensidad de la campaña disminuyese, contando con que dichas dificultades complicarán en exceso la vuelta a Rumanía, aumentando la gravedad de la situación del país, salvo que se encontrasen de manera simultánea vías o yacimientos para la creación de empleo.

Las buenas intenciones de las autoridades rumanas no calaron entre las comunidades de rumanos en España. De entrada, un estudio de la Fundación Soros³⁸ puso de relieve que si bien el 71 % de los rumanos encuestados tenían intención de regresar, solo el 14 % planeaba hacerlo en un horizonte cercano. Los datos obtenidos acreditaban que el factor determinante para el retorno no era la crisis, sino los planes de ahorro y sueldo que los emigrantes piensan obtener. Así resultaba que los entrevistados no regresarían por menos de 800 euros al mes, lo que contrastaba con el salario medio vigente en ese momento en Rumanía, que no llegaba a la mitad de esa cifra. A ello había que añadir una sistema de bienestar impensable en aquel país, las mayores posibilidades de encontrar empleo en España y, seguramente también, el arraigo de la segunda generación en España o el hecho de que muchos búlgaros y rumanos habían conseguido ser propietarios de viviendas en nuestro país.

Como se ha indicado³⁹, el panorama expuesto provocó el cambio de actitud en las autoridades rumanas que empezaban a ser conscientes del poco eco que tendría en España su política de retorno⁴⁰. Por lo demás, el hecho de que las medidas previstas para el retorno coincidiesen con la campaña electoral –el candidato del PSD llegó a ofrecer 24.000 euros a cada rumano que retornase–, llevaron a pensar que los planes de retorno eran más bien una decisión de cara a la galería para captar votantes.

³⁸ AA.VV.: *Comunidades rumanas en España*, Dimitru, S. (coord.), Fundación Soros, febrero 2009. Disponible en <http://www.fedrom.org/statics/uploads/SOROS.pdf>.

³⁹ GORDO MÁRQUEZ, M.: «¡Volved a Rumanía, por favor! La política de retorno del gobierno rumano y sus implicaciones en los inmigrantes que se encuentran en España», cit., pág. 165.

⁴⁰ Informaciones de prensa en ese momento cuantificaron en 300 el número de rumanos que se acogieron a estas medidas.

Casi al mismo tiempo que se desarrollaba la campaña de retorno, se iniciaba por el Gobierno de aquel país una operación multimedia para mejorar la imagen de sus nacionales en Italia y España. Dicha iniciativa suponía una contradicción con la campaña de retorno, siquiera sea porque con ello se superaban las reticencias –más provocadas por los medios de comunicación españoles, que reales– que ante ese colectivo se habían instalado en la sociedad española, mejorando así, al menos teóricamente, sus posibilidades de empleabilidad y dificultando, en consecuencia, la vuelta a su país.

Como se anticipó, con ello se ponía de manifiesto un cambio de orientación en la política del Gobierno rumano, ahora más preocupado por mejorar en lo posible las condiciones de sus nacionales ante la evidencia de una crisis definitivamente instalada en nuestro país, que por unos planes de retorno que no calaron entre sus nacionales.

Desde la óptica española, el fin del periodo transitorio no había supuesto un aumento significativo de la comunidad rumana. En aquella fecha aparecían registrados según el OPI 718.844 rumanos, aunque según fuentes de las propias autoridades rumanas, si se tienen en cuenta los no documentados, podría alcanzar la cifra de un millón. Sin embargo, los rumanos afiliados a la Seguridad Social eran solo 253.038, de los que 70.912 estaban en situación de desempleo (desde la cifra de 30.000 a finales del 2008) y 41.329 cobrando prestaciones por desempleo. Una vez concluido el periodo transitorio, la gravedad de las cifras de desempleo, que en el caso de los extranjeros aumentaban en mucho mayor proporción que la de los españoles, hicieron que el Gobierno del presidente Zapatero se plantease adoptar algunas medidas que favoreciesen el retorno de los ciudadanos rumanos sin expectativa de futuro en nuestro país y, especialmente, para los que habían agotado la prestación por desempleo.

La puesta en práctica de dicha iniciativa lejos de ser de fácil, se complicaba por el hecho de que el [Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre](#), sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornasen voluntariamente a sus países de origen, no era aplicable a la comunidad rumana al tratarse de ciudadanos comunitarios a los que no se les podía restringir la entrada en España durante tres años, como así estaba previsto en las medidas aprobadas.

Al mismo tiempo, el propio Servicio Público de Empleo Estatal había advertido del hecho de que la imposibilidad de optar por la modalidad de pago único estaba provocando desplazamientos a otros países de la Unión Europea, como Francia o Alemania en busca de empleo, mientras se percibía la prestación de desempleo española; práctica fraudulenta de acuerdo con la normativa de Seguridad Social, que estaba siendo especialmente vigilada por su Servicio de Inspección a través del control de pasaportes⁴¹.

En ese estado de cosas, el 29 de mayo de 2009 se firman entre los dos países dos Memorándum de Entendimiento y Colaboración para la Intercambio de Información y Cooperación, uno

⁴¹ Puede verse al respecto <http://www.citapreviainem.es/paro-Rumanía/>.

entre la Agencia de Empleo de Rumanía (ANOFM) y el SEPE español y otro entre la Inspección de Trabajo de Rumanía y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España. La finalidad que se pretendía era que los rumanos en paro que regresasen pudiesen seguir cobrando en su país la prestación generada en España, siempre y cuando se comprometiesen a una búsqueda activa de empleo en Rumanía, controlada por las autoridades locales competentes. Sin embargo, los resultados de las medidas previstas no tuvieron apenas incidencia ya que solo se acogieron a ellas 187 personas hasta finales de 2010⁴².

6. LA REACTIVACIÓN Y POSTERIOR PRÓRROGA DEL PERIODO TRANSITORIO

6.1. LOS HECHOS Y SU VALORACIÓN

Precedido por dos comunicados oficiales aparecidos el 20 de julio y el 21 de julio de 2011 en la página web del Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Consejo de Ministros del 22 de julio aprobó la reactivación del periodo transitorio en materia de acceso al mercado de trabajo español para ciudadanos rumanos.

Desde ese momento, los ciudadanos rumanos que quisiesen venir a trabajar a España por cuenta ajena deberán tramitar una autorización previa basada en la existencia de un contrato de trabajo. Esta medida en ningún caso tendría efecto sobre aquellos trabajadores rumanos que ya formaban parte del mercado laboral español.

