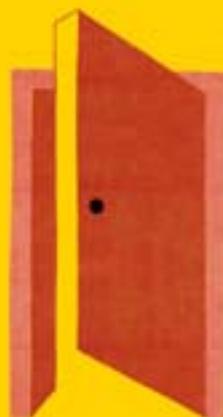


Joaquín Arango, David Moya Malapeira y Josep Oliver Alonso (dir.)

Inmigración y Emigración: mitos y realidades



**ANUARIO DE LA
INMIGRACIÓN
EN ESPAÑA 2013**
edición 2014

Joaquín Arango, David Moya Malapeira y Josep Oliver Alonso (dir.)

Inmigración y Emigración: mitos y realidades

ANUARIO DE LA
INMIGRACIÓN
EN ESPAÑA 2013
edición 2014

© INSTITUCIÓN EDITORA (2014)



Con el patrocinio de:



Con la colaboración de:



© Para cada uno de los trabajos (2014)

Rosa Aparicio Gómez
Joaquín Arango Vila-Belda
Rafael de Arce
Diego Boza Martínez
Héctor Cebolla Boado
Irene Claro Quintáns
Ignacio García Vitoria
Amparo González-Ferrer
María Jesús Herrera Ceballos
Ramón Mahía
José Antonio Montilla Martos
David Moya Malapeira
Josep Oliver Alonso
Sònia Parella
Alisa Petroff
Gemma Pinyol-Jiménez
José Luis Rodríguez Candela
Elena Sánchez-Montijano
Andrés Tornos

Coordinación editorial

Francesc Fàbregues
Elisabet Mañé
Elena Sánchez-Montijano

Corrección

Isabel Verdet

Diseño

Carole Hénaff

Maquetación e infografía

Joan Antoni Balcells

Distribución

Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Impresión

Nova Era Barcelona

ISSN 1888-251X

Depósito Legal B. 47.846-2007

Barcelona, 2014

Las opiniones expresadas en este Anuario no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución editora ni de las instituciones a las que pertenecen los autores.

Prohibida la reproducción total o parcial sin consentimiento de la institución editora.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Para citar esta publicación, utilicen la siguiente referencia bibliográfica:

Arango, Joaquín; Moya Malapeira, David y Oliver Alonso, Josep (dir.). *Anuario de la Inmigración en España 2013* (ed. 2014). Barcelona: CIDOB.

Inmigración y Emigración: mitos y realidades

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Joaquín Arango, David Moya Malapeira y Josep Oliver Alonso	12
2013: ¿Un año de transición?	

1. CAMBIANTES PAUTAS MIGRATORIAS

EN TIEMPOS DE CRISIS

Josep Oliver Alonso	28
Inmigración y mercado de trabajo en 2013: suave mejora ocupacional y aceleración del envejecimiento poblacional	

Sònia Parella y Alisa Petroff	62
Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis	

María Jesús Herrera Ceballos	90
Migración cualificada de profesionales de España al extranjero	

Amparo González-Ferrer	110
La inmigración por motivos familiares durante la crisis	

2. INTEGRACIÓN

Ramón Mahía y Rafael de Arce	138
Pobreza de la población extranjera en España	

Héctor Cebolla Boado	164
Inmigración y educación: los problemas tempranos de rendimiento escolar de los hijos de los inmigrantes	

Gemma Pinyol-Jiménez y Elena Sánchez-Montijano	186
La naturalización en España: una política de claroscuros	

Rosa Aparacio Gómez y Andrés Tomos....	212
Las asociaciones de apoyo a los inmigrantes bajo el impacto de la crisis: respuestas, discursos y previsiones	

3. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Irene Claro Quintáns	234
La normativa y las políticas de la Unión Europea sobre inmigración y asilo en 2012-2013	

José Antonio Montilla Martos y José Luis Rodríguez Candela	252
Las normas generales del Estado sobre inmigración en 2013	

Diego Boza Martínez 274

Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2012-2013)

Ignacio García Vitoria..... 300

Denegación de entrada y salidas obligatorias del país: las garantías del procedimiento en la jurisprudencia (julio 2012-junio 2013)

INTRODUCCIÓN

2013: ¿UN AÑO DE TRANSICIÓN?

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología,
Universidad Complutense de Madrid
arango@cps.ucm.es

David Moya Malapeira

Profesor Agregado de Derecho Constitucional,
Universitat de Barcelona
dmoya@ub.edu

Josep Oliver Alonso

Catedrático de Economía Aplicada,
Universitat Autònoma de Barcelona
Josep.Oliver@uab.es

- 1.La inmigración y el mercado de trabajo en 2013
- 2.Actividad normativa y jurisprudencial
- 3.El año 2013 en Europa

En 2013, al igual que en el año anterior, el panorama de la inmigración en España ha estado presidido por una combinación de elementos de continuidad y de indicios y rasgos de cambio, sin que necesariamente unos y otros hayan sido idénticos a los que caracterizaron el año precedente.

Entre los factores de continuidad, la primacía ha correspondido, un año más, a la persistencia de la crisis económica iniciada en el verano de 2007, con sus corolarios de elevadísimo desempleo y de fuertes medidas de austeridad que producen graves impactos sociales. En 2013 se ha confirmado la tendencia a la disminución de la población total de España derivada de la continuada emigración de inmigrantes y de autóctonos. De acuerdo con los datos provisionales publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el número de extranjeros empadronados en España se habría reducido en cerca de medio millón, aunque más de una quinta parte de esa cifra se explica por las naturalizaciones producidas en el curso del año. Se ha acentuado la pérdida de población inmigrante en edad de trabajar y, en especial, de jóvenes activos. Correlativamente ha persistido la tendencia al envejecimiento de la población activa, con sostenidos incrementos del empleo de los mayores y, aunque a ritmos menores, de la contracción del empleo de los más jóvenes. Y se han mantenido las tendencias divergentes entre los empleos menos sólidos y las figuras más estables. La importancia del impacto del desempleo sobre las pautas migratorias y la integración justifican su inclusión en el presente Anuario, en el bloque dedicado a la integración, y que incluye además un análisis sobre el empobrecimiento de la población extranjera, a cargo de Ramón Mahía y Rafael de Arce; un capítulo sobre las dificultades del Tercer Sector para mantener los programas de integración a cargo de Rosa Aparicio y Andrés Tornos, y el trabajo de Héctor Cebolla sobre los problemas de rendimiento escolar del alumnado inmigrante.

En el plano político, desde el inicio de la crisis la inmigración y la integración social de los inmigrantes han pasado a ocupar un lugar secundario entre las prioridades gubernamentales, especialmente desde un punto de vista presupuestario. La pérdida de peso de la inmigración se extiende al terreno de la opinión pública, cuya atención recae preferentemente sobre la emigración de españoles, en detrimento de las salidas de inmigrantes y de la permanencia entre nosotros de la mayoría de los que vinieron. Y mientras el sentido de los nuevos patrones migratorios alumbrados por la crisis se ve confirmado a diario por abundantes indicios impresionistas, la cuantificación precisa de sus magnitudes sigue ofreciendo un panorama borroso, por cuanto las cifras oficiales adolecen de importantes debilidades, hasta el punto de dar lugar a estimaciones ampliamente divergentes. A arrojar luz sobre estos aspectos contribuyen los trabajos de Sònia Parella y Alisa Petroff sobre los programas de retorno de inmigrantes, el de

María Jesús Herrera, sobre la emigración de profesionales cualificados, y el de Amparo González Ferrer sobre la dinámicas de reagrupación familiar, trabajos todos ellos recogidos en el bloque dedicado a las nuevas pautas migratorias.

Como ya pasara en años previos, encontramos que las políticas de inmigración vienen plasmadas a través de normas de rango infrarreglamentario, de fácil adopción pero también de escaso conocimiento dada la ausencia de publicidad respecto de las mismas. Especialmente relevante es el estado de persistente confusión que rodea a la atención sanitaria a los inmigrantes en situación irregular, tras la supresión del derecho al acceso gratuito a la misma –que había constituido rasgo característico de la regulación del fenómeno en España y al tiempo importante pieza de su sistema de integración– y la negativa de varias comunidades autónomas y de numerosos operadores sanitarios a acatar tal supresión. Se mantienen, finalmente, una cierta atonía legislativa y de planificación, tanto en materia de inmigración como de integración, tanto por parte del Gobierno central como de los de las comunidades autónomas, tal y como muestra el trabajo de José Antonio Montilla.

Entre los indicios o rasgos de cambio destacan, por su potencial relevancia futura más que por su envergadura actual, los inicios de recuperación económica que, en especial a partir de marzo de 2013, señala el artículo de Josep Oliver Alonso, que apuntan a un posible cambio de ciclo, con incipiente reflejo en el empleo, y que de mantenerse supondrían el final de la dura recesión iniciada en el verano de 2011. La relativa mejora registrada en 2013 expresa, sobre todo, el alza del empleo de autónomos inmigrantes y la reducción de la intensa caída del empleo asalariado temporal. Diversos pronósticos, tanto del Gobierno como del Fondo Monetario Internacional y de otras entidades, extienden la mentada recuperación a las perspectivas de crecimiento de la economía española en 2014, aunque siga encontrándose entre los más bajos de la zona euro y persistan importantes riesgos de recaída.

En el terreno de la actividad política y administrativa relacionada con la inmigración y la extranjería, la principal novedad es el despliegue del Plan de Nacionalidad impulsado desde el Ministerio de Justicia para desatascar los expedientes de naturalización que se habían venido acumulando desde 2009, una situación a la que ha conducido una política de claroscuros, tal como es definida en el trabajo de Gemma Pinyol y Elena Sánchez-Montijano. Igualmente, merecen mención ciertos indicios de cambio en la sensibilidad del Tribunal Constitucional en cuestiones de extranjería, cambio de tendencia también observable en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una evolución que puede seguirse detalladamente en el trabajo de Diego Boza.

En el ámbito de la Unión Europea (UE), en el año 2013 ha tendido a enrarecerse aún más el aire que desde hace años se respira en las esferas de la inmigración y el asilo. Por una parte, se ha intensificado el gradual cuestionamiento de la libre circulación de personas por el territorio comunitario, que constituye uno de los principios fundacionales de la UE. Y, por otra, se ha reforzado la tendencia observable en cierto número de países miembros a endurecer las condiciones de residencia y trabajo de los ciudadanos comunitarios. En el haber de la UE en 2013 puede mencionarse la aprobación de un paquete de normas que tienen por objeto el desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), analizado en detalle por Irene Claro en este volumen.

Finalmente, y antes de pasar revista en mayor detalle a los elementos de continuidad y de cambio apuntados, merecen especial mención las tensiones, no exentas de auténticas tragedias que, entre la continuidad y la novedad, se registran en fronteras críticas de la UE. Especialmente dolorosa fue en 2013 la enésima tragedia de Lampedusa, que en esta ocasión costó la vida a más de trescientos aspirantes a una vida mejor; y sensible el aumento de la tensión en las fronteras de Ceuta y Melilla, con la reintroducción de las famosas concertinas. En esta perspectiva, resulta aleccionador acerca de la complejidad del asunto el seguimiento que hace Ignacio García Vitoria del funcionamiento y control de las medidas de alejamiento aplicadas a los extranjeros en nuestras fronteras

1. LA INMIGRACIÓN Y EL MERCADO DE TRABAJO EN 2013

Como viene sucediendo en estos últimos ejercicios, el mercado de trabajo de la inmigración muestra en 2013 los rasgos de continuidad y ruptura que lo han venido caracterizando desde el inicio de la crisis. Pero, en el último año, unos y otros muestran novedades de cierta relevancia respecto de 2012 y de años precedentes. La ruptura que se observa tiene, a diferencia de la continuidad estructural citada, un carácter marcadamente cíclico: la dinámica del empleo inmigrante en 2013, con una manifiesta desaceleración de los ritmos de contracción de la ocupación, sugiere que en 2013 se observa ya el final de la dura y profunda segunda recesión, la iniciada en 2011, y que, por ello, estamos en presencia de un cambio de ciclo de cierta relevancia, que anticipa la recuperación y permite certificar el final de la segunda recesión. Sin perjuicio de ello, persisten modificaciones estructurales observadas anteriormente, con la emigración de crecientes contingentes de jóvenes inmigrantes y el consiguiente envejecimiento de la población activa inmigrada, lo que supone importantes alteraciones en la distribución por edades de las distintas magnitudes del mercado de trabajo de la inmigración. Las dinámicas cíclicas y estructurales aludidas pueden sintetizarse en las tendencias que se expresan a continuación.

La primera es el relevante cambio en la dinámica del empleo a partir de marzo de 2013, que sugiere el final de la dura recesión iniciada en el verano de 2011. La pérdida de empleo experimentada por la población inmigrada a lo largo de los más de seis años de crisis que concluyen a finales de 2013 se concentró en los escasos siete trimestres que definen la llamada *segunda recesión*, entre junio

2013 EMERGE COMO UN AÑO DE TRANSICIÓN ENTRE EL FINAL DE LA SEGUNDA RECESIÓN Y EL INICIO DE LO QUE PARECE SER UN NUEVO CICLO DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO, AUNQUE TODO APUNTA A QUE ESTE SERÁ LENTO

de 2011 y marzo de 2013. En ese lapso de tiempo se perdieron cerca de 500.000 empleos ocupados por inmigrantes, dos terceras partes de los más de 750.000 perdidos desde el inicio de la crisis financiera iniciada en 2007. De hecho, tras los peores momentos del primer trimestre de 2009, la pérdida de empleo inmigrante alcanzó su máximo en el cuarto trimestre de 2012 y el primero de 2013, con reducciones trimestrales muy elevadas (del 4,3% y 221.000 empleos menos, y del 4,4% y 119.000 empleos menos). A partir de ese máximo, en 2013 se ha registrado una reducción muy rápida del ritmo de contracción del empleo inmi-

grante, hasta el punto de presentar valores positivos en el cuarto trimestre de 2013, que emerge como el único trimestre final de año que, desde 2008, ha mostrado valores positivos.

En segundo lugar, se mantienen las divergencias entre los ritmos de cambio del empleo menos sólido y de las figuras ocupacionales más estables, de manera que la relativa mejora de 2013 expresa, en especial, el alza del empleo de autónomos inmigrantes y la reducción de la intensa caída del empleo asalariado temporal.

La tercera tendencia es el creciente aumento de las jornadas de 30 y más horas semanales. Probablemente reflejando el inicio del proceso de recuperación de la actividad, el empleo de la inmigración muestra en 2013 una creciente convergencia entre los ritmos de cambio de las distintas jornadas de trabajo e, incluso, del subempleo. Así, si hasta el final de la segunda recesión habían avanzado de forma notable el empleo de menos de 30 horas, las jornadas a tiempo parcial y el subempleo, mientras el resto de la ocupación inmigrante caía intensamente, en 2013 se ha producido una creciente convergencia entre todos los tipos de jornada; e, incluso, una contracción, la primera en los años de la crisis, del subempleo.

En cuarto lugar, en 2013 se mantienen los incrementos del empleo de los mayores y, aunque a ritmos menores, la contracción ocupacional de los más jóvenes. De esta forma, entre el cuarto

trimestre de 2008 y el cuarto de 2013 se ha producido una sustancial alteración de la estructura de edades del empleo de la población inmigrada. Así, los jóvenes, que representaban prácticamente la mitad de los empleados en el cuarto trimestre de 2008, han pasado a representar escasamente el 33% en el cuarto trimestre de 2013.

Finalmente, en 2013 se ha registrado una importante acentuación de la pérdida de población joven inmigrante en edad de trabajar. Este proceso, que se había iniciado con fuerza a finales de 2009, se ha intensificado sustancialmente en 2013, de forma que se ha operado una nueva contracción de la población potencialmente activa de entre 16 y 64 años (del orden de 100.000 individuos), que refleja mayores descensos entre los más jóvenes (160.000 menos) y aumentos en los de 35 a 64 años (66.000 más).

A la luz de todos los elementos apuntados, 2013 emerge como un año de transición entre el final de la segunda recesión y el inicio de lo que parece ser un nuevo ciclo de crecimiento del empleo, aunque todo apunta a que este será lento y que se precisará un largo período de tiempo para recuperar las magnitudes previas a la crisis. En cambio, desde el punto de vista de las dinámicas demográficas profundas de la población inmigrante en edad de trabajar, las tendencias de 2013 no solo no significan un cambio de patrón sobre lo acaecido hasta entonces sino que, por el contrario, apuntan a una acentuación de los procesos iniciados a finales de 2008 y, más especialmente, a partir de finales de 2009. Ambos aspectos están estrechamente vinculados. Si el mercado de trabajo de la inmigración comienza a recuperarse en 2014 y, en especial, a partir de 2015 y más allá, cabría esperar que las tan intensas pérdidas poblacionales que se han observado en las cohortes de edad más jóvenes, bien sea por emigración directa al exterior, bien por el aumento de la edad, o por la combinación de ambos factores, deberían dejar paso a una nueva dinámica de recuperación de efectivos.

En 2013, la acentuación de las pérdidas de población potencialmente activa y, en especial, de los jóvenes activos, refleja el negativo impacto que todavía tiene sobre estas cohortes menores de 35 años el mantenimiento de tasas muy elevadas de paro. Hasta que estas señales no se modifiquen sustancialmente, esto es, hasta que las tasas de paro de los colectivos más jóvenes no se reduzcan de manera perceptible, es difícil imaginar un cambio de sentido en la dinámica de las corrientes migratorias de estos últimos años. De hecho, las predicciones de población que el INE está llevando a cabo para el horizonte 2023 –las llamadas proyecciones a corto plazo– incorporan un saldo negativo en los flujos migratorios que parece responder fundamentalmente a la continuidad de la salida de los más jóvenes, parcialmente compensada, aunque no totalmente, por entradas de individuos de edades más elevadas. No obstante, la correlación existente entre

el deterioro del mercado de trabajo y el inicio de las pérdidas de los colectivos más jóvenes es tan evidente que se puede aventurar que, una vez se hayan corregido las elevadas tasas de desempleo inmigrante, deberíamos asistir al inicio de la recuperación de una nueva etapa de entradas de población no nacida en España. Y ello es especialmente posible dado que, simultáneamente a la caída de las cohortes inmigrantes más jóvenes, está teniendo lugar el mismo proceso en los colectivos de activos de edades inferiores a 35 años, de forma que no es solo la alteración en la estructura de edades de la población inmigrante la que sugiere que en algún momento futuro deberíamos esperar entradas en este grupo más joven. Esta visión se refuerza por la mengua de las cohortes de nativos, reducción que se suma a las de inmigrantes.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

A pesar de que, como se ha dicho, 2013 podría ser el año en que empezara a tomar forma la incipiente recuperación, la regulación en materia de inmigración se ha caracterizado, por un lado, por dotar de continuidad a las políticas de austeridad, con su notable impacto sobre el gasto social asumido por las comunidades autónomas, y por otro, por el mantenimiento en un segundo plano de las políticas de inmigración y de integración social, que se ha traducido en la adopción de un reducido número de disposiciones normativas. En efecto, la Conferencia Sectorial de Inmigración apenas ha sido convocada en los últimos años, y los nuevos instrumentos de colaboración autonómica introducidos por la Ley Orgánica 2/2009 apenas han dado lugar a una colaboración política estimable ni al desarrollo de una agenda de cooperación en este ámbito. Las actividades de planificación, anteriormente relevantes, parecen haber decaído también. Ello es particularmente visible en la falta de desarrollo que ha tenido el segundo «Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los Inmigrantes» (PECI-II, 2011-2014), adoptado por el Gobierno anterior a finales de 2011. Las comunidades autónomas también han participado de esta relativa atonía planificadora, en especial aquellas con planes cuya vigencia ha terminado sin que se hayan registrado esfuerzos por renovarlos. Como única excepción cabe mencionar, quizá, la actividad del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que ha seguido trabajando en pleno y en comisiones para informar algunas de las reformas y medidas propuestas. De entre ellas, las más relevantes han tenido que ver con las limitaciones en el acceso gratuito a la sanidad por parte de extranjeros.

Por lo que se refiere a las escasas iniciativas legislativas o normativas de relevancia en esta materia, cabe aludir al desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto del Decreto Ley 16/2012 que endurecía las condiciones de acceso a la sanidad de los extranjeros irregulares; o el Decreto Ley 3/2013 que ha incrementado las tasas judiciales para todos los ciudadanos en general, pero que, en el caso de los extranjeros, encarece los recursos contra las decisiones administrativas,

salvo para aquellos que puedan beneficiarse de la justicia gratuita. Siguen cerradas las principales vías para el acceso de trabajadores extranjeros al mercado de trabajo, desde el contingente al catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. Y se mantiene hibernado el Fondo Social para la Integración. Por su parte, la controvertida Ley 14/2013, de emprendedores, ofrece la residencia a extranjeros extracomunitarios que compren deuda española (por valor de dos millones de euros) o acciones o participaciones en empresas españolas (por un millón de euros), o efectúen una inversión inmobiliaria en España de no menos de medio millón de euros, justificada esta última por la necesidad de atraer inversión al maltrecho sector inmobiliario. Casi todas estas normas forman parte de la batería de medidas gubernamentales destinadas a atenuar los efectos de la crisis económica mediante la introducción de restricciones presupuestarias o el incremento de la recaudación fiscal.

La principal excepción a lo que antecede, y sin duda la iniciativa más relevante adoptada en 2013 en el plano jurídico, ha sido la puesta en marcha del «Plan de Nacionalidad», impulsado desde el Ministerio de Justicia para desatascar los expedientes de naturalización acumulados desde 2009 y que a lo largo del año se han ido resolviendo con la colaboración de agentes habitualmente ajenos a este tipo de procedimientos: los registradores de la propiedad. La cifra de expedientes resueltos ronda los 400.000. Cerca de cuatro de cada cinco de ellos han sido objeto de resolución favorable, y se espera que un número no desdeñable de los denegados sea objeto de recurso o de una nueva solicitud en breve, pues algunos han sido rechazados por razones formales. No es este el lugar adecuado para detallar los numerosos problemas jurídicos que la aplicación de este peculiar plan suscita, un plan que mantiene la regulación del acceso a la nacionalidad en la esfera del derecho civil cuando lo lógico sería que los procedimientos al efecto fueran de carácter eminentemente administrativo, como es el caso en muchos otros países. Ello no obstante, se trata de una iniciativa que, sin perjuicio de las críticas que pudieran realizarse respecto del recurso al cuerpo de registradores, y del incremento de los recursos por denegaciones a los que está dando lugar, ha supuesto un notable paso adelante en la normalización de la situación de cientos de miles de nuevos españoles¹ y ha evitado que su reconocimiento como tales siga demorándose por la mera lentitud burocrática. Asimismo, y tal como parece estar produciéndose, se espera que este retraso no se extienda al acto final de la adquisición de la nacionalidad: la jura de la misma.

1. La cifra de 400.000 expedientes de nacionalidad resueltos en virtud de este plan constituye un hito en el régimen jurídico de la inmigración en España, pues afecta a casi el uno por ciento de la población española, cerca del diez por ciento de los extranjeros residentes en España y casi una séptima parte de los no pertenecientes a la Unión Europea, condición que caracteriza a la inmensa mayoría de los solicitantes.

Por lo que se refiere a la actuación de los tribunales de justicia, recordemos que esta es capital en materia de inmigración y extranjería, como contrapunto a los posibles excesos que pudieran producirse por parte de los gobiernos y contra la arbitrariedad administrativa, especialmente en tiempos como los presentes donde afloran las medidas más restrictivas. Sin embargo, tampoco en este terreno faltan motivos de preocupación, tanto por las nuevas dificultades que para el acceso a la justicia suponen las nuevas tasas judiciales, ya aludidas, como por algunos signos que apuntan a cambios de orientación por parte de algunos tribunales. Así, por ejemplo, a finales de 2013 parecían atisbarse ciertos cambios en la sensibilidad del Tribunal Constitucional en materia de extranjería, que podrían explicarse quizá por los cambios registrados en su composición. Mientras este cambio es apenas perceptible –salvo en los votos particulares–, en su más importante sentencia de este período (STC 17/2013), dictada con casi diez años de retraso, en relación con la constitucionalidad de algunas disposiciones de la LO 14/2003, a finales de 2013, la posición sostenida por la Sala Segunda en la STC 186/2013 pudiera generar notable intranquilidad, al poner de manifiesto un giro en la sensibilidad del Tribunal que podría constituir un adelanto de cambios jurisprudenciales más profundos en el futuro. Por ahora, y a la vista del durísimo voto particular a la misma, se hace evidente la fractura interna de la Sala Segunda en esta materia, una fractura que pronto podría extenderse a todo el Tribunal. Este giro podría ser muy preocupante si, como ocurre en la aludida sentencia, el Tribunal empieza a desviarse de la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materias tan sensibles como la protección de la vida familiar de los extranjeros. De manera parecida, el Tribunal de Justicia de la Unión parece haber reulado en su activismo jurisdiccional en materia de extranjería. Este cambio de postura podría deberse al creciente cuestionamiento de la libertad de circulación en el interior de la Unión Europea, una de las libertades fundamentales, al tiempo que pilar económico y político de la Unión, sobre el que se tratará más adelante, y se observa en casos como *Yoshizaku Ida* o *Adil*, relativos a la circulación de familiares de ciudadanos comunitarios y a los controles fronterizos internos. Habrá que ver si estas sentencias marcan un punto de inflexión en la jurisprudencia del Tribunal o son únicamente fruto de un ejercicio de *self-restraint* dirigido a evitar mayores tensiones con los estados.

Por el contrario, el TEDH, que cuenta con una jurisprudencia en esta materia que se remonta a varias décadas atrás, sigue ofreciendo un asidero a través de una doctrina relativamente consolidada, en la que este año destaca un caso contra España que constituye un toque de atención respecto de la situación en nuestros Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) (STEDH caso B.S contra España), pero que ha permitido decisiones sobre centros similares en Grecia (STEDH caso Mahmundi contra Grecia), cuestiones muy distintas como los vuelos

de la CIA (STEDH caso El-Masri contra Macedonia) o la expulsión de personas pertenecientes a grupos nacionales en conflicto dentro de Rusia (STEDH caso I.K. contra Austria), entre otras. No obstante, la aproximación excesivamente casuística de este Tribunal puede dificultar notablemente en ocasiones la previsibilidad de sus sentencias, por ejemplo en relación con los límites a la expulsión en razón del derecho a la vida familiar.

Por último, durante 2013 se han incrementado de manera casi imperceptible –excepto para los operadores jurídicos más cercanos a la actividad administrativa diaria– el número de documentos, trámites y requisitos de varios tipos que se exigen a los ciudadanos extranjeros. Si bien esta tendencia es inicialmente atribuible a la Administración central, algunas comunidades autónomas no han sido ajenas a ella, en el contexto de la crisis económica que les sirve de justificación. Este cambio de política, mediante instrumentos de bajo perfil normativo o mediante cambios de orientación administrativos, es de tal magnitud que requerirá un seguimiento específico mucho más detallado en próximas ediciones del *Anuario*, pues, visto en su conjunto, parece apuntar a una suerte de contrarreforma discreta del régimen de extranjería. Y solo una parte del mismo puede explicarse como parte del contexto de las políticas destinadas a controlar el gasto público. Tal posible justificación no es extensiva a las medidas que redundan en el endurecimiento de la reagrupación familiar, de la regularización de personas en situación irregular y de la renovación de permisos de residencia.

DURANTE 2013 SE HAN INCREMENTADO DE MANERA CASI IMPERCEPTIBLE EL NÚMERO DE DOCUMENTOS, TRÁMITES Y REQUISITOS DE VARIOS TIPOS QUE SE EXIGEN A LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS

Otros asuntos importantes siguieron sin abordarse en el curso de 2013. El régimen de acceso a la nacionalidad por residencia, en el que persiste el contraste entre ciudadanos latinoamericanos y de unos pocos países (2 años) y el resto (10 años), necesita ser reformado tras un serio y ponderado debate, al igual que debe abordarse el problemático control de las fronteras de Ceuta y Melilla, que constituye un reto constante en el que el equilibrio entre la eficacia y las consideraciones humanitarias resulta en ocasiones difícil de lograr, y que ciertamente no se resuelve simplemente con la reimplantación de concertinas o el recurso a la fuerza policial. En lo referente a la durante tanto tiempo diferida regulación de los CIE, esta por fin verá la luz en 2014. Su valoración queda para la próxima edición del *Anuario*.

3. EL AÑO 2013 EN EUROPA

En el ámbito de la Unión Europea, en materia de inmigración y asilo, el año 2013 ha estado marcado ante todo por una gran tragedia y por la intensificación de una preocupante tendencia. Una y otra han alterado la relativa inercia de la agenda europea.

El trágico suceso, ocurrido el 3 de octubre de 2013, fue la muerte de más de tres centenares de migrantes tras el hundimiento, frente a la costa de Lampedusa, del barco en el que intentaban llegar a Italia. Aunque tragedias de este tipo son desgraciadamente recurrentes en el Mediterráneo, la magnitud de esta sacudió inusitadamente las conciencias y generó fuertes y extensas demandas a favor de la adopción de medidas eficaces. La reacción del Consejo de Asuntos de Interior no se hizo esperar: pocos días después creó el Grupo Especial para el Mediterráneo, con el mandato de poner en marcha una amplia gama de medidas tendentes a evitar la repetición de tragedias semejantes. En las semanas que siguieron se registraron reacciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores; y el Grupo Especial debatió un conjunto de medidas que comprenden, en el espíritu del «Enfoque Global» adoptado por la UE años antes, la intensificación del diálogo con los países de origen y tránsito, junto a ayudas materiales, el estudio de posibles vías legales para el acceso a la UE, el refuerzo de la gestión de las fronteras externas y la aplicación del recientemente adoptado Reglamento Eurosur, entre otras.

La preocupante tendencia que ha ido a más en 2013 es la creciente puesta en cuestión de la libre circulación de personas por el territorio comunitario, una de las cuatro libertades fundacionales de la Unión Europea y que constituye la columna vertebral de la política común de inmigración y asilo de la UE. La deriva empezó con el cuestionamiento de los límites que el acervo Schengen impone a los estados miembros a la hora de reintroducir controles migratorios en sus fronteras interiores. El primer episodio en este terreno se remonta al contencioso surgido en la primavera de 2012 entre los gobiernos francés e italiano a propósito de la negativa de Francia a admitir a varios millares de ciudadanos tunecinos que habían arribado a Italia huyendo de las conmociones generadas por la *primavera árabe*, y a los que el Gobierno de Berlusconi había proporcionado la documentación que les permitiría pasar al país vecino. En aquel momento el asunto se circunscribió a la circulación de extranjeros en circunstancias especiales, y llevó a una propuesta de revisión del Reglamento de Fronteras Schengen. Por su parte, el Gobierno de Dinamarca aprovechó la ocasión para intentar reimplantar controles de entrada en su frontera con Alemania, lo que fue cortado en seco por la Comisión.

Sin embargo, en el curso de 2013 aquellos episodios iniciales han dado paso a un cuestionamiento cada vez más amplio de la inexistencia de controles fronterizos en la circulación de extranjeros en

el espacio Schengen. Los extremos a los que ha llegado esa deriva restrictiva incluyen la puesta en duda del principio mismo de libre circulación de ciudadanos comunitarios –respecto de rumanos y búlgaros–, la adopción de medidas cada vez más limitativas de los derechos de los ciudadanos comunitarios –incluida su expulsión, en el caso de Bélgica–, y la vulneración de los acuerdos en materia de libre circulación con la UE por parte de Suiza, Estado miembro del Espacio Económico Europeo, tras un referéndum que aprobó el restablecimiento de una política de cuotas. Por su parte, los temores suscitados por el fin de la moratoria que limitaba la libre circulación de rumanos y búlgaros, la incorporación de Croacia a la Unión y la circulación de los «nuevos nacionales» españoles parecen alentar un clima adverso hacia la entrada de inmigrantes comunitarios, por el potencial *dumping* social que supuestamente podría derivar de ella. Lejos de ser sucesos aislados, estos hechos se enmarcan en un grave cuestionamiento de la libertad de circulación. Los impactos y la larga duración de la crisis económica están intensificando los antes modestos flujos migratorios entre países y mercados laborales en el seno de la UE. Y si bien la posibilidad de que las nuevas dinámicas migratorias erosionen seriamente este pilar fundamental de la integración europea parece distante, es claro que están contribuyendo a la reconsideración de algunos de sus componentes, como lo demuestra la extendida tendencia a endurecer las condiciones de residencia y trabajo de los ciudadanos comunitarios –España misma lo ha hecho a través del Real Decreto Ley 12/2012–, e incluso la creciente adopción de medidas de expulsión de los mismos.

La puesta en cuestión de un principio tan capital para la UE como la libre circulación reviste especial relevancia en vísperas de unas elecciones al Parlamento Europeo que pueden certificar el fuerte ascenso de partidos y movimientos populistas de extrema derecha que, dentro de su relativa diversidad, enarbolan simultáneamente las banderas de la eurofobia y el rechazo de la inmigración y la multiculturalidad. Si bien no parece probable que la incrementada representación de estas corrientes en el próximo Parlamento Europeo tenga la dimensión y la coherencia necesarias para dificultar gravemente la consecución de los necesarios acuerdos entre las fuerzas mayoritarias, sí es de temer que su relativo éxito contribuya a arrojar sombras sobre el funcionamiento de piezas clave de la Unión como la libre circulación y los derechos relativos a residencia y trabajo. En todo caso, las elecciones de la primavera de 2014 abrirán la puerta de un nuevo quinquenio en la vida de la Unión Europea en el que dos de sus principales instituciones, Comisión y Parlamento, tendrán una nueva composición, lo que podría comportar un realineamiento de las políticas relativas a inmigración y asilo.