Esta decisión, calificada como «estrictamente técnica», se basaba en «consideraciones internas generadas por la situación del mercado laboral en España, y se enmarcaba en la política migratoria general adoptada por el Gobierno a través del diálogo con los interlocutores sociales, que perseguía ajustar los flujos de entrada a las necesidades del mercado de trabajo. La comunidad rumana tiene una alta tasa de actividad y una plena integración en la sociedad española».

La medida que en ningún caso afectaría a la libre circulación de ciudadanos de la Unión Europea, decía el Acuerdo, tenía carácter temporal y sería objeto de una evaluación continuada basada en la evolución del mercado laboral español. Igualmente se ponía de relieve que el Gobierno había mantenido y mantenía un diálogo permanente con las autoridades rumanas en relación con esta moratoria.

El propio 22 de julio la Comisión Europa recibe una notificación del Gobierno español, posteriormente ratificada por carta de 28 de julio, en la que se solicitaba que la Comisión declarase

⁴² Fuente: Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración.

que los artículos 1 a 6 del [Reglamento \(UE\) núm. 492/2011](#) quedaban totalmente suspendidos en lo que respecta a los trabajadores rumanos en toda España y en todos los sectores del mercado laboral con efectos del propio 22 de julio, y que la decisión que se adoptase se revisase el 31 de diciembre de 2012, a más tardar.

Los argumentos esgrimidos por el ejecutivo español eran los siguientes:

- a) De entrada, se hacía alusión a la necesidad de adoptar «medidas inmediatas» en vista de la situación estacional en el sector agrícola en verano; en caso contrario, el riesgo de que aumentase el número de llegadas de trabajadores rumanos mientras la Comisión adopta una decisión pondría en peligro la eficacia misma de las restricciones reintroducidas.
- b) Igualmente, se mencionaba la grave perturbación que sufría el mercado laboral español, que era de naturaleza general y no se limitaba a una determinada región o sector, manifestada en un descenso sin precedentes del empleo a raíz de la recesión económica que empezó en 2008 y que había dado lugar a un gran aumento del desempleo, con una tasa superior en ese momento al 20%, y, al mismo tiempo, la dificultad de crear nuevamente un número considerable de puestos de trabajo a corto plazo.
- c) Por último, y en relación con los trabajadores rumanos, se argumentaba la disminución de la tasa de empleo, el constante incremento del desempleo, y el gran aumento del número de nacionales rumanos residentes en España que se había producido a pesar de la evolución negativa del mercado laboral español y que ha afectado a la capacidad de dicho país para absorber nuevas llegadas de trabajadores.

Pese a que las manifestaciones del ejecutivo español no coincidían con los datos de residencia y afiliación a la Seguridad Social de los ciudadanos rumanos⁴³, la Comisión consideró que España había proporcionado «pruebas suficientes» de esa grave perturbación del mercado de trabajo, por lo que era «probable que la prolongación de la llegada de trabajadores rumanos sin restricciones constituyese un factor de creciente presión sobre el mercado laboral español». De ahí que por [Decisión 503/2011, de 10 agosto](#), publicada en el DOUE L 207, de 12 agosto 2011, España quedaba autorizada a suspender la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento (UE) núm. 492/2011 a los nacionales rumanos hasta el 31 de diciembre de 2012 en las siguientes condiciones:

- a) La medida no afectaría a los nacionales rumanos ni a los miembros de sus familias que estuviesen empleados en España ni a los registrados como demandantes

⁴³ ROJO TORRECILLA, E. y MARTÍNEZ ASO, M.: «Interrogantes jurídicos sobre la suspensión de la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena para los ciudadanos rumanos», http://www.fundacionlengua.com/extra/descargas/des_36/ARTICULOS/Reflexiones-Eduardo-Rojo-suspension-moratoria.pdf.

de empleo en los servicios públicos de empleo de España el día de la entrada en vigor de la Decisión.

- b) La aplicación de la Decisión estaría sometida *mutatis mutandis* a las condiciones relativas a las disposiciones transitorias establecidas en el anexo VII, parte 1, del Acta de Adhesión de 2005.
- c) España debería adoptar todas las medidas necesarias para seguir controlando estrechamente la evolución del mercado laboral y estaba obligada a proporcionar a la Comisión los datos estadísticos trimestrales que atestigüen la evolución del mercado laboral por sector de actividad y ocupación. El primer informe trimestral debería presentarse antes del 31 de diciembre de 2011 y en caso de que se produjese cualquier cambio significativo, España debería proporcionar sin demora a la Comisión y a los Estados miembros una actualización de los datos pertinentes que hubiere suministrado con referencia a su solicitud de decisión de la Comisión, y con respecto de los cuales se adoptaba la Decisión.
- d) La Decisión podría ser modificada o derogada en particular si los datos pertinentes y que dieron lugar a su adopción hubieran cambiado o si sus efectos resultaran más restrictivos de lo que su finalidad requiere.

El citado Acuerdo del Ejecutivo se publica por [Orden PRE/2072/2011, de 22 de julio](#), apareciendo en el Boletín Oficial del Estado del día siguiente y se desarrolla siguiendo la criticable práctica del recurso a las Instrucciones del Centro Directivo, por las rotuladas como DGI/SGRJ/5/2011, de 22 de julio, si bien su publicación en la página web del ministerio no se produjo hasta el día 26. Más adelante, el 16 de septiembre se publica una adenda a las mismas. Tanto las Instrucciones como la adenda se derogaron el 12 de abril de 2012.

Una valoración inicial de esa sucesión de acontecimientos suscita los siguientes comentarios:

- a) De entrada debe ponerse de manifiesto, como ya se advirtió en el momento de aparecer publicada en el BOE⁴⁴, que la Orden PRE/2072/2011 hacía referencia al [Reglamento CEE núm. 1612/68](#) que había sido derogado por el [Reglamento \(UE\) núm. 492/2001, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión \(texto codificado\)](#) que fue publicado en el DOUE L 141, de 27 de mayo, entrando en vigor a los 20 días de su publicación.
- b) Al margen de ello, de la lectura de los considerandos 1 y 2 de la Decisión 503/2011, de 10 agosto, parece deducirse que el Gobierno español utilizó el procedimiento

⁴⁴ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. citada por ROJO TORRECILLA, E. en «Interrogantes jurídicos sobre la suspensión de la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena para los ciudadanos rumanos», http://www.fundacionlengua.com/extra/descargas/des_36/ARTICULOS/Reflexiones-Eduardo-Rojo-suspension-moratoria.pdf.

previsto en el anexo VII, parte 1, punto 7, párrafo tercero del Acta de Adhesión de 2005 para adoptar medidas inmediatas en vista de la situación estacional en el sector agrícola en verano (considerando 1 de la Decisión) y posteriormente se acoge al párrafo 2 del punto 7, de la parte 1 del Anexo VII, cuando hace referencia a la perturbación laboral del conjunto del mercado de trabajo (considerando 2 de la Decisión)⁴⁵.

- c) Por otra parte, debe advertirse que la Orden PRE/2072/2011 hacía una referencia expresa al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2006 por el que se instauraba, como se mencionó, el inicial periodo transitorio que resulta reactivado. Dicha mención carece de sentido, sobre todo si se tiene en cuenta que tanto la Orden como posteriormente las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 hacen referencia a la LOEX tras su reforma operada por la Ley Orgánica 2/2009 y al RLOEX aprobado por RD 557/2011, como normativa de aplicación.
- d) No parece del todo acreditado que con arreglo a los datos ofrecidos por el Gobierno español y ratificados por la Comisión con los obtenidos del Eurostat se justificase esa perturbación inicialmente urgente y presuntamente perdurable y, en cualquier caso, de gravedad suficiente para el mercado de trabajo español, y el recurso a una procedimiento tan excepcional como el que se siguió. Repárese, además, que España era el único país que había utilizado esta posibilidad del anexo VII del Acta de Adhesión de 2005 y la Comisión no contaba con experiencia alguna al respecto, lo que añade todavía más incertidumbre a la adecuación de ese modo de proceder.
- e) A diferencia de lo que ocurría en el año 2007, en esta ocasión la reactivación no afecta a los nacionales búlgaros, aunque en este caso la razón estaba clara: eran muchos menos, solo 172.634, el 3 % de total de los extranjeros residentes en España.

⁴⁵ Literalmente el citado anexo VII, parte 1, punto 7 rezaba lo siguiente: «Aquellos Estados miembros que, en virtud de los puntos 3, 4 o 5, apliquen a los nacionales rumanos los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) núm. 1612/68, podrán recurrir a los procedimientos que se indican seguidamente hasta el final de un plazo de siete años a partir de la fecha de adhesión.

Cuando uno de los Estados miembros a que se refiere el párrafo primero sufra o prevea perturbaciones en su mercado de trabajo que puedan poner en grave peligro el nivel de vida o el índice de empleo en una determinada región o una determinada profesión, informará de esta circunstancia a la Comisión y a los demás Estados miembros, facilitándoles todos los detalles pertinentes. Sobre la base de dicha información, el Estado miembro podrá solicitar a la Comisión que declare la suspensión, total o parcial, de la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) núm. 1612/68, con el fin de restablecer la normalidad en dicha región o profesión. La Comisión adoptará una decisión sobre la suspensión y, en su caso, sobre la duración y alcance de la misma en un plazo máximo de dos semanas a partir de la recepción de la solicitud y notificará dicha decisión al Consejo. Durante las dos semanas siguientes a la fecha de la decisión de la Comisión, cualquier Estado miembro podrá solicitar al Consejo su anulación o modificación. El Consejo se pronunciará sobre dicha solicitud, por mayoría cualificada, en un plazo de dos semanas.

En casos excepcionales y urgentes, los Estados miembros a que se refiere el párrafo primero podrán suspender la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) núm. 1612/68. Dicha suspensión deberá ir seguida de una notificación *ex-post* razonada a la Comisión».

- f) En cualquier caso, volvía a apreciarse cierta precipitación en el establecimiento de las medidas, lo que determinó, como ocurrió en 2007, que existiesen aspectos ayunos de regulación y que se apreciase igualmente una falta de técnica normativa, aunque haya que reconocer que en algunos aspectos concretos se notaban ciertos avances.

6.2. CERTEZAS E INCERTIDUMBRES

El análisis combinado de la Orden PRE/2072/2011 y de las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 vuelve a acreditar la existencia de certezas e incertidumbres

6.2.1. Las certezas

El marco general. Como ocurrió en 2007⁴⁶, las limitaciones a las que podían verse sometidos los trabajadores por cuenta ajena en su acceso al mercado de trabajo en ningún caso podían suponer menoscabo alguno del resto de derechos contemplados en tanto que ciudadanos de la Unión Europea, si bien determinaban la obligación de proveerse de la correspondiente autorización de trabajo por cuenta ajena. A este respecto, las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 recordaban algunos aspectos relativos al régimen comunitario relativos al documento de viaje válido, a la necesidad de visado de estancia de corta duración o de tránsito para los familiares no comunitarios beneficiarios del régimen comunitario de extranjería, salvo que se encontrasen exentos de dicha obligación por su nacionalidad, y a las condiciones a que podían ser sometidos en el control de fronteras exteriores.

Al margen de ello, las autorizaciones necesarias deberían ser solicitadas y tramitadas según lo previsto en la LOEX, tras su reforma operada por la Ley Orgánica 2/2009, y en el Reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011, teniendo en cuenta lo establecido en las Actas de Adhesión y el acervo comunitario aplicable.

El ámbito subjetivo. Quedaban incluidos en el nuevo marco normativo de acuerdo con las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 los nacionales rumanos que entrasen en territorio español a partir del 22 de julio de 2011 o que encontrándose ya en territorio español no figurasen como dados de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o estuviesen inscritos como demandantes de empleo en los Servicios Públicos de Empleo a dicha fecha:

⁴⁶ Siendo de aplicación la disposición transitoria tercera del [Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero](#), sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo modificado por el [Real Decreto 1161/2009, de 10 de julio](#), por la [STS de 1 de junio de 2010](#), por el [Real Decreto 1710/2011, de 18 de noviembre](#), por el [Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril](#) y por el [Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto](#).

- Cuando tratasen de ejercer en España una actividad laboral por cuenta ajena.
- Si quisiesen realizar estudios, investigación o formación, prácticas no laborales o actividades de voluntariado y desearan ejercer en España una actividad laboral por cuenta ajena compatible con su actividad principal.
- Cuando tratasen de ejercer en España una actividad incluida en alguno de los supuestos de excepción de la autorización de trabajo.
- Los familiares de los nacionales rumanos incluidos en los supuestos anteriores cuyo vínculo determinase su inclusión en el ámbito subjetivo de aplicación del régimen comunitario de extranjería en España.