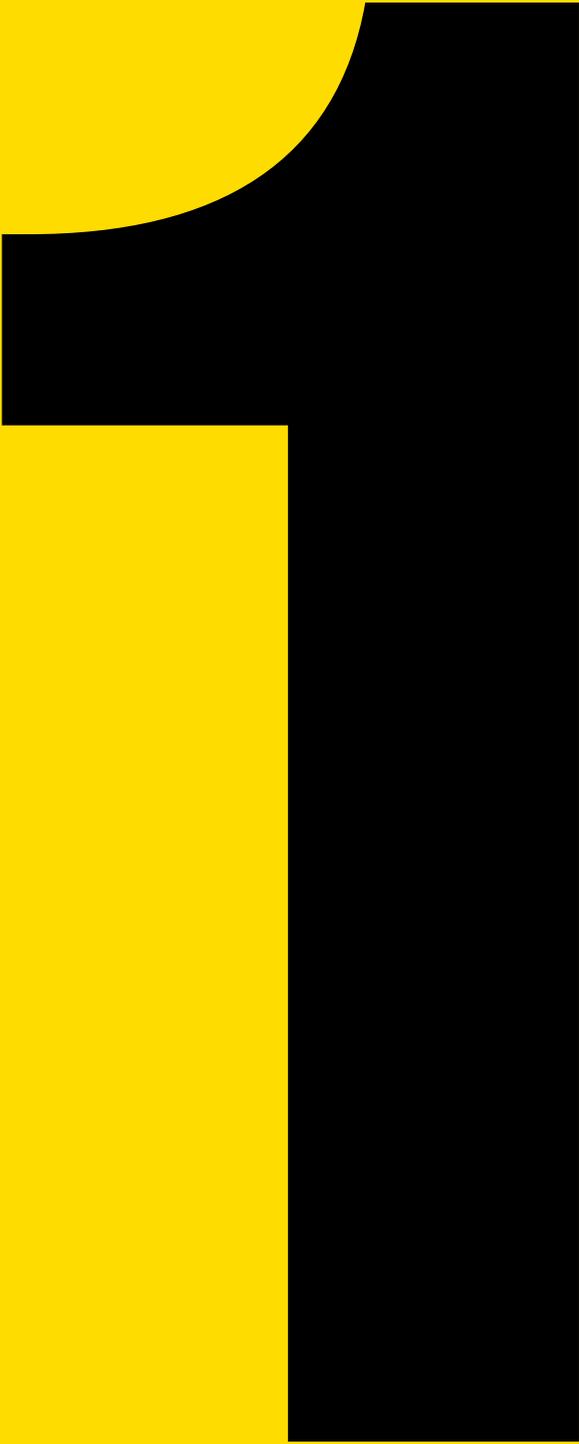
En el haber de la Comisión, y en particular de la saliente comisaria de Asuntos de Interior, Cecilia Malmström, cabe destacar un cierto número de avances hacia la creación del Sistema Europeo Común de Asilo, objetivo que figuraba prominentemente en el programa de Estocolmo de 2009.

La necesaria homogeneización de situaciones demasiado diversas a lo largo de la UE y el exigible refuerzo de niveles de protección insuficientes requerían la adopción de un conjunto de normas comunitarias en materia de asilo. Las negociaciones concluyeron a mediados de 2013, dando lugar a la adopción de un nuevo *Asylum package*. El nuevo acervo supone un mayor énfasis

EN 2013 LA UE HA DADO PASOS ESTIMABLES EN MATERIA DE ASILO, EN DIRECCIÓN A UN SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO CUYO DESARROLLO EFECTIVO AÚN QUEDA LEJOS

en el reparto de la responsabilidad de acoger a los necesitados de protección internacional. Su pieza más importante es la creación de una nueva agencia, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas inglesas), que tiene por objeto apoyar a estados miembros en la puesta en práctica de la normativa de asilo y fortalecer la cooperación práctica. Las medidas aprobadas comprenden también módulos de formación para capacitar a los encargados de informar las

demandas de asilo con estándares comunes, y medidas para compartir información entre estados, de modo que los responsables de los casos puedan tener acceso a la información más actual acerca de los países de origen. En términos prácticos, se ha avanzado en el apoyo a Malta mediante el desarrollo de esquemas de reasentamiento que alivien la desmesurada presión que padece. La Unión también está prestando apoyo a Grecia, para dar salida a las pilas de expedientes acumulados. Puede decirse, en suma, que en 2013 la UE ha dado pasos estimables en materia de asilo, en dirección a un Sistema Europeo Común de Asilo cuyo desarrollo efectivo aún queda lejos.



Josep Oliver Alonso

Catedrático de Economía Aplicada, Universitat
Autònoma de Barcelona
Josep.Oliver@uab.es

INMIGRACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO EN 2013: SUAVE MEJORA OCUPACIONAL Y ACELERACIÓN DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL

- 1.** El comportamiento del empleo inmigrante en 2013 y el final de la segunda recesión (2011/T2-2013/T1)
 - 1.1. ¿Cambio de ciclo? Características de la desaceleración de la destrucción de empleo de la inmigración en 2013
 - 1.2. La mejora relativa de 2013 y los cambios en la calidad del empleo inmigrante
 - 1.3. Empleo y edad en la inmigración: aceleración de las pérdidas ocupacionales de los más jóvenes
- 2.** Continuidad estructural: acelerada emigración y envejecimiento inmigrante
- 3.** Conclusiones finales: final de la segunda recesión y pérdida poblacional inmigrante

PALABRAS CLAVE

segunda recesión, empleo inmigrante, subempleo, población activa, estructura demográfica, mercado laboral

KEY WORDS

second recession, immigrant employment, underemployment, working-age population, demographic structure, labour market

RESUMEN

Este artículo repasa la evolución del mercado laboral de la población inmigrante en el año 2013. Por un lado, en 2013 asistimos a una desaceleración de la contracción del empleo inmigrante, que parece poner fin a la denominada *segunda recesión*, período que había comenzado en el segundo trimestre de 2011 y que acumuló las dos terceras partes del total de empleos perdidos desde el inicio de la crisis financiera a finales de 2007. Junto a esto, un aumento de las figuras contractuales menos sólidas y una mejora de las jornadas más largas y con mayor capacidad de ingresos definen algunos de los aspectos más sustantivos de 2013. Por otro lado, este trabajo analiza la continuidad en la alteración en la estructura de edades de la población inmigrante, caracterizada por la acelerada emigración y el envejecimiento.

ABSTRACT

This article reviews the evolution of the job market for the immigrant population in 2013. First, the decline in contracting immigrant workers was less pronounced in 2013 and this would seem to mark the end of the so-called second recession which began in the second quarter of 2011 and has accounted for two thirds of the total job loss since the onset of the financial crisis at the end of 2007. In addition, an increase in some of the less substantial contractual modalities, together with improvement with regard to the longer working days and higher earning capacity define some of the more substantive aspects of 2013. Second, this paper analyses continuity in the changes in the age structure of the immigrant population, characterised by faster-rising rates of emigration and population ageing.

Como viene sucediendo en estos últimos ejercicios, el mercado de trabajo de la inmigración muestra en 2013 la doble caracterización de continuidad y ruptura que lo ha venido definiendo desde el inicio de la crisis. Aunque, en el último año, estas continuidades y rupturas expresan modificaciones de cierta relevancia. ¿Cuáles son las similitudes de 2013 con los ejercicios anteriores? Estas se refieren al mantenimiento del proceso de profunda transformación de la base demográfica de la inmigración, transformación que afecta tanto a la oferta de trabajo como al empleo y al paro inmigrantes; y que acentúa las tendencias de pérdida de población joven, y las ganancias relativas de la de mayor edad, en la distribución de los efectivos de la inmigración, que ya se comenzaron a vislumbrar a partir de finales de 2008 y, en especial, de 2009. ¿Cuáles son los cambios respecto a 2012 y años precedentes? La ruptura que se observa tiene, a diferencia de la continuidad estructural citada, un carácter marcadamente cíclico: la dinámica del empleo inmigrante en 2013, con una manifiesta desaceleración en los ritmos de contracción de la ocupación, sugiere que 2013 ha contemplado ya el final de la dura, y profunda, segunda recesión y que, por ello, estamos en presencia de un cambio de ciclo de cierta relevancia. En definitiva, cambio cíclico, que anticipa la recuperación y permite definir el final de la segunda recesión; y persistencia de modificaciones estructurales, con la emigración de crecientes contingentes de jóvenes inmigrantes, su progresivo envejecimiento y, en definitiva, importantes alteraciones en la distribución por edades de las distintas magnitudes del mercado de trabajo de la inmigración.

Desde un punto de vista puramente cíclico, a partir de la primavera de 2013 comenzaron a hacerse sentir los efectos de los cambios operados en la Unión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y la política económica española de verano de 2012. Y, más en concreto, el apoyo del BCE con sus OMT¹, las positivas consecuencias de las duras medidas de ajuste y reforma que adoptó el Gobierno español y el inicio del ambicioso proyecto de unión bancaria por parte de la Unión Europea. Este triplete de actuaciones significaron un giro, ciertamente muy relevante, en la dinámica que había adquirido la crisis del euro y, particularmente, su expresión en España.

El cambio en la dinámica del empleo a partir de marzo de 2013 es relevante, ya que implica el final de la más dura etapa de caída de la ocupación inmigrante desde el inicio de la crisis, allá por el tercer trimestre de 2007. De hecho, y como más abajo se detalla, la pérdida ocupacional de la inmigración experimentada a lo largo de los más de seis años que transcurren hasta finales de 2013 se concentró básicamente en los escasos siete trimestres que definen la llamada *segunda recesión*, entre junio de 2011 y marzo de 2013. En este escaso período de tiempo, se destruye-

1. *Outright Monetary Transactions.*

ron cerca de 500.000 puestos de trabajo ocupados por inmigrantes, aproximadamente las dos terceras partes de los más de 750.000 empleos perdidos desde el inicio de la crisis financiera a finales de 2007.

A esta nueva crisis dentro de la crisis, la hemos denominado *segunda recesión* (Oliver Alonso, 2013), ya que emergió tras un período de mejora relativa del mercado de trabajo, tanto del agregado como del de la inmigración. Y, ciertamente, lo acaecido entre junio de 2011 y septiembre de 2012 debe calificarse como una segunda crisis, que se saldó con una destrucción agregada de empleo muy pronunciada. De hecho, el mercado de trabajo español y el de la inmigración han mostrado un comportamiento en forma de *W*, primero recuperándose de la crisis post-*Lehman Brothers* y, una vez dicho proceso parecía finalizar, cayendo intensamente de nuevo a partir de verano de 2011.

EL CAMBIO EN LA DINÁMICA DEL EMPLEO A PARTIR DE MARZO DE 2013 ES RELEVANTE, YA QUE IMPLICA EL FINAL DE LA MÁS DURA ETAPA DE CAÍDA DE LA OCUPACIÓN INMIGRANTE DESDE EL INICIO DE LA CRISIS

La posterior mejora, que se inició desde los máximos de pérdida ocupacional anual alcanzados en el segundo trimestre de 2012², es la que se está confirmando a finales de 2013. De hecho, y para el conjunto de la ocupación en España, las pérdidas de empleo de la segunda recesión fueron casi tan importantes, en términos absolutos, como las que tuvieron lugar tras la crisis financiera internacional (entre finales de 2008 y de 2009), ya que operó sobre un tejido productivo mucho más débil, al tiempo que los problemas planteados (potencial salida de España del euro) y un sector público que inevitablemente reducía la actividad económica acentuaban la crisis³. Pero si para el agregado ocupacional fue de una magnitud parecida a la crisis de 2009, para la inmigración fue sensiblemente más severa⁴.

No obstante, las medidas adoptadas por el Gobierno español, el BCE y la UE comenzaron, a partir de otoño de 2012, a dar sus frutos. Y así, a partir del otoño de 2012, lentamente primero y, a lo

2. Cuando el empleo total en España (inmigrantes más nativos) retrocedía a tasas anuales insólitas, del -4,9%, una pérdida próxima a los 900.000 puestos de trabajo.

3. En concreto, para el conjunto del empleo español, la primera crisis (2007/T3-2009/T4) contempló la pérdida de 2,2 millones de puestos de trabajo, mientras que la segunda (2011/T2-2013/T1) significó la destrucción de 1,5 millones. De hecho, en tasa trimestral, la ocupación cayó un 1,1% en la primera recesión y un más elevado 1,4% en la segunda crisis.

4. En concreto, entre el tercer trimestre de 2008 y el cuarto de 2009 (cuando tiene lugar el choque producido por el colapso de *Lehman Brothers*), el empleo nativo cayó un 7,9%, frente al 10,9% de pérdida inmigrante. En la segunda recesión, el empleo inmigrante se contrajo un 14,8%, frente al 8,1% de los nativos.

largo de 2013, de forma cada vez más acelerada, las magnitudes del mercado de trabajo español comenzaron suavemente a corregir su rumbo de caída. En este contexto de paulatina mejora, es especialmente destacable el inicio del retorno de capitales que habían abandonado el país en la segunda recesión. Ya se comentó este extremo, y su impacto en el empleo de la inmigración, en otra edición de esta publicación (Oliver Alonso, 2013). Lo relevante a efectos de lo que ha sucedido a partir de finales de 2012 es que aquellos 320.000 millones de euros que abandonaron España entre julio de 2011 y octubre de 2012 comenzaron un lento retorno. Esto, y la creciente confianza que expresaba sobre el futuro de la economía española, su solvencia, y su capacidad de retorno del endeudamiento exterior, se manifestaron en una notable mejora de las primas de riesgo, alzas de la bolsa, y, en general, recuperación del clima de confianza exterior e interior sobre el futuro de la economía española. Así, mientras la prima de riesgo de la deuda pública española a 10 años respecto de la alemana alcanzó los 252 puntos básicos en junio de 2011 y se situó en los 520 en julio de 2012, un año más tarde (en julio de 2013) había caído hasta los 306 puntos y, en enero de 2014, mostró unos valores ya no muy alejados de los 200 puntos básicos.

Este cambio en las condiciones de financiación exterior de España, y la creciente mejora de la confianza que expresaba, se tradujo en un cambio de dinámica en el PIB. Y, aunque este cayó, en tasa trimestral, en los dos primeros trimestres de 2013 (un -0,4% y un -0,1%, respectivamente), en la segunda mitad del ejercicio ya presentó aumentos y, lo que es más relevante, a ritmos crecientes (un +0,1% trimestral en el tercer trimestre de 2013 y un más elevado +0,3%, en el cuarto). No obstante dicha mejora, el mercado de trabajo muestra siempre un cierto retraso respecto de la dinámica de la actividad, de forma que 2013 no contempló, todavía, aumentos trimestrales del empleo, aunque sí se percibió con claridad el cambio de sentido del ciclo de la ocupación. Así, a partir del primer trimestre de 2013, el perfil del empleo comenzó a mostrar caídas cada vez de menor intensidad, alejándose de las máximas contracciones alcanzadas en el primer y cuarto trimestres de 2012. Con ello, el mercado de trabajo comenzó a reflejar, aunque de forma retardada, la suave mejora de la actividad. Así, mientras el empleo total retrocedía un 2,1% trimestral en el cuarto trimestre de 2012 (con una pérdida trimestral de más de 360.000 empleos destruidos), a lo largo de 2013 comenzó a cambiar su dinámica: -1,8% en el primer trimestre, +0,9% y +0,3% en los dos trimestres de verano, y -0,4% en el cuarto trimestre de 2013. Hay que poner en perspectiva esta pérdida de los meses octubre-diciembre de 2013 (de unos 59.000 empleos), que es la *más reducida en un cuarto trimestre desde el inicio de la crisis*: 350.000 empleos en 2012, 363.000 en 2011, 144.000 en 2010, cerca de 240.000 en 2009 y casi 490.000 en 2008.

Lógicamente, esta desaceleración tan marcada se trasladó a las modificaciones anuales, de manera que tras el peor momento de esta segunda recesión, que se alcanzó en tasa interanual en

el segundo trimestre de 2012 con una caída del 4,9%, las reducciones anuales de la ocupación total en España fueron moderándose: -4,8% en el cuarto trimestre de 2012, -4,6% en el primero de 2013, -3,6% y -2,7% en los dos trimestres centrales de 2013, y, finalmente, un modesto -1,0% anual en el último trimestre del pasado año. Así, un primer rasgo definitorio de la dinámica del empleo total en España en 2013 es la marcada desaceleración en la destrucción de ocupación, que anticipa para 2014, probablemente, la creación de empleo neto en el conjunto del ejercicio.

Junto a esta importante reducción en la pérdida de empleo, otros cambios están también aflorando en este momento. De entre todos los posibles, cabe destacar aquí, a efectos de lo que más abajo se detalla para la inmigración, ciertas modificaciones en la calidad del empleo. En las primeras fases de la recuperación del ciclo económico, las decisiones sobre ampliaciones de plantilla están muy afectadas por los choques experimentados en la fase recesiva. Con ello, la decisión de ampliar la oferta de empleo con figuras contractuales más sólidas y/o mayores horas de trabajo está condicionada por la incertidumbre que genera el tránsito desde una caída muy intensa de la actividad hacia una suave recuperación. Lo que se observa en el mercado de trabajo español en esta fase cíclica de modesta mejora es, intuitivamente, paradójico. Por una parte, el empleo que mejor se comporta (bien con mayores disminuciones en su caída, bien incluso con aumentos) es el asalariado con contrato temporal y, en especial, el de autónomos. Ambas figuras responden, muy claramente, a esta situación de incertidumbre, pero de mejora de las expectativas, de forma que las empresas tienden a contratar posiciones ocupacionales que, de cambiar otra vez el ciclo, tengan poco coste de ajuste. No obstante, al mismo tiempo se detecta un cambio en la dinámica del empleo *según número de horas trabajadas a la semana*, de forma que el aumento de figuras de menor calidad (ocupaciones de menos de 30 horas, a jornada parcial o subempleo)⁵, que fue una característica determinante de la crisis (Oliver Alonso, 2013), ha dado paso en 2013 a una manifiesta recuperación de jornadas más dilatadas, a tiempo completo e, incluso, una brusca frenada del crecimiento del subempleo. Así, un segundo elemento definitorio de la recuperación es el aumento de la contratación asalariada con contrato temporal y/o del empleo de los autónomos, dos figuras poco sólidas, y, al mismo tiempo, el final de un cierto proceso de reducción de las horas trabajadas y de los anteriores aumentos del subempleo, final que anticipa la mejora en 2014.

En suma, desde un punto de vista estrictamente cíclico y en el ámbito del empleo, la menor destrucción de la ocupación, un aumento de las figuras contractuales menos sólidas y una mejora de las jornadas más largas y con mayor capacidad de ingresos definen algunos de los aspectos más

5. Se consideran «subempleados» aquellos trabajadores que desearían aumentar su jornada laboral pero que no pueden ampliarla.

sustantivos de 2013. El análisis que sigue se centra en estos importantes aspectos y, por ello, en esta edición no se tratan otros aspectos importantes del mercado de trabajo de la inmigración, tales como la dinámica del desempleo, de la actividad, o el diferente comportamiento de la ocupación por niveles de estudio o sexos. Por otra parte, 2013 recoge, y amplifica, la continuidad estructural en la reducción de las cohortes más jóvenes inmigrantes, de su progresivo envejecimiento y, en definitiva, de la alteración en la estructura de edades de la población inmigrante. Por ello, las páginas que siguen se van a destinar al análisis de estas dos características de la dinámica del mercado de trabajo de la inmigración. De esta forma, el primer apartado analiza lo que sucede con el empleo de la inmigración en 2013, tanto en el agregado como en su detalle sectorial y por ciertas tipologías sectoriales, para evaluar hasta qué punto estamos en presencia, también para el colectivo inmigrante, de un cambio de ciclo. El punto segundo, por otro lado, evalúa la profundidad de los cambios operados en la estructura de edades de la población en edad de trabajar y de la población efectivamente activa de 16 a 64 años, ya que este aspecto emerge como uno de las más relevantes para comprender la dinámica en el corto plazo de la tasa de desempleo de la inmigración y, en el medio plazo, considerar potenciales nuevas entradas de población inmigrante, particularmente de la más joven. Unas conclusiones finales cierran la exposición, a la que acompañan algunas tablas que resumen las tendencias de ciertas variables del mercado de trabajo de la inmigración desde el principio de la crisis hasta este último ejercicio de 2013.

1. EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO INMIGRANTE EN 2013 Y EL FINAL DE LA SEGUNDA RECESIÓN (2011/T2-2013/T1)

Ya se ha indicado que el punto de partida de lo acaecido en 2013 es la rápida, e intensa, desaceleración de la contracción del empleo inmigrante, que había emergido con fuerza inusual en la segunda recesión. No obstante, y para comprender mejor la situación actual, y las perspectivas futuras de la ocupación de la inmigración, deben considerarse otros dos aspectos de su dinámica. En primer lugar, hasta qué punto los cambios que se observan en la calidad del trabajo en España (en las horas trabajadas, el subempleo, la contratación temporal o el auge de los autónomos) también tienen lugar, y con qué intensidad, en la inmigración. En segundo término, y este aspecto enlaza con el punto segundo de estas notas, qué ha sucedido en 2013 con el patrón de pérdidas, muy intensas, de empleo joven, y el mantenimiento, e incluso las ganancias, del empleo entre los ocupados de mayor edad que ha emergido a partir, en especial, de finales de 2009. Por ello, este primer apartado trata tres aspectos distintos. El primero presenta la dinámica ocupacional de la inmigración en 2013, intentando responder hasta qué punto dicha dinámica anticipa un cambio del mercado de trabajo de los inmigrantes. Por su parte, el segundo pasa revisión a los cambios en la calidad del empleo inmigrante. Finalmente, las notas finales que se recogen en

el punto tercero constituyen el necesario engarce entre el apartado primero de este trabajo y el segundo, de forma que el análisis de los cambios operados en el empleo de la inmigración según edad servirán de pórtico para comprender mejor los que tienen lugar en la población en edad de trabajar o en la población activa.

1.1. ¿Cambio de ciclo? Características de la desaceleración de la destrucción de empleo de la inmigración en 2013

El análisis de lo acaecido en 2013 debe partir de una visión, de más largo plazo, de lo sucedido a lo largo de la crisis, desde finales de 2007. Esta es la información que se ofrece en los distintos paneles de la tabla 1. En ellos se distinguen las fases que ha atravesado su mercado de trabajo: la primera crisis (desde finales de 2007 a finales de 2009); la suave estabilidad y recuperación posterior (desde el cuarto trimestre de 2009 al segundo de 2011); la segunda recesión (desde este último trimestre al primero de 2013); el último ejercicio (del cuarto trimestre de 2012 al cuarto de 2013) y, finalmente, los resultados globales de la crisis en su conjunto (2007/T3-2013/T4).

Si se toma, para homogeneizar períodos de distinta duración, la tasa de cambio trimestral del empleo inmigrante⁶, puede comprobarse que, en la recesión provocada por la crisis financiera internacional y el colapso de *Lehman Brothers*, la caída del empleo inmigrante fue del -0,9% trimestral. A este primer choque siguió una posterior suavización, que redujo dicha contracción al -0,3% trimestral. Lastimosamente, esta mejora parcial no se sostuvo, y la segunda recesión mostró el hundimiento más importante del empleo inmigrante en toda la crisis multiplicando prácticamente por tres la caída del choque de 2009, hasta un insólito, y muy elevado, -2,3% trimestral. Como se ha indicado más arriba, en 2013, la pérdida se ha moderado sustancialmente, hasta el -0,8% trimestral, una caída que, como se ha visto, se ha suavizado sustancialmente a partir del primer trimestre. En suma, el mismo perfil de cambios anuales de la ocupación en forma de *W* que ha mostrado el conjunto del empleo en España (figura 1, panel E).

En términos absolutos, quiere ello decir que de los más de 725.000 empleos perdidos por la inmigración desde el inicio de la crisis hasta el cuarto trimestre de 2014, la recesión vinculada a la crisis financiera internacional solo contempló la destrucción de, aproximadamente, un tercio (cerca de 260.000), mientras que es en la segunda recesión donde se concentra el grueso de las pérdidas ocupacionales. De esta forma, en los escasos siete trimestres en que se alargó,

6. Es decir, el cambio trimestral en el empleo.

se explican, aproximadamente, dos terceras partes de la pérdida de empleo de los inmigrantes (cerca de 450.000 empleos), mientras en el último año, entre diciembre de 2012 y de 2013, la destrucción de ocupación se ha situado en los 80.000 puestos de trabajo.

La mejora en la dinámica del empleo inmigrante en 2013 y, en especial, a partir del final de la segunda recesión en el segundo trimestre de ese año, se detecta con claridad en el panel E de la figura 1, en el que se visualiza cómo la contracción de la ocupación inmigrante, que había alcanzado su máximo de caída anual entre junio y septiembre de 2013 (una pérdida cercana a los 230.000 empleos, un 8,1%), se redujo abruptamente en el cuarto trimestre de 2013 (a los 84.000 puestos de trabajo, un 3,1% anual). Es relevante comparar esta contracción del cuarto trimestre de 2013 con las experimentadas por la población ocupada inmigrante en idénticos períodos de años anteriores: un 5,2% en 2012 (155.000 empleos menos), un 5,7% en 2011 (175.000 puestos de trabajo perdidos) o un 9,2% en 2009 (314.000 empleos menos). En suma, entre diciembre de 2012 y de 2013, la pérdida ocupacional fue de 84.000 empleos, que hay que poner también en perspectiva comparándolos con los 192.000 del mismo período de 2012 o los 176.000 de 2011. Aunque la reducción de la contracción ocupacional de la inmigración es evidente con estos datos anuales, o con las medias trimestrales, su perfil cíclico se captura más adecuadamente con la evolución de los cambios trimestrales de la ocupación. Y, con esta métrica, la mejora del empleo inmigrante es, ciertamente, mucho más evidente. Así, y tras los peores momentos del primer trimestre de 2009, con el choque provocado por *Lehman Brothers*, la pérdida trimestral del empleo inmigrante alcanzó su *máximo en el cuarto trimestre de 2012 y el primero de 2013*, con reducciones trimestrales muy elevadas, del 4,3% (121.000 empleos menos) y del 4,4% (119.000 empleos perdidos), respectivamente. A partir de ese máximo (solo superado por el -6,6% del primer trimestre de 2009), 2013 ha contemplado una muy rápida reducción del ritmo de contracción: +1,6% en el segundo trimestre, -1,2% en el tercero y de nuevo valores positivos en el cuarto trimestre de 2013, con un +0,9%. Cabe destacar que este modesto aumento del empleo inmigrante entre octubre y diciembre de 2013 (unos 25.000 nuevos puestos de trabajo) es, desde 2008, el único valor positivo alcanzado por la ocupación de la inmigración en un cuarto trimestre): en 2008 perdió un 1,9%, un 3,0% en 2009, un 3,1% en 2010, un 2,8% en 2011 y el citado 4,3% en 2012. En suma, agregadamente la dinámica de la ocupación inmigrante en 2013 muestra el mismo perfil de manifiesta reducción de la destrucción de empleo y, finalmente, incluso de ligero aumento, que también se ha observado para el conjunto del empleo en España, aunque con ritmos distintos.

De esta dinámica hay que retener, para comprender mejor la dinámica del empleo inmigrante, dos aspectos relevantes. Primero, a partir del primer trimestre de 2013, la segunda recesión

puede considerarse superada, abandonando la inmigración la peor etapa sufrida en su mercado de trabajo. Y, segundo, que a lo largo de 2013 los ritmos de contracción del empleo inmigrante se han ido suavizando, en línea con lo acaecido con el conjunto del mercado de trabajo, de forma que los últimos datos apuntan a que 2014 debería dar lugar a una ligera mejora en el empleo, con creación neta de ocupación inmigrante.

La traslación sectorial de estas características refuerza la visión del final de la segunda recesión, y el inicio de una nueva etapa, al tiempo que permite explicar las razones sectoriales de los cambios en la dinámica del empleo inmigrante. Así, en el ámbito industrial (panel A de la figura 1), la caída de la ocupación inmigrante en 2013 ha sido nula, una evolución que se contrapone a las importantes contracciones de la primera recesión (-1,7% trimestral), de la caída del período intermedio, o del muy elevado -2,6% de la segunda crisis. Así, y por vez primera desde finales de 2007, el empleo inmigrante en la industria no retrocede, y mantiene los cerca de 235.000 puestos de trabajo que alcanzó a finales de 2012. Además, su perfil cíclico muestra, con mayor énfasis que para el conjunto de la ocupación, una marcada mejora en el curso de 2013. De esta forma, mientras que entre octubre y diciembre de 2012 todavía cayó un 5,5%, esta contracción se desaceleró sustancialmente en los tres trimestres siguientes (-2,2%, -4,0% y -1,3%) e, incluso, presentó ya valores positivos entre octubre y diciembre de 2013 (+8,1%). No obstante esta última mejora, la caída de esta ocupación desde el inicio de la crisis ha sido de un tórrido 35%, con un empleo que ha retrocedido más de 125.000 empleos, desde los 360.000 del tercer trimestre de 2007.

Por lo que se refiere al importante sector de la construcción (panel B de la figura 1), tras caídas muy importantes en todas las etapas, en el último ejercicio la pérdida ha sido mucho más contenida, con un reducción agregada del 9% que, sin embargo, continúa siendo la más importante entre todos los sectores de empleo de la inmigración. No obstante, también en esta rama se observa una continuada reducción trimestral de las pérdidas ocupacionales en 2013, desde el muy elevado -9,8% del cuarto trimestre de 2012 (sobre el tercero de ese año) al +0,3% en el primero de 2013, el -6,2% en el segundo, el -2,8% en el tercero y el -0,6% en el cuarto. También, al igual que en la industria, esta suave mejora no puede ocultar que el empleo inmigrante en el sector, desde el inicio de la crisis, se haya hundido un insólito 76% (panel E de la tabla 1), perdiendo más de 555.000 empleos de los más de 730.000 existentes al principio, con lo que su peso sobre la ocupación inmigrante se ha hundido desde el 22% inicial a solo el 6,8% a finales de 2013⁷.

7. El sector empleaba al 22% de toda la inmigración en el tercer trimestre de 2007, con más de 730.000 puestos de trabajo del total de 3,3 millones entonces ocupados por inmigrantes.

Finalmente, en el ámbito terciario, y tras la fuerte punición de la segunda recesión en la que, por vez primera, la ocupación terciaria de la inmigración experimentó una sustancial pérdida (cerca a los 270.000 empleos, más del 50% de toda la destrucción de empleo en la segunda recesión), en el último año la mejora que se observa en el empleo agregado de la inmigración expresa, fundamentalmente, la fuerte moderación de la caída del empleo terciario. Así, mientras en el cuarto trimestre de 2012 el empleo inmigrante en los servicios caía un elevado -5,3% trimestral (y perdía unos 116.000 empleos), esta contracción se ha suavizado en 2013, con un -31,4% en el primer trimestre, valores positivos en los dos trimestres centrales del año (+1,9% y +0,5%) y una notable reducción de la caída en el cuarto trimestre de 2013 (-1,7% y 34.000 empleos), un período en el que, tradicionalmente, la ocupación de la inmigración en los servicios se reduce. De hecho, la tasa trimestral de caída del cuarto trimestre de 2013 es la menor desde la contracción del -3,0% de 2009, y se sitúa claramente por debajo del -4,4% de 2010, del -3,0% de 2011 y del citado -5,3% de 2012. Además, esta mejora relativa es más sustancial si solo se considera la dinámica de los servicios privados (panel D de la figura 1).

En suma, se ha producido una moderación sustancial en la destrucción ocupacional en el sector terciario, la cual, apoyada por la práctica estabilización de la ocupación de la inmigración en la industria y la reducción sustancial en la construcción, explica los resultados más positivos del empleo de la inmigración en 2013.

1.2. La mejora relativa de 2013 y los cambios en la calidad del empleo inmigrante

Junto a la moderación en la caída del empleo, ya se ha indicado que otro conjunto de elementos definen este momento de aparente cambio de ciclo: las modificaciones en la calidad de la ocupación. Dichos cambios deben situarse en una perspectiva más dilatada, que incluya el conjunto de la crisis, para no extraer conclusiones equivocadas de las alteraciones que parecen comenzar a observarse en 2013. En concreto, el sesgo desde el empleo de mayor calidad, más estable y con mayor número de horas trabajadas, hacia otro más inestable y con una reducción de jornada, emergió ya desde 2008, de forma que a lo largo de la crisis se distingue una clara asimetría entre el *crecimiento de posiciones ocupacionales de menor calidad y caídas*, mucho más intensas de lo que las cifras agregadas daban a entender, del *empleo más estable y con jornadas más largas*. Como se verá a continuación, la mejora de 2013 refleja, también en la inmigración, la de los colectivos menos estables (autónomos y empleo asalariado con contrato temporal) pero, al mismo tiempo, expresa un marcado cambio de sentido en el intenso aumento de las jornadas más cortas, o en el del subempleo, que ha caracterizado la crisis.

FIGURA 1. El empleo inmigrante según sectores (2007/T3-2013/T4) (Tasas de crecimiento anual de la ocupación inmigrante %)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

TABLA 1. Los cambios en el empleo inmigrante por grandes sectores de actividad en España y el final de la segunda recesión (Empleo en miles y cambio relativo y aportación al cambio en %)

	PRIMARIO	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS	TOTAL
A. 2007/T3-2009/T4					
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 9					
Valor inicial (miles)	167	361	733	2.087	3.349
Valor final (miles)	169	306	410	2.207	3.091
Cambio absoluto (miles)	1,7	-55,5	-323,4	119,8	-257,3
Cambio relativo (%)	1	-15,4	-44,1	5,7	-7,7
Tasa trimestral (%)	0,1	-1,8	-6,3	0,6	-0,9
Aportación cambio (%)	-0,7	21,6	125,7	-46,6	100
B. 2009/T4-2011/T2					
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6					
Valor inicial (miles)	169	306	410	2.207	3.091
Valor final (miles)	166	277	325	2.266	3.033
Cambio absoluto (miles)	-3,2	-29,1	-84,7	58,7	-58,3
Cambio relativo (%)	-1,9	-9,5	-20,7	2,7	-1,9
Tasa trimestral (%)	-0,3	-1,7	-3,8	0,4	-0,3
Aportación cambio (%)	5,4	49,9	145,3	-100,7	100
C. 2011/T2-2013/T1					
TRIMESTRES: 7					
Valor inicial (miles)	166	277	325	2.266	3.033
Valor final (miles)	163	229	195	1.997	2.584
Cambio absoluto (miles)	-2,6	-47,2	-130,2	-269,1	-449,1
Cambio relativo (%)	-1,6	-17,1	-40	-11,9	-14,8
Tasa trimestral (%)	-0,2	-2,6	-7	-1,8	-2,3
Aportación cambio (%)	0,6	10,5	29	59,9	100
D. DETALLE DEL ÚLTIMO AÑO 2012/T4-2013/T4					
TRIMESTRES: 4					
Valor inicial (miles)	207	235	194	2.068	2.703
Valor final (miles)	198	235	177	2.009	2.619
Cambio absoluto (miles)	-8,5	0,4	-17,5	-58,3	-83,9
Cambio relativo (%)	-4,1	0,2	-9	-2,8	-3,1
Tasa trimestral (%)	-1	0	-2,3	-0,7	-0,8
Aportación cambio (%)	10,1	-0,5	20,9	69,5	100
E. TOTAL CRISIS 2007/T3-2013/T4					
TRIMESTRES: 25					
Valor inicial (miles)	167	361	733	2.087	3.349
Valor final (miles)	198	235	177	2.009	2.619
Cambio absoluto (miles)	31	-126,2	-556,4	-78	-729,6
Cambio relativo (%)	18,6	-34,9	-75,9	-3,7	-21,8
Tasa trimestral (%)	0,7	-1,7	-5,5	-0,2	-1
Aportación cambio (%)	-4,3	17,3	76,3	10,7	100

Fuente: Elaboración propia según datos del INE (EPA).