Sentado lo anterior, hay que entender que podían seguir manteniéndose las mismas excepciones que en 2007, sea porque había casos que no se ajustaban a las condiciones que se acaban de mencionar, sea porque de acuerdo con el Real Decreto 240/2007, en otros supuestos no procedía su inclusión en ese nuevo marco de la reactivación del periodo transitorio.

Condiciones objetivas. También respecto al ámbito objetivo, se reproducían las condiciones de 2007, en cuanto a la no apreciación de la situación nacional de empleo y a la obligación de solicitar personalmente en el plazo de tres meses desde su entrada en España, la inscripción en el Registro Central de Extranjeros, expidiéndose un certificado en el que se haría referencia a la autorización de trabajo y su validez.

Por lo demás, las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 aclaraban que no eran de aplicación a los ciudadanos rumanos las previsiones relativas a trabajos de investigación o a autorizaciones de trabajo de profesionales altamente cualificados titulares de una tarjeta azul, dada su condición de ciudadanos comunitarios.

6.2.2. Las incertidumbres

Autorización de trabajo. Ya se puso de relieve en relación con el marco normativo de 2007 que al utilizarse la expresión «autorización de trabajo», dada la imposibilidad de limitar la residencia al tratarse de ciudadanos comunitarios, se había creado una categoría especial sin encaje posible en el esquema contemplado en la LOEX y en el RLOEX. Afirmación que puede seguir manteniéndose en relación con lo previsto en el año 2011, pese a la reforma operada en la LOEX por Ley Orgánica 2/2009 y que el RLOEX vigente en el 2007 había sido sustituido por el aprobado por Real Decreto 557/2011, ya que ambas disposiciones seguían nombrando a esa modalidad de autorizaciones como autorizaciones de «residencia y trabajo».

Al margen de ello, tampoco en 2011 se fijó un plazo de duración de dicha autorización. Es cierto que las Instrucciones 3.^a, 4.^a y 5.^a de la Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 señalaban, no se sabe muy bien si refiriéndose al certificado de registro como comunitarios o a la propia autorización de trabajo, que su validez sería «la del tiempo que proceda desde la fecha de eficacia de la

autorización de trabajo o, en todo caso, cuando finalice el periodo de limitación de la libre circulación». Hubiese sido preferible, como se defendió respecto al régimen de 2007, que se hubiese fijado sin más, que la autorización de trabajo tendría la duración del periodo transitorio, máxime si como ocurrió este concluyó el 31 de diciembre de 2013, no siendo necesaria, por tanto, una renovación intermedia.

La precipitación en la fijación del régimen jurídico de esta nueva autorización de trabajo dejó sin resolver igualmente la cuestión de las competencias de las comunidades autónomas en orden a la concesión de dichas autorizaciones. Como se sabe, la LOEX reformada en 2009 abrió la posibilidad de que las comunidades autónomas pudiesen conceder autorizaciones iniciales. La falta de calificación de la nueva autorización de trabajo planteó la duda de si dicha autorización era inicial y, en consecuencia, podía otorgarse por las comunidades autónomas que habían asumido dichas competencias.

En la misma línea, ni la Orden PRE/2072/2011, ni las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 establecieron previsión alguna sobre el régimen sancionador aplicable. Piénsese que ello abría el interrogante de cómo proceder, por ejemplo, en el caso de trabajador rumano que prestaba servicios desde el 1 de julio de 2012 sin que el empresario hubiese comunicado su alta en Seguridad Social y la Inspección tuviese conocimiento de dicha situación el 22 de julio, una vez en vigor el Acuerdo, pero sin que fuese conocido al no haberse publicado en el BOE⁴⁷.

En cuanto al procedimiento, al cambiar sustancialmente la nueva normativa de extranjería, el procedimiento para la concesión de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena, la Instrucción 2.^a de las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 se remitía a lo dispuesto en el artículo 64.3 del RLOEX de 2011 salvo el relativo a que la situación nacional de empleo permita la contratación. El procedimiento debería iniciarse por el empleador, con la especialidad de que la documentación a presentar, las comprobaciones a realizar de oficio por la Oficina de Extranjería y la valoración con base en la cual se dictase la resolución deberían ceñirse a los requisitos de carácter laboral establecidos en los apartados b) a g) del artículo 64.3 de dicha norma reglamentaria, no resultando en ningún caso de aplicación los relativos a la residencia.

Por lo demás, si el trabajador rumano no se encontraba en nuestro país, la eficacia de la resolución concediendo la autorización quedaría suspendida hasta que se produjese el alta correspondiente en el régimen que proceda de Seguridad Social, en los términos establecidos en el artículo 67.7 del RLOEX (siendo igualmente de aplicación, en su caso, lo previsto en los apdos. 8 y 9 del mismo precepto). A dichos efectos, se requería que la entrada del trabajador en territorio español se produjese en el plazo máximo de tres meses desde que la concesión de la autorización de trabajo se notificase al empleador solicitante. Por el contrario, si el trabajador rumano esta-

⁴⁷ En extenso sobre el tema ROJO TORRECILLA, E. y MARTÍNEZ ASO, M.: «Interrogantes jurídicos sobre la suspensión de la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena para los ciudadanos rumanos», http://www.fundacionlengua.com/extra/descargas/des_36/ARTICULOS/Reflexiones-Eduardo-Rojo-suspension-moratoria.pdf.

ba en territorio español la eficacia de la resolución quedaría suspendida hasta que en el plazo de un mes se produjese el alta correspondiente en el régimen de Seguridad Social correspondiente.

Autorización de trabajo de duración determinada. El régimen previsto en las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 para las autorizaciones de duración determinada se circunscribía a las de temporada o campaña como en el año 2007, sin hacer mención al resto de las contempladas en la normativa de extranjería. Después de efectuar una remisión a lo previsto en la LOEX y el RLOEX exclusivamente en cuanto a requisitos laborales y procedimiento aplicable, se dejaba claro que la eficacia de la autorización no estaría sometida al alta correspondiente en el régimen que proceda de la Seguridad Social para, a renglón seguido, establecer que dichas autorizaciones se podrían resolver por el órgano competente de acuerdo con el artículo 101.2 de la norma reglamentaria, en el caso de que el alta no se produzca dentro del mes siguiente a la entrada del trabajador en España (si el procedimiento sobre la autorización se resolvió con anterioridad a dicha entrada) o del mes siguiente a la notificación de la resolución de concesión al empleador (si el procedimiento sobre la autorización se resolvió con posterioridad a dicha entrada).