Para ubicar mejor los cambios que se observan en el mercado de trabajo de la inmigración, quizás convenga sintetizar, siquiera sea brevemente, las principales características de la dinámica de la jornada para el empleo total en España. Desde este punto de vista, y en los seis años que transcurren entre el tercer trimestre de 2007 y el de 2013, el empleo agregado español (nativos e inmigrantes) retrocedió un 18,1%, una caída que contrasta intensamente con *el incremento de la ocupación a tiempo parcial, del subempleo o de los puestos de trabajo de menos de 30 horas a la semana*, que mostraron muy notables aumentos (del +14,2%, +72,5%

y +17,0%, respectivamente). Este proceso ha sido general en toda la crisis, de forma que en la segunda recesión (junio de 2011-marzo de 2013), el empleo total cayó un -9,2%, mientras la jornada a tiempo parcial aumentaba (+2,8%), al igual que los ocupados con menos de 30 horas a la semana (+2,4%) y el subempleo, que crecía un intenso +13,4%. Quiere ello decir que *la contracción experimentada por el empleo total en la crisis (hasta el tercer trimestre de 2013), del -18,1% citado, aumentó hasta un -24,6% para los ocupados que no estaban subempleados, ya que el subempleo añadió cerca de 1 millón de nuevos puestos de trabajo* (un +72,5% en la crisis). Y lo mismo sucede si se contempla únicamente el empleo a jornada completa: la caída agregada del 18,1% aumenta hasta el 22%. La mejora relativa de 2013 ha significado un cambio notable de estas tendencias. Así, y en lo tocante al *subempleo*, este ha presentado una marcada disminución de su elevado ritmo de aumento, que se situó por encima del +15% en el tercer trimestre de 2012, y ha caído a valores en el entorno del +8%-9% desde entonces al segundo trimestre de 2013 y, lo que es más relevante, *ha comenzado a mostrar caídas en la segunda parte de 2013*. Por lo que se refiere a la *jornada a tiempo parcial*, y su comparación con la dinámica de la de tiempo completo, también se observan reducciones en las contracciones de esta última (desde el -6,5% anual del cuarto trimestre de 2012 al -2,2% del cuarto de 2013), mientras se mantiene el aumento de la jornada parcial, en el entorno del +5,5%.

En este contexto más general, ¿cuál ha sido el comportamiento del empleo inmigrante? Ya se ha indicado que una segunda característica relevante del cambio de tendencia en la ocupación de los inmigrantes apunta a modificaciones en su calidad. Las tablas 2, 3 y 4 recogen distintas variables que permiten aproximar la evolución de esta variable. La primera presenta la dinámica de las diferentes posiciones en la ocupación: entre asalariados y no asalariados (autónomos y empresarios individuales); entre asalariados del sector privado y del sector público; y dentro de ambos conjuntos de asalariados, entre aquellos con contrato indefinido y los que tienen contrato temporal. Por su parte, la tabla 3 recoge otros indicadores que tienen que ver con la duración de la jornada de trabajo, una característica muy relevante para entender qué está sucediendo con la dinámica del empleo. Finalmente, la 4 muestra los resultados de la evolución del subempleo, es decir, de aquellos ocupados que manifiestan trabajar menos horas de las que estarían disponibles.

¿Qué sugieren estos indicadores? Por lo que hace referencia a la primera gran distinción, entre empleo asalariado y no asalariado (figura 2, tabla 2), la contracción de la ocupación inmigrante en 2013 (un -3,1% entre diciembre de 2012 y de 2013), refleja un comportamiento asimétrico entre la dinámica de los no asalariados, que crecen un +0,7% (cerca de 3.000 empleos más) y la ocupación asalariada, que presenta una caída más intensa, próxima al -4% (y retrocede en unos 87.000), hecho que explica el más del 100% de la destrucción de ocupación inmigrante en 2013.

Además, cuando la contracción del empleo asalariado se divide en la dinámica de sus componentes (contratos temporales e indefinidos), emerge una nueva y muy notable diferenciación: la caída agregada del 3,8% es la suma ponderada de una contracción menor, del 2,8% (y cerca de 40.000 empleos), para los contratos indefinidos, y de una pérdida, muy superior, para los temporales, del 5,5% (próxima a los 46.000 puestos de trabajo destruidos).

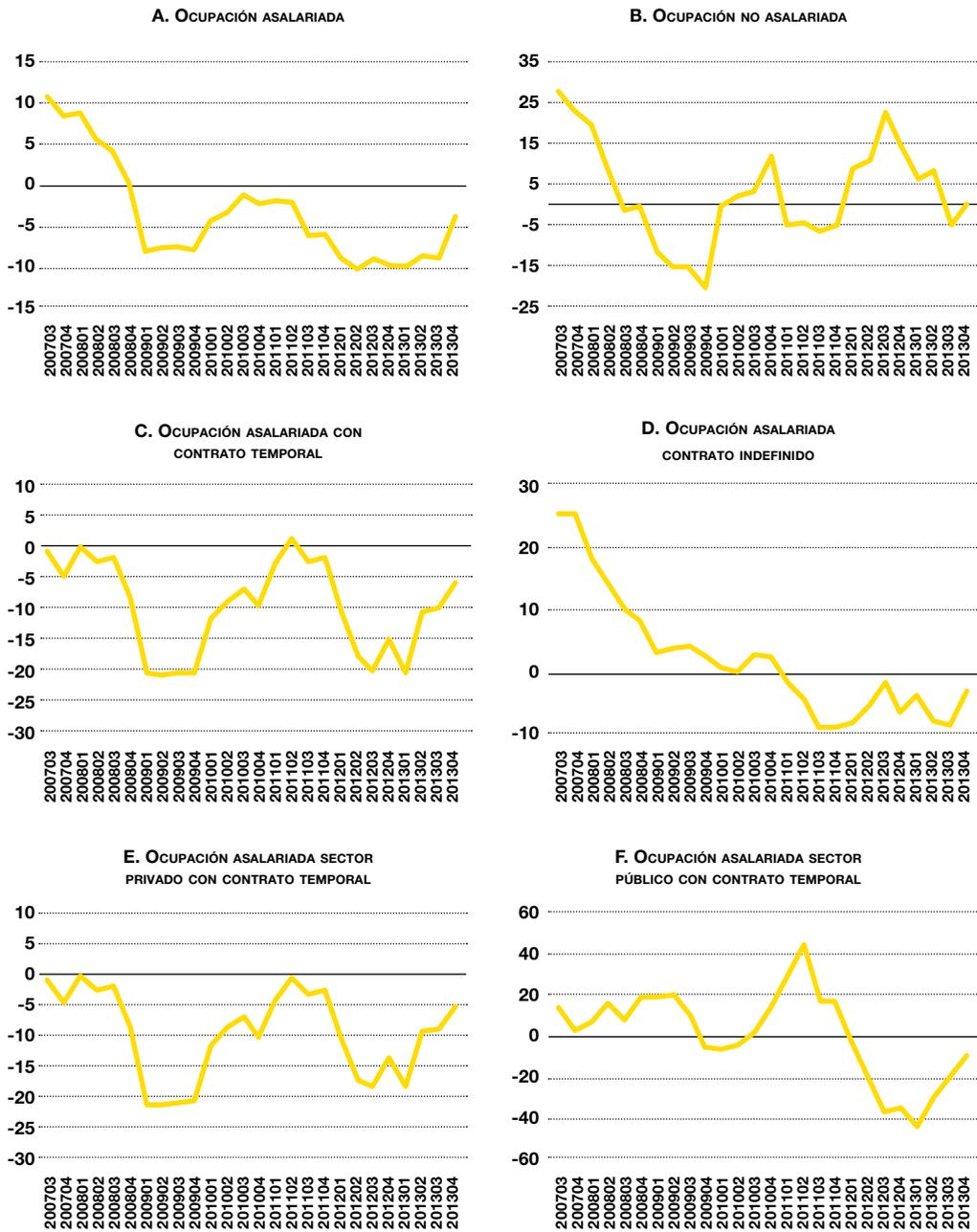
EN CUANTO A LA DISTINCIÓN ENTRE ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS, Y ENTRE CONTRATACIÓN TEMPORAL E INDEFINIDA, LO ACAECIDO EN 2013 NO ES CUALITATIVAMENTE DISTINTO DE LO SUCEDIDO EN EL CONJUNTO DE LA CRISIS

Así, y desde este doble punto de vista (distinción entre asalariados y no asalariados y, dentro de los primeros, entre contratación temporal e indefinida), lo acaecido en 2013 *no es cualitativamente distinto de lo sucedido en el conjunto de la crisis*. De hecho, entre el tercer trimestre de 2007 y el cuarto de 2013 (panel E de la tabla 2), la ocupación no asalariada inmigrante ha crecido ligeramente, un +0,4% (casi 2.000 nuevos empleos), mientras que la asalariada absorbe más del 100% de la destrucción de empleo, con una pérdida de efectivos próxima al 25%. Y las mismas características de mayor

caída de los asalariados se refuerzan cuando, para el conjunto de la crisis, se discrimina entre aquellos con contrato indefinido y temporal. De este modo, mientras el contrato indefinido en la crisis se ha reducido muy modestamente (un 1,7%, ligeramente por encima de los 25.000 empleos perdidos entre 2007/T3 y 2013/T4), la ocupación asalariada temporal se ha contraído un espectacular 48%, perdiendo en el conjunto de la recesión cerca de 710.000 empleos.

Esta dinámica del conjunto de la crisis es también la que define la segunda recesión, perfil esperable dado que este período es, justamente, el que marca el tono general de la pérdida de empleo de la inmigración. En él, el descenso entre 2011/T2 y 2013/T1 es del 19,0% para la ocupación asalariada, frente al aumento del 18,0% en la no asalariada. Finalmente, también en la segunda recesión tiene lugar la marcada diferenciación entre caídas del empleo asalariado temporal (un importante descenso del 32,2%) frente a contracciones menos severas del empleo asalariado indefinido (un 10,4%). Finalmente, la caída del 3,1% de la ocupación inmigrante en 2013 refleja, fundamentalmente, la contracción del empleo en el sector privado, con un descenso del 4,1% entre el cuarto trimestre de 2012 y el mismo de 2013, mientras que en el sector público se observa una cierta mejoría (aumento moderado del 0,6% anual en el último trimestre de 2013), que probablemente apunta ya los cambios a los que se ha hecho referencia con anterioridad.

FIGURA 2. La mejora en la ocupación inmigrante asalariada y no asalariada (2007/T3-2013/T4) (Tasas de crecimiento anual de la ocupación inmigrante %)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

TABLA 2. El empleo de la inmigración según posición en la ocupación (2007/T4-2013/T4) (Miles de ocupados entre 16 y 64 años y pesos en porcentaje)

ASALARIADOS											
SECTOR PRIVADO			SECTOR PÚBLICO			TOTAL ASALARIADOS					
1. INDEF.	2. TEMP.	3=1+2. PRIVADO	4. INDEF.	5. TEMP.	6=4+5. PÚBLICO	7=1+4. INDEF.	8=2+5. TEMP.	9=7+8. ASALAR.	10. No/ASALAR.	11=9+10. Total	
A. 2007/T3-2009/T4											
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 9											
Valor inicial (miles)	1.396	1.444	2.840	58	43	100	1.453	1.487	2.941	408	3.349
Valor final (miles)	1.613	1.041	2.655	63	45	109	1.676	1.087	2.763	328	3.091
Cambio absoluto (miles)	217,6	-403,1	-185,5	5,5	2,6	8,1	223,1	-400,5	-177,4	-80	-257,3
Cambio relativo (%)	15,6	-27,9	-6,5	9,6	6	8,1	15,4	-26,9	-6	-19,6	-7,7
Tasa trimestral (%)	1,6	-3,6	-0,7	1	0,7	0,9	1,6	-3,4	-0,7	-2,4	-0,9
Aportación cambio (%)	-84,6	156,6	72,1	-2,2	-1	-3,2	-86,7	155,6	68,9	31,1	100
B. 2009/T4-2011/T2											
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6											
Valor inicial (miles)	1.613	1.041	2.655	63	45	109	1.676	1.087	2.763	328	3.091
Valor final (miles)	1.539	1.006	2.545	79	63	142	1.618	1.070	2.687	346	3.033
Cambio absoluto (miles)	-74,4	-34,8	-109,3	15,8	17,7	33,4	-58,7	-17,2	-75,8	17,6	-58,3
Cambio relativo (%)	-4,6	-3,3	-4,1	25	38,9	30,8	-3,5	-1,6	-2,7	5,4	-1,9
Tasa trimestral (%)	-0,8	-0,6	-0,7	3,8	5,6	4,6	-0,6	-0,3	-0,5	0,9	-0,3
Aportación cambio (%)	127,7	59,8	187,5	-27,1	-30,3	-57,4	100,7	29,5	130,1	-30,1	100
C. 2011/T2-2013/T1											
TRIMESTRES: 7											
Valor inicial (miles)	1.539	1.006	2.545	79	63	142	1.618	1.070	2.687	346	3.033
Valor final (miles)	1.389	692	2.081	61	34	95	1.450	726	2.176	408	2.584
Cambio absoluto (miles)	-149,6	-314,9	-464,4	-18	-29,1	-47	-167,5	-343,9	-511,5	62,3	-449,1
Cambio relativo (%)	-9,7	-31,3	-18,2	-22,8	-46	-33,1	-10,4	-32,2	-19	18	-14,8
Tasa trimestral (%)	-1,4	-5,2	-2,8	-3,6	-8,4	-5,6	-1,5	-5,4	-3	2,4	-2,3
Aportación cambio (%)	33,3	70,1	103,4	4	6,5	10,5	37,3	76,6	113,9	-13,9	100
D. DETALLE DEL ÚLTIMO AÑO 2012/T4-2013/T4											
TRIMESTRES: 4											
Valor inicial (miles)	1.406	787	2.193	63	40	103	1.469	827	2.296	407	2.703
Valor final (miles)	1.359	745	2.104	69	36	105	1.428	781	2.209	410	2.619
Cambio absoluto (miles)	-47,1	-42,1	-89,2	6	-3,5	2,6	-41,1	-45,6	-86,7	2,8	-83,9
Cambio relativo (%)	-3,4	-5,4	-4,1	9,6	-8,7	2,5	-2,8	-5,5	-3,8	0,7	-3,1
Tasa trimestral (%)	-0,8	-1,4	-1	2,3	-2,3	0,6	-0,7	-1,4	-1	0,2	-0,8
Aportación cambio (%)	56,2	50,2	106,4	-7,2	4,1	-3	49	54,4	103,3	-3,3	100
E. TOTAL CRISIS 2007/T3-2013/T4											
TRIMESTRES: 25											
Valor inicial (miles)	1.396	1.444	2.840	58	43	100	1.453	1.487	2.941	408	3.349
Valor final (miles)	1.359	745	2.104	69	36	105	1.428	781	2.209	410	2.619
Cambio absoluto (miles)	-36,8	-699,4	-736,2	11,4	-6,6	4,8	-25,4	-706	-731,4	1,8	-729,6
Cambio relativo (%)	-2,6	-48,4	-25,9	19,8	-15,5	4,7	-1,7	-47,5	-24,9	0,4	-21,8
Tasa trimestral (%)	-0,1	-2,6	-1,2	0,7	-0,7	0,2	-0,1	-2,5	-1,1	0	-1
Aportación cambio (%)	5	95,9	100,9	-1,6	0,9	-0,7	3,5	96,8	100,2	-0,2	100

Fuente: Elaboración propia según datos del INE (EPA).

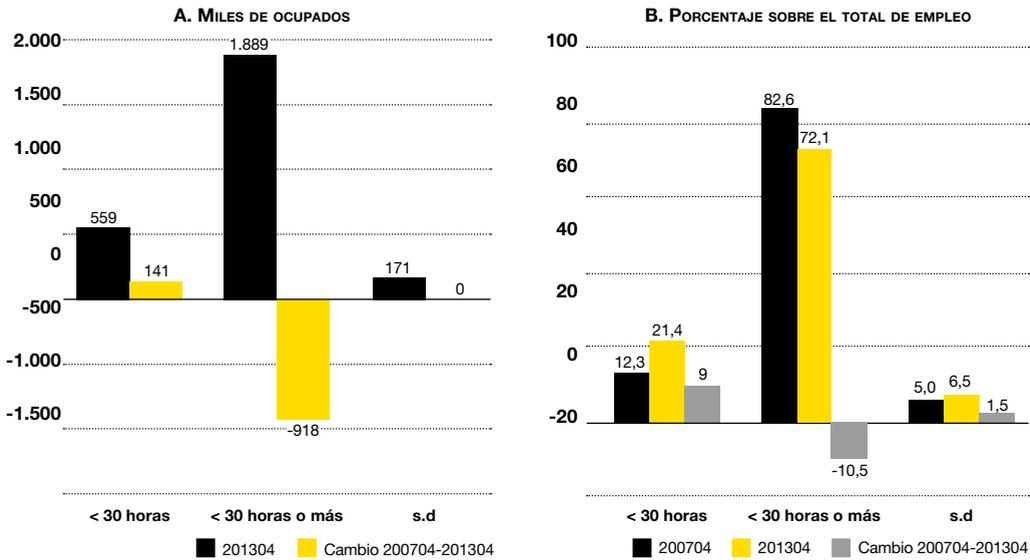
Así, el elemento definitorio de la crisis del empleo de los inmigrantes de 16 a 64 años⁸, con una pérdida acumulada próxima al 22% en la crisis, refleja una marcada asimetría entre importantes mejoras de los puestos de trabajo de menos de 30 horas y caídas notables de los de más de 30 horas. Así, para los primeros, el aumento absoluto en la crisis ha sido de 165.000 puestos de trabajo, un 42% por encima de los 394.000 del tercer trimestre de 2007, mientras que, para las jornadas de más de 30 horas, la caída ha sido próxima a los 900.000 puestos de trabajo, un 30% de los 2,9 millones existentes al principio de la recesión (figura 3). Si este empeoramiento de la calidad del empleo en 2013 es evidente al descomponer sus cambios según posición en la ocupación, lo es menos cuando se analiza su dinámica según la duración de la jornada; ya que en esta variable (tablas 3 y 4) los resultados que se observan en 2013 significan un cambio sustancial con respecto a la evolución operada desde el inicio de la crisis hasta 2013. En efecto, hasta este último ejercicio, las diferencias en la evolución de la jornada de los ocupados son excepcionales: mientras la jornada parcial gana más del 35% (unos 170.000 empleos más a sumar a los 470.000 existentes a finales de 2007), la jornada completa pierde un 31,1% (unos 895.000 puestos de trabajo menos). En cambio por lo que se refiere a la subocupación, y a diferencia de lo que sucede con el colectivo nativo⁹, el aumento ha sido prácticamente inexistente, manteniéndose en una cifra cercana a las 640.000 personas que se consideran subempleadas en el cuarto trimestre de 2013, una cifra muy similar a la del principio de la crisis.

Estas características generales del empleo inmigrante según jornada en la crisis han sido también una tónica común de las diferentes fases en las que puede dividirse esta, con la marcada excepción de lo acaecido en 2013. Mientras los ocupados a tiempo completo, o aquellos que dedican habitualmente más de 30 horas semanales al empleo principal y los que se consideran correctamente empleados (no desean trabajar más horas), caen en el entorno del 18%-19% en la segunda recesión (retroceden alrededor de los 450.000 ocupados en cada una de estas tres características), sus complementarios, es decir las jornadas de menos de 30 horas, los ocupados a jornada parcial y aquellos que desearían trabajar más horas (subempleados), caen muy modestamente o incluso crecen suavemente (a tiempo parcial aumentan un +1,3%).

8. Los datos de tipo de jornada y horas semanales hacen referencia a ocupados inmigrantes de 16 a 64 años. En relación al subempleo, la información se refiere a la población de 16 y más años.

9. El subempleo nativo casi se duplicó entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2013, de 990.000 subocupados a los 1,7 millones del cuarto de 2013, frente al mantenimiento de este tipo de ocupación en los inmigrantes, desde los 630.000 a los 640.000. En relación al total del empleo, los subempleados nativos pasan de aportar el 5,9% de la ocupación total, al 12,5%, mientras que los subempleados inmigrantes también aumentan sustancialmente su peso en el total de la ocupación inmigrante, desde el 18,1% al 24,5%.

FIGURA 3. Empleo inmigrante: el creciente peso de las jornadas de menos de 30 horas semanales (2007/T4-2013/T4)
(Cambio acumulado en miles y en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Por lo que se refiere al empleo y su relación con la jornada, las distintas fases por las que ha atravesado el empleo inmigrante muestran, también, la existencia de una cierta continuidad con el proceso de destrucción previo y, al mismo tiempo, una marcada ruptura. Ruptura, dado que las jornadas más largas, de más de 30 horas, las jornadas completas o la dinámica del empleo de los ocupados inmigrantes que se consideran correctamente ocupados (es decir, no están subempleados) han reducido sustancialmente su ritmo de caída. En el conjunto de la crisis (tablas 3 y 4), aquellas figuras ocupacionales cayeron a ritmos trimestrales del 1,6%, una caída que se suavizó sustancialmente en 2013, con caídas trimestrales del 1,0%, 1,1% y 0,5%, respectivamente. De esta forma prácticamente se desdibujan las dinámicas relativas de los distintos tipos de jornada: mientras la jornada completa cae un 1,1%, la jornada parcial prácticamente se mantiene; mientras que los puestos de trabajo de jornadas de más de 30 horas caen un 1%, los de menos de 30 horas moderan en un 0,1%; y, finalmente, respecto a la subocupación o su complementario, mientras aquellos ocupados que se consideran correctamente ocupados caen un 0,5%, el subempleo también disminuye un 1,5%. Pero hay continuidades, también, en la medida en que las jornadas inferiores a 30 horas, la jornada parcial o el subempleo muestran mejores registros: -0,1% trimestral para la primera, +0,1% para la jornada parcial y -1,5% para el subempleo.

TABLA 3. Los cambios en la ocupación inmigrante según duración de la jornada (2007/T3-2013/T4) (Empleo en miles y cambio relativo y aportación al cambio en %)

	EMPLEO	<30 HORAS	>30 HORAS	PESO	J. PARCIAL	J. COMPL.	PESO
	1	2	3=1-2	4=2/1*100	5	6=1-5	7=5/1*100
A. 2007/T3-2009/T4							
Valor inicial (miles)	3.349	394	2.954	11,8	468	2.880	14
Valor final (miles)	3.091	513	2.578	16,6	568	2.524	18,4
Cambio absoluto (miles)	-257	119	-376	4,8	99	-357	4,4
Cambio relativo (%)	-7,7	30,1	-12,7	---	21,2	-12,4	---
Tasa trimestral (%)	-1,1	3,8	-1,9	---	2,8	-1,9	---
Aportación cambio (%)	68,3	-31,5	99,8	---	-26,3	94,6	---
B. 2009/T4-2011/T2							
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6							
Valor inicial (miles)	3.091	513	2.578	16,6	568	2.524	18,4
Valor final (miles)	3.033	564	2.469	18,6	617	2.416	20,4
Cambio absoluto (miles)	-58	50	-109	2	50	-108	2
Cambio relativo (%)	-1,9	9,8	-4,2	---	8,7	-4,3	---
Tasa trimestral (%)	171 -0,3	1,6	-0,7	---	1,4	-0,7	---
Aportación cambio (%)	100	-86,2	186,2	---	-85,2	185,2	---
C. 2011/T2-2013/T1							
TRIMESTRES: 7							
Valor inicial (miles)	3.033	564	2.469	18,6	617	2.416	20,4
Valor final (miles)	2.584	561	2.023	21,7	626	1.958	24,2
Cambio absoluto (miles)	-449	-3	-446	3,1	8	-457	3,9
Cambio relativo (%)	-14,8	-0,5	-18,1	---	1,3	-18,9	---
Tasa trimestral (%)	-2,3	-0,1	-2,8	---	0,2	-3	---
Aportación cambio (%)	100	0,7	99,3	---	-1,8	101,8	---
D. DETALLE DEL ÚLTIMO AÑO 2012/T4-2013/T4							
TRIMESTRES: 4							
Valor inicial (miles)	2.703	561	2.142	20,8	631	2.072	23,4
Valor final (miles)	2.619	559	2.060	21,4	634	1.985	24,2
Cambio absoluto (miles)	-84	-2	-82	0,6	3	-87	0,9
Cambio relativo (%)	-3,1	-0,3	-3,8	---	0,5	-4,2	---
Tasa trimestral (%)	-0,8	-0,1	-1	---	0,1	-1,1	---
Aportación cambio (%)	100	2,2	97,8	---	-3,4	103,4	---
E. TOTAL CRISIS 2007/T3-2013/T4							
TRIMESTRES: 25							
Valor inicial (miles)	3.349	394	2.954	11,8	468	2.880	14
Valor final (miles)	2.619	559	2.060	21,4	634	1.985	24,2
Cambio absoluto (miles)	-730	165	-895	9,6	166	-895	10,2
Cambio relativo (%)	-21,8	41,8	-30,3	---	35,4	-31,1	---
Tasa trimestral (%)	-1,1	1,5	-1,6	---	1,3	-1,6	---
Aportación cambio (%)	85,9	-19,4	105,3	---	-19,5	105,4	---

Fuente: Elaboración propia según datos del INE (EPA)

TABLA 4. La evolución del subempleo* inmigrante (2008/T1-2013/T4) (Valores absolutos en miles, y cambio relativo y cambio trimestral* en %)

	SUBEMPLEO	EMPLEO TOTAL	OCUPACIÓN NETA	PESO SUBEMPLEO
A. 2008/T1-2009/T4				
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 7				
Valor inicial (miles)	626	3.468	2.842	18,1
Valor final (miles)	701	3.091	2.390	22,7
Cambio absoluto (miles)	74,9	-377,1	-451,9	4,6
Cambio relativo (%)	12	-10,9	-15,9	
Tasa trimestral (%)	1,6	-1,6	-2,4	
Aportación cambio (%)	-19,9	100	119,9	
B. 2009/T4-2011/T2				
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6				
Valor inicial (miles)	701	3.091	2.390	22,7
Valor final (miles)	684	3.033	2.349	22,5
Cambio absoluto (miles)	-17,2	-58,3	-41,1	-0,1
Cambio relativo (%)	-2,5	-1,9	-1,7	
Tasa trimestral (%)	-0,4	-0,3	-0,3	
Aportación cambio (%)	29,5	100	70,5	
C. 2011/T2-2013/T1				
TRIMESTRES: 7				
Valor inicial (miles)	684	3.033	2.349	22,5
Valor final (miles)	657	2.584	1.927	25,4
Cambio absoluto (miles)	-26,4	-449,1	-422,7	2,9
Cambio relativo (%)	-3,9	-14,8	-18	12,8
Tasa trimestral (%)	-0,6	-2,3	-2,8	
Aportación cambio (%)	5,9	100	94,1	
D. DETALLE DEL ÚLTIMO AÑO 2012/T4-2013/T4				
TRIMESTRES: 4				
Valor inicial (miles)	681	2.703	2.022	25,2
Valor final (miles)	641	2.619	1.978	24,5
Cambio absoluto (miles)	-39,8	-83,9	-44,1	-0,7
Cambio relativo (%)	-5,8	-3,1	-2,2	
Tasa trimestral (%)	-1,5	-0,8	-0,5	
Aportación cambio (%)	47,4	100	52,6	
E. TOTAL CRISIS 2008/T1-2013/T4				
TRIMESTRES: 23				
Valor inicial (miles)	626	3.468	2.842	18,1
Valor final (miles)	641	2.619	1.978	24,5
Cambio absoluto (miles)	15,1	-849,3	-864,4	6,4
Cambio relativo (%)	2,4	-24,5	-30,4	
Tasa trimestral (%)	0,1	-1,2	-1,6	
Aportación cambio (%)	-1,8	100	101,8	

*Ocupados que no trabajan a jornada completa y desearían trabajar más horas.

Fuente: Elaboración propia según datos del INE (EPA).

En suma, en el mercado del empleo de la inmigración, la tesis de que la recuperación que está observándose es a expensas de figuras contractuales de menor calidad no se confirma de forma concluyente. Mientras que ello es cierto cuando se trata del empleo asalariado temporal o de los inmigrantes autónomos, que son las figuras que mejor se comportan en 2013, sucede lo contrario según la duración de la jornada, otra forma de contemplar la calidad del empleo. En este último ámbito se opera un proceso de convergencia en los ritmos de cambio de las distintas jornadas, de forma que las diferencias existentes en la segunda recesión, de grandes caídas en la ocupación con jornadas mayores y crecimientos en las que se caracterizan por más parcialidad, prácticamente desaparecen en el último año. En suma, se observa una marcada convergencia entre ambos tipos de jornadas, lo que significa que la reducción en la destrucción de empleo sobre todo ha afectado aquellas jornadas de más de 30 horas, o de tiempo completo o a aquellos ocupados que se consideran plenamente empleados.

1.3. Empleo y edad en la inmigración: aceleración de las pérdidas ocupacionales de los más jóvenes

Finalmente, una última característica del empleo y su evolución en 2013 se refiere a sus cambios según edades de los ocupados. Este es un aspecto crítico de la reciente dinámica del empleo inmigrante, que permite enlazar lo sucedido en el último ejercicio con la reflexión de más largo plazo (que se realiza en el apartado segundo) sobre los cambios en la estructura demográfica de la población activa, de la población en edad de trabajar o de la ocupación de la inmigración en la crisis y, especialmente, a partir de finales de 2009. El panel E de la tabla 5 desagrega, por grupos de edad, la destrucción de empleo inmigrante en la crisis 2007-2013, próxima a los 730.000 puestos de trabajo, una caída relativa del 21,8%. Esta refleja comportamientos muy dispares por grupos de edad, con caídas muy elevadas, de casi el 50%, para el colectivo de 16 a 34 años (desde los 1,7 millones a los cerca de 860.000 puestos de trabajo, aproximadamente), y aumentos, del 6,7%, para los ocupados de entre 35 y 64 años (desde los 1,6 millones a los 1,7 millones, aproximadamente). Esta marcada asimetría entre una gran contracción ocupacional de los más jóvenes y un aumento modesto, pero positivo, de los de 35 y más años ha sido una característica común desde el inicio de la crisis y, desde este punto de vista, no se observan diferencias en lo acaecido en 2013.

TABLA 5. El creciente envejecimiento de la ocupación inmigrante (16-64 años) por tramos de edad (2007/T3-2013/T4) (Empleo en miles y cambio relativo y aportación al cambio en %).

	16-19	20-24	16-24	25-34	TOTAL 16-34	35-44	45-54	55-64	TOTAL 35-64	TOTAL 16-64
A. 2007/T3-2009/T4										
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 9										
Valor inicial (miles)	73	300	372	1.333	1.706	1.038	467	137	1.643	3.349
Valor final (miles)	44	218	262	1.078	1.340	1.067	530	154	1.751	3.091
Cambio absoluto (miles)	-28,7	-81,5	-110,1	-255	-365,1	28	62,7	17	107,7	-257,3
Cambio relativo (%)	-39,5	-27,2	-29,6	-19,1	-21,4	2,7	13,4	12,4	6,6	-7,7
Tasa trimestral (%)	-5,4	-3,5	-3,8	-2,3	-2,6	0,3	1,4	1,3	0,7	-0,9
Aportación cambio (%)	11,1	31,7	42,8	99,1	141,9	-10,9	-24,4	-6,6	-41,9	100
B. 2009/T4-2011/T2										
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6										
Valor inicial (miles)	44	218	262	1.078	1.340	1.067	530	154	1.751	3.091
Valor final (miles)	33	192	224	1.052	1.277	1.049	536	171	1.756	3.033
Cambio absoluto (miles)	-11,2	-26,6	-37,8	-25,8	-63,6	-17,6	6,1	16,9	5,3	-58,3
Cambio relativo (%)	-25,4	-12,2	-14,4	-2,4	-4,7	-1,7	1,2	10,9	0,3	-1,9
Tasa trimestral (%)	-4,8	-2,1	-2,6	-0,4	-0,8	-0,3	0,2	1,7	0,1	-0,3
Aportación cambio (%)	19,1	45,7	64,9	44,3	109,2	30,3	-10,5	-29	-9,2	100
C. 2011/T2-2013/T1										
TRIMESTRES: 7										
Valor inicial (miles)	33	192	224	1.052	1.277	1.049	536	171	1.756	3.033
Valor final (miles)	17	127	144	725	869	976	557	182	1.715	2.584
Cambio absoluto (miles)	-16	-64,6	-80,6	-327,5	-408,1	-73,2	20,8	11,3	-41	-449,1
Cambio relativo (%)	-48,9	-33,7	-35,9	-31,1	-32	-7	3,9	6,6	-2,3	-14,8
Tasa trimestral (%)	-9,1	-5,7	-6,2	-5,2	-5,4	-1	0,5	0,9	-0,3	-2,3
Aportación cambio (%)	3,6	14,4	18	72,9	90,9	16,3	-4,6	-2,5	9,1	100
D. DETALLE DEL ÚLTIMO AÑO 2012/T4-2013/T4										
TRIMESTRES: 4										
Valor inicial (miles)	18	149	167	795	961	973	583	186	1.742	2.703
Valor final (miles)	23	115	138	728	866	979	576	198	1.753	2.619
Cambio absoluto (miles)	4,9	-33,7	-28,8	-66,4	-95,2	6,6	-7,7	12,4	11,3	-83,9
Cambio relativo (%)	27,3	-22,7	-17,3	-8,4	-9,9	0,7	-1,3	6,7	0,6	-3,1
Tasa trimestral (%)	6,2	-6,2	-4,6	-2,2	-2,6	0,2	-0,3	1,6	0,2	-0,8
Aportación cambio (%)	-5,9	40,2	34,3	79,2	113,5	-7,9	9,2	-14,7	-13,5	100
E. TOTAL CRISIS 2007/T3-2013/T4										
TRIMESTRES: 25										
Valor inicial (miles)	73	300	372	1.333	1.706	1.038	467	137	1.643	3.349
Valor final (miles)	23	115	138	728	866	979	576	198	1.753	2.619
Cambio absoluto (miles)	-49,6	-184,9	-234,5	-605	-839,5	-59,2	108,1	61	109,9	-729,6
Cambio relativo (%)	-68,3	-61,7	-63	-45,4	-49,2	-5,7	23,1	44,4	6,7	-21,8
Tasa trimestral (%)	-4,5	-3,8	-3,9	-2,4	-2,7	-0,2	0,8	1,5	0,3	-1
Aportación cambio (%)	6,8	25,3	32,1	82,9	115,1	8,1	-14,8	-8,4	-15,1	100

Fuente: Elaboración propia según datos del INE (EPA).

Así, en el año que finaliza en el cuarto trimestre de 2013, la caída en la ocupación inmigrante del 3,1% (84.000 empleos menos), refleja una contracción muy superior del 9,9% del empleo de los jóvenes de 16 a 34 años (unos 95.000 empleos menos), y un aumento del 0,6% para los de 35 a 64 años (cerca de 11.000 empleos más). En términos trimestrales, la pérdida de empleo juvenil de la inmigración en 2013 fue del 2,6%, a comparar con la notable reducción trimestral del 5,4% de la segunda recesión; por otra parte, para los inmigrantes de 35 a 64 años, el ritmo trimestral de cambio es ya positivo, del +0,2%, que contrasta con el -0,3% de la segunda recesión.

En suma, en lo tocante a la dinámica del empleo por edades, la reducción en el ritmo de pérdida que se observa para el empleo inmigrante expresa una notable diferencia, con crecimientos positivos de la ocupación de los mayores y una reducción en la contracción ocupacional de los más jóvenes, pero caída al fin al cabo. Además, y también de forma parecida a lo que ha sucedido a lo largo de la crisis, las caídas son sensiblemente más importantes en el conjunto de 16 a 24 años que en el de 25 a 34, de forma que en el último ejercicio mientras la ocupación de los más jóvenes cae un 17,3%, la de aquellos de 25 a 34 años disminuye un 8,4%, mientras que para los grupos con edades superiores el proceso tiende a ser positivo, aunque se observan algunas diferencias en el colectivo de 45 a 54 años.

2. CONTINUIDAD ESTRUCTURAL: ACELERADA EMIGRACIÓN Y ENVEJECIMIENTO INMIGRANTE

Se ha indicado más arriba que en 2013 merecen ser destacadas algunas continuidades. Por una parte, la acentuación en el envejecimiento de la inmigración y, por la otra, la notable aceleración en la pérdida de población joven, de menos de 35 años. Ambos fenómenos, lógicamente, están estrechamente interrelacionados. Con la información disponible de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE), no es posible discriminar las pérdidas de población en los diferentes grupos de edad por emigración al exterior, de aquellas otras que implican, simplemente, envejecimiento de las cohortes consideradas y su parcial, o nula, sustitución por individuos de menor edad. Pero sea por un efecto o por el otro, lo realmente sustantivo es la pérdida de población inmigrante joven y, al mismo tiempo, el creciente aumento de los inmigrantes de 35 y más años, lo que está comportando un importante envejecimiento de dicha población que, y este aspecto es fundamental, se solapa con la reducción de población nativa de las mismas cohortes de jóvenes, produciendo una reducción muy profunda en las generaciones de nativos e inmigrantes de menos de 35 años, que amenaza el futuro del mercado de trabajo español y que, por consiguiente, anticipa un nuevo proceso migratorio en el futuro (Oliver Alonso, en prensa).

En la tabla 6 se ha resumido la dinámica de las principales variables demográficas de la inmigración y su relación con el mercado de trabajo; por ello, aquí solo se analiza lo que sucede con la población potencialmente activa de 16 a 64 años, porque es la que representa, con mayor nitidez, los cambios vinculados al mercado de trabajo. Cabe destacar que la información que allí se resume corresponde al período 2008/T4-2013/T4, ya que los cambios demográficos relevantes no comienzan a hacerse perceptibles para la inmigración hasta finales de 2008 y principios de 2009. Del análisis de la información que contiene dicha tabla, y de sus distintos paneles, pueden extraerse los siguientes hechos estilizados.

Primero, *notable envejecimiento del empleo de la inmigración*. Entre 2008/T4 y 2013/T4, el hundimiento del empleo de los jóvenes de menos de 34 años ha sido de cerca de 725.000 empleos, más del 46% de los 1,6 millones de ocupados en el cuarto trimestre de 2008. Esto significa una muy elevada tasa trimestral de pérdida de la ocupación juvenil, de un 3%, y, simultáneamente, una notable pérdida de peso de este colectivo en el conjunto del empleo inmigrante. Su aportación ha caído desde cerca del 47% de la ocupación inmigrante (cuarto trimestre de 2008) al 33% a finales de 2013 (cuarto trimestre). Es decir, una reducción cercana a los 14 puntos porcentuales, que es el negativo de la ganancia que experimenta el colectivo de 35 a 64 años. Este grupo de edad presenta también una cierta contracción ocupacional, pero más modesta (solo un -3,4% acumulado, una tasa trimestral de solo el -0,2%, a comparar con el -3,0% del colectivo más joven), de forma que de los 1,8 millones de empleos de 2008/T4, y que representaban más del 53% de toda la ocupación inmigrante, se ha pasado a los 1,7 millones de 2013/T4, con lo que su peso sobre el total ha aumentado hasta cerca del 67%. En suma, en los cinco años de crisis que transcurren entre el cuarto trimestre de 2008 y el cuarto de 2013 se ha producido una sustancial alteración de la estructura de edades del empleo de la inmigración, de forma que los jóvenes, que prácticamente representaban la mitad de toda la ocupación en el cuarto trimestre de 2008, han pasado a representar, en el cuarto trimestre de 2013, escasamente el 33%. Además, este envejecimiento agregado refleja, en especial, el aumento de las cohortes de más de 45 años, lo que refuerza esta característica de creciente aumento de la edad media del empleo inmigrante.

Segundo, *la dinámica de 2013 ha acentuado la pérdida de peso del empleo inmigrante sobre el total*. Lo sucedido en el último ejercicio (el que finaliza en el cuarto trimestre de 2013) ha acentuado las tendencias de fondo observadas en los cinco años de crisis. De esta forma, mientras los más jóvenes continúan perdiendo empleo (en este último año han perdido un 11% de sus efectivos, cerca de 100.000 empleos menos, a una tasa trimestral del -2,6%), el colectivo de mayor edad ha ganado ocupación, reforzando las tendencias de fondo anteriores.

Lógicamente este comportamiento en forma de tijera ha acentuado también las pérdidas de peso de la inmigración joven sobre el empleo inmigrante, y ha ampliado las ganancias de los mayores de 35 años.

Tercero, *la mayor destrucción ocupacional de los más jóvenes no se ha traducido en aumentos más importantes de su desempleo*. Podría pensarse que esta mayor pérdida de empleo se ha traducido en un incremento del paro sustancialmente más elevado entre los jóvenes. Esta hipótesis no se valida con la información existente, tal y como muestra el panel 2 de la mencionada tabla 6, en la que se observa cómo, en los cinco años de crisis 2008/T4-2013/T4, el aumento del paro de los jóvenes inmigrantes ha sido cercano al 32%, frente al superior crecimiento, del 104%, en aquellos de 35 a 64 años. De esta forma, se ha reducido sensiblemente la aportación de los jóvenes inmigrantes al paro: desde el 54% de finales de 2008, al 43,5% de finales de 2013. Además, lo sucedido en el último año no refleja el esperado aumento del desempleo inmigrante sino su caída (cerca de 50.000 parados menos, un 3,2% de los existentes en el cuarto trimestre de 2012) que, a su vez, es la media ponderada de una contracción sensiblemente más elevada del desempleo en los jóvenes (del -5,6%), que del de aquellos de 35 a 64 años (-1,5%).

Cuarto, *la población activa inmigrante ha acelerado su reducción en 2013, fundamentalmente por la contracción de la más joven*. Entre 2008/T4 y 2013/T4 y para la población inmigrante de 16 a 64 años, la combinación de la caída agregada de la ocupación, del 23%, y un aumento del paro, del 65%, es decir, una reducción cercana a los 800.000 empleos y un aumento del desempleo próximo a los 560.000, se traduce en una caída de los activos de 16 a 64 años en el entorno de los 225.000 (-5,2%). Esta modesta pérdida de activos refleja, en especial, la contracción operada en el último ejercicio, de forma que de los 220.000 activos menos en el cuarto trimestre de 2013, más de la mitad, unos 130.000, se han perdido en el último ejercicio. Esta pérdida, finalmente, es el resultado de dinámicas contrapuestas entre la intensa caída de los activos jóvenes (16-34 años), que retroceden en 575.000 entre 2008/T4 y 2013/T4 (un 28%), y el aumento, importante, de 350.000 nuevos activos de los de 35 a 64 años (crecimiento próximo al 16%). Además, esta asimetría se mantiene en el último ejercicio, en el que los jóvenes pierden 130.000 activos, frente a un mantenimiento prácticamente idéntico de los activos de mayor edad.

Quinto, *las pérdidas de población activa joven no reflejan aumentos de la inactividad sino reducciones de la población de esas edades*. La aparente contradicción entre una mayor caída de la ocupación de los jóvenes inmigrantes y un menor crecimiento del paro sugeriría, si no hubiera habido salidas de la población de estas cohortes (bien por emigración, bien por

envejecimiento), un fuerte incremento de los inactivos jóvenes. De mantenerse la población estable y para el conjunto del período 2008/T4-2013/T4, para los jóvenes de 16 a 34 años, la contracción del empleo (-725.000) y el aumento del paro (+150.000) deberían haber conducido a un aumento de los inactivos de 575.000 individuos (la suma de nuevos desempleados y de la destrucción de ocupación que no engrosa el paro). Por su parte, en el caso de los de 35 a 64 años la menor caída de la ocupación (-62.000) y el intenso aumento del desempleo (+414.000) han elevado la población activa en 353.000 efectivos.

De forma agregada, la población de 16 a 64 años retrocede cerca de 175.000 individuos entre el cuarto trimestre de 2008 y el cuarto de 2013 (-3,3%), caída que expresa, a su vez, el importante hundimiento de la población en edad de trabajar de 16 a 34 años, que supera los 615.000 individuos (-23,1%), y el aumento de 440.000 individuos en edad de trabajar para los de 35 a 64 años (+17%). Es decir que, mientras al principio de la crisis los pesos relativos de la población en edad de trabajar joven y de mayor edad eran, aproximadamente, los mismos, cinco años más tarde la proporción de los jóvenes ha caído 10 puntos y se ha situado en el 40%, mientras que aquellos de 35 a 64 años han aumentado hasta representar el 60%. Finalmente, el último ejercicio confirma esta dinámica tan dispar, con una nueva contracción de población potencialmente activa de 16 a 64 años (cerca a los 100.000 individuos), reflejo de mayores caídas en los más jóvenes (-160.000) y aumentos en los de 35 a 64 años (+66.000).

TABLA 6. Dinámica demográfica de las principales variables de la inmigración (2008/T4-2013/T4)

(Valores absolutos en miles y tasas y pesos en porcentaje y cambio en los pesos en puntos porcentuales)

	16-24	25-34	16-34	35-44	45-54	55-64	35-64	TOTAL 16-64
1. OCUPADOS DE 16 A 64 AÑOS								
2008/T4	351	1.240	1.591	1.144	511	160	1.815	3.405
Pesos (%)	10,3	36,4	46,7	33,6	15	4,7	53,3	100
2012/T4	167	795	961	973	583	186	1.742	2.703
Pesos (%)	6,2	29,4	35,6	36	21,6	6,9	64,4	100
2013/T4	138	728	866	979	576	198	1.753	2.619
Pesos (%)	5,3	27,8	33,1	37,4	22	7,6	66,9	100
CAMBIO ACUMULADO 2008/T4-2013/T4								
Absoluto	-213	-511	-725	-165	65	39	-62	-786
Relativo (%)	-60,8	-41,3	-45,6	-14,4	12,6	24,2	-3,4	-23,1
Trimestral	-4,6	-2,6	-3	-0,8	0,6	1,1	-0,2	-1,3
En los pesos (pp)	-5,1	-8,6	-13,6	3,8	7	2,9	13,6	0
2012/T4-2013/T4								
Absoluto	-29	-66	-95	7	-8	12	11	-84
Relativo (%)	-20,9	-9,1	-11	0,7	-1,3	6,2	0,6	-3,2
Trimestral	-4,6	-2,2	-2,6	0,2	-0,3	1,6	0,2	-0,8
En los pesos (pp)	-0,9	-1,6	-2,5	1,4	0,4	0,7	2,5	0
2. PARADOS DE 16 A 64 AÑOS								
2008/T4	168	306	474	245	117	35	396	870
Pesos (%)	19,3	35,2	54,5	28,1	13,4	4	45,5	100
2012/T4	208	450	658	463	285	74	822	1.480
Pesos (%)	14	30,4	44,4	31,3	19,3	5	55,6	100
2013/T4	203	420	623	430	302	79	810	1.434
Pesos (%)	14,2	29,3	43,5	30	21,1	5,5	56,5	100
CAMBIO ACUMULADO 2008/T4-2013/T4								
Absoluto	36	114	150	185	185	44	414	564
Relativo (%)	21,3	37,2	31,6	75,7	158,7	125,1	104,5	64,8
Trimestral	1	1,6	1,4	2,9	4,9	4,1	3,6	2,5
En los pesos (pp)	-5,1	-5,9	-11	1,9	7,6	1,5	11	0
2012/T4-2013/T4								
Absoluto	-4	-30	-35	-34	17	5	-12	-47
Relativo (%)	-2,2	-7,2	-5,6	-7,8	5,6	6,2	-1,5	-3,2
Trimestral	-0,5	-1,7	-1,3	-1,9	1,4	1,6	-0,4	-0,8
En los pesos (pp)	0,1	-1,1	-1	-1,3	1,8	0,5	1	0
3.(=1+2) POBLACION ACTIVA DE 16 A 64 AÑOS								
2008/T4	519	1.546	2.065	1.389	628	195	2.211	4.275
Pesos (%)	12,1	36,2	48,3	32,5	14,7	4,6	51,7	100
2012/T4	375	1.245	1.619	1.436	868	260	2.564	4.183
Pesos (%)	9	29,8	38,7	34,3	20,8	6,2	61,3	100
2013/T4	341	1.148	1.489	1.409	877	277	2.563	4.053
Pesos (%)	8,4	28,3	36,7	34,8	21,7	6,8	63,3	100
CAMBIO ACUMULADO 2008/T4-2013/T4								
Absoluto	-178	-398	-575	20	250	82	353	-223
Relativo (%)	-34,2	-25,7	-27,9	1,5	39,8	42,4	15,9	-5,2
Trimestral	-2,1	-1,5	-1,6	0,1	1,7	1,8	0,7	-0,3
En los pesos (pp)	-3,7	-7,8	-11,5	2,3	7	2,3	11,5	0
2012/T4-2013/T4								
Absoluto	-33	-97	-130	-27	9	17	-1	-130
Relativo (%)	-9,7	-8,4	-8,7	-1,9	1	6,2	0	-3,2
Trimestral	-2,3	-2	-2,1	-0,5	0,3	1,6	0	-0,8
En los pesos (pp)	-0,5	-1,4	-2	0,4	0,9	0,6	2	0

Fuente: Elaboración propia según datos del INE (EPA).

TABLA 6 (cont.). Dinámica demográfica de las principales variables de la inmigración (2008/T4-2013/T4)
(Valores absolutos en miles y tasas y pesos en porcentaje y cambio en los pesos en puntos porcentuales)

	16-24	25-34	16-34	35-44	45-54	55-64	35-64	TOTAL 16-64
4. INACTIVOS DE 16 A 64 AÑOS								
2008/T4	351	255	606	179	133	112	425	1.031
Pesos (%)	34	24,8	58,8	17,4	12,9	10,9	41,2	100
2012/T4	387	211	597	167	121	160	447	1.045
Pesos (%)	37	20,1	57,2	16	11,5	15,3	42,8	100
2013/T4	376	189	565	188	162	163	514	1.079
Pesos (%)	34,9	17,5	52,4	17,4	15,1	15,2	47,6	100
CAMBIO ACUMULADO								
2008/T4-2013/T4								
Absoluto	25	-66	-41	8	29	52	89	48
Relativo (%)	7,2	-26	-6,8	4,6	21,7	46	20,9	4,6
Trimestral	0,3	-1,5	-0,4	0,2	1	1,9	1	0,2
En los pesos (pp)	0,8	-7,2	-6,4	0	2,1	4,3	6,4	0
20012/T4-2013/T4								
Absoluto	-11	-22	-32	21	42	3	66	34
Relativo (%)	-2,7	-10,3	-5,4	12,5	34,7	2,1	14,8	3,2
Trimestral	-0,7	-2,7	-1,4	3	7,7	0,5	3,5	0,8
En los pesos (pp)	-2,1	-2,6	-4,8	1,4	3,5	-0,2	4,8	0
5.(=3+4) POBLACIÓN POTENCIALMENTE ACTIVA DE 16 A 64 AÑOS								
2008/T4	870	1.801	2.671	1.568	761	307	2.636	5.306
Pesos (%)	16,4	33,9	50,3	29,5	14,3	5,8	49,7	100
2012/T4	761	1.455	2.216	1.603	989	420	3.011	5.228
Pesos (%)	14,6	27,8	42,4	30,7	18,9	8	57,6	100
2013/T4	718	1.337	2.054	1.597	1.040	441	3.077	5.131
Pesos (%)	14	26,1	40	31,1	20,3	8,6	60	100
CAMBIO ACUMULADO								
2008/T4-2013/T4								
Absoluto	-152	-464	-616	29	279	134	441	-175
Relativo (%)	-17,5	-25,8	-23,1	1,8	36,6	43,7	16,7	-3,3
Trimestral	-1	-1,5	-1,3	0,1	1,6	1,8	0,8	-0,2
En los pesos (pp)	-2,4	-7,9	-10,3	1,6	5,9	2,8	10,3	0
20012/T4-2013/T4								
Absoluto	-44	-118	-162	-6	51	21	66	-97
Relativo (%)	-5,8	-8,1	-7,3	-0,4	5,2	4,9	2,2	-1,8
Trimestral	-1,5	-2,1	-1,9	-0,1	1,3	1,2	0,5	-0,5
En los pesos (pp)	-0,6	-1,8	-2,4	0,5	1,4	0,6	2,4	0

Fuente: Elaboración según datos del INE (EPA).

3. CONCLUSIONES FINALES: FINAL DE LA SEGUNDA RECESIÓN Y PÉRDIDA POBLACIONAL INMIGRANTE

El análisis efectuado en las páginas precedentes permite entresacar, del conjunto de información allí acumulada, algunos hechos esenciales que, a guisa de conclusión, merecen ser destacados.

En primer lugar, *relevante cambio en la dinámica del empleo a partir de marzo de 2013, que sugiere el final de la dura recesión iniciada en verano de 2011.* La pérdida ocupacional de la

inmigración experimentada a lo largo de los más de seis años de crisis que finalizan a finales de 2013, se concentró en los escasos siete trimestres que definen la llamada *segunda recesión*, entre junio de 2011 y marzo de 2013, cuando se perdieron cerca de 500.000 empleos ocupados por inmigrantes, las dos terceras partes de los más de 750.000 perdidos desde el inicio de la crisis financiera a finales de 2007. De hecho, tras los peores momentos del primer trimestre de 2009, la pérdida del empleo inmigrante alcanzó su *máximo en el cuarto trimestre de 2012 y el primero de 2013*, con reducciones trimestrales muy elevadas, del 4,3% (121.000 empleos menos) y del 4,4% (119.000 empleos perdidos). A partir de ese máximo, 2013 ha contemplado una muy rápida reducción del ritmo de contracción de la ocupación inmigrante, que ya ha presentado valores positivos en el cuarto trimestre de 2013, que emerge como el único trimestre final de año que, desde 2008, haya mostrado valores positivos.

En segundo lugar, *continuidad de las divergencias entre los ritmos de cambio del empleo menos sólido y de aquellas figuras más estables*, de manera que la relativa mejora de 2013 expresa, en especial, el alza del empleo de autónomos inmigrantes y la reducción de la intensa caída del empleo asalariado temporal.

En tercer lugar, *creciente mejora de las jornadas de 30 y más horas*. Probablemente como reflejo del inicio del proceso de recuperación de la actividad, el empleo de la inmigración muestra en 2013 una creciente convergencia entre los ritmos de cambio de las distintas jornadas de trabajo e, incluso, de la subocupación. Así, si hasta el final de la segunda recesión el empleo a menos de 30 horas, las jornadas a tiempo parcial o el subempleo habían avanzado de forma notable, al tiempo que el resto de la ocupación inmigrante caía intensamente, 2013 ha contemplado una creciente convergencia entre todos los tipos de jornada; e, incluso, una contracción, la primera en la crisis, del subempleo.

En cuarto lugar, *en 2013 se mantienen los crecimientos de la ocupación de los mayores y, aunque a ritmos menores, la contracción ocupacional de los más jóvenes*. De esta forma, desde el cuarto trimestre de 2008 al cuarto de 2013 se ha producido una sustancial alteración de la estructura de edades del empleo de la inmigración, de forma que los jóvenes, que prácticamente representaban la mitad de toda la ocupación en el cuarto trimestre de 2008, han pasado a representar, en el cuarto trimestre de 2013, escasamente el 33%.

Finalmente, *importante acentuación en 2013 de la pérdida de población joven inmigrante en edad de trabajar*. Este proceso, que se había producido con fuerza a finales de 2009, se ha acentuado sustancialmente en 2013, de forma que se ha operado una nueva contracción de

población potencialmente activa de 16 a 64 años (cerca a los 100.000 individuos), reflejo de mayores caídas en los más jóvenes (-160.000) y aumentos en los de 35 a 64 años (+66.000).

A la luz de todos los elementos apuntados, 2013 emerge *como un año de transición*, entre el final de la segunda recesión y el inicio de lo que parece, o debería ser, un nuevo ciclo de crecimiento del empleo, aunque todo apunta a que este será lento y que se precisará de un largo período de

2013 EMERGE COMO UN AÑO DE TRANSICIÓN, ENTRE EL FINAL DE LA SEGUNDA RECESIÓN Y EL INICIO DE LO QUE PARECE, O DEBERÍA SER, UN NUEVO CICLO DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO

tiempo para recuperar las magnitudes previas a la crisis. En cambio, desde el punto de vista de las dinámicas demográficas profundas de la población inmigrante en edad de trabajar, las tendencias de 2013 no solo no significan un cambio de patrón sobre lo acaecido hasta entonces sino que, por el contrario, apuntan a una *acentuación de los procesos iniciados a finales de 2008 y, más especialmente, a partir de finales de 2009*. Ambos aspectos están estrechamente vinculados. Si el mercado de trabajo de la inmigración comienza a recuperarse en 2014 y, en especial,

a partir de 2015 y más allá, cabría esperar que las tan intensas pérdidas poblacionales que se han observado en las cohortes de edad más jóvenes, bien sea por emigración directa al exterior, bien por envejecimiento o por la combinación de ambos factores, deberían dar lugar a una nueva dinámica de recuperación de efectivos.

La falta de sincronía entre las primeras señales, tentativas todavía, de mejora paulatina del mercado de trabajo y la acentuación de las pérdidas de población activa, en especial de la más joven, se explican por el *lag* temporal existente entre la dinámica económica general y la demanda de empleo. Así, en estos primeros compases de la recuperación, cabría esperar, como así está sucediendo con el empleo de la inmigración, una mejora de las jornadas más largas y una reducción del subempleo y, en el límite, pérdidas de las jornadas parciales o de la subocupación. Y, ciertamente, estos fenómenos se han contemplado en el empleo inmigrante en 2013, lo que sugiere que las empresas amplían horas trabajadas de los trabajadores ya contratados, un paso previo a la necesaria ampliación de plantillas, que solo llegará de confirmarse la recuperación en curso.

En 2013, la acentuación de las pérdidas de población potencialmente activa y, en especial, de los jóvenes activos, refleja el negativo impacto que todavía tiene sobre estas cohortes menores de 35 años el mantenimiento de tasas muy elevadas de paro. Hasta que estas señales no se

modifiquen sustancialmente, es decir, hasta que las tasas de paro de los colectivos más jóvenes no se reduzcan de manera perceptible, es difícil imaginar un cambio de sentido en la dinámica de las corrientes migratorias de estos últimos años. De hecho, las predicciones de población que el INE está efectuando en el horizonte 2023, las llamadas proyecciones a corto plazo, incorporan un saldo negativo en los flujos migratorios que parece responder fundamentalmente a la continuidad de la salida de los más jóvenes parcialmente compensada aunque no totalmente por entradas de individuos de edades más elevadas. No obstante, la correlación existente entre el deterioro del mercado de trabajo y el inicio de las pérdidas de los colectivos más jóvenes es tan evidente que se puede aventurar que, una vez se hayan corregido las elevadas tasas de desempleo de la inmigración, deberíamos asistir al inicio de la recuperación de una nueva etapa de entradas de población no nacida en España. Y ello es especialmente posible dado que, simultáneamente a la caída de las cohortes inmigrantes más jóvenes, está teniendo lugar el mismo proceso en los colectivos de activos de edades inferiores a 35 años (Oliver Alonso, en prensa), de forma que no es solo la alteración en la estructura de edades de la población inmigrante la que sugiere que en algún momento futuro deberíamos esperar entradas de este colectivo más joven. Esta visión se refuerza, en especial, por el hundimiento de las cohortes de nativos, reducción que se suma a las de inmigrantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Oliver Alonso, Josep. «El futuro de Cataluña y España frente a la emigración: efectos sobre la oferta de mano de obra en el medio plazo», en: *L'emigració a Catalunya, Espanya i Unió Europea*.: Barcelona: CIDOB (en prensa).

– «La inmigración y la doble recesión del mercado de trabajo en España, 2011-2012», en: Aja, Arango y Oliver (dir.). *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de la Inmigración en España, edición 2012*. CIDOB: Barcelona, 2013.

– «El mercado de trabajo de la inmigración 2007-10: los cambios 2009/2010 en el marco de la crisis», en: Aja, Arango y Oliver (dir.). *Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la Inmigración en España, edición 2010*.: Barcelona: CIDOB, 2011.

MIGRACIÓN DE RETORNO EN ESPAÑA: SALIDAS DE INMIGRANTES Y PROGRAMAS DE RETORNO EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Las autoras quieren agradecer a ACOBE toda la documentación ofrecida sobre programas de retorno voluntario y a Mari Luz Valdivia, su coordinadora general en España, sus observaciones y correcciones al texto.

Sònia Parella

Profesora del Departamento de Sociología, GEDIME, CER-Migracions, Universitat Autònoma de Barcelona
sonia.parella@uab.cat

Alisa Petroff

Investigadora postdoctoral, GEDIME, CER-Migracions, Universitat Autònoma de Barcelona
AlisaGeorgeta.Petroff@uab.cat

1. Introducción
2. Estadística de Variaciones Residenciales: una explotación de las bajas de personas inmigrantes en el contexto de crisis
3. Las políticas de retorno desarrolladas desde España
4. Reintegración y sostenibilidad del retorno voluntario asistido: reflexiones y ejemplos de buenas prácticas
5. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

retorno voluntario, políticas de retorno, reintegración, buenas prácticas, salidas, retorno espontáneo

KEY WORDS

voluntary return, return policies, reintegration, good practice, exits, spontaneous return

RESUMEN

El texto parte de un estado de la cuestión en cuanto al cálculo estimado de las salidas de inmigrantes en los últimos cinco años (2007-2012), como reflejo del cambio de las dinámicas que habían caracterizado el modelo migratorio español de los últimos diez años. A continuación, se ofrece una panorámica de la gestión actual del retorno en España, a través de la recopilación de los programas de retorno voluntario asistido implementados por el Gobierno español; junto con una selección de programas y acciones de retorno que están siendo implementados por diversas organizaciones no gubernamentales españolas que, en colaboración con instituciones públicas y con entidades supranacionales, constituyen ejemplos de buenas prácticas para la gestión integral y eficiente del retorno voluntario desde principios de sostenibilidad y reintegración.

ABSTRACT

This article takes as its starting point the situation with regard to the estimate for immigrant departures in the past five years (2007-2012) as a reflection of the changing dynamics that have characterised the Spanish migration model over the last decade. By means of a summary of the government's assisted voluntary return programmes, it then presents an overview of present-day management of repatriation in Spain. It also discusses a selection of repatriation programmes and activities being carried out by Spanish NGO which, working with public institutions and supranational organisations, constitute examples of good practice in comprehensive and efficient management of voluntary return based on principles of sustainability and reintegration.

1. INTRODUCCIÓN

La recesión económica que, para el caso de España, se ha manifestado sobre todo como crisis de empleo supone un cambio de las dinámicas que habían caracterizado el modelo migratorio español de los últimos diez años (Pajares, 2010; Boccagni y Lagomarsino, 2011; Colectivo Ióé, 2012). Aunque los primeros años de la crisis no hayan provocado cambios bruscos en el saldo de población inmigrante, existen indicios que apuntan un retorno importante de personas inmigrantes, especialmente a partir de los años 2011 y 2012. Tal tendencia puede deberse al hecho de que muchos migrantes, especialmente los que se encontraban en situación irregular, han constatado el retraso de la recuperación económica y han agotado las estrategias de supervivencia desplegadas hasta el momento. Por consiguiente, los efectos de la crisis y la prolongación de los mismos a lo largo de los últimos cinco años explica, en parte, que muchos migrantes hayan tomado la decisión de salir de España, ya sea para retornar a sus países de origen, ya sea para re-emigrar hacia otros destinos.

Una muestra de este cambio de tendencia se desprende de los datos proporcionados por la Estadística de Variaciones Residenciales del Instituto Nacional de Estadística (EVR-INE), que registran las bajas de la población extranjera y que desde el año 2007 no han cesado de aumentar. Sin embargo, las limitaciones de esta fuente estadística obligan a analizarla con cautela, en tanto que es probable que los datos no reflejen el alcance real de las salidas de la población inmigrante. A pesar de todo lo dicho anteriormente, se trata de datos mucho más significativos que los que se presentan a través de programas institucionales de retorno voluntario asistido, implementados por el Gobierno español. Tanto las condiciones impuestas a los que se acojan a dichos programas, como la falta de seguimiento y apoyo una vez realizado el retorno, han sido razones que han desincentivado a muchos migrantes a solicitar dichos programas y a optar por salidas «silenciosas», empleando sus propios medios y recursos. Dichas estrategias configuran lo que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006) define como «retorno espontáneo».

Con todos estos elementos como punto de partida, el objetivo de este artículo es, por una parte, presentar el estado de la cuestión en cuanto a las salidas de inmigrantes en los últimos cinco años (2007-2012). En segundo lugar, ofrecer una panorámica de la gestión actual del retorno en España, a través de la recopilación de los programas de retorno voluntario asistido implementados por el Gobierno español, junto con una selección de los principales programas y acciones desarrollados por distintas organizaciones no gubernamentales. El texto se estructura en tres apartados: un primer apartado explora los datos en relación a las bajas de población extranjera registradas por la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR-INE) desde el año 2007 hasta el año 2012, es decir, desde el momento en que se produce el punto de inflexión previo al estallido

de la crisis económica en España, hasta el último año del que disponemos de datos. El segundo apartado del artículo incluye una revisión exhaustiva del conjunto de políticas de retorno desarrolladas por el Gobierno español y el impacto numérico de las mismas sobre los distintos colectivos de inmigrantes durante el período 2009-2012. El siguiente apartado recopila diversos programas y acciones de retorno que están siendo implementados por diversas organizaciones no gubernamentales españolas que, en colaboración con instituciones públicas españolas y con entidades supranacionales (como la OIM o la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI]), constituyen ejemplos de buenas prácticas para la gestión integral y eficiente del retorno voluntario desde los principios de sostenibilidad y reintegración.

2. ESTADÍSTICA DE VARIACIONES RESIDENCIALES: UNA EXPLOTACIÓN DE LAS BAJAS DE PERSONAS INMIGRANTES EN EL CONTEXTO DE CRISIS

Antes de presentar los datos referidos a las salidas de inmigrantes y con el objetivo de contextualizar el alcance de las bajas de población extranjera a partir de la crisis económica, hay que partir de la evolución del *stock* total de inmigrantes que nos proporcionan los datos del Padrón Municipal. La figura 1 pone de manifiesto que, a pesar de la crisis, la población extranjera residente en el territorio español ha seguido aumentando, aunque a un ritmo claramente menor al registrado al principio de la década. Si en el año 2007 se contabiliza un total de 4.519.554 extranjeros, tres años más tarde esta cifra alcanza los 5.747.734. En los dos años próximos (2011-2012), el *stock* registra cierto estancamiento. Sin embargo, un cambio de tendencia se produce en el año 2013, cuando el número de inmigrantes baja por primera vez de forma significativa, con casi 200.000 personas empadronadas menos (5.546.238) que en el año anterior.