Por otro lado, en lo que se refiere a la obligación de retorno una vez concluida la duración de la autorización, las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 optaron por exigirlo solo en el caso de que el ciudadano rumano quisiese beneficiarse de los correspondientes beneficios laborales en posteriores venidas a España como trabajador de campaña o temporada⁴⁸. Dejaba, por tanto, sin resolver, como en 2007, el procedimiento a seguir para acceder a un empleo remunerado por el ciudadano rumano que, con residencia legal, no hubiese retornado durante el periodo transitorio. Como se defendió en aquel momento, lo deseable hubiese sido que se hubiese dado plena virtualidad al ordenamiento laboral de aplicación, superando así los estrictos términos temporales y evitando el recurso al procedimiento ordinario de obtención de las autorizaciones de residencia y trabajo al que se avocaba al resto de los trabajadores extranjeros, aunque el mismo se tramitase con carácter preferente, con un plazo máximo de resolución de 45 días como establece el artículo 112 del RLOEX de 2011.

Trabajadores rumanos que quisiesen realizar estudios, investigación o formación, prácticas no laborales o servicios de voluntariado. La Instrucción 3.^a de las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 se limitaba a señalar que para la obtención de una autorización de trabajo por cuenta ajena sería necesario cumplir los requisitos del artículo 42 del RLOEX de 2011, si bien solo se debería acreditar el cumplimiento de los requisitos laborales aplicables y, en ningún caso, el relativo a que la situación nacional de empleo permitiese la contratación.

Pueden reproducirse aquí las consideraciones que se hicieron con ocasión de las medidas adoptadas en 2007, respecto a la preferencia del ordenamiento laboral en este tipo de supuestos,

⁴⁸ La no exigencia del retorno parecía deducirse igualmente de las referencias al procedimiento que hacía la Instrucción 2.^a a los apartados b) a g) del artículo 64.3 del RLOEX y que limitaba a los requisitos de carácter laboral, excluyendo precisamente cualquier comprobación sobre el compromiso de no regreso a España.

así como a las distorsiones entre aquel y la normativa de extranjería en cuanto a los plazos de duración de estas autorizaciones.

Trabajadores rumanos exceptuados de la obligación de proveerse de la autorización de trabajo. A estos trabajadores se refería la Instrucción 4.^a de las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 con una escueta remisión al régimen de la LOEX y del RLOEX respecto en cuanto a la acreditación de que concurre el supuesto alegado de excepción de la autorización de trabajo.

Como se anticipó, tanto en este supuesto como en el anterior, las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 establecían que en el plazo de tres meses desde su entrada en España, el ciudadano rumano debería solicitar personalmente su inscripción en el Registro Central de Extranjeros expidiéndosele un certificado de registro en el que figuraría una referencia a su excepción a la autorización de trabajo y a la validez de esta (del tiempo que proceda desde la fecha de eficacia de la excepción de la autorización de trabajo o, en todo caso, cuando finalice el periodo de limitación de la libre circulación de trabajadores rumanos).

6.3. EL RÉGIMEN DE LOS FAMILIARES NO COMUNITARIOS DE LOS CIUDADANOS RUMANOS

La Instrucción 5.^a de las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 distinguía dos supuestos:

- Familiares que hubiesen entrado en España con anterioridad al 22 de julio de 2011 y permaneciesen en territorio español o que encontrándose ya en territorio español y figurasen como dados de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o inscritos como demandantes de empleo en los Servicios Públicos de Empleo a dicha fecha, les será de aplicación el régimen comunitario de extranjería en su integridad, siempre que por razón de parentesco estén incluidos en el ámbito subjetivo del mismo.
- Familiares que no cumpliesen dichos requisitos, en cuyo caso, les resultaría de aplicación lo dispuesto en la normativa de extranjería en materia de autorizaciones de trabajo por cuenta ajena. No obstante, sus autorizaciones de trabajo no estarían sometidas a la consideración de la situación nacional de empleo en el caso de que el trabajador rumano hubiera entrado en territorio español con anterioridad a la fecha citada y permaneciese en este a la misma o bien hubiese obtenido con posterioridad una autorización de trabajo por cuenta ajena de duración igual o superior a un año.

Ante lo confuso e incompleto de dichas previsiones y las consultas efectuadas respecto al régimen jurídico de dichos familiares, el 16 de septiembre de 2011 el Centro Directivo publica una adenda a las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011. El motivo que se alegaba era que el considerando 21 de la Decisión 503/2011, de 10 agosto, determinaba que el derecho de los miembros de la fa-

milia de los trabajadores rumanos a ocupar un empleo en España debe regirse, *mutatis mutandis*, por lo dispuesto en el apartado 8 del anexo VII del Acta de Adhesión de 2005⁴⁹.

La adenda distinguía hasta cuatro supuestos:

- a) *Familiares comunitarios no nacionales de Rumanía de los trabajadores por cuenta ajena rumanos*. Aunque el supuesto hubiese sobrado, se establecía que el régimen de aplicación era el régimen comunitario en su integridad, independientemente de la normativa aplicable al trabajador rumano.
- b) *Familiares de nacionalidad rumana de los trabajadores por cuenta ajena rumanos*. En función de las condiciones de entrada y permanencia del familiar y del propio trabajador rumano se distinguían a su vez dos supuestos:
 - Si el familiar hubiese entrado en España con anterioridad al 22 de julio de 2011 y permaneciese en territorio español y el trabajador se encontrase ya en territorio español y figuraba como dado de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o estaba inscrito como demandante de empleo en los Servicios Públicos de Empleo a dicha fecha, le sería de aplicación el régimen comunitario de extranjería en su integridad, siempre que por razón de parentesco estuviese incluido en el ámbito subjetivo del mismo.
 - En los casos en que no se cumplieren dichos requisitos la normativa de aplicación sería la LOEX y el RLOEX, sin que en ningún caso procediese la consideración de la situación nacional de empleo para la obtención de la autorización.