UN CAMBIO DE TENDENCIA SE PRODUCE EN EL AÑO 2013, CUANDO EL NÚMERO DE INMIGRANTES BAJA POR PRIMERA VEZ DE FORMA SIGNIFICATIVA

A continuación vamos a presentar los datos de la única estadística disponible a nivel español que permite aproximarnos a los flujos de población inmigrante (altas y bajas). Se trata de la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), elaborada por el INE a partir de la explotación de la información relativa a las altas y bajas en los padrones municipales de habitantes motivadas por cambios de residencia. De ese modo, se obtienen los saldos por variación residencial anuales, tanto los interiores –entre los diferentes municipios de España–, como los exteriores –entre municipios de España y el extranjero–.

Cuando se trata de movimientos desde el extranjero, la eficacia de la EVR es considerable para medir el volumen de «nuevos» residentes, dada la exigencia del certificado de empadronamiento para acceder a servicios sociales y municipales básicos en España. También es una estadística bastante fiable cuando estos residentes se trasladan a otros municipios españoles, ya que el alta en un municipio supone la baja automática en el municipio del que se sale. Sin embargo, para los movimientos de extranjeros hacia otros países, se complica considerablemente la identificación de la correspondiente baja en el municipio español de origen. Cuando un extranjero realiza un cambio de residencia por traslado a otro país, la baja del Padrón se produce a instancias de la persona interesada. Es habitual que este trámite no se lleve a cabo, ya sea por desconocimiento o por interés personal en mantener el estatus de empadronado.

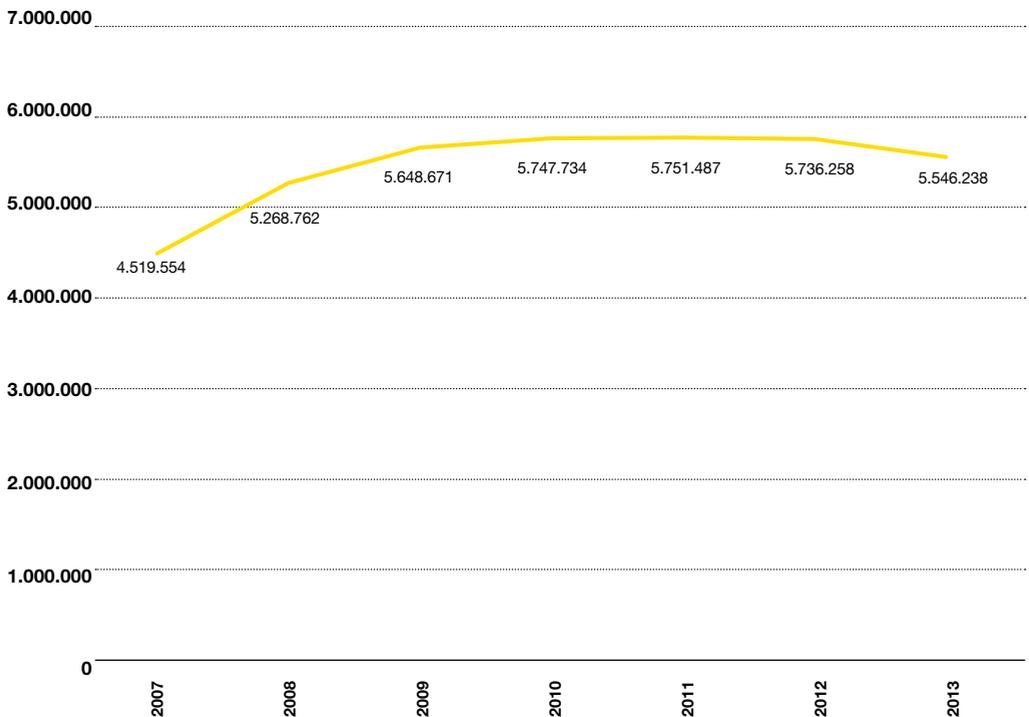
Con el objetivo de corregir este desajuste, a partir del año 2004 se introducen las «bajas por inclusión indebida», que corresponden a las bajas de oficio que se producen tras verificar los ayuntamientos que la persona ya no reside en el municipio acreditado y tampoco en otro municipio español. Estas personas constan en la EVR como extranjeros que salen de España sin conocerse el país de destino. A partir del año 2006 estas bajas se denominan «bajas por caducidad» y surgen de la Ley 14/2003, por la que se establece que los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente tienen la obligación de renovar sus datos en el padrón cada dos años. En caso de no llevarse a cabo, estas personas se registran como bajas. Es precisamente por esta razón por la cual el alcance aproximado de las salidas de extranjeros en la actualidad no aparece reflejado en los datos disponibles y hay que esperar a las actualizaciones periódicas para conocer su alcance durante un período concreto.

Además, hay que tener en cuenta que debe limitarse el análisis de las bajas a las variables disponibles en la EVR (en concreto, sexo, edad, nacionalidad, país de nacimiento y municipio de salida). Una de las principales limitaciones es que solo queda registrado el país de retorno para un porcentaje muy reducido de las salidas (como veremos más adelante). Otra limitación se vincula al hecho de que los datos se refieren a movimientos y no a personas y, por consiguiente, no se pueden establecer relaciones entre las altas/bajas y las redes migratorias o los núcleos familiares (Domingo y Sabater, 2013). A pesar de todo ello, qué duda cabe que la EVR constituye una herramienta útil para aproximarnos a los flujos de salidas de extranjeros en relación a las llegadas (altas) y, por supuesto, es el único instrumento a nuestro alcance para obtener datos sobre las personas que retornan al margen de los programas institucionales de retorno asistido y que constituyen «retornos espontáneos».

Tal y como ponen de manifiesto los datos de la figura 2, la evolución de las bajas de la población española y extranjera ha presentado cambios a partir del inicio de la crisis económica

en el año 2008. En el caso de la población con nacionalidad española¹ a pesar de que el número de las salidas es mucho menor que en el caso de la población extranjera (56.392 versus 320.657 en el año 2012), en términos relativos se trata de un aumento significativo, por cuanto casi se duplica el número de las mismas (28.091 salidas en el año 2007 frente a 56.392 en el año 2012). Por otro lado, en el caso de la población extranjera, se constata un considerable aumento de las salidas entre 2007 y 2012 (de 198.974 a 320.657). Durante estos años, se han producido dos puntos de inflexión en la evolución de los flujos: se detecta, por un lado, un aumento exponencial de las salidas de población extranjera hasta el año 2010, cuando casi se duplicó el número de las bajas (336.676 salidas); por otro lado, se asiste a un segundo momento con la disminución moderada de las salidas en el año 2011, aunque posteriormente se produjo una ligera recuperación que no logró alcanzar las cifras del año 2010.

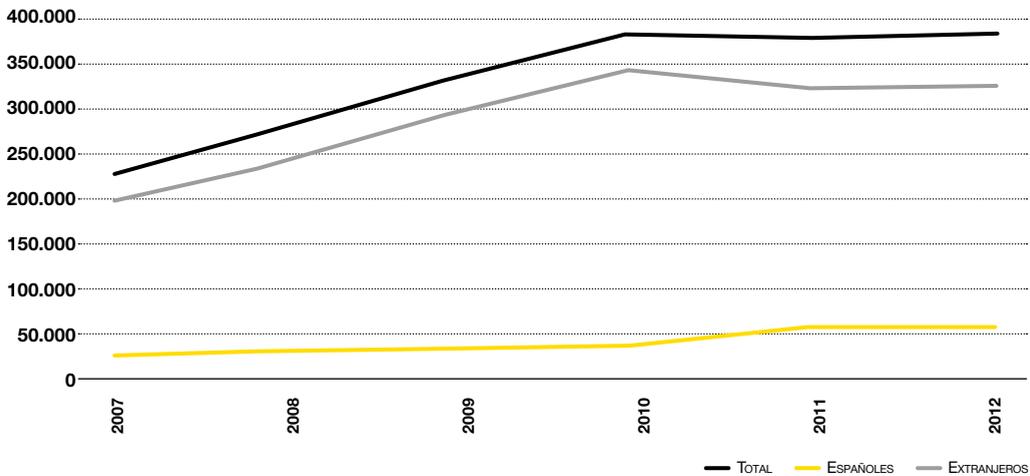
FIGURA 1. Evolución del número de personas extranjeras residentes en España (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia según datos del INE (Padrón).

1. Los datos relativos a la población española incluyen también a aquellas personas que han obtenido la nacionalidad española y que han nacido en el extranjero.

FIGURA 2. Evolución de bajas de población española y extranjera (2007-2012)



Fuente: Elaboración propia según datos del INE (Padrón).

Si nos centramos en las bajas teniendo en cuenta la Comunidad Autónoma desde donde sale la población inmigrante, para el año 2012 detectamos que el mayor porcentaje de salidas se produce desde Cataluña: el 27,4% de los extranjeros que son registrados como bajas proceden de esa Comunidad Autónoma (tabla 1). El segundo puesto lo ocupa Madrid, ya que dos de cada diez salidas de personas extranjeras se producen desde esta comunidad. En tercer lugar, destaca la Comunidad Valenciana, con casi el 15% de las bajas registradas en el año 2012. Las razones que pueden explicar que sean estas las tres comunidades que expulsan más población extranjera tienen que ver, por un lado, con las dinámicas migratorias (son comunidades que han atraído en mayor medida población extranjera durante la etapa de crecimiento económico); pero también hay que tener en cuenta que son comunidades que registran en la actualidad altas tasas de desempleo².

2. Así, según los datos proporcionados por la Encuesta de Población Activa del INE, la tasa de desempleo entre la población española de Cataluña era en el último trimestre del año 2012 del 20,5%, mientras que para la población extranjera esta cifra era casi del doble (40,6%). Según la misma fuente, en el último trimestre del año 2012, la situación del desempleo en la Comunidad de Madrid era un tanto inferior, con una tasa del 16,7% entre los españoles y del 33,4% entre los extranjeros. Por último, la Comunidad Valenciana registró, en el último trimestre del año 2012, unas tasas de desempleo del 26,4% en el caso de los españoles y del 35,2 en el caso de los extranjeros.

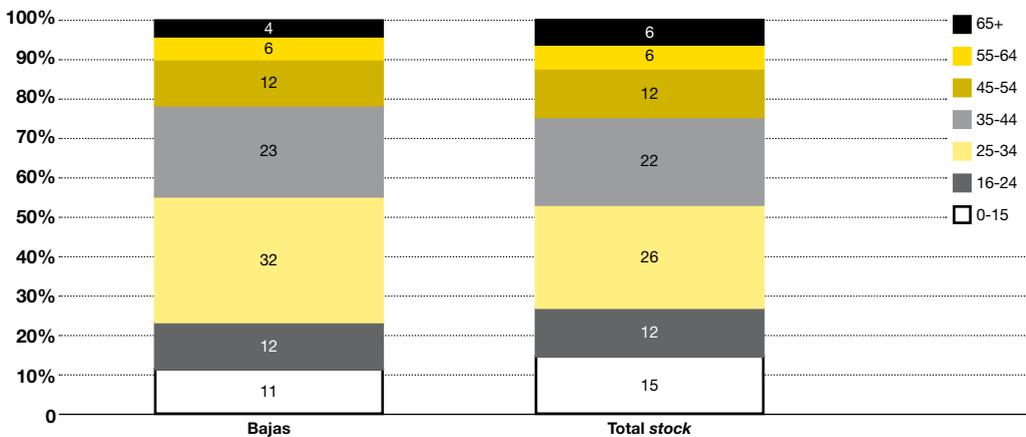
TABLA 1. Bajas de población extranjera por Comunidad Autónoma (2012)

	EXTRANJEROS	%
ANDALUCÍA	26.687	8,32
ARAGÓN	7.502	2,34
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	2.826	0,88
BALEARS, ILLES	7.917	2,47
CANARIAS	7.944	2,48
CANTABRIA	2.051	0,64
CASTILLA Y LEÓN	8.112	2,53
CASTILLA-LA MANCHA	9.893	3,09
CATALUÑA	87.985	27,44
COMUNITAT VALENCIANA	47.662	14,86
EXTREMADURA	1.514	0,47
GALICIA	5.910	1,84
MADRID	66.504	20,74
MURCIA, REGIÓN DE	16.370	5,11
NAVARRA	5.145	1,60
PAÍS VASCO	13.448	4,19
RIOJA, LA	2.701	0,84
Total	320.657	100,00

Fuente: Elaboración propia según datos de la EVR (INE).

Otro dato que merece especial atención es el relativo a la distribución por edades de las bajas de población extranjera. Tal como se muestra en la figura 3, el mayor porcentaje de bajas se concentra en las franjas de edad 25-44 años. El 55% de las salidas se producen dentro del grupo de edad 25-44 años y, concretamente, el 32% de las bajas registradas corresponden a personas entre 25-34 años. Estos datos reflejan salidas de personas extranjeras en edad laboral probablemente como consecuencia de la destrucción de empleo en España. Se trata de un porcentaje ligeramente superior (6 puntos) al que representan las personas entre 25-34 años para el conjunto de los extranjeros residentes en 2012. Por otro lado, el 12% de las salidas corresponde a jóvenes con edades comprendidas entre 16 y 24 años, una franja de edad que presenta las tasas más altas de desempleo, tanto en el caso de la población extranjera como de la población española –esta última, con tasas de desempleo en esa franja de edad del 55%– (EPA, 2012). Por último, llama la atención otro dato: las bajas con edades comprendidas entre 0-15 años representan un 11% del total de bajas registradas en el año 2012. Aunque este porcentaje es inferior al 15% que supone este grupo de edad dentro del *stock*, el dato sugiere una salida significativa protagonizada por menores que acompañan a sus padres. Ello podría apuntar hacia una estrategia familiar no temporal. Por otro lado, si tomamos en consideración la distribución de las bajas registradas en función del sexo, los datos –no mostrados en el gráfico– ponen de manifiesto una salida ligeramente mayor de varones (59%).

FIGURA 3. Distribución por edades del total de bajas de población extranjera y del total de extranjeros residentes (2012)



Fuente: Elaboración propia según datos del INE (Padrón).

Una vez identificado el perfil de los extranjeros que constan como baja en la EVR, cabe preguntarse hacia qué países se dirigen. En este sentido, hay que tener en cuenta que del total de 320.657 de bajas registradas en el año 2012, se desconoce el país de destino de 146.304 de ellas, casi la mitad. A esto se añade el hecho de que otras 130.421 bajas lo son por caducidad y, por consiguiente, tampoco se conoce el destino de estos extranjeros. Por consiguiente, sumando las dos cifras, para el 86% de las salidas no es posible averiguar cuál ha sido el destino de los extranjeros. Sin embargo, sí conocemos el país de destino de 43.932 bajas y estos datos pueden darnos indicios sobre las estrategias migratorias de aquellos extranjeros que han salido de España durante el año 2012, a pesar de las limitaciones anteriormente mencionadas. Estos datos nos muestran que 26.012 bajas registradas durante el año 2012 (o lo que es lo mismo, casi seis de cada diez salidas de las que tenemos información sobre el país de destino) se concentran en uno de los diez países presentados en la tabla 2. Así, el 12,1% declara ir a Rumania, mientras que casi el 10% se dirige a Ecuador. Marruecos, con casi el 7% del total de salidas, es el tercer país hacia donde más se retorna o re-emigra. Lo más probable es que se trate de retornos de rumanos, ecuatorianos y marroquíes hacia sus respectivos países de origen, aunque retomaremos esta cuestión con más detenimiento más adelante.

En cuanto a las salidas en relación al país de destino y sexo, cabe destacar el caso de Marruecos, por cuanto presenta un patrón de retorno altamente masculinizado: un 75,8% de los casos son hombres. Por otro lado, seis de cada diez salidas que se realizan hacia Perú las llevan a cabo

hombres. Las salidas hacia el Reino Unido son equilibradas en cuanto a la distribución por sexo; mientras que las salidas hacia Alemania muestran un patrón ligeramente feminizado.

TABLA 2. Número de salidas de población extranjera por país de destino y sexo (2012)

	HOMBRES	% HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Rumania	2.945	56	2.351	5.296
Ecuador	2.443	58	1.754	4.197
Marruecos	2.305	76	737	3.042
Colombia	1.525	58	1.103	2.628
Bolivia	1.344	55	1.083	2.427
Alemania	1.085	50	1.100	2.185
Reino Unido	864	51	840	1.704
Perú	961	62	591	1.552
Francia	836	56	670	1.506
Argentina	789	54	686	1.475
TOTAL	15.097	58	10.915	26.012

Fuente: Elaboración propia según datos de EVR-INE.

Si nos centramos en las salidas en función del país de nacimiento de los extranjeros, la figura 4 pone de relieve que los primeros cinco colectivos con mayor presencia de personas inmigrantes residentes en España han experimentado cambios significativos durante el período 2007-2012. Las bajas de extranjeros nacidos en Rumania se han multiplicado por cuatro en tres años, pasando de 7.959 en el año 2007 a 33.227 en el año 2010. En los dos últimos años analizados, el número de salidas ha seguido aumentando, aunque su crecimiento se ha moderado considerablemente –en el año 2012 se registran 35.666 bajas–.

En el caso de las salidas de ciudadanos extranjeros nacidos en Marruecos, son las más numerosas en el año 2007 (30.912 efectivos) y se han mantenido por encima de 30.000 hasta el año 2012. Cabe señalar que en el año 2010 se produce un punto de inflexión ascendente, que eleva el número de bajas a 36.621. En el año 2011 las salidas bajan y recuperan la cifra del año 2009 y, un año después, los datos apuntan a una ligera recuperación (34.486).

Las salidas de inmigrantes nacidos en Ecuador también han experimentado cambios, siendo el año 2009 un punto de inflexión descendente (14.167 frente a 17.977 en el año 2008). A pesar de ello, a partir del año 2009 se produce una recuperación relevante, que culmina en el año 2012 con más de 20.000 bajas.

Otro de los colectivos con mayor presencia en España es el boliviano, cuyas salidas también se han visto influidas por los estragos de la crisis. La figura 4 pone de manifiesto que también para este colectivo el año 2009 representa un punto de inflexión, ya que las bajas pasan de 12.172 en el año 2007 a 21.656 dos años más tarde. A partir de este momento, las salidas de este colectivo disminuyen considerablemente, situándose en el año 2012 en 15.539. De hecho, de todos los colectivos estudiados, el boliviano es el único cuyas bajas disminuyen en el último año. Una explicación de tal excepción podría estar vinculada al hecho de que el flujo de migración boliviana hacia España ha sido especialmente intenso durante los años previos al inicio de la crisis (2005-2007), a causa de la exigencia de visado de entrada a la UE desde abril de 2007. Este carácter reciente se traduce en una mayor incidencia de la irregularidad en relación a otros colectivos. Y es precisamente tal posición de vulnerabilidad la que podría explicar que, con la llegada de la crisis, muchos de estos migrantes dispusieran de menos recursos y estrategias para afrontar sus efectos e iniciaran el retorno antes.

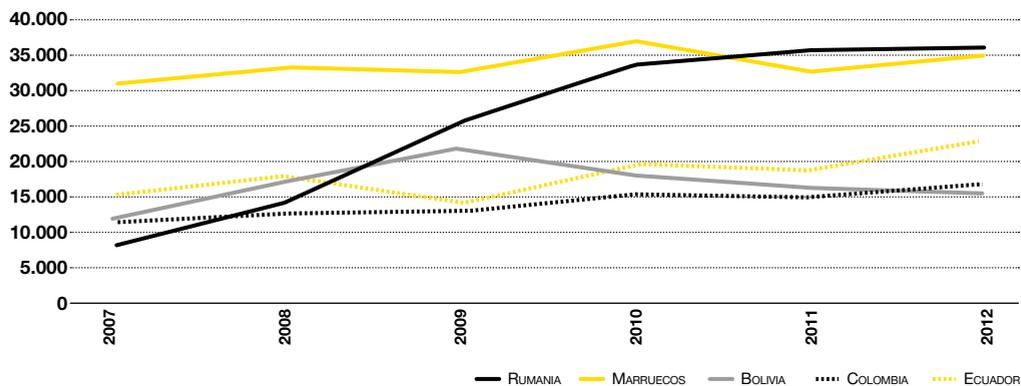
Por último, el colectivo colombiano es el que en menor medida ha experimentado salidas, si bien estas han sido ligeramente más significativas en el último año, con un total de 16.677 bajas registradas. Aún así, tal y como pone de manifiesto la figura 4, el colectivo colombiano es el que muestra una evolución del número de bajas más estable a lo largo de los últimos cinco años, con escasas oscilaciones.

Si se analizan las bajas de los primeros cinco colectivos de inmigrantes con mayor presencia en España teniendo en cuenta la edad (véase tabla 3), observamos que más de la mitad se concentra en las franjas 25-44 años. Por consiguiente, se trata principalmente de personas en edad de trabajar³. Cerca del 38% de los ciudadanos nacidos en Marruecos y Bolivia que salen de España en 2012 se concentra en la franja de edad 25-34 años. Otro dato a destacar es que 1 de cada 10 nacidos en Ecuador, Bolivia y Rumania que se registran como bajas tienen edades comprendidas entre 0 y 15 años. Estas bajas de menores de edad podrían sugerir retornos o re-emigraciones permanentes o, en todo caso, a largo plazo. Por otro lado, se trata también de un indicio de retornos o re-emigraciones que llevaría a cabo la totalidad del núcleo familiar (adultos y niños). En cambio, solo el 4,9% de los nacidos en Marruecos que retornan o re-emigran son menores de 15 años. En este caso, es altamente probable que se haya optado por estrategias de retorno o de movilidad parcial del núcleo familiar, en las que la salida de un miembro adulto de la familia (generalmente el varón, como ya se ha mostrado) implica que la esposa e hijos se queden, de

3. Si se compara la distribución por edades de las bajas de extranjeros con la distribución por edades del *stock* de población para cada una de las nacionalidades estudiadas, no se observan diferencias destacadas.

momento, en España. En el otro extremo, casi uno de cada diez ciudadanos del total de nacidos en Colombia que se dan de baja tiene más de 55 años. En segundo lugar, destacan los ciudadanos de Rumania, con un 8% del total de las salidas concentradas en este tramo de edad.

FIGURA 4. Evolución de las bajas por país de nacimiento (2007-2012)



Fuente: Elaboración propia según datos de la EVR (INE) y del Padrón (INE).

En cuanto a los destinos de las personas extranjeras según país de nacimiento, los datos públicos proporcionados por la EVR no nos permiten realizar tales cruces sin explotar los microdatos. Domingo y Sabater (2013), tras analizar los microdatos, concluyen que, desde el año 2008 hasta el año 2011, todas las nacionalidades tienen como principal país de destino sus respectivos países de origen, excepto el caso de Rumania. Estas dinámicas se producen tanto en el caso de aquellos que mantienen su nacionalidad, como en el caso de los que han adquirido la nacionalidad española. No obstante, según la misma fuente, los datos también ponen de manifiesto una excepción: cuando se trata de inmigrantes marroquíes con la nacionalidad española por naturalización, su primer destino ya no es Marruecos, sino Bélgica; seguido en igual medida por el retorno hacia Marruecos y por la re-emigración a Francia. La hipótesis desarrollada por Domingo y Sabater (2013) en relación a las razones que hay detrás de estas estrategias de movilidad guarda relación con la idea de que Bélgica y Francia han sido los principales destinos para la emigración marroquí en los años sesenta. De hecho, ese patrón se repite también para otras nacionalidades, como por ejemplo la boliviana, cuyo segundo destino, tras Bolivia, lo representa Argentina, que ha sido el principal país receptor de migrantes bolivianos con anterioridad al *boom* migratorio hacia España. Por consiguiente, la posible existencia de redes migratorias en estos países incentiva la re-emigración de migrantes que residen en España.

TABLA 3. Bajas por país de nacimiento y edad (2012)

	RUMANIA	MARRUECOS	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR
0-15 años	3.042	1.678	1.407	1.323	2.310
%	8,5	4,9	9,1	7,9	10,2
16-24 años	5.115	4.430	1.391	2.444	3.708
%	14,3	12,8	9,0	14,7	16,3
25-34 años	11.774	13.003	5.891	4.977	6.518
%	33,0	37,7	37,9	29,8	28,7
35-44 años	8.797	9.166	4.203	3.981	5.862
%	24,7	26,6	27,0	23,9	25,8
45-54 años	4.099	3.684	1.872	2.298	2.853
%	11,5	10,7	12,0	13,8	12,5
55-64 años	2.238	1.527	617	1.065	1.097
%	6,3	4,4	4,0	6,4	4,8
65+	601	998	158	589	399
%	1,7	2,9	1,0	3,5	1,8
Total	35.666	34.486	15.539	16.677	22.747

Fuente: Elaboración propia según datos de la EVR (INE).

3. LAS POLÍTICAS DE RETORNO DESARROLLADAS DESDE ESPAÑA

Los programas desarrollados por el Gobierno español para ayudar al retorno asistido han tenido escaso impacto en cuanto a número de beneficiarios. Sin embargo, aún así es posible afirmar que España ha optado no tanto por promover la recualificación de los trabajadores inmigrantes, sino por incentivar su salida del país a través del desarrollo de este tipo de programas⁴.

En España los programas de retorno voluntario no surgen tras el inicio de la crisis (Pajares, 2009). Tanto la modalidad de retorno por causas humanitarias (destinada a personas en situación de vulnerabilidad social), como el retorno asistido con reintegración (que implica la voluntad del retornado de emprender un proyecto productivo en lugar origen), se crean en el año 2003. Ciertamente es que estos programas apenas se conocían y las cifras de beneficiarios eran muy bajas. No es

4. De acuerdo con los resultados de un reciente estudio realizado por el Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT-Universitat Autònoma de Barcelona), en el marco del programa RecerCaixa, cuyos principales resultados aparecen resumidos en la web institucional de la UAB <http://www.uab.es/servlet/Satellite/noticies/detall-d-una-noticia/manquen-politiques-per-integrar-el-col·lectiu-immigrant-al-mercat-laboral-1090226434100.html?noticiaid=1345654244708> [Fecha de consulta 10.2013]

hasta el año 2008 que experimentan un repunte importante, principalmente el de las personas en situación de vulnerabilidad social, como consecuencia de la desfavorable situación económica y del crecimiento alarmante del desempleo. Al perfil clásico del inmigrante «vulnerable» en situación irregular y con falta de redes de apoyo, se añade con la crisis el de las personas en situación legal que han dejado de percibir ingresos económicos tras perder su empleo (EMN, 2009).

Las políticas de retorno en España se difunden activamente y se incorporan en la agenda pública de la mano del ministro de Trabajo e Inmigración en el año 2008, Celestino Corbacho. En pleno inicio de la crisis, el ministro anuncia un programa para incentivar y facilitar el retorno voluntario de los inmigrantes⁵, aprobado por el Consejo de Ministros. Dicho programa es presentado como un instrumento para la gestión de los flujos migratorios, que pretende facilitar la búsqueda de oportunidades en otros países, mediante el cobro anticipado de la prestación por desempleo que hubieran generado en España. A pesar de que los cálculos iniciales del ministro aventuran más de un millón de posibles solicitantes⁶, como veremos más adelante, las cifras reales están muy lejos de tales previsiones. Las razones son complejas y contemplan tanto el hecho de que los incentivos diseñados resultan insuficientes y suponen demasiados costes para las personas beneficiarias (no se garantiza el derecho a poder volver a entrar, por ejemplo); como el hecho de que los migrantes valoran que la situación de España, a pesar de la crisis, sea comparativamente mejor a la que encuentran en sus respectivos países de origen (ibídem). Concretamente, el Gobierno español establece tres vías para el retorno voluntario asistido: encontrarse en situación de vulnerabilidad social; tener intención de reintegrarse socio-económicamente en el país de origen y, en tercer lugar, percibir la prestación por desempleo por anticipado. Cabe destacar que todos estos programas suponen la firma de una declaración de voluntariedad y compromiso de no retornar a España en el plazo de tres años, aspecto que desalienta el retorno de personas que no quieren renunciar a la posibilidad de volver a migrar a España. Asimismo, se excluye de las ayudas a las personas migrantes que hayan obtenido la nacionalidad española, salvo si se trata de menores de edad que acompañan a sus padres.

En la actualidad coexisten dos programas destinados a personas migrantes en situación de extrema vulnerabilidad social (principalmente menores, personas de edad avanzada, mujeres em-

5. 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 retornen voluntariamente a sus países de origen. (En línea) <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-15278>. Consejo de Ministros: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2008/refc20080919.htm <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Resumenes/2008/190908-consejo.htm>

6. Ibídem.

barazadas, personas solas con hijos/as menores y personas en situación de precariedad social cuya circunstancia pueda ser acreditada). En primer lugar, cabe destacar el «Programa de retorno voluntario de atención social (A)», financiado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) y destinado a personas no comunitarias en situación administrativa regularizada. Este programa arranca en el año 2003 con el «Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España» (PREVIE), como resultado de la firma del Convenio entre la OIM y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁷. Además del pago del billete de viaje, incluye una ayuda de bolsillo de 50 euros por cada miembro familiar que retorna y una ayuda económica para la reinstalación de 400 euros, con un límite máximo de 1.600 euros por unidad familiar. El otro programa, destinado a personas que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad social y denominado «Retorno voluntario para personas vulnerables (B)», está financiado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y cofinanciado por el Fondo Europeo para el Retorno. Este programa se dirige específicamente a personas nacionales de países no comunitarios en situación administrativa irregular, solicitantes de asilo y personas con protección internacional⁸.

Tal y como muestra la tabla 4, durante los años 2009-2012 se ha beneficiado del «Programa de retorno voluntario de atención social» un total de 9.910 personas. Los países que ocupan las tres primeras posiciones en cuanto a número de beneficiarios son, por este orden: Bolivia (2.192) Argentina (1.412) y Brasil (1.384). Por comunidades autónomas (véase tabla 5), Madrid concentra el 23% del total de beneficiarios (casi uno de cada cuatro). Le siguen Andalucía y la Comunidad Valenciana. Cataluña representa casi un 8% del total, con 777 beneficiarios (de los cuales 432 residen en la provincia de Barcelona).

Aparte de los dos programas centrados en personas que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad, se pueden identificar otros programas destinados a otros perfiles de inmigrantes. En este sentido destaca el «Programa de retorno voluntario productivo (C)», que se dirige a inmigrantes extracomunitarios que desean emprender un proyecto empresarial asociado al retorno, tanto si se encuentran en situación regular como irregular –siendo en este segundo

7. Mientras el programa PREVIE está dirigido a todos los inmigrantes que residen en todo el territorio español, el PREVICAT se dirige a inmigrantes que residen en Cataluña (con financiación de la Generalitat de Catalunya) y el PREVICAM se focaliza en los inmigrantes que residen en la Comunidad de Madrid (financiado por la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid).

8. También existen programas de retorno voluntario dirigidos a personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad, financiados con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), a partir de la distribución de los recursos para la atención de necesidades sociales de interés general desde el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Este es el caso, por ejemplo, del programa «Retorno Positivo», gestionado por la organización no gubernamental VOMADE-VINCIT (Voluntariado de Madres Dominicanas-Voluntariado para la Integración Colectivos Internacionales de Trabajador@s), o del programa «Retorno Voluntario Productivo» de la Fundación ACOBE (Asociación de Cooperación Bolivia España).

caso cofinanciado a través del Fondo Europeo para el Retorno—. Además de las mismas ayudas que las del programa de retorno de atención social, incluye una ayuda económica que oscila entre 1.500 y 5.000 euros para la creación del negocio. Según los datos oficiales, los beneficiarios de este programa son muy escasos: solo 298 durante el trienio 2010-2012. Las principales nacionalidades que se han acogido al programa son, por ese orden: Colombia, Bolivia, Ecuador, Senegal y Perú (véase tabla 6). Por comunidades autónomas, los datos de la tabla 5 muestran que el 82% de las ayudas (cuatro de cada cinco) han sido concedidas a personas residentes en la Comunidad Autónoma de Madrid.

Finalmente, destaca el «Programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios (APRE) (D)», que se dirige a las personas extracomunitarias con derecho al abono de la prestación por desempleo en su modalidad establecida en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre. Para ser beneficiario de este programa, se requiere ser nacional de uno de los países con los que España tiene suscrito un convenio bilateral o multilateral en materia de Seguridad Social⁹. Los requisitos de los beneficiarios contemplan el compromiso a retornar al país de origen (en compañía de todos los familiares reagrupados), en un plazo de 30 días naturales desde la fecha de cobro del 40% de la prestación, así como a no retornar a España en el plazo de 3 años. Para completar el total de la ayuda (el 60% restante), deben presentarse en las dependencias del Consulado de España en su país de origen o re-emigración antes de cumplirse el mes tras el momento de salida. Como ayudas complementarias, el programa incluye la gestión y compra del billete desde España y una pequeña ayuda económica (como el resto de los programas) para gastos por cada miembro de la unidad familiar que retorna. De este último programa se ha beneficiado un total de 10.299 personas durante los años 2009-2012, la mayor parte durante el año 2009 (véase tabla 7). Por nacionalidades, ocupan las primeras posiciones países latinoamericanos: Ecuador, con casi la mitad del total (4.608), Colombia (1.670), Argentina (1.094), Perú (749), Brasil (656) y Chile (529). Para el caso de Bolivia, el hecho de que no haya ningún beneficiario durante los dos primeros años se debe a que la firma del Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social por parte de Bolivia no se produce hasta el 18 de abril de 2011¹⁰.

9. Andorra, Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Federación Rusa, Filipinas, Japón, Marruecos, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Túnez, Ucrania, Uruguay, Venezuela, El Salvador y Corea del Sur.