⁴⁹ El apartado 8 rezaba literalmente lo siguiente: «Mientras esté en suspenso la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) núm. 1612/68 en virtud de los puntos 2 a 5 y 7 anteriores, el artículo 23 de la Directiva 2004/38/CE será aplicable en Rumanía respecto de los nacionales de los Estados miembros actuales, y en los Estados miembros actuales respecto de los nacionales rumanos, en las condiciones que se indican a continuación, en lo relativo al derecho a trabajar de los miembros de la familia de los trabajadores:

- El cónyuge de un trabajador y los descendientes que sean menores de 21 años o que estén a su cargo, que residan legalmente con el trabajador en el territorio de un Estado miembro en la fecha de la adhesión, tendrán acceso inmediatamente, desde el momento de la adhesión, al mercado de trabajo de dicho Estado miembro. Lo anterior no se aplicará a los miembros de la familia de un trabajador que haya sido admitido legalmente en el mercado de trabajo de tal Estado miembro por un periodo inferior a 12 meses;
- El cónyuge de un trabajador y los descendientes que sean menores de 21 años o que estén a su cargo, que residan legalmente con el trabajador en el territorio de un Estado miembro desde una fecha posterior a la fecha de adhesión, pero durante el periodo de aplicación de las disposiciones transitorias establecidas en los puntos precedentes, tendrán acceso al mercado de trabajo de dicho Estado miembro cuando hayan sido residentes en su territorio durante al menos dieciocho meses o a partir del tercer año de la fecha de adhesión de Rumanía, si esta fecha fuera anterior.

Las presentes disposiciones se entenderán sin perjuicio de medidas más favorables, ya sean nacionales o derivadas de acuerdos bilaterales».

La novedad más significativa se producía respecto a los procedimientos en curso de los familiares a los que les aplicaba el régimen comunitario. Si el procedimiento estaba en curso en la fecha de emisión de la adenda, el órgano que los estuviese tramitando debería dictar resolución que pondría fin al procedimiento por desaparición sobrevenida de su objeto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁵⁰, en la que se indicaría que le resultaba de aplicación el régimen comunitario de extranjería.

Por el contrario, si en el procedimiento hubiese recaído una resolución desfavorable con anterioridad a la fecha de la adenda, el órgano que la hubiese dictado debería comunicar al empleador (en el caso de que este fuera el sujeto legitimado para la presentación de la solicitud) y al familiar rumano a cuyo favor se hubiera solicitado la autorización o, en su caso, al propio familiar rumano cuando fuera este quien solicitó la autorización de trabajo, que le resultaba de aplicación el régimen comunitario de extranjería en su integridad.

- c) *Familiares de nacionalidad rumana de ciudadanos comunitarios no rumanos, ciudadanos de otro estado del espacio económico europeo o ciudadanos suizos.*

El régimen jurídico aplicable en este caso era idéntico al anterior, incluidas las previsiones relativas a los procedimientos en curso o con resolución desfavorable ya recaída.

- d) *El cónyuge⁵¹ y los descendientes menores de 21 años o a cargo, cualquiera que sea su nacionalidad, de un trabajador rumano.*

A la vista de lo dispuesto en el mencionado apartado 8 del anexo VII y teniendo en cuenta que el 1 de enero de 2010 habían transcurrido más de tres años desde la adhesión de Rumanía a la Unión Europea, no había más remedio que declarar que en ambos casos los nacionales rumanos se beneficiarían en todo caso del régimen comunitario de extranjería en su integridad. No podía faltar, como es lógico, una previsión respecto a los procedimientos en curso o con resolución desfavorable en igual sentido que en los supuestos anteriores, cuando estuviese implicado alguno de ellos.

⁵⁰ El citado artículo reza literalmente lo siguiente: «1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública que corresponda».

⁵¹ Recuérdese que la referencia al cónyuge debe incluir también a la pareja unida al ciudadano comunitario con un vínculo análogo al matrimonial, inscrita en un Registro Público.

Al margen de reiterar que la Instrucción y la adenda dejaban sin solución muchos de los problemas surgidos en 2007, se vuelve a optar por la intervención en los procedimientos en curso o con resolución recaída, lo que demuestra que no se había abierto ese necesario proceso de reflexión al que anteriormente aludimos y, por tanto, se seguía con una solución que planteaba muchos interrogantes y con un soporte, en cualquier caso, inadecuado para recogerla.

7. LAS INSTRUCCIONES SGIE/1/2012 DE 26 DE ABRIL Y SGIE/2012 DE 27 DE DICIEMBRE

El 26 de abril de 2012 el Centro Directivo publica unas nuevas instrucciones, las numeradas como SGIE/1/2012, cuyo contenido era una copia literal y en extracto de parte de las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 y de la adenda 16 de septiembre de 2011 que, dicho sea de paso, quedaban derogadas desde el 12 de abril, y lo que resulta más sorprendente, fijaban un ámbito de aplicación temporal con «efectos retroactivos» –se supone que solo para 14 días– hasta el 31 de diciembre de 2012.

Al tratarse de una transcripción incompleta de las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 y de la adenda de 16 de septiembre de 2011 quedaban abiertas y sin solución todas las incertidumbres a las que se ha hecho mérito en los apartados anteriores.

Sirva como muestra el hecho de que respecto a las autorizaciones por cuenta ajena de duración determinada no se hacía especial mención a las de temporada o campaña como habían hecho las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011, con lo que deberían entenderse incluidas todas las contempladas en la LOEX y en el RLOEX.

A continuación se hacía una remisión al procedimiento regulado en el artículo 64.3 del RLOEX para las autorizaciones por cuenta ajena en general, introduciéndose, sin embargo, una novedad: a partir del 12 de abril no sería exigible el cumplimiento de los requisitos previstos sobre compromiso y obligación de retorno al país. Ello colocaba en distinta situación, lo que resultaba a todos luces injustificable, a los empleadores que quisiesen contratar a trabajadores rumanos que hubiesen hecho la solicitud el día 11 de abril, a los que ante la falta de respuesta de las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 se les debía exigir el compromiso de retorno, que a los que hubiesen presentado su solicitud el 12 de abril a los que de acuerdo con la Instrucción SGIE/1/2012, ya no les era exigible.

Por su parte, el número 2 de la Instrucción 3.^a al referirse a los familiares no comunitarios –en este caso sin distinción alguna como hacía la adenda de 16 de septiembre– que no fuesen el cónyuge o hijos menores o a su cargo de los trabajadores rumanos que hubiesen entrado en territorio el 22 de julio de 2011 o que encontrándose en España no estuviesen dados de alta o estuviesen inscritos como demandantes de empleo, se les aplicaría el régimen comunitario, salvo que desearan acceder a un empleo por cuenta ajena, en cuyo caso les sería de aplicación el régimen previsto en las Instrucciones, esto es, necesitarían proveerse de la correspondiente autorización de trabajo.