10. Se empieza a poner en práctica a partir del 30 de junio de ese mismo año.

TABLA 4. Extranjeros beneficiarios del programa de retorno voluntario de atención social por principales nacionalidades (2009-2012)

Países*	2009	2010	2011	2012	TOTAL
ANGOLA	11	1	2	1	15
ARGELIA	12	1	1	3	17
ARGENTINA	616	325	301	170	1.412
ARMENIA	10	4	8	2	24
BOLIVIA	1.044	480	331	337	2.192
BRASIL	510	282	359	233	1.384
BULGARIA	6	6	1	1	14
CHILE	203	137	158	91	589
COLOMBIA	249	115	150	98	612
COSTA RICA	12	4	3	4	23
CUBA	4	6	2	3	15
ECUADOR	258	225	275	200	958
EL SALVADOR	22	8	5	8	43
GHANA	4	8	5	6	23
GUATEMALA	27	18	17	5	67
GUINEA ECUATORIAL	15	5	4	6	30
HONDURAS	199	63	89	65	416
ISRAEL			6	5	11
MALÍ	11	3	4	1	19
MÉXICO	19	10	1	1	31
NICARAGUA	36	17	26	14	93
NIGERIA	12	2	6	6	26
PALESTINA	4	12			16
PARAGUAY	138	104	135	90	467
PERÚ	59	63	41	50	213
REPÚBLICA DOMINICANA	5	4	6	3	18
RUMANIA**	56	62	5	19	142
FEDERACIÓN RUSA	24	16	5	6	51
SENEGAL	7	8	5	6	26
SIRIA	6	5			11
UCRANIA	24	13	5	3	45
URUGUAY	327	172	124	84	707
VENEZUELA	41	15	17	13	86
RESTO	51	19	22	22	114
TOTAL:	4.022	2.213	2.119	1.556	9.910

Datos actualizados a 17 de enero de 2013

*Se han incluido solo aquellas nacionalidades con un número total de beneficiarios igual o superior a 10.

** De forma excepcional los ciudadanos rumanos en situación de extrema vulnerabilidad social (víctimas de trato de personas, etc.) se podían acoger al programa de retorno voluntario asistido. Esto se llevó a cabo hasta el momento en el que se volvió a imponer la moratoria para estos ciudadanos, el 30 de agosto de 2010.

Fuente: Datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración e Emigración (en línea) [Fecha de consulta 30.09.2013]

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/integracionretorno/Retorno_voluntario/datos/

TABLA 5. Extranjeros beneficiarios del Programa de retorno voluntario y del Programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios (APRE), por tipo de programa y por Comunidades Autónomas (2009-2012)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	PROGRAMA DE RETORNO VOLUNTARIO		APRE
	ATENCIÓN SOCIAL	RETORNO VOLUNTARIO PRODUCTIVO*	
ANDALUCÍA	1.730	10	779
ARAGÓN	68		432
ASTURIAS	139		78
BALEARES	691	2	243
CANARIAS	355		361
CANTABRIA	170		105
CASTILLA Y LEÓN	411		600
CASTILLA-LA MANCHA	471		372
CATALUÑA	777	23	1.611
MADRID	2.285	243	2.691
MURCIA	437	6	1.127
NAVARRA	72		135
C. VALENCIANA	1.645	14	1.264
EXTREMADURA	26		23
GALICIA	372		275
LA RIOJA	66		93
PAÍS VASCO	191		110
CEUTA	0		
MELILLA	4		
TOTAL	9.910	298	10.299

Datos actualizados a 17 de enero de 2013

* Datos relativos al período 2010-2012.

Fuente: Datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración e Emigración (en línea) [Fecha de consulta 30.09.2013]

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/integracionretorno/Retorno_voluntario/datos/

TABLA 6. Extranjeros beneficiarios del programa de retorno voluntario productivo por nacionalidad (2010-2012)

Países	2010	2011	2012	TOTAL
ARGENTINA			3	3
BOLIVIA	25	29	16	70
COLOMBIA	11	17	55	83
ECUADOR	33	24	11	68
MALÍ		1		1
PARAGUAY		7		7
PERÚ	13	11	7	31
SENEGAL	17	13	5	35
TOTAL:	99	102	97	298

Datos actualizados a 17 de enero de 2013

Fuente: Datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración e Emigración (en línea) [Fecha de consulta 30.09.2013]
http://extranjeros.empleo.gob.es/es/integracionretorno/Retorno_voluntario/datos/**TABLA 7. Extranjeros beneficiarios de las ayudas del programa APRE por nacionalidad (2009-2012)**

Países*	2009	2010	2011	2012	TOTAL
ARGENTINA	497	204	268	125	1.094
AUSTRALIA			3		3
BOLIVIA			7	81	88
BRASIL	263	129	188	76	656
CANADÁ			2		2
CHILE	205	119	144	61	529
COLOMBIA	802	333	337	198	1.670
EEUU		3			3
ECUADOR	1.954	1.106	1.115	433	4.608
FILIPINAS	5	2		2	9
MARRUECOS	4	8	5	6	23
MÉXICO	17	3	12	5	37
PARAGUAY	97	41	120	70	328
PERÚ	273	147	232	97	749
REPÚBLICA DOMINICANA	14	4	10	8	36
FEDERACIÓN RUSA		4			4
TÚNEZ					0
UCRANIA	18	2	4	4	28
URUGUAY	204	74	86	50	414
VENEZUELA	16	5	11	9	41
TOTAL:	4.365	2.176	2.539	1.219	10.299

Datos actualizados a 17 de enero de 2013

Fuente: Datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración e Emigración (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2013]
http://extranjeros.empleo.gob.es/es/integracionretorno/Retorno_voluntario/datos/

4. REINTEGRACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL RETORNO VOLUNTARIO ASISTIDO: REFLEXIONES Y EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Todos los programas presentados en el anterior apartado son gestionados por medio de subvenciones por distintas ONG españolas, entre las que se incluyen organizaciones intergubernamentales, entidades generalistas o de ámbito de actuación transversal, asociaciones mixtas de inmigrantes y españoles y asociaciones de inmigrantes (EMN, 2009)¹¹. Estas asociaciones, en función de su trayectoria, experiencia, estructura y grado de compromiso social, incorporan sus propios protocolos y actuaciones a estos programas.

Dado que estos programas en sí mismos no contemplan suficientes mecanismos de seguimiento y acciones de apoyo que garanticen el éxito del retorno, su sostenibilidad y alcance depende de los protocolos de actuación de las asociaciones que los gestionan. Aunque los procedimientos son similares entre sí, lamentablemente existen pocos análisis sobre la supervisión, ejecución, resultados y efectividad de los distintos programas de retorno voluntario asistido (OIM, 2006). De acuerdo con la Red Europea de Migraciones (EMN, 2009), de todas las etapas implicadas en la gestión del retorno, es precisamente el proceso de seguimiento el que presenta mayor variabilidad entre las diversas organizaciones. De ese modo, mientras algunas entidades simplemente verifican que la persona haya llegado a su lugar de destino, otras ofrecen protocolos de seguimiento más continuado. En algunos casos, como el de ACOBE o la ONG América-España Solidaridad y Cooperación (AESCO), se cuenta en los países de destino (Bolivia y Colombia, respectivamente) con infraestructuras y recursos técnicos y humanos para poder realizar un seguimiento post-retorno, que incluye apoyo emocional, psicológico y socio-laboral.

Las asociaciones que documentan de manera exhaustiva el proceso a seguir para fomentar actuaciones de reintegración y sostenibilidad del retorno voluntario se han convertido en un referente en cuanto a los protocolos metodológicos que aplican. ACOBE, por ejemplo, implementa programas de retorno voluntario desde el año 2009 y en la actualidad gestiona un total de siete proyectos. Sus principales elementos de diagnóstico y las herramientas metodológicas desplegadas por su equipo de técnicos se recogen en el estudio *La experiencia del retorno. Estudio*

11. Entre estas asociaciones destacan, del primer grupo, Cruz Roja Española (CRE), Acción Comisión Católica Española de Migración (Accem), Cáritas española, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Rescate, así como la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); del segundo grupo, la Asociación de Cooperación Bolivia España (ACOBE); y del tercer grupo, la Federación de Asociaciones de Emigrantes Rumanos en España (FEDROM). Además, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) tiene firmado un Convenio de colaboración institucional con la OIM.

del caso boliviano (ACOB, 2010)¹². En el caso de Accem, su enfoque metodológico basado en el desarrollo de una «ruta personalizada de reintegración» se recoge en el informe *Experiencias sobre el retorno* (Accem, 2009)¹³. Otras entidades también cuentan con guías específicas de retorno, como es el caso de la OIM o de AESCO.

LAS BUENAS PRÁCTICAS DE ALGUNAS ASOCIACIONES HAN TENIDO UNA REPERCUSIÓN DIRECTA SOBRE LAS POLÍTICAS DE RETORNO DEL GOBIERNO ESPAÑOL

En cualquier caso, las buenas prácticas de algunas asociaciones sí han tenido una repercusión directa sobre las políticas de retorno del Gobierno español, tal y como se desprende de la última convocatoria de subvenciones de programas de asistencia al retorno voluntario de inmigrantes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. La Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras

para la concesión de dicha subvenciones¹⁴, además de valorar la experiencia, la estructura y la cofinanciación, en su artículo 9, referido a los criterios objetivos de valoración, establece que «tendrán una valoración prioritaria las confederaciones, federaciones o agrupaciones similares que presenten programas integrados». Para el caso de la concesión de subvenciones para la gestión de programas de retorno, se entiende que se van a priorizar aquellas entidades que puedan acreditar una contraparte en los países de origen (destino), que permita una gestión continuada, integral y transnacional del proceso. De ese modo, se asume que la incorporación de este criterio va a garantizar una mejora de los protocolos de seguimiento de las personas retornadas.

Más allá de los programas llevados a cabo por parte del Gobierno español, cabe destacar otro conjunto de programas cofinanciados por distintos organismos internacionales (algunos de ellos de carácter piloto), en los que participan entidades españolas que apoyan el retorno, conjuntamente con los países de origen (destino). Se trata de programas que contemplan las distintas etapas del retorno: tanto las fases iniciales de información, orientación y preparación del migran-

12. Sus protocolos e instrumentos de trabajo para el abordaje del retorno voluntario incluyen: talleres grupales informativos sobre retorno, talleres grupales formativos para la puesta en marcha de un negocio, tutorías individuales para concretar un perfil de negocio, tramitación de recursos para el apoyo al retorno, tutorías individuales una vez en Bolivia para transformar el perfil de negocio en un plan de negocio, seguimiento y apoyo psicosocial.

13. La experiencia de Accem empezó en 1991, de la mano de la asistencia a solicitantes de asilo y a refugiados para posibilitar su regreso voluntario. A partir de 2004 amplió los colectivos de atención, con la gestión de los programas de retorno voluntario del Gobierno español.

14. Véase la «Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apátridas y protección temporal». *Boletín Oficial del Estado* (BOE), n.º 156 (30 de junio de 2012), Sec. III, p. 47.018.

te y de tramitación del retorno; como todo lo referente al seguimiento una vez se llega al nuevo destino –en cuanto a sistema de diagnóstico, apoyo social para la adaptación emocional y psicológica del retornado y su familia, plan de inserción socio-laboral, etc. (EMN, 2009)–. Todos estos protocolos se conciben desde una perspectiva transnacional, en base a la asunción de que si no se produce la asociación y cooperación entre las zonas de origen y de destino, difícilmente podrá ofrecerse una atención integral a las personas que desean retornar. Presentamos a continuación algunos de los programas más relevantes, a modo de ejemplo de buenas prácticas cuyo diseño puede contribuir al éxito y sostenibilidad del retorno.

Durante los años 2012 y 2013, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) ha desarrollado un programa que impulsa el retorno sostenible para personas migrantes en situación irregular de América Latina, a partir de la coordinación entre los países de origen y de destino. Se trata del proyecto PTRSI Sistema Euro-latinoamericano (*Eurolatinamerican System for professional training, return and sustainable insertion. From Europe to Latin-American*), cofinanciado por la Dirección General de Interior (*DG Home Affairs*) de la Comisión Europea. La Federación de Entidades Latinoamericanas de Cataluña (Fedelatina) ha sido la entidad ejecutora de este proyecto en España. El proyecto PTRSI vincula los recursos existentes en las regiones de origen y responde a las demandas de sus mercados, a través de itinerarios de formación profesional mixta impartidos tanto en España como en los países de origen, con el objetivo de favorecer la inserción efectiva una vez se haya hecho efectivo el retorno. Otro proyecto europeo liderado por la OEI es el programa «Ventanillas Únicas OSS-LAC: Reinserción sostenible para retornados vulnerables Latinoamericanos». A través de este proyecto se pretende dar apoyo a las personas retornadas a un conjunto de países latinoamericanos (Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay). El apoyo (psicológico, social, sanitario, formativo y laboral) se presta en las sedes de la OEI en Latinoamérica. Los socios europeos son ACOBE, en España; Istituto Cooperazione Economica Internazionale (ICEI) y la Rete Italiana per il Ritorno Volontario Assistito (RED RIRVA), en Italia. Se trata de una propuesta de trabajo en red que pretende superar la dispersión de los servicios a los retornados, mediante la creación de ventanillas únicas de información y asesoramiento a retornados.

El programa piloto LER (*Linked Efforts for Reintegration between the two shores*), co-financiado por el Fondo Europeo de Retorno y la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), se implementó durante los años 2012 y 2013. La OIM y la Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia e Iberoamérica (ACULCO) coordinaron el proyecto, en el que participaron las asociaciones Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana, la Asociación Ecuador Solidario de Milán, Movimiento Ecuador en el Reino Unido (MERU), ACOBE, y la Fundación Amibe-Codem

(Asociación de Migrantes Bolivia-España y Cooperación de Desarrollo para el Migrante). Este programa incluye a España, Italia y Reino Unido y tiene como población objetivo a nacionales de Colombia, Bolivia y Ecuador. Se concibe como un sistema de apoyo complementario a los programas de retorno voluntario para inmigrantes irregulares en situación de extrema vulnerabilidad, con el fin de fomentar sus posibilidades de reintegración en los países de origen. Incluye mecanismos de apoyo pre-retorno, así como instrumentos de recepción y seguimiento post-llegada, mediante un conjunto de ayudas personalizadas y adaptadas a las necesidades de los usuarios para hacer frente a las dificultades derivadas de la reintegración y de su propia condición de vulnerabilidad.

Por último, el proyecto «Rétales. Reinversión del Talento»¹⁵ se dirige específicamente a personas colombianas y ecuatorianas que residan en España (en concreto, en Cataluña o en la Comunidad de Madrid) y que desean poner en marcha negocios en zonas rurales de Ecuador y Colombia. Incluye tanto a personas que quieran regresar al país de origen para emprender un proyecto productivo, como a aquellas que opten por permanecer en destino, pero desean ampliar o crear un negocio en su país de origen, gestionado por un familiar¹⁶. El programa ofrece toda clase de servicios de asistencia técnica en el área de la gestión empresarial, con el fin de garantizar la viabilidad de las microempresas. A diferencia de otros programas, puesto que su principal objetivo es incentivar el uso de remesas productivas, se incluye a inmigrantes con doble nacionalidad. El proyecto Rétales empezó a desarrollarse entre los años 2004 y 2009, bajo el liderazgo de la Fundación Un Sol Món de Caixa Catalunya. Desde el año 2009, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de las Naciones Unidas financia el programa y, a diferencia de la etapa anterior, su actuación solo contempla proyectos implementados en áreas rurales. Los coordinadores del proyecto en España son la Cooperativa Transformando, ubicada en Madrid, y la Fundación Servei Solidari, en Cataluña. La gestión y asesoramiento en Ecuador y Colombia recae, respectivamente, en el Centro de Educación y Capacitación del Campesinado del Azuay y la Corporación Cívica Daniel Gillard (CECAN).

Otra iniciativa que merece la pena destacar es la Red Europea y Latinoamericana de Retorno (RN LATAM), que reúne a un buen número de organizaciones sociales que prestan asistencia directa o indirectamente a las personas migrantes que han retornado voluntariamente a sus respectivos países de origen desde países de la UE. En su segunda fase, el proyecto «RN LATAM II» mantie-

15. Los resultados obtenidos entre 2004 y 2009 muestran la creación de 128 negocios y 324 puestos de trabajo. El índice de supervivencia de estos ha sido del 84,56% para Ecuador y del 90,62% para Colombia. Véase http://www.serveisolidari.org/media/INICI/Gener14/2014.02.03__Cierre_R__tale_castellano.pdf

16. Información extraída del portal informativo del Proyecto Rétales: <http://www.retale.info/>

ne el objetivo de lograr un proceso de retorno voluntario integral, eficaz y sostenible, a través de la creación de una red de países europeos y países de origen (retorno). Este proyecto, financiado por el Fondo Europeo de Retorno y co-financiado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEISS) (entre abril de 2012 y septiembre de 2013¹⁷), permite la creación de itinerarios unificados y protocolos de intervención comunes, que favorezcan la reintegración de los migrantes. En el programa participan entidades de distintos países: España, Francia, Holanda e Italia, desde la Unión Europea; y Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay, desde América Latina. En España son dos las organizaciones que gestionan la red: Accem y AESCO.

De los ejemplos anteriores se desprende que la mayor parte de estas iniciativas se ha focalizado en fortalecer el vínculo y la cooperación entre la UE y los países de Latinoamérica. Sin embargo, aunque todavía son pocas, también pueden identificarse otras iniciativas dirigidas a colectivos no latinoamericanos, como es el caso del proyecto «ERSO III. Desarrollo del África Occidental a través del retorno sostenible integrando a la sociedad civil en Sierra Leona, Senegal, Camerún, Togo y Marruecos»¹⁸. Este proyecto tiene como fin apoyar la reintegración social y laboral de las personas migrantes que retornan a sus países de origen en África Occidental, a partir del fomento de la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil de los países de origen y de los países de acogida¹⁹.

5. CONCLUSIONES

Con el presente capítulo se ha pretendido realizar una aproximación a las salidas de la población inmigrante en el contexto de crisis económica en la que está inmersa España desde el año 2008. Esta aproximación se ha realizado a partir del análisis, por un lado, de los datos proporcionados por la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) que, a pesar de sus limitaciones metodológicas, constituye la única fuente de datos capaz de aportar información significativa relacionada con las salidas de inmigrantes. Dicho análisis ha puesto de manifiesto, en primer lugar, que las bajas de la población inmigrante han aumentado significativamente hasta el año 2010, momento en el que se ha producido un ligero estancamiento que se ha mantenido hasta el año 2012, el último año disponible. En segundo lugar, las salidas se producen mayoritariamente desde Cataluña, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana, y están protagonizadas, sobre

17. Si bien el proyecto tiene un período de ejecución concreto, se pretende que conforme una red autosostenible a largo plazo.

18. Información extraída del portal informativo de la red ERSO (European Reintegration Support Organisations): <http://www.erso-project.eu/>

19. Este proyecto se desarrolla entre los años 2011 y 2014, bajo el liderazgo de Cáritas Austria y Maatwerk Bij Terugkeer (Holanda). La entidad Accem es el socio español del proyecto.

todo, por hombres y población joven, en edad de trabajar, con edades comprendidas entre 25-34 años. Considerando que conocemos un número reducido del total de salidas por país de destino, según estos datos las tres primeras opciones de los inmigrantes que se dan de baja son, por este orden: Rumania, Marruecos y Ecuador; lo que sugiere un retorno de las principales comunidades de inmigrantes a sus países de origen.

LAS POLÍTICAS Y ACTUACIONES PARA EL RETORNO VOLUNTARIO ASISTIDO DEBEN TENER EN CUENTA MEDIDAS QUE ACOMPAÑEN EL RETORNO EN LAS ETAPAS POSTERIORES A LA LLEGADA DE LOS RETORNADOS AL PAÍS DE ORIGEN

A pesar de que las cifras de la EVR apuntan a dinámicas de retorno significativas, si se comparan con los datos presentados en el segundo apartado, se constata que estas salidas de España se han producido al margen de los programas institucionales de retorno voluntario asistido que se han fomentado por parte del Gobierno español a partir de la crisis económica. De esta manera, las tres vías para el retorno (encontrarse en situación de vulnerabilidad social, tener intención de reintegrarse socio-económicamente en el país de origen y percibir por anticipado la prestación por desempleo) parecen no haber dado los

resultados esperados, a tenor del reducido número de personas que se han acogido a los mismos a lo largo del período estudiado. La falta de incentivos, los derechos que pierde el migrante si decide acogerse a los mismos, así como la peor valoración de la situación en los países de origen con respecto a España son algunas de las razones que explican este fracaso relativo de dichos programas.

Uno de los elementos que cabe tomar en cuenta a la hora de diseñar políticas y actuaciones para el retorno voluntario asistido es precisamente el despliegue de medidas que acompañen el retorno de forma continuada y coordinada en las etapas posteriores a la llegada de los retornados al país de origen. En este sentido, el tercer apartado ha recopilado algunos ejemplos de buenas prácticas implementadas por algunas organizaciones no gubernamentales. De hecho, en algunos casos, estas actuaciones representan extensiones o complementos a los programas de retorno oficiales, que persiguen que el retorno se produzca de forma sostenible y que la reintegración en el país de origen se lleve a cabo de manera duradera. Sin la existencia de programas que, de forma transnacional y coordinada entre los países de origen y destino (contándose a la vez con la voz de las personas retornadas), sean capaces de gestionar el retorno desde una perspectiva compleja y global, toda política de retorno está condenada al fracaso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Accem. *Experiencias sobre el retorno*. Madrid: Accem/Proyecto RN Latam, 2009. (En línea) [Fecha de consulta 10.2013] http://www.accem.es/ficheros/.../LATAM_ESP1.pdf

ACOBE. *La experiencia del retorno. Estudio del caso boliviano*. Madrid: ACOBE, 2010. (En línea) [Fecha de consulta 10.2013] <http://acobe.org/doc/LaExperienciaRetorno.pdf>

Boccagni, Paolo y Lagomarsino, Francesca. «Migration and the global crisis: new prospects for return? The case of Ecuadorians in Europe», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 30, n.º 3 (2011), p. 282-297.

Colectivo Ioé. *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. Madrid: OIM, 2012. (En línea) <http://www.spain.iom.int>

Domingo, Andreu y Sabater, Albert. «Emigración marroquí desde España en contexto de crisis», *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, vol. 3, n.º 1 (2013), p. 29-60.

EMN. *Programas y Estrategias referentes al Retorno Asistido y Reintegración en Terceros Países. España*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración/Red Europea de Migraciones (EMN), 2009. (En línea) <http://extranjeros.mtin.es> y <http://emn.sarenet.es>

OIM. *Fundamentos de Gestión de la Migración. Vol. III*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2006. (En línea) [Fecha de consulta 10.2013] http://www.iom.int/.../EMM_SP_vol3_part1.pdf

Pajares, Miguel. *Inmigración y Mercado de Trabajo, Informe 2010*. Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2010.

– *Inmigración y Mercado de Trabajo, Informe 2009*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, 2009.

Otras fuentes

Encuesta de Población Activa de 2012. (En línea) [Fecha de consulta 10.2013] www.ine.es

Estadística de Variaciones Residenciales (2007-2012). (En línea) [Fecha de consulta 10.2013] www.ine.es

María Jesús Herrera Ceballos

Jefa de Misión, Organización Internacional
para las Migraciones (OIM) España
jherrera@iom.int

MIGRACIÓN CUALIFICADA DE TRABAJADORES DE ESPAÑA AL EXTRANJERO

1. Introducción. La dificultad del análisis de las cifras
2. Los datos reales
3. Rasgos de aquellos que emigran
4. La realidad que emerge
5. Propuestas
6. Conclusión

PALABRAS CLAVE

migración cualificada, crisis económica, saldo migratorio, cambios demográficos, España

KEY WORDS

skilled migration, economic crisis, net migration, demographic changes, Spain

RESUMEN

Desde hace un par de años, la imagen de la salida masiva de trabajadores hacia otras latitudes debido a la falta de oportunidades laborales en España se ha instalado en los medios de comunicación sustituyendo a la del efecto llamada previo a la crisis económica. La preocupación por esta «fuga» aumentó en 2011, cuando la información demográfica proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística evidenció un declive en las cifras de la población española y registró un saldo migratorio negativo, explicado en parte por la creciente salida de inmigrantes como consecuencia de la crisis económica. La intención de este artículo es aclarar los fenómenos migratorios actuales, el perfil de los trabajadores de la nueva emigración y los cambios demográficos pos-crisis, que afectan directamente a España.

ABSTRACT

In the past couple of years the theme of a large-scale departure of workers for other countries due to the lack of job opportunities in Spain has become a constant in the mass media, replacing depictions of the pull effect that prevailed before the economic crisis. Concern about this “flight” increased in 2011 when demographic figures released by the National Institute of Statistics showed a negative net migration, which was partly accounted for by the growing numbers of immigrants leaving the country as a result of the economic crisis. The aim of this article is to provide further details on present-day migratory phenomena, the profile of new emigrant workers and the post-crisis demographic changes that are directly affecting Spain.

1. INTRODUCCIÓN. LA DIFICULTAD DEL ANÁLISIS DE LAS CIFRAS

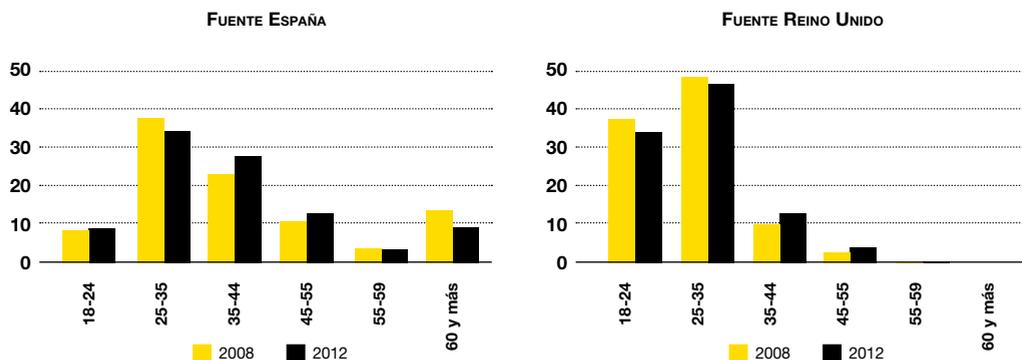
En los últimos años, tras el inicio de la crisis económica, los medios de comunicación se han hecho eco de una emigración masiva de españoles al extranjero, producto de la falta de oportunidades para encontrar trabajo en España. Más de dos millones de personas se fueron de España entre 2008 y el 1 de julio de 2013, según el Instituto Nacional de Estadística (INE). Los datos oficiales de migraciones indican que en los años que coinciden con la crisis se marcharon 2.186.795 personas, de las cuales 1.924.714 eran extranjeras (88,01 %) y 262.081 españoles (11,98%). Esto es el equivalente al 0,6% de la población española y al 36,75% de la extranjera. Pero, según el propio INE, estos datos infrarrepresentan la realidad. De hecho, otros estudios muestran cifras bien distintas. Una investigación de cálculos de Amparo González-Ferrer (2013) nos enseña que se han marchado 700.000 españoles, mientras que Carmen González Enríquez (2012) estima que hay 40.000 emigrantes nuevos entre los nacidos en España que han emigrado y los que han retornado desde 2009.

Desde que empezó la crisis, la emigración española se ha dirigido fundamentalmente a otros países de la Unión Europea. Al contrario de lo que se imagina, Alemania (con 19.462 emigrantes) no es el destino preferido, sino el Reino Unido, donde han emigrado 30.779 españoles según los datos del INE (de 2008 a 2013), y hasta 112.980 según fuentes oficiales del propio Gobierno británico¹.

No obstante, cabe recordar que según los datos del INE la emigración de la crisis es principalmente la salida de extranjeros nacionalizados que llegaron durante los años de bonanza económica y que ahora vuelven a sus países de origen o prueban fortuna en otros destinos. En torno a las cifras ha habido en cualquier caso mucha confusión. Parte de esta proviene de que las cifras sobre españoles emigrados que se han manejado con carácter público incluían a los inmigrantes con nacionalidad española, particularmente latinoamericanos, que habrían retornado a sus países de origen o se habrían desplazado a otros países. El análisis detenido de las fuentes de datos existentes, como el realizado por Carmen González (2012) en el que distingue, entre los que han emigrado desde el año 2009, a los autóctonos (nacidos en España) de aquellos con nacionalidad española pero nacidos en el extranjero, mostraría en primera lectura que la emigración de españoles al extranjero, si bien ha ido en aumento en los últimos años, no arroja cifras significativas, y tampoco hay cifras oficiales sobre nivel de formación.

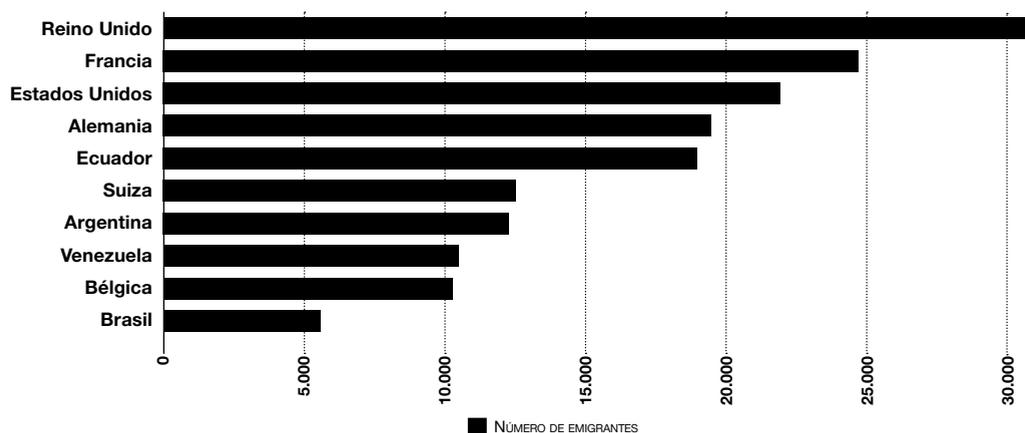
1. NI No Registrations to Adult Overseas Nationals entering the UK. Department for Work and Pensions, 2013.

FIGURA 1. Emigrantes españoles en el Reino Unido (2008 y 2012) (en miles)



Fuente: Estadística de Variaciones Residenciales, INE; NINOs, Department for Work and Pensions, 2013.

FIGURA 2. Países de destino de emigrantes españoles (2008-2013)*



*Datos hasta el 1 de julio de 2013
Fuente: Estadística de migraciones, INE.

Esta señal se ha visto ampliada por la opinión de que los que se van son los jóvenes más cualificados, con lo que ello supondría una «fuga de cerebros» para el país. La preocupación sobre este hecho aumentó cuando, en 2011, la información demográfica proporcionada por el INE señaló un descenso en las cifras de la población española y, por primera vez en más de una década, apuntó a la existencia de un saldo migratorio negativo, el cual solo en parte se explicaba por el creciente retorno de inmigrantes a su país de origen como consecuencia de la crisis económica. Dicho saldo migratorio negativo se habría mantenido en el año 2012, en el que 476.748 personas habrían emigrado al extranjero, frente a 314.358 que habrían inmigrado a España. En el caso de

los españoles, en torno a las cifras, ha habido en cualquier caso mucha confusión por las razones mencionadas.

Según Amparo González-Ferrer, en España, el porcentaje de personas de entre 24 y 34 años con educación superior es del 44% para las mujeres y del 34% para los hombres. Sabiendo que la tendencia a emigrar generalmente aumenta con el nivel de instrucción, es de esperar que la mayoría de la emigración española reciente esté compuesta por emigración cualificada. En noviembre de 2012, Carmen González publicó los primeros datos de una encuesta organizada con otros organismos de Italia, Portugal, Grecia e Irlanda para conocer el perfil de los emigrantes autóctonos tras la crisis. Un estudio reciente (González, 2013) volvía a incidir en la idea de que los jóvenes cualificados universitarios son el principal grupo protagonista de la actual emigración de españoles. Pero, como la autora apunta

NO HAY SEGURIDAD DE QUE LOS EMIGRANTES NOTIFIQUEN SUS CAMBIOS DE DIRECCIÓN O SE INSCRIBAN EN LOS RESPECTIVOS CONSULADOS

–y corrobora la investigadora Amparo González Ferrer–, ello puede deberse a la falta de fiabilidad de las fuentes de datos existentes en España, ya que no hay seguridad de que los emigrantes notifiquen sus cambios de dirección o se inscriban en los respectivos consulados, al menos al principio de su traslado al país de destino (González-Ferrer, 2013).

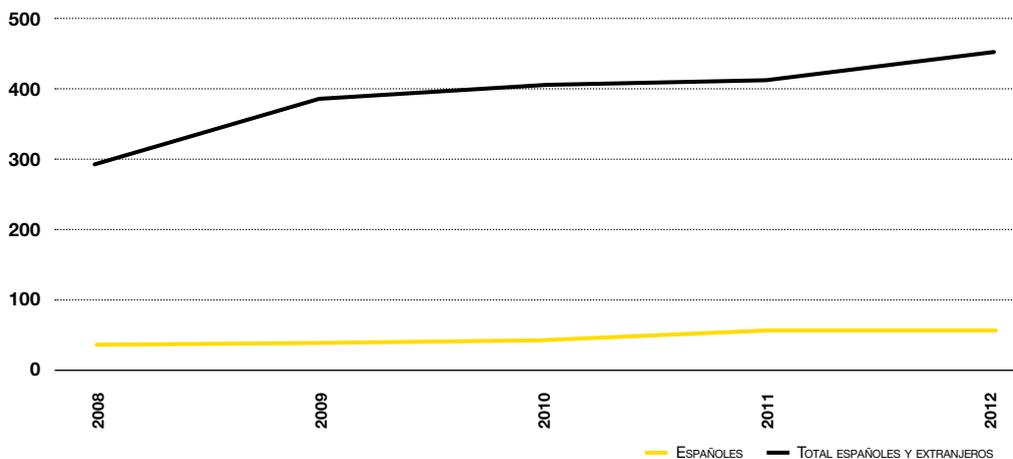
2. LOS DATOS REALES

Las fuentes que nos permiten conocer las cifras de migración hacia el extranjero son la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) y el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), ambos del INE. En los dos casos es posible diferenciar entre «nacidos en España» y «nacidos en el extranjero», lo que permite analizar por separado a los españoles autóctonos y a los inmigrantes nacionalizados. Por otra parte, el INE elabora y publica estimaciones de la población actual en las que incorpora información mensual sobre emigración e inmigración de extranjeros y españoles.