8. LA AMPLIACIÓN DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013

El 13 de diciembre de 2012 el Gobierno español solicitaba de nuevo a la Comisión ampliar hasta el 31 de diciembre de 2013 la suspensión de la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento (UE) núm. 492/2011. Como en 2011, se justificaba la decisión al no haber desaparecido los dos motivos en que se basaba la Decisión 2011/503/UE: la grave perturbación del mercado laboral español, que afecta a todas las regiones y todos los sectores; y la situación del mercado laboral de los ciudadanos rumanos residentes en España, así como el riesgo de que la llegada sin restricciones de trabajadores rumanos aumente la presión sobre el mercado laboral español.

Al margen de constatar los datos estadísticos aportados por el Gobierno español –también como en 2011, con datos del Eurostat–, la Comisión en términos de probabilidad utilizó las previsiones de la propia Unión Europea sobre la evolución de la situación económica en España⁵² y consideró que el Ejecutivo español había presentado pruebas suficientes de que seguía existiendo esa perturbación generalizada del mercado laboral que afectaba gravemente al empleo en todas las regiones y en todos los sectores y que probablemente continuará en un futuro próximo.

Además, y como igualmente se hiciera en 2011, se argumentaba, en términos de probabilidad, que la plena aplicación de la legislación de la Unión Europea sobre la libre circulación de trabajadores podría seguir siendo un factor que aumentase la presión sobre el mercado de trabajo español, dado que permitía la llegada de trabajadores rumanos sin restricciones. En consecuencia, para restablecer la normalidad del mercado laboral, la Comisión consideraba procedente que se continuase limitando temporalmente el libre acceso de trabajadores rumanos a su mercado laboral.

Siete días después, el 20 de diciembre, se aprueba la [Decisión 2012/831/UE](#) por la que se autoriza a España a ampliar la suspensión temporal de la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento (UE) núm. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, con respecto a los trabajadores rumanos, que se publica en el DOUE L 356, de 22 de diciembre de 2012.

⁵² En concreto se decía que: «Es probable que continúen la situación económica adversa y la consiguiente perturbación del mercado laboral. Según las previsiones económicas de la Comisión Europea, el PIB de España disminuirá en 2012 y 2013 (-1,4% en ambos años), antes de recuperarse ligeramente en 2014 (+ 0,8%), y la tasa de desempleo seguirá aumentando hasta un 26,6% en 2013 (y disminuirá a un 26,1% en 2014). La disminución del empleo ha seguido afectando a todos los sectores económicos. Entre el segundo trimestre de 2011 y el tercer trimestre de 2012, el empleo se redujo en España en aproximadamente 980.000 puestos de trabajo (-5,4%) (fuente: encuesta de población activa de Eurostat). Si bien el sector de la construcción acusó la mayor caída (-293.000 o -20,5%), el empleo disminuyó también en la agricultura, la industria y el sector de los servicios. Por otra parte, todas las regiones sufren elevados niveles de desempleo (del 12,0% en el País Vasco al 30,4% en Andalucía en 2011; fuente: datos de la encuesta de población activa de Eurostat) y, por tanto, la perturbación del mercado laboral no se limita a una región determinada».

Las condiciones de la autorización eran sustancialmente idénticas a las de la Decisión 503/2011, de 10 agosto:

- a) En primer término, se advertía que como las disposiciones transitorias del Acta de Adhesión de 2005 que permiten aplicar restricciones de acceso de los nacionales rumanos al mercado laboral, de las que forma parte la cláusula de salvaguardia, solo son aplicables hasta el 31 de diciembre de 2013, la autorización no podía ampliarse más allá de esa fecha.
- b) Al margen de ello, se contemplaba la posible reducción del alcance de la excepción o del plazo autorizado si la Comisión comprobara que los datos pertinentes en que se basaba habían cambiado o que los efectos de dicha excepción resultaban más restrictivos de lo que su finalidad requiere, en particular en el caso de las actividades por cuenta ajena que exijan un título universitario o cualificaciones equivalentes. A tal efecto, España debe presentar trimestralmente a la Comisión los datos estadísticos necesarios para determinar la evolución del mercado laboral por sector de actividad y profesión. El primer informe trimestral debe presentarse antes del 31 de marzo de 2013.
- c) Sin perjuicio de las medidas adoptadas por España el 22 de julio de 2011 con arreglo al anexo VII, parte 1, punto 7, párrafo tercero, del Acta de Adhesión de 2005, la Decisión no podía afectar a los nacionales rumanos, ni a los miembros de sus familias que estuvieran empleados en España el 12 de agosto de 2011, o que estuvieran inscritos como demandantes de empleo en los Servicios Públicos de Empleo de España el 12 de agosto de 2011.
- d) En cualquier caso deberían respetarse los principios que rigen las restricciones del acceso al mercado laboral establecidos en el anexo VII, parte 1, del Acta de Adhesión de 2005, como la cláusula de *statu quo* y el principio de preferencia de la Unión Europea mencionado en el punto 14 de la parte 1 de dicho anexo. En la misma línea, el derecho de los miembros de las familias de los trabajadores rumanos a ejercer un empleo en España debe regirse, *mutatis mutandis*, por lo dispuesto en el anexo VII, parte 1, punto 8, del Acta de Adhesión de 2005.

Sentado lo anterior, en el ámbito interno español era necesario articular el marco normativo que presidiría el nuevo plazo concedido de ampliación de la suspensión, dado que las Instrucciones SGIE/1/2012 de 26 de abril dejarían de tener efecto el 31 de diciembre de 2012. Con esa finalidad, se dictan las Instrucciones SGIE/3/2012, de 27 de diciembre, que se limitaban a prorrogar el régimen jurídico contemplado en aquellas hasta el 31 de diciembre de 2013.

Por último, el 17 de diciembre de 2013, estando próximo a finalizar el plazo máximo de las medidas transitorias previsto en la normativa comunitaria, el Centro Directivo dicta las Instrucciones SGIE/5/2013 que preveían que a partir del 1 de enero de 2014, los nacionales de Rumanía no necesitarían autorización de trabajo para el ejercicio de actividades laborales por cuenta ajena, siéndoles de aplicación, así como a sus familiares que sean beneficiarios de la libre circulación y residencia, el régimen previsto en el RD 240/2007.