Las estadísticas del INE nos ayudan a observar una tendencia: el número de personas que emigra durante la crisis es cada año mayor. Solo en el primer semestre de 2013², el INE estima que se marcharon 259.227 habitantes, de los cuales 39.690 son españoles y 219.537 extranjeros.

2. No incluido en el siguiente gráfico por no ser un dato definitivo del año.

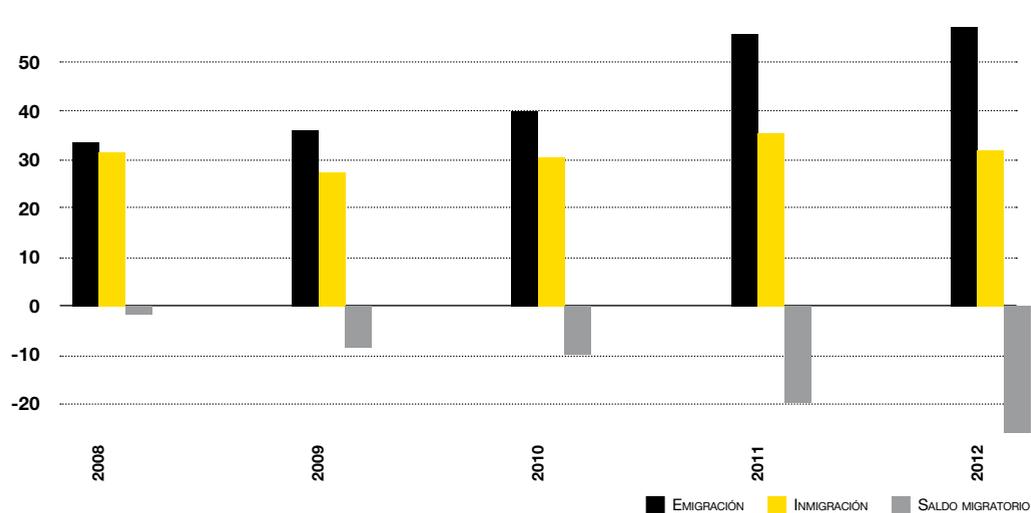
FIGURA 3. Evolución de la emigración española (2008-2012) (en miles)



Fuente: Estadística de Migraciones, INE.

El saldo migratorio, es decir, la diferencia entre los que se van (2.186.795) y los que llegan (2.162.442) es negativo desde 2008, y cada año la cifra empeora. En 2012 fue de -142.552, y en los primeros seis meses de 2013 la cifra alcanzaba ya las -124.915 personas.

FIGURA 4. Saldo migratorio de españoles (2008-2012) (en miles)

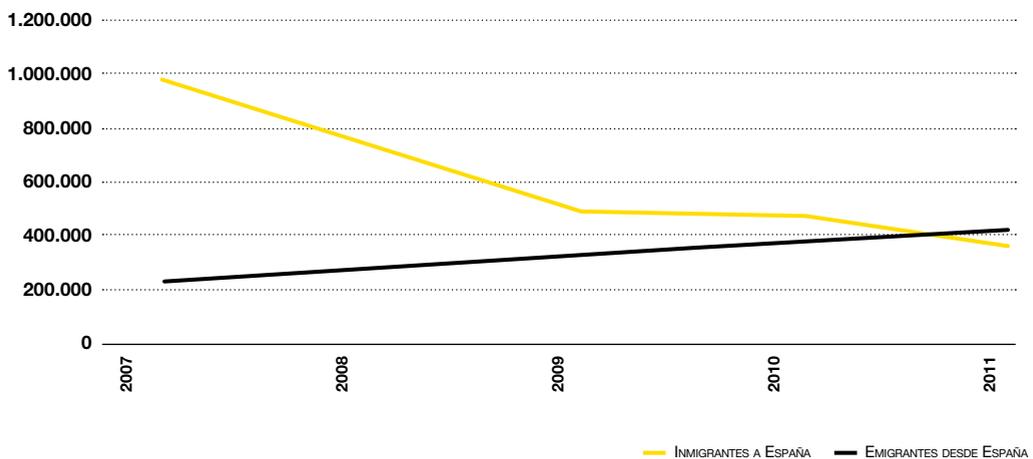


Fuente: Estadística de Migraciones, INE.

Que los inmigrantes sean los protagonistas principales de la salida migratoria desde España es consecuencia clara del desempleo. Según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del tercer trimestre del 2011, el 32,7% de los extranjeros en España en ese año estaba en paro, frente al 19,5% de los españoles. Estas cifras encubren además una gran diferencia según orígenes nacionales, con un desempleo muy superior en algunos grupos. Así, por ejemplo, el desempleo alcanza al 50% de los inmigrantes marroquíes (Colectivo Ióé, 2010). Por otra parte, el desempleo entre los inmigrantes se traduce en peores condiciones de vida que las producidas por el paro entre los autóctonos: solo una pequeña parte de los inmigrantes en desempleo ha cotizado a la Seguridad Social el tiempo suficiente como para tener derecho a cobrar el subsidio de desempleo y pocos inmigrantes cuentan en España con una red familiar con ingresos suficientes para poder ofrecerles apoyo.

Si el análisis se concentra en los emigrantes «españoles nacidos en España», la serie estadística muestra que su número está aumentando de forma continuada desde el año 2004, en plena etapa del *boom* económico y de empleo en España, lo que parece indicar que su salida tiene menos que ver con la crisis actual que con el deseo de encontrar trabajos mejor remunerados, experiencias laborales más interesantes o, simplemente, con el deseo de vivir en otro país. En cualquier caso, el número seguía siendo modesto en 2010, cuando llegó a 26.675 personas. Sin embargo, como veremos más adelante, estas cifras se han duplicado en 2013, y su incremento ahora sí está directamente relacionado con la falta de empleo en España.

FIGURA 5. Evolución de los flujos de inmigración a España y emigración desde España (2007-2011)



Fuente: Estadísticas de Variaciones Residenciales y Estimación de Población Anual, INE.

El punto de inflexión tuvo lugar, según el INE, en 2011. El dato concitó inmediatamente la atención de los medios de comunicación; había una poderosa razón en ello, ya que tal dato parecía apuntar a una realidad nueva: no solo que hubiera un mayor flujo de salida que de entrada de migrantes, sino a la posible emergencia de una migración de españoles, superior en número y con una característica cualitativa diferencial, también, respecto de fases migratorias anteriores, dado que se trataría fundamentalmente de jóvenes bien formados. A esto se le podría añadir, incluso, un tercer elemento preocupante: podríamos no estar ante ese flujo de ida y vuelta característico de muchos jóvenes profesionales que esperan enriquecer su currículum en el extranjero para optar, a su regreso, a un mejor empleo en España, a menos que se tomen medidas por parte de las administraciones públicas, de políticas de atracción de retorno, en coordinación con centros públicos, universidades y el sector empresarial.

FIGURA 6. Número de españoles de ambos sexos que han emigrado (2008-primer semestre de 2013)

2008	2009	2010	2011	2012	2013 (SEMESTRE 1)
33.505	35.990	40.157	55.472	57.267	39.690

Fuente: INE.

Un aumento de 7.000 personas en dos años no parecería justificar una alarma migratoria, sobre todo cuando el número de extranjeros que ha emigrado de España en ese período es mucho mayor. El aumento de las cifras del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) se debe en su mayoría a los países de América Latina, por la combinación de la migración de retorno de inmigrantes que se han nacionalizado en España y el efecto de los inmigrantes que se han acogido a la Ley de Memoria Histórica³.

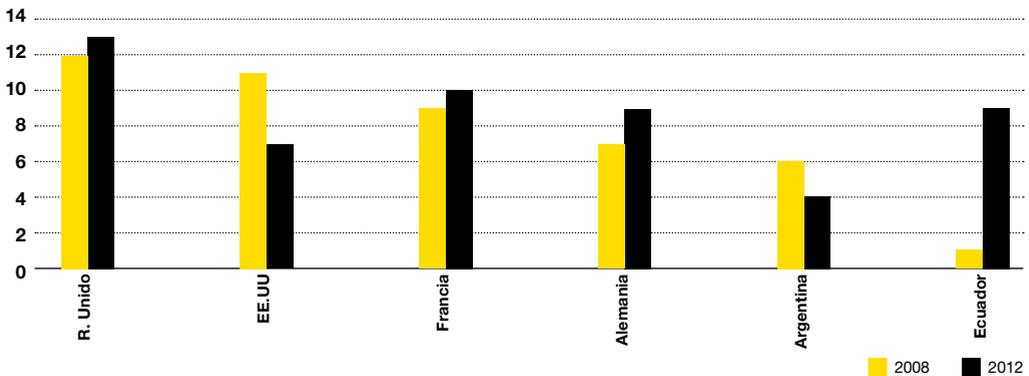
Podría estar ocurriendo que los registros estadísticos (el Padrón y el PERE) no reflejasen el movimiento de salida en su magnitud real porque los españoles que emigran tienen pocos incentivos para darse de baja en el Padrón en España o para darse de alta en el Consulado del país de destino. Habrá que esperar al Censo, ahora en elaboración, para comprobarlo, pero esta duda no puede sustentar una alarma que confunde la migración de retorno con las salidas de españoles autóctonos.

3. Véase: <http://leymemoria.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/LeyMemoria/es/inicio>

3. RASGOS DE AQUELLOS QUE EMIGRAN

El colectivo de los migrantes cualificados está caracterizado por una cierta invisibilidad, tanto a nivel internacional como nacional, siendo muy pocos los países que disponen de un registro de sus profesionales cualificados residiendo en el exterior o prestando sus servicios para empresas o instituciones extranjeras. España, a consecuencia de la actual coyuntura económica y del agotamiento de su modelo productivo, está sufriendo una descapitalización profesional de la que se desconoce en gran medida su dimensión e implicaciones por las razones anteriormente indicadas. Se tienen, sin embargo, algunos datos generales. En este sentido, «son los profesionales españoles de las áreas de sanidad (preferentemente médicos, enfermeros y fisioterapeutas), arquitectura e ingeniería (principalmente ingenieros superiores industriales, mecánicos, electrónicos, aeronáuticos, informáticos, de obras públicas, especialistas en TIC) los que están experimentando una mayor demanda internacional» (Díaz, 2012). A ellos habría que añadir los perfiles científicos e investigadores que, con una trayectoria emigratoria de más larga data, continúan su éxodo profesional también en la actualidad. En lo que al país de destino de los profesionales se refiere, «razones de proximidad cultural, geográfica y lingüística siguen determinando la elección de los profesionales españoles» (ibídem). Así, como grandes áreas de destino de los profesionales españoles se encuentran la Unión Europea y el continente americano.

FIGURA 7. Cambios en los destinos de la emigración española (2008-2012)



Fuente: Estadísticas de Variaciones Residenciales, INE, varios años.

Entre las necesidades no satisfechas de tipo económico o de desarrollo de la propia carrera profesional, «las más relevantes observables en el caso español son la necesidad de un puesto de trabajo (los ingenieros, arquitectos y otros profesionales de la construcción sufren en la actuali-

dad tasas de desempleo de entre el 10 y el 40 por ciento), o la expectativa del desarrollo de una carrera profesional estable (principal razón determinante de la movilidad internacional de investigadores y científicos), como lo demuestra un estudio realizado por la OIM en 2012» (ibidem). A estos factores pueden agregarse otros muchos de distinto tipo y de índole individual, privada, pública o social.

4. LA REALIDAD QUE EMERGE

En España se puso en marcha en el año 2010 un protocolo denominado Puentes de Colaboración Permanentes (PCP) «que establece un procedimiento de encuentro entre ofertas publicadas en países que conforman el Espacio Económico Europeo y candidatos españoles a las mismas, realizándose este proceso a través de la colaboración entre la red EURES del país que propone las ofertas y EURES España, que realiza las búsquedas de los candidatos a partir de los perfiles enviados y a través de las bases de datos de los servicios de empleo autonómicos»⁴. A través de publicaciones aparecidas en prensa⁵ y declaraciones emitidas por páginas oficiales del Gobierno⁶, se sabe que gran parte de esas ofertas publicadas para ingenieros, médicos, enfermeros y otros profesionales sanitarios, arquitectos, peritos y otros expertos del sector de la construcción, están siendo ocupadas por profesionales de nacionalidad española.

Esos datos contribuyen a apuntar algunas tendencias a partir de la información facilitada por la Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Cualificaciones, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y la Organización Médica Colegial. Por lo que se refiere a la información sobre acreditaciones concedidas a los profesionales médicos y enfermeros (generalistas) para trabajar

**EL COLECTIVO DE LOS
MIGRANTES CUALIFICADOS ESTÁ
CARACTERIZADO POR UNA
CIERTA INVISIBILIDAD, SIENDO
MUY POCOS LOS PAÍSES QUE
DISPONEN DE UN REGISTRO DE
SUS PROFESIONALES
CUALIFICADOS RESIDIENDO EN
EL EXTERIOR O PRESTANDO SUS
SERVICIOS PARA EMPRESAS O
INSTITUCIONES EXTRANJERAS**

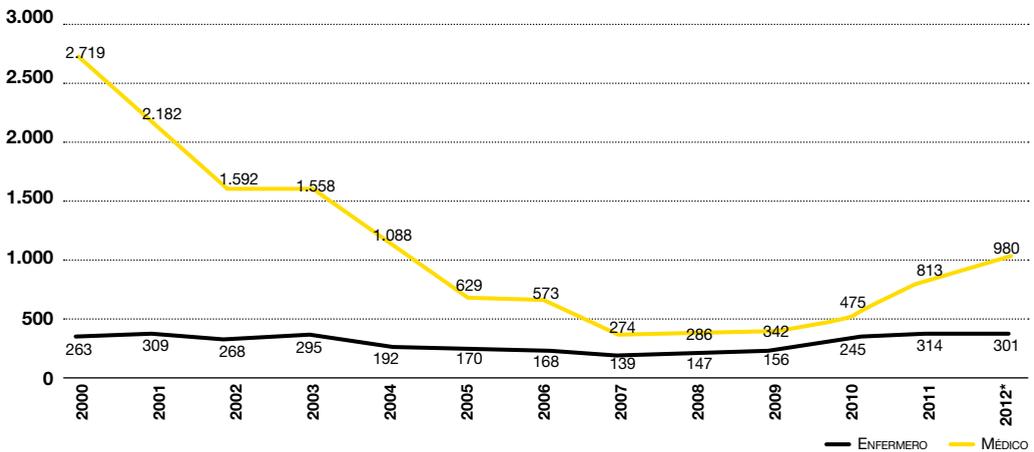
4. La red EURES es una red de los servicios públicos de empleo de los países que conforman el Espacio Económico Europeo, promovida desde la Comisión Europea para el estímulo y desarrollo de la movilidad laboral.

5. Véanse, entre otras: http://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/temadia/emigracion-mas-cualificada-60_678624.html; <http://www.abc.es/sociedad/20121127/abci-inmigracion-cualificada-espanola-alemania-201211261916.html>; <http://www.lne.es/espana/2013/09/26/emigracion-duplicado-inicio-crisis/1474596.html>

6. Véase: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/reinounido/emigracion/contenidos/datos.htm>

en el exterior, los datos permiten observar una tendencia al crecimiento desde el año 2008, especialmente pronunciada el pasado año y todo el primer semestre del año 2012.

FIGURA 8. Acreditaciones concedidas a médicos y enfermeros (2000-2012)



*Hasta 30 de junio de 2012

Fuente: Organización Médica Colegial (<http://www.cgcom.es/>)⁷.

Se puede observar a partir de estas cifras una duplicación de las acreditaciones concedidas a médicos desde el año 2008 y un incremento de casi cuatro a uno en el porcentaje de acreditaciones concedidas a enfermeros desde el año 2007 y hasta el primer semestre del presente año. De acuerdo con los datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la mayor parte de las solicitudes se presentaron para los destinos de Reino Unido, Portugal y Francia, que registraron 658, 183 y 87 peticiones respectivamente en 2011, frente a las 315, 143 y 41 del año 2008. Por su parte, las solicitudes dirigidas a ejercer en Alemania y Estados Unidos han visto también incrementado el número con 57 y 48 solicitudes respectivamente el pasado año, frente a las 17 y 24 solicitudes presentadas en el año 2008. Esta salida de profesionales sanitarios, médicos y enfermeros se produce en un contexto de demanda nacional de estas cualificaciones, tal como constata el Consejo General del Colegio de Enfermería de España (Díaz, 2012). Así pues, y a pesar de la demanda de estos especialistas en la práctica totalidad de las comunidades autónomas, de que existe una demanda internacional

7. Gráfico ubicado en Díaz Gil, 2012.

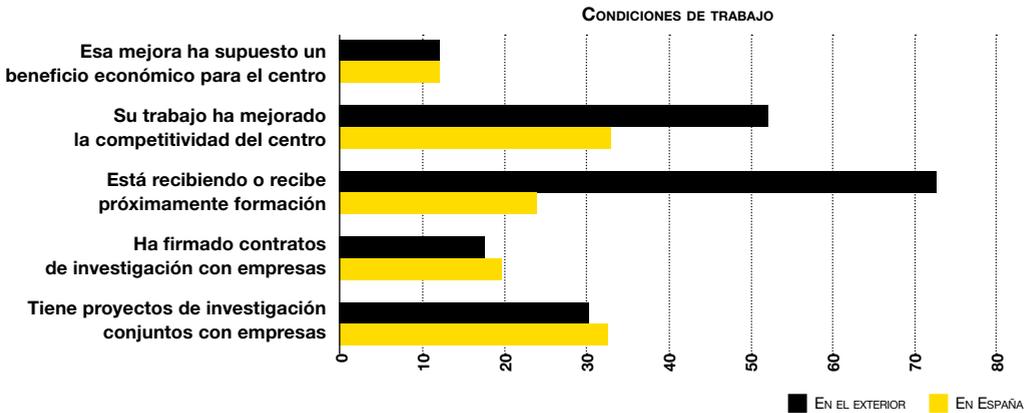
de médicos generales y especialistas y de que, como acredita la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el porcentaje de enfermeros por habitante en España es inferior a la media de los países miembros de esta organización, los titulados españoles prefieren optar por salir del país.

En lo que se refiere a las profesiones más directamente relacionadas con la construcción, como podrían ser los ingenieros, arquitectos o aparejadores, se observa asimismo un flujo continuo de salida de profesionales del territorio español. Según una encuesta realizada por la OIM en 2011, de los más de 800 profesionales del sector encuestados, al menos el 73% de ellos se planteaba emigrar debido a dos razones fundamentales: la mejora de las condiciones laborales (44%) y la alta tasa de desempleo (24%). La búsqueda de un mejor desarrollo profesional sería la tercera razón expresada (20%). De acuerdo al estudio, solo el 9% de ellos declaraba no haberse planteado nunca esta opción. Además, el 66% no se establecía un tiempo máximo de residencia en el exterior.

A partir de la información facilitada por las instituciones y organismos antes identificados y que representan los principales agentes del sistema español de ciencia e investigación, no se tiene conocimiento de la existencia de ningún tipo de registro o base de datos de investigadores y científicos españoles trabajando para centros o institutos extranjeros y residiendo en el exterior. La única información en este sentido es la que proporcionan los diferentes organismos que ofrecen becas o ayudas a la formación en el extranjero y que, no obstante, no realizan un seguimiento de la trayectoria profesional de esos investigadores. El informe INNOVACEF, que se realiza con periodicidad anual desde el año 2005 a través de la colaboración de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA), el Centro de Estudios Financieros, la Federación de Jóvenes Investigadores-Precarios, el Colegio Oficial de Físicos y la Fundación Universidad-Empresa, constituye la herramienta principal para tomar el pulso de la situación profesional de los investigadores españoles residentes en España y en el exterior⁸. Junto a los salarios, la mejora de las condiciones laborales en general y el desarrollo de una mejor carrera profesional, cuestiones relativas al mayor reconocimiento social se añaden a las principales razones que motivan su salida de España. Además, a partir del resultado del informe se observa cómo las oportunidades de formación de los que desempeñan una actividad en el exterior triplican las de los investigadores que trabajan en España (71% frente a 31%).

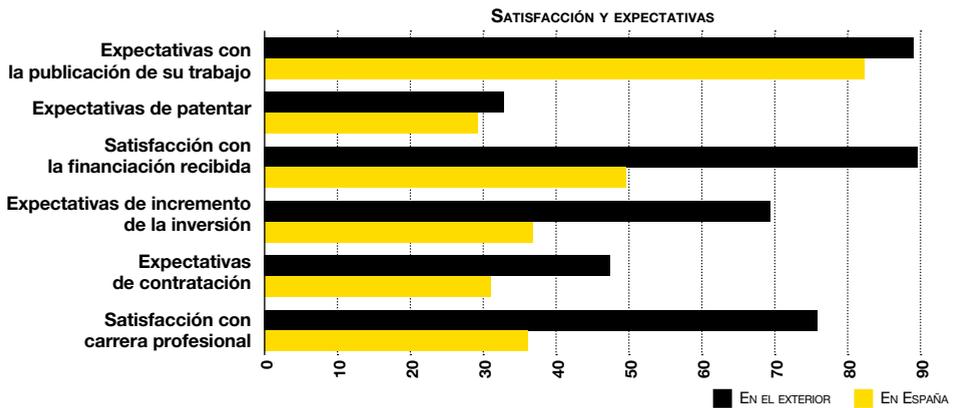
8. Véase: <http://www.cef.es/informe-innovacef-2011-jovenes-investigadores.html>

FIGURA 9. Percepción de los investigadores españoles de las condiciones de trabajo en España y en el exterior



Fuente: Informe INNOVACEF 2011.

FIGURA 10. Satisfacción y expectativas profesionales de los investigadores españoles en España y en el exterior



Fuente: Informe INNOVACEF 2011.

A modo de resumen, conviene hacer algunas precisiones. Por un lado, una gran parte de los españoles que hoy salen del territorio español coinciden con esos protagonistas de los movimientos migratorios de entrada, condicionados por la difícil situación económica española y la ola de crecimiento por la que atraviesan otras zonas del mundo. Por otro lado, el hecho de que algunos miles de jóvenes españoles encuentren trabajo en otros países de la Unión Europea puede ser también una buena noticia, porque ese trabajo fuera de nuestras fronteras es especialmente enriquecedor en

términos de aprendizaje y de establecimiento de redes y esa movilidad laboral contribuye a formar valiosas experiencias vitales y profesionales que en definitiva benefician a sus protagonistas y al país en conjunto. Por último, esa movilidad laboral intraeuropea «favorece al conjunto de Europa, cuyas instituciones intentan desde hace tiempo crear un auténtico mercado laboral interno, por ahora todavía muy débil y desestructurado» (González, 2012). Sin embargo, tenemos que señalar que no existen incentivos para que los migrantes informen del cambio de país de residencia, ni instrumentos apropiados hasta la fecha, por parte de la Administración, que permitan recabar información sobre estos desplazamientos, ni que posibiliten los contactos entre las ofertas de trabajo en España y los posibles aspirantes a las mismas residentes en otros países. Seguramente muchas empresas españolas estarían muy interesadas en contratar a personas con experiencia en el exterior.

5. PROPUESTAS

Una primera propuesta es la necesidad de datos reales tanto cuantitativos como cualitativos sobre emigración de españoles en los últimos años. Estos datos permitirían conocer mejor las cifras, y analizar las necesidades de la población, así como los motivos de la emigración, para poder realizar así propuestas y medidas de retorno adecuadas, con incentivos de desarrollo profesional y contrapartidas beneficiosas que generen una oferta que interese e impacte realmente sobre la intención de retorno de los profesionales.

La segunda propuesta, por las razones expuestas en el documento de referencia de la OIM (ibídem), es que esta política para las migraciones cualificadas debe ser una política integral, transversal de todos los sectores implicados, coherente con estrategias nacionales de competitividad, desarrollo, educación, empleo, inversión e investigación que, al mismo tiempo que busca satisfacer las necesidades de sus profesionales en el exterior, convierta a España en un destino atractivo a la inmigración del talento internacional.

Muchos son los tipos de medidas que se pueden impulsar para facilitar el retorno de los profesionales; entre ellas las de tipo administrativo, social, financiero, económico, fiscal o laboral. Este tipo de instrumentos han sido mayoritariamente empleados con este objetivo, y aun hoy lo son, respecto a aquellos otros destinados a facilitar o promover la colaboración de los profesionales desde el exterior.

Como tercera propuesta, habiendo quedado de manifiesto la novedad del tema, conviene mencionar las implicaciones, muchas veces analizadas, entre la migración de profesionales cualifica-

dos y el desarrollo. Así, se pretende contribuir a la reflexión sobre las fórmulas públicas que se podrían implementar a fin de evitar una descapitalización de profesionales en áreas clave de la economía y para la competitividad nacional que supondría una pérdida en términos de desarrollo para el país.

En cuarto lugar, relacionado con lo anterior, la idea que se quiere transmitir es que la reactivación económica de España se logrará, también, a través de la involucración de su capital humano.

González-Ferrer afirma que «se habla de fuga de cerebros en referencia a todos los que han salido de España estos años, pero la inmensa mayoría de los que se han ido no han sido educados en España. [Son] personas que han venido a España, se han puesto a trabajar aquí y cuando la situación ha empeorado se han marchado. Por tanto no los hemos formado. No es cierto eso de “nos hemos gastado dinero educándolos y ahora se nos van”. Eso no tiene sentido aplicado a la inmensa mayoría [de los emigrantes actuales]» (ibídem). El informe de Comisiones Obreras sobre migración también destaca «la imagen estereotipada que la prensa ha popularizado» sobre la fuga de cerebros e indica que se hace hincapié en «la idea de la salida de profesionales altamente formados, cuando ese fenómeno ya era un hecho previo a la crisis económica»⁹. En esta línea, el sociólogo Wálter Actis¹⁰ apunta que «se dice que se está yendo la “juventud maravillosa”, universitarios, que hablan dos idiomas. La impresión es que son los casos que tienen más cerca los periodistas desde su vivencia subjetiva, pero no podemos afirmar que sea la generalidad. No, también se están yendo personas de más de 40 años, con hijos pequeños. Personas que no han terminado la ESO».

6. CONCLUSIÓN

Actualmente, se puede decir que hay tantas razones para la movilidad como tipos de migraciones internacionales, pero podemos afirmar que la más significativa e influyente por el número de personas implicadas es la migración laboral. Se estima que esta migración representa un 30% de la emigración económica, y las previsiones de la OIM estiman que irá en aumento. España no es ajena a esta realidad internacional; mucho menos en tanto la coyuntura económica que desde hace unos años marca la realidad nacional –con altas tasas de desempleo, disparadas en determinados sectores profesionales y en los grupos de edad más jóvenes; ajustes presupuestarios que dejan escaso margen a la inversión en ciencia, educación e investigación; y lentas previsiones de recuperación (en este sentido, la OCDE, en su informe de perspectivas semestrales del pasado

9. Véase <http://asinosvamos.es/quienes-nos-vamos-2/>

10. Citado en <http://asinosvamos.es/quienes-nos-vamos-2/>

año, no preveía una recuperación de los niveles de desempleo del 9% en España sino hasta el año 2026)– deja poco margen de maniobra para aquellos que buscan una salida y desarrollo profesional en España.

Si bien este fenómeno de emigración de españoles se viene registrando en los últimos 5 años y ello limita, en cierta medida, tener una comprensión global, sí es una cobertura de tiempo asumible a la hora de realizar un análisis de impacto, aunque como ya hemos visto a lo largo de este artículo, los datos como inscripciones consulares, o estadísticas internas de los países, no nos aproximan a una realidad concreta. Los datos son muy complejos y a veces contradictorios. En esta línea, y para generar datos fiables que permitan contrastar de una forma más consistente la información en torno al volumen de emigración real, se podría establecer un sistema de divulgación obligatoria o un requerimiento administrativo, previo a la salida, implementado por incentivos, para estimar el nivel de desplazamientos y tipos de residencias, temporales o de larga duración, en el extranjero. En cualquier caso, el mecanismo a aplicar podría apoyarse, para una mayor eficacia, en campañas presentes en medios tecnológicos tales como redes sociales en Internet o aplicaciones de móvil.

**LA MIGRACIÓN CUALIFICADA
GENERA EXTERNALIDADES E
IMPACTOS QUE VAN MUCHO MÁS
ALLÁ DE LOS Estrictamente
ECONÓMICOS**

Respecto a la migración cualificada, conviene notar que su existencia genera externalidades e impactos que van mucho más allá de los estrictamente económicos. En una situación de equilibrio internacional, donde los desplazamientos se hicieran por cuestiones de oportunidad, la movilidad internacional cualificada serviría para generar equidad y cohesión social. De hecho, el conocimiento y la experiencia adquiridos en el exterior, además del factor idioma, son un valor agregado que debiera ser tenido en cuenta en el acceso a un puesto de trabajo, tanto en el sector público como en el privado; ya que no solo mejora la competitividad empresarial, sino que promueve el intercambio de técnicas y conocimiento. Ese tipo de movilidad sería una contribución para el intercambio de conocimientos, tanto profesionales como culturales y sociales, y permitiría el beneficio de todos los actores implicados; la movilidad libre de esa mano de obra incentivaría la creación de empleos cualificados, ocasionando el impulso de la economía. Lamentablemente, ese equilibrio internacional aún no existe, y son pocos los casos de países que son considerados a la vez país de «origen» y «destino». Hoy en día, en la mayoría de los casos, suele haber países receptores y países emisores de mano de obra cualificada, y esos movimientos internacionales suelen ocurrir por las circunstancias de desigualdades sociales de los países emisores. Respecto

del país receptor, con un flujo sostenido de entrada de mano de obra cualificada vendría a aumentar las ventajas comparativas respecto de los países de origen. Respecto de los países emisores, la existencia de un «fuga» continuada de profesionales cualificados generaría un impacto negativo, a causa de la disminución de creación de empleo y desarrollo nacional y a la pérdida de capital humano, social, cultural y económico.

Por otro lado, cabe destacar el importante papel que la diáspora puede ir adquiriendo, y de hecho así se ha demostrado en muchos países del mundo, tanto por sus contribuciones financieras como sociales, en el mejor desarrollo del país. La diáspora crea puentes en beneficio mutuo, se debe involucrar en el desarrollo del país tanto si se produce un retorno al país de origen, como contribuyendo al desarrollo desde el exterior, y es necesario crear un marco para su participación y empoderamiento en lo que se refiere a compartir y transferir recursos económicos y de conocimiento.

Sopesando estas circunstancias y la actual coyuntura económica de España, se considera imprescindible un ejercicio reflexivo de racionalidad y solidaridad para invertir la situación vigente hacia una situación de progreso donde cada movimiento de salida suponga un incremento en términos de desarrollo y crecimiento y mejora de la calidad de vida de las personas. En resumen, se hace necesario tomar distancia de la urgencia de los asuntos inmediatos para enfocarnos en los asuntos a medio y largo plazo. Finalmente, se percibe que la promoción de este tipo de reflexión, en un momento como el que atraviesa España, nos permitiría actuar conjuntamente: por un lado, se podría realizar un seguimiento de los profesionales cualificados emigrantes y, por otro, posibilitar una optimización de los desplazamientos internacionales en beneficio de todos los actores implicados, pero, principalmente, de las personas involucradas.

Es importante concluir que debemos trabajar para que las personas puedan ejercer con libertad el derecho a migrar o no migrar, y no se vean abocadas a tomar una decisión en la que la elección no sea posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alaminos, Antonio; Albert, María Carmen y Santacreu, Óscar. «La movilidad social de los emigrantes españoles en Europa». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 129 (2010).

Alba, Susana; Fernández, Ana y Martínez, Ubaldo. «Crisis Económica y Nuevo Panorama Migratorio en España». *Colección Estudios*, n.º 65 (junio 2013), (en línea)

<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio65.pdf>

Colectivo Ió. «El impacto de la crisis económica en la situación laboral de los inmigrantes marroquíes en España». *Notas Socioeconómicas de Casa Árabe*, nº 11/2010 (2010), (en línea) <http://www.casaarabe-ieam.es>

Díaz Gil, Ana. *La Emigración de Profesionales Cualificados: Una Reflexión sobre las Oportunidades de Desarrollo*. Madrid: OIM, 2012.

Dumont, Jean-Christophe; Spielvogel, Gilles y Widmaier, Sarah. «International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: An Extended Profile». *OCDE Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 114 (2010), (en línea) <http://www.oecd.org/els/mig/46535333.pdf>

González Enríquez, Carmen. *¿Emigran los españoles?* Real Instituto Elcano, 2013, (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2013-gonzalez-enriquez-emigran-los-espanoles

– La emigración desde España, una migración de retorno. Real Instituto Elcano, 2012, (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari4-2012

González-Ferrer, Amparo. *La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no*. Fundación Alternativas, 2013

LA INMIGRACIÓN POR MOTIVOS FAMILIARES DURANTE LA CRISIS

Esta investigación se encuadra dentro de las actividades realizadas en el marco de las actividades del Proyecto *Families and Societies* (n.º 320116) financiado por la Unión Europea dentro de su VII Programa Marco.

Amparo González-Ferrer

Científica titular, Instituto de Economía, Geografía y Demografía del Centro Superior de Investigaciones Científicas (IEGD-CSIC)

amparo.gonzalez@cchs.csic.es

1. Introducción

2. El punto de partida: la inmigración vinculada a la reagrupación justo antes de la crisis

3. De las palabras a los hechos: modificaciones en el régimen legal de la reagrupación familiar durante la crisis

4. De los hechos a las cifras: tamaño y composición de los flujos por motivos familiares durante la crisis

4.1. Endurecimiento de los requisitos y caída de las autorizaciones por reagrupación

4.2. Cambios en la composición de los flujos, nacionalidad del reagrupante y parentesco

4.3. Duración de las autorizaciones expedidas por reagrupación familiar

5. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

reagrupación familiar, política de inmigración, menores, cónyuges, ascendientes

KEY WORDS

family reunification, immigration policy, minors, spouses, progenitors

RESUMEN

La crisis ha reducido las entradas por reagrupación familiar debido a un aumento de las denegaciones y una caída de las solicitudes derivada de las dificultades económicas que atraviesan los inmigrantes y el endurecimiento de los requisitos legales. Esta caída corresponde casi en exclusiva a los no-comunitarios, para los comunitarios apenas se ha producido variación. Las diferencias entre ambos cualitativas: los comunitarios reagrupan mayoritariamente a sus cónyuges y ascendientes, mientras que los no comunitarios reagrupan sobre todo a descendientes. Por último, la mayor precariedad legal de los reagrupados por régimen general se refleja también en autorizaciones de muy corta duración y sometidas a requisitos económicos de renovación más exigentes, lo que amenaza con complicar más aún la vida de las familias reagrupadas.