9. A MODO DE CONCLUSIÓN

La intensidad de los hechos acaecidos entre la fecha de la Adhesión de Rumanía a la Unión Europea y la finalización de los sucesivos periodos transitorios, el 31 de diciembre 2013, no han tenido una respuesta adecuada desde la política de extranjería e inmigración española. Además de no quedar claramente justificada la necesidad de las sucesivas moratorias, el análisis realizado acredita la precipitación y la falta de criterio con la que se adoptaron muchas de las decisiones, lo que se enmarca en lo que ha sido la forma de proceder habitual en la política seguida por los sucesivos Gobiernos en esta materia. Aunque no es el único dato que acredita dicha afirmación, quizá el más visible sea que se dictaron hasta ocho Instrucciones y una adenda por el Centro Directivo para gestionar dicho proceso que, lejos de aclarar, provocaron confusión y dejaron sin solución los problemas –algunos de gran trascendencia teórica y práctica– que se iban planteando, creando así un clima de inseguridad jurídica con unos claros perjudicados, los ciudadanos rumanos residentes en nuestro país.

Sin duda el reto era importante, se trataba de diseñar medidas, programas y políticas para gestionar la entrada e integración en nuestro país de una «nueva categoría sociológica híbrida de inmigrantes con pasado extracomunitario y nueva ciudadanía que les permite ser residentes pero no trabajadores por cuenta ajena»⁵³ y el resultado no ha sido el esperado.

No hay que olvidar, por otro lado, que la ampliación de la Unión Europea que se produjo en 2007 superaba, al menos cuantitativamente, a cualquiera de las anteriores. Las previsiones iniciales que se hicieron tanto sobre el volumen de los flujos, como sobre la incidencia en el mercado de trabajo de los posibles países receptores, fueron desmentidas en parte por la realidad de los acontecimientos. Pese a ello, el diseño de las medidas para gestionar esa nueva inmigración se realizó sobre la base del peor escenario posible y no existió voluntad política ni en la Unión Europea, ni en los propios países miembros para adecuarlas a una realidad que no era la inicialmente prevista.

Al margen de ello, y en otra dimensión, la dinámica del proceso migratorio primero y de movilidad laboral después evidencian que frente a la opinión de la mayoría de los migrantes rumanos que han considerado el traslado a nuestro país como un «destino natural» debido a la existencia de un vínculo histórico-cultural entre ambos países⁵⁴, la consideración que se tenía en España de los nacionales de aquel país y de su entrada en territorio español, deteriorada en gran parte por la información distorsionada de los medios de comunicación, no pasaba de concebirlas como ciudadanos de segunda categoría, sin valorar su condición de comunitarios. Ha sido mayor la preocupación por la incidencia en el mercado de trabajo español que el reconocimiento de los beneficios que los trabajadores rumanos han aportado al crecimiento de la economía española antes de la crisis.

⁵³ APARICIO, R. y SUÁREZ, L.: «Migración rumana en España. Retos del estudio de la Migración Europea», cit., pág. 23.

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 10.

Bibliografía

- AA. VV. [2009]: *Comunidades rumanas en España*, Dimitru, S. (coord.), Fundación Soros, febrero, en <http://www.fedrom.org/statics/uploads/SOROS.pdf>.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. y BENLLOCH SANZ, P. [2007]: «La inmigración rumana en España: una aproximación de urgencia tras la entrada de Rumanía en la Unión Europea», *Migraciones*, núm. 21, junio.
- ANDREEV, S. [2006]: «Bulgaria y Rumanía en la UE: ¿fin de la carrera o aún más obstáculos por delante?», *ARI*, núm. 126, Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org.
- APARICIO, R. y SUÁREZ, L. [2007]: «Migración rumana en España. Retos del estudio de la Migración Europea», *Migraciones*, núm. 21, junio.
- ARRANZ GARCÍA, O. C. y ARRANZ SÁNCHEZ, P.: «Instrucción DGI/SGR/08/2006», www.icam.es
- CAEIRO GARCÍA, J. L. [2010]: «La inmigración rumana reciente en el Ayuntamiento de Coslada», *Migraciones y Exilios*, 11.
- FERRERO TURRIÓN, R. y LÓPEZ SALA, A.: «Nuevas dinámicas de gestión de las migraciones en España: El caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con países de origen», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 80, pág. 119.
- FLORES, G. [2002]: «El desafío de la ampliación hacia el Este de la Unión Europea», *Economía Industrial* núm. 344.
- GALLEGOS LOSADA, R. [2013]: «La migración de retorno desde España. ¿Una respuesta a la crisis? Análisis jurídico y económico», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Migraciones Internacionales*, núm. 105.
- GORDO MÁRQUEZ, M. [2008]: «¡Volved a Rumanía, por favor! La política de retorno del gobierno rumano y sus implicaciones en los inmigrantes que se encuentran en España», *Cuadernos de Geografía*, núm. 84, Valencia.
- MARCU, S. [2013]: «La movilidad transfronteriza de rumanos en España en tiempos de crisis», *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, vol. 71, núm. 1, enero-abril.
- [2007]: «Dinámica y estructura migratoria laboral de los rumanos: 1990-2006. Flujos de emigración hacia España, destino Madrid», *Migraciones*, núm. 21, junio.
- PAJARES ALONSO, M. [2008]: «Migraciones y redes transnacionales: Comunidades inmigradas de Europa Central y del Este en España. El caso del colectivo rumano en España», *Revista Cidob D'afers Internacionals*, núm. 84, diciembre.
- RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. [2000]: «El acceso al mercado de trabajo de los extranjeros no comunitarios», *Relaciones Laborales*, núm. 22.

ROJO TORRECILLA, E. y MARTÍNEZ ASO, M.: «Interrogantes jurídicos sobre la suspensión de la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena para los ciudadanos rumanos», http://www.fundacionlengua.com/extra/descargas/des_36/ARTICULOS/Reflexiones-Eduardo-Rojo-suspension-moratoria.pdf

VERDERY, K. [2007]: «Descolectivización y migraciones en Rumanía durante la década de los noventa», *Migraciones*, núm. 21, junio.

VIRUELA MARTÍNEZ, R. [2008]: «De este a oeste: La inmigración desde los nuevos países comunitarios (Rumanía y Bulgaria)», *Cuadernos de Geografía*, núm. 84.

— [2006] «Inmigrantes rumanos en España: aspectos territoriales y procesos de sustitución laboral», *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. X, núm. 222.