ABSTRACT

The crisis has seen a downturn in the figures for entry by way of family reunification owing to an increase in the number of requests that are turned down and fewer applications because of economic difficulties affecting immigrants, and a tightening of legal requirements. This downtrend almost exclusively applies to non-EU nationals, while there has been very little change for EU nationals. The differences between the two groups are also qualitative: EU nationals mainly regroup with spouses and progenitors, while non-EU nationals tend to regroup with progeny. Finally, the greater legal vulnerability of reunified groups is also reflected in very short-term authorisations subject to more demanding economic requirements for renovation. This situation threatens to complicate even more the lives of reunified families.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el comienzo de la crisis la llegada de población extranjera a España se ha reducido desde casi 600.000 entradas en 2008 hasta tan solo 280.000 en 2012. Teniendo en cuenta las escasísimas posibilidades de empleo que ofrece nuestra economía, es muy probable que la mayor parte de estas llegadas estén vinculadas a vías de acceso que no exigen ni contrato de trabajo ni oferta laboral previa, como la reagrupación familiar. En este documento examinaremos las principales transformaciones que han experimentado tales entradas en relación a su tamaño y composición desde que comenzara la crisis, en qué medida su evolución nos acerca o distancia de la dinámica observada en otros vecinos europeos, y si tales transformaciones son solo reflejo de los cambios en el ciclo económico o, por el contrario, las modificaciones legales aprobadas en los últimos años han contribuido también a los cambios de tendencia observados en las cifras disponibles.

2. EL PUNTO DE PARTIDA: LA INMIGRACIÓN VINCULADA A LA REAGRUPACIÓN JUSTO ANTES DE LA CRISIS

Como ya indicábamos en el *Anuario* de 2008, los extranjeros residentes en España reagruparon a sus familiares a una velocidad vertiginosa en los años del *boom* migratorio. Es por ello que, cuando la recesión empezaba a asomar, el proceso de reagrupación ya estaba muy avanzado, en especial con respecto a los cónyuges (González-Ferrer, 2008). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI), el 39% de los extranjeros no-comunitarios menores de 55 años que vivían en España en 2007 no estaban casados. Del resto, los casados, el 10% estaba ya separado, divorciado o viudo, y aproximadamente el 13% habría contraído matrimonio después de llegar a España con alguien que ya residía aquí, español o extranjero. De entre todos los demás –casados antes de venir y que seguían casados en 2007– solo el 20% no convivía aún con su cónyuge en España. Dicho de otro modo, el 80% de los inmigrantes no comunitarios que eran potenciales reagrupantes de un cónyuge en 2007, ya convivían con dicho cónyuge en dicha fecha (calculado a partir de la cifras de González-Ferrer, 2011a y 2011b). Con respecto a los hijos, la misma encuesta indicaba que el 60% de los hijos menores de 18 años de los extranjeros en España ya había sido reagrupado por entonces, porcentaje que se elevaba hasta el 80% para los comunitarios de la UE-15 o al 70% entre los rumanos, de llegada mucho más reciente; pero apenas llegaba al 55% entre los ecuatorianos (González-Ferrer, 2011b).

Estas reagrupaciones se produjeron en muchos casos al margen del procedimiento legalmente establecido para ello, sobre todo en el caso de los cónyuges. Ello debilitaba mucho el signi-

ficado real de las estadísticas sobre autorizaciones de residencia concedidas por reagrupación familiar, que no incluían la mayor parte de la migración que se producía vinculada a la familia. Sin embargo, con la reducción sustancial de la demanda de mano de obra desde 2008, los incentivos para la reagrupación de facto se han reducido sustancialmente. Por ello, es muy probable que las cifras de autorizaciones por motivos familiares sean ahora un indicador mucho más cercano a la realidad de los flujos vinculados a la posesión de parientes cercanos en España.

TABLA 1. Situación de los extranjeros no comunitarios de entre 16 y 55 años respecto a la reagrupación del cónyuge (2007)

	Núm.	%
Pendiente de reagrupar	418	13
Reagrupante	379	12
Reagrupado/a	453	14
Migración en pareja	985	30
Importador/a potencial	232	7
Importador	234	7
Importado/a	276	8
Reagrupado por nacido en España	307	9
Total	3.284	100

Fuente: ENI 2007. Porcentajes ponderados. Adaptado de González-Ferrer (2011b).

De hecho, las cifras de solicitudes y autorizaciones por reagrupación explotadas por Domingo *et al.* (2010) para la provincia de Barcelona contenían claros indicios del cambio de ciclo ya en 2008. Desde la segunda mitad del año, se aprecia una evidente caída de las solicitudes y, además, la Administración da claras señales de mayor exigencia en el examen de los expedientes. En primer lugar, se duplican las denegaciones, que tienden a concentrarse de modo especial entre los ascendientes por debajo de 65 años y entre los hijos a punto de alcanzar la mayoría de edad, todos ellos percibidos ahora como candidatos al desempleo. Y, en segundo lugar, aumenta el porcentaje de solicitudes concedidas pero no efectuadas, en multitud de ocasiones porque los consulados no concedían el visado en plazo o, incluso, volvían a evaluar requisitos que ya habían sido dados por acreditados en España.

3. DE LAS PALABRAS A LOS HECHOS: MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR DURANTE LA CRISIS

Los indicios de cambio de ciclo en las cifras casan perfectamente con el cambio de tono en el discurso que se venía fraguando tanto a nivel europeo como dentro del propio Gobierno español desde finales de 2007. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, adoptado durante la presidencia francesa de la Unión en septiembre de 2008, insistió una vez más en materia de reagrupación familiar en la conveniencia de que cada Estado miembro revisara su legislación nacional, reconsiderando un posible endurecimiento de sus requisitos, tomando en cuenta la propia capacidad de acogida del Estado, así como la capacidad de las familias de integrarse, evaluada en función de sus recursos y alojamiento y, por ejemplo, su conocimiento del idioma del país (apartado I.d.)¹.

Ello pone de manifiesto que el giro claramente restrictivo que se desprendía de las declaraciones del ministro de Trabajo e Inmigración Celestino Corbacho unos meses antes, cuando afirmó públicamente que con la normativa vigente en España un inmigrante podía «reagrupar a una media de siete u ocho personas, contando a su cónyuge, a sus hijos y los ascendientes de ambos», lo que implicaría «problemas para sostener las prestaciones sociales a la población en su conjunto»², y que parecía enmarcarse en una oleada restrictiva de más amplio alcance. Aunque tales declaraciones nunca fueron acompañadas de ningún documento técnico con cifras y estimaciones que lo avalaran, los aires restrictivos se fueron imponiendo y así lo reflejarían, primero, las modificaciones introducidas en el régimen de la reagrupación familiar por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que reformó la Ley de Extranjería, y que se acentuarían con el desarrollo reglamentario realizado posteriormente mediante Real Decreto (RD) 557/2011, de 20 de abril, que modificó el reglamento en 2011.

La Ley de 2009 acota los beneficiarios de la reagrupación de forma mucho más estricta que antes. Es cierto que se admite expresamente junto al cónyuge a la pareja de hecho, esté registrada o no, pero frente a la normativa anterior, la reagrupación de los ascendientes se limita extraordinariamente. Solo podrán ser reagrupados ascendientes mayores de 65 años –es decir, que ya no representen potencial competencia alguna en el mercado laboral español– siempre y cuando pida su reagrupación alguien con la condición de residente de larga duración. Además es necesario probar que tales ascendientes están a cargo del solicitante, para lo cual se exige acreditar que el

1. Pacto europeo sobre Inmigración y Asilo de la Unión Europea aprobado por el Consejo de la Unión europea el 15 de octubre de 2008. Bruselas, 24 de septiembre de 2008. (En línea) <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2013440%202008%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fes%2F08%2Fst13%2Fst13440.es08.pdf>

2. Véase *El Periódico de Cataluña*, 20 de junio de 2008.

solicitante ha transferido fondos a su progenitor durante el último año que representen al menos el 51% del producto interior bruto per cápita del país de residencia de este³.

Al mismo tiempo, esa misma reforma legal introdujo otra gran novedad en materia de reagrupación, de sentido en cierto modo contrario pues, a partir de ella, se otorga a cónyuge o pareja e hijos reagrupados la posibilidad de incorporación automática al mercado de trabajo, es decir, sin necesidad de tener previamente una oferta laboral y tramitar la solicitud de una autorización de residencia y trabajo independiente. El riesgo que entraña supeditar la propia residencia a la continuidad en un empleo disuadía a muchos familiares de desarrollar su propia vida laboral. Con el nuevo texto tal impedimento desaparece, pues la autorización de residencia por reagrupación familiar de la que sean titulares el cónyuge o pareja e hijos del reagrupante les habilitará para trabajar sin necesidad de ningún otro trámite administrativo cuando alcancen la edad laboral. En pocas palabras podría decirse que la reforma operada por la Ley de 2009 en materia de reagrupación opta por limitar nuevas entradas por esta vía de acceso aunque procura, hasta cierto punto, consolidar la integración de quienes residen legalmente en España en virtud de ella.

LA REFORMA OPERADA POR LA LEY DE 2009 EN MATERIA DE REAGRUPACIÓN OPTA POR LIMITAR NUEVAS ENTRADAS POR ESTA VÍA PERO PROCURA CONSOLIDAR LA INTEGRACIÓN DE QUIENES RESIDEN LEGALMENTE EN ESPAÑA EN VIRTUD DE ELLA

Para emitir un juicio más preciso del sentido y efecto de las reformas normativas practicadas desde el inicio de la crisis en el ámbito de la reagrupación familiar es necesario atender a la letra y significado de los nuevos requisitos y procedimientos para la solicitud y/o renovación de estas autorizaciones. En dicha concreción, se introdujeron detalles de gran relevancia práctica, que en principio afectarán al tamaño de los nuevos flujos por reagrupación, al estatuto legal de los reagrupados y, por tanto, a la integración de las familias inmigrantes. Resumiremos a continuación las principales modificaciones del reglamento en cuanto a los requisitos económicos y de vivienda, la duración de las autorizaciones y su renovación, y las distinciones dentro de la población extranjera en función de la aplicabilidad o no del régimen comunitario.

3. Para que el lector pueda tener una referencia concreta, el requisito del 51% del PIB per cápita equivaldría a unos 400 euros al año si el ascendiente vive en Bolivia, unos 750 si vive en Marruecos o unos 1.100 si vive en Ecuador.

En primer lugar, el reglamento fijó por primera vez *las cantidades y formas de acreditar los «medios económicos suficientes» para reagrupar*. Para la reagrupación de una sola persona (cónyuge, pareja o hijo) deberán acreditarse unos ingresos que representen mensualmente el 150% del Indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), lo que equivalía en 2013 a unos 800 euros mensuales para dos personas, reagrupante y reagrupado. Por cada miembro adicional, unos 266 euros más, el equivalente en 2013 al 50% del IPREM. Es necesario además que exista una *perspectiva de mantenimiento de esos ingresos económicos durante el año posterior a la presentación de la solicitud*, algo que se evalúa curiosamente en función de las declaraciones pasadas de IRPF del solicitante. Se trata claramente de cantidades elevadas teniendo en cuenta el nivel salarial medio en España y la situación de empleo reinante, que además no admiten modulación geográfica pese a las notables diferencias en el coste de la vida entre provincias. Es cierto que al menos el reglamento de 2011 contempla la posibilidad de que las cuantías puedan reducirse si el reagrupable es un menor y también por razones humanitarias. Además se ha ampliado el número de personas que pueden contribuir con sus ingresos para que el reagrupante alcance el monto mínimo exigido al cónyuge o pareja del extranjero reagrupante, así como la contribución por otro familiar en línea directa en primer grado, con condición de residente en España y que conviva con este (art. 54.4 del RD 557/2011).

Para la renovación de autorizaciones de reagrupante y reagrupados se exige que el reagrupante «cuente con empleo y/o recursos económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, incluyendo la asistencia sanitaria de no estar cubierta por la Seguridad Social, en una cantidad que represente mensualmente el 100% del IPREM» (art. 61 del RD 557/2011). Esto supone, sin duda, una reducción considerable respecto a la cantidad mínima establecida para la solicitud inicial, máxime teniendo en cuenta que la cantidad requerida no se incrementa o modula en función del número de familiares reagrupados que dependan del reagrupante. Además, en el caso de las renovaciones, sí que serán computables los ingresos provenientes del sistema de asistencia social y las cantidades requeridas podrán reducirse cuando concurren circunstancias extraordinarias que lo justifiquen. Además, el extranjero podrá aportar el informe positivo sobre el esfuerzo de integración emitido por la Comunidad Autónoma de residencia como información a valorar en el caso de que no haya logrado acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos para la renovación (art. 61.7). Por tanto, no puede dudarse aquí de la firme voluntad del texto por evitar situaciones de irregularidad sobrevenida y promover, como se declara en la presentación del texto reglamentario una «cultura de la regularidad». Sin embargo, la estricta aplicación de los montos económicos en el proceso de renovaciones de autorizaciones temporales y en la transición a la residencia de larga duración puede dar lugar, y así está siendo, a la irregularidad de los hijos debido a la estricta aplicación de los nuevos montos económicos. En las renovaciones temporales se pide acreditar unos 830 euros/mes para una pareja y 260 por cada hijo; para larga

duración se piden 530 euros/mes cuando hay hijos. Cuando los padres llegaron antes y ya cumplen requisitos para solicitar la larga duración, se dan casos en los que los progenitores adquieren la larga duración pero no pueden renovar las autorizaciones de sus hijos por no poder acreditar el cumplimiento de los requisitos económicos para ellos.

En segundo lugar, también se establecieron por primera vez en el nuevo reglamento los *aspectos que debe comentar el informe de adecuación de la vivienda*: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda, número de personas que la habitan y condiciones de habitabilidad y equipamiento (art. 55.5 del RD 557/2011). Esto homogeniza el tratamiento para la acreditación del requisito anterior, aunque al no fijarse criterios mínimos sobre cada uno de ellos subsiste cierto margen de interpretación a las autoridades responsables que son las comunidades autónomas, salvo que estas deleguen en los ayuntamientos que venían realizando el trámite con anterioridad en la mayoría de los municipios.

En tercer lugar, se redefine la *duración de la autorización inicial de los familiares reagrupados*. Con anterioridad, el RD 2393/2004 establecía que la autorización inicial de residencia temporal tendría duración de un año (art. 36.2), y esa era la duración habitual de la primera tarjeta de residencia para los reagrupados a pesar de su difícil encaje con el artículo 44.3, que disponía que «las solicitudes de renovación de los familiares reagrupados se presentarán y se tramitarán conjuntamente con la del reagrupante, salvo causa que lo justifique». El nuevo reglamento elimina dicho elemento de flexibilidad y dispone que «la vigencia de la autorización de residencia de los familiares reagrupados se extenderá hasta la misma fecha que la autorización de que sea titular el reagrupante en el momento de la entrada del familiar en España» (art. 58.3). Esto implica cobertura legal para expedir tarjetas iniciales de residencia por reagrupación familiar de cualquier duración, por breve que sea, con los inconvenientes que puede suponer desde el punto de vista de gestión de la extranjería y de propia estabilidad legal del reagrupado.

Por último, otro aspecto de la regulación en materia de reagrupación que ha sufrido modificaciones importantes coincidiendo casi con el inicio de la crisis es el *tratamiento que reciben los procedimientos relativos a familiares de comunitarios*. La aprobación del RD 240/2007, de 16 de febrero⁴, marcó un giro radical en la materia. Debemos recordar que la regulación aplicable a los familiares extranjeros de personas residentes en España depende de la nacionalidad del reagrupado pero también de la del reagrupante. Si el reagrupado es no-comunitario se le aplicará: el régimen general

4. RD 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, en vigor desde el 2 de abril de 2007.

de reagrupación en la normativa de extranjería si su reagrupante también es no-comunitario, y el comunitario si su reagrupante es comunitario no-español. El cambio se introduce para el caso en el que el reagrupante es español. Con anterioridad, la regulación española había mantenido el criterio de aplicar a los extranjeros familiares de españoles el régimen aplicable a los familiares de comunitarios, aunque estos españoles no hubiesen ejercido la libre circulación⁵. Sin embargo, el RD 240/2007 introdujo en España lo que se conoce como «discriminación inversa», pues a los extranjeros no-comunitarios familiares de españoles se les aplicará desde ahora el régimen comunitario o de extranjería dependiendo de que haya ejercido o no la libre circulación. Dicho de otro modo, la modificación de 2007 perjudicó a los familiares extracomunitarios de ciudadanos españoles, cuya condición empeoraba –en cuanto a sus derechos de entrada, residencia y trabajo en España– respecto a la de los familiares extracomunitarios de otros ciudadanos de la Unión, como bien señalan

LA REGULACIÓN APLICABLE A LOS FAMILIARES EXTRANJEROS DE PERSONAS RESIDENTES EN ESPAÑA DEPENDE DE LA NACIONALIDAD DEL REAGRUPADO PERO TAMBIÉN DE LA DEL REAGRUPANTE

Rodríguez Candela y Boza (2011). Sin embargo, la

Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010 se pronunció sobre dicha cuestión para dejar sin efecto la reforma en ese aspecto, restableciendo por tanto la equiparación de los familiares de ciudadanos europeos españoles a los familiares de ciudadanos europeos no españoles⁶.

4. DE LOS HECHOS A LAS CIFRAS: TAMAÑO Y COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS POR MOTIVOS FAMILIARES DURANTE LA CRISIS

Una vez repasados los principales cambios normativos acaecidos en materia de reagrupación familiar desde el año 2007, resulta relevante determinar cuáles han sido los efectos de tales cambios, combinados con la propia crisis económica que muchas veces los inspiró. Para ello examinaremos las cifras de inmigración por motivos familiares, con especial atención a los cambios de tendencia y composición observados en ellas⁷.

5. RD 1099/1986, de 26 de Mayo; RD 776/1992, de 26 de junio; RD 737/1995, de 5 de mayo; RD 1710/1997, de 14 de noviembre, y RD 178/2003, de 14 de febrero.

6. Como señalan Rodríguez Candela y Boza (2011), la parca argumentación en la Sentencia de 1 de junio de 2010 «nos ha dejado, sin embargo, sin uno de los pronunciamientos del Tribunal Supremo que podrían resultar más interesantes con vistas al futuro, como era el de la compatibilidad de este tipo de discriminación inversa con el artículo 14 de la Constitución».

7. Es importante recordar que para los ciudadanos comunitarios que se trasladan a España no se dispone de información sobre los motivos que subyacen a su desplazamiento, por lo que el grueso de los análisis y discusiones contenidas en las páginas que siguen se refieren a la inmigración de ciudadanos no-comunitarios.

4.1. Endurecimiento de los requisitos y caída de las autorizaciones por reagrupación

Como muestra la tabla 2, en 2008 se concedieron unas 150.000 nuevas autorizaciones por reagrupación familiar, el máximo de nuestra historia. Este récord era el producto combinado del crecimiento sostenido de la población de origen inmigrante residente desde finales de los noventa y de la regularización del año 2005, gracias a la cual miles de extranjeros pudieron acreditar en los años siguientes el cumplimiento de los requisitos que les permitían solicitar la reagrupación de sus familiares más cercanos en España (un año de residencia legal previa y la posesión de una autorización de residencia renovada).

TABLA 2. Primeras autorizaciones de residencia concedidas (2002-2012)					
	TOTAL PRIMEROS PERMISOS	% VARIACIÓN ANUAL	PRIMEROS PERMISOS POR MOTIVOS FAMILIARES	% VARIACIÓN ANUAL	% PRIMEROS PERMISOS POR MOTIVOS FAMILIARES
2002	277.503		14.063		5
2003	201.875	-27	33.814	140	17
2004	258.320	28	71.532	112	28
2005	768.768	198	74.919	5	10
2006	257.541	-66	97.759	30	38
2007	324.918	26	128.161	31	39
2008	399.827	23	150.101	17	38
2009	290.813	-27	125.288	-17	43
2010	258.071	-11	132.082	5	51
2011	282.704	10	139.256	5	49
2012	223.026	-21	118.568	-15	53

Fuentes: Elaboración propia según datos de *Anuarios de Inmigración 2002-2008* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y Eurostat 2008-2012.

Como puede apreciarse en la misma tabla, desde entonces, y coincidiendo con el inicio de la crisis económica, el número de primeros permisos expedidos a extranjeros, que dan una aproximación a los flujos de entrada legal anuales han caído de forma considerable en conjunto, aproximadamente un 44% (de casi 400.000 en 2008 a 223.000 en 2012). Entre los expedidos por motivos familiares la caída también es apreciable aunque de menor intensidad, en torno a un 21%. En ambos casos se observa un estancamiento-recuperación en los años 2010 y 2011, con una recaída en 2012. La reducción observable en el número absoluto de permisos iniciales por reagrupación puede ser resultado de un aumento en las denegaciones por la imposición de requisitos más exigentes y menor margen de discrecionalidad a la hora de valorar su cumplimiento desde la entrada en vigor del nuevo reglamento. Sin embargo, es muy probable que dicha reducción

tenga que ver también con una caída en el número de solicitudes. Ante las difíciles circunstancias económicas en España, ahora son más que antes los extranjeros que, en lugar de reagrupar y establecerse por largo plazo aquí, optan por regresar a sus países de origen. Incluso entre quienes no se plantean regresar y siguen deseando reagrupar a sus familiares en España, son muchos los que saben que no cumplen los requisitos (sobre todo el de medios suficientes) y, por tanto, ni siquiera presentan la solicitud. Obviamente, esa caída de la demanda de reagrupación de origen económico habría sido reforzada por el endurecimiento normativo.

Por desgracia, la falta de información sobre el número anual de solicitudes hace imposible discernir el peso respectivo de las denegaciones, por un lado, y de la caída en la demanda, por otro, en el cambio de tendencia observada. Pero existen algunos datos fragmentarios que nos dan pistas sobre ambos fenómenos. En Cataluña, por ejemplo, las solicitudes se han reducido un 54% entre 2008 –cuando ya había terminado el *boom* de las derivadas de la regularización de 2005– y 2011 –cuando ya habían entrado en vigor tanto la nueva Ley Orgánica de Extranjería (LOEx) como el nuevo reglamento–. En cambio, la proporción de denegadas y de no efectuadas (consideradas conjuntamente) sobre el número de solicitadas no había variado apenas, del 26,4% de 2008 al 29% de 2011⁸.

TABLA 3. Solicitudes realizadas, concedidas y efectuadas en Cataluña (2006-2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Solicitudes	33.190	40.877	32.357	19.556	18.930	14.834
Concesiones (efectuadas)	26.370	33.119	23.803	14.990	n/d	10.533
Tasa de concesión	79,5	81,0	73,6	76,7		71,0
Porcentaje denegadas más no-efectuadas sobre total solicitadas	20,5	19,0	26,4	23,3		29,0

Fuente: Elaboración propia según datos de Domingo et al. (2013) y Delegación del Gobierno en Cataluña (2012).

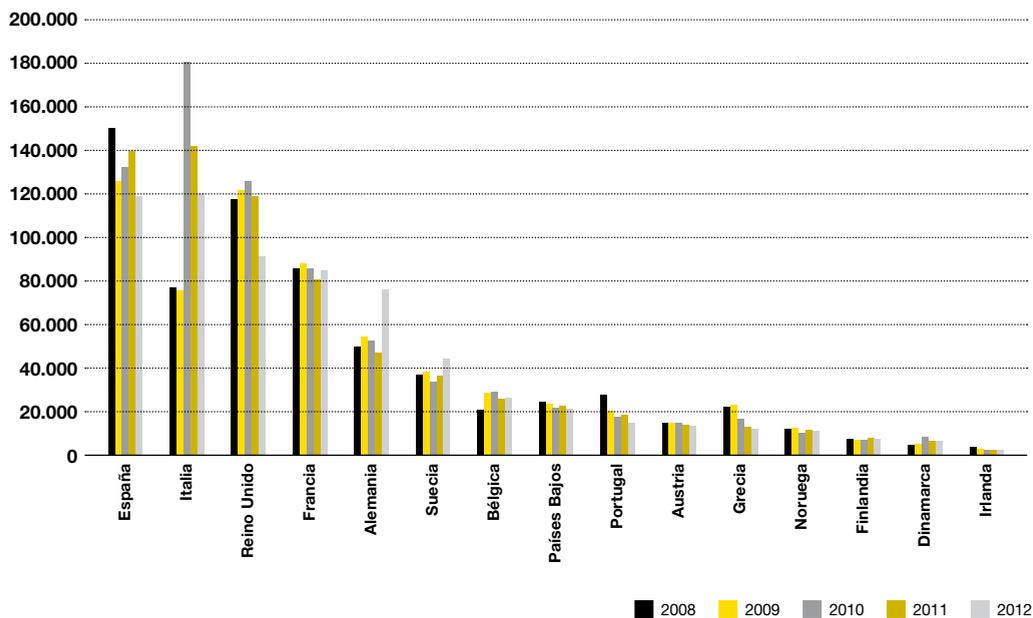
La nota de prensa de la Delegación de Gobierno en Cataluña (2012) referida a las cifras de 2011 mencionaba un porcentaje de denegaciones del 40%, pero nótese que dicho porcentaje se refiere al número de solicitudes presentadas, no al número de personas reagrupables. En la tabla se tiene en cuenta el número de personas beneficiarias para poder calcular un porcentaje más comparable al calculado para años anteriores por Domingo et al. (2013).

Salvo en 2011, el número de solicitudes se refieren a solicitudes hechas para reagrupar a diferentes personas o, dicho de otro modo, al número de potenciales reagrupados, y el número de concesiones se refiere a las reagrupaciones aceptadas y efectuadas. En 2011, las concesiones incluyen también las que no se habían efectuado aún en junio de 2012 (fecha de la nota de prensa).

En términos comparados, y pese a la reciente caída de solicitudes y concesiones de permisos de este tipo, España sigue ocupando junto a Italia el primer puesto en número de primeros permisos expedidos anualmente por reagrupación en la UE, como se observa en la figura 1. Nos siguen a bastante distancia otros grandes destinos europeos como Reino Unido, Francia o Alemania.

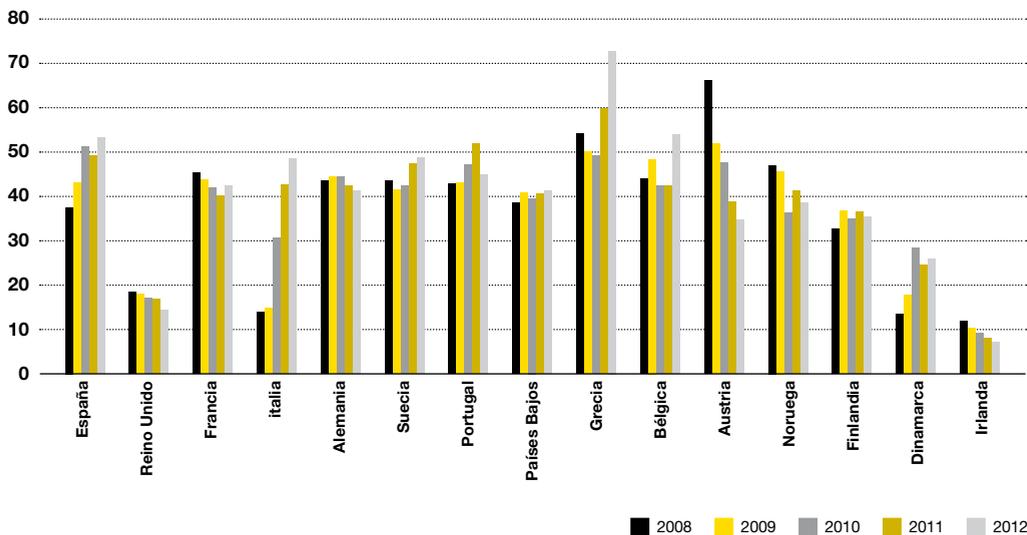
⁸ De todos modos, hay que tener en cuenta que los datos de 2011 no son perfectamente comparables pues apenas se contabilizan aun en las cifras disponibles las no efectuadas, que harían aumentar el porcentaje final.

FIGURA 1. Primeras autorizaciones de residencia por motivos familiares por país y año (2008-2012)



Fuente: Eurostat 2013.

FIGURA 2. Porcentaje de primeros permisos concedidos por motivos familiares sobre total de primeros permisos concedidos (2008-2012)



Fuente: Eurostat 2013.

En términos relativos, el peso de la reagrupación familiar sobre el conjunto de primeros permisos expedidos cada año ha pasado en España del 39% en 2007 al 53% en 2012, mientras que en la mayoría de países de nuestro entorno o ha permanecido estable (Alemania, Francia, Países Bajos, Reino Unido) o, incluso, se ha reducido (Austria, Noruega, Irlanda), como muestra la figura 2.

Las diferencias tanto en términos absolutos como relativos de la reagrupación familiar en España durante la crisis tiene que ver principalmente con dos motivos: uno, la distinta secuencia histórica de los flujos, mucho más recientes en España; y dos, la mayor caída de los flujos estrictamente laborales hacia España que hacia otros países por la intensidad de la crisis y sus efectos sobre el empleo que, automáticamente, implican un incremento del peso relativo de la reagrupación. De hecho, esto es coherente con el hecho de que precisamente sean Italia y Grecia los únicos que han experimentado durante la crisis un incremento del peso relativo de la reagrupación familiar superior al de España.

4.2. Cambios en la composición de los flujos, nacionalidad del reagrupante y parentesco

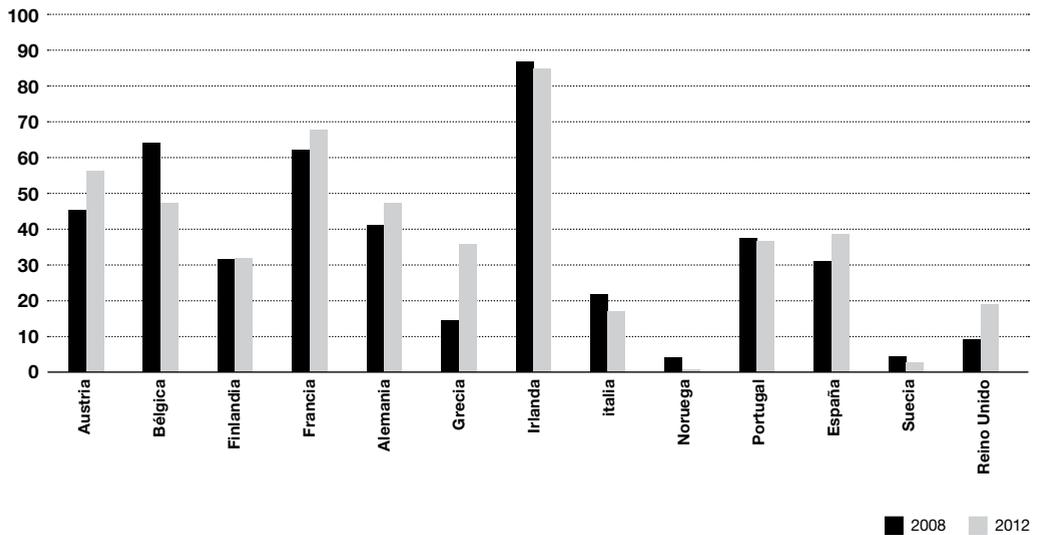
Dentro de esos primeros permisos concedidos por motivos familiares a extranjeros no-comunitarios, hay quienes se reagrupan con otros extranjeros que tampoco son comunitarios, y hay quienes lo hacen con ciudadanos de la UE, incluidos los españoles. La distinción es de máxima importancia porque a unos y otros les corresponden requisitos, procedimientos y derechos distintos. Y por tanto, la lectura de las cifras y el examen de la mayor o menor eficacia de la normativa vigente ha de hacerse teniendo en cuenta qué cifras miramos y para medir qué.

Desde 2008, el porcentaje de primeras autorizaciones para no-comunitarios por motivos familiares que corresponden a solicitantes emparentados con ciudadanos comunitarios, incluyendo a los nacionales españoles, ha aumentado casi diez puntos, como muestra la figura 3⁹. Semejante incremento, que se encuadra en una tendencia general en toda Europa a la que solo parecen escapar de momento Bélgica e Italia, refleja en el caso de España indirectamente dos fenómenos principales. En primer lugar, el incremento de matrimonios y parejas mixtas entre extranjeros y españoles –constituidos sobre todo en España pero también fuera– y que dan lugar a la reagrupación de cónyuges y parejas de hecho extracomunitarias por parte de nuestros nacionales. Y, en segundo lugar, y sobre todo, el notable incremento de las naturalizaciones de extranjeros por residencia en España que, ahora, al reagrupar a sus familiares contarán como reagrupaciones

⁹ Téngase en cuenta que las cifras de la figura no tienen en cuenta si a los reagrupados se les aplica el régimen comunitario o el de extranjería, sino que se clasifican las autorizaciones en función exclusivamente de la nacionalidad de quien los reagrupa.

practicadas por españoles y, por tanto, obviamente, por comunitarios. Desde 2010, cada año más de 100.000 extranjeros residentes en nuestro país han recibido la nacionalidad española; cualquiera de los familiares extracomunitarios que ellos reagrupen pasarán a engrosar las cifras que estamos comentando.

FIGURA 3. Porcentaje de primeras autorizaciones por motivos familiares concedidas a nacionales de terceros países cuyo reagrupante es ciudadano comunitario (2008 y 2012)



Fuente: Eurostat 2013.

Resumiendo, pues, la evolución de las entradas de ciudadanos no comunitarios en España por reagrupación familiar muestra una ligera caída, menor que la correspondiente al conjunto de los flujos, desde que se iniciara la crisis. Pero quizás lo más relevante no es solo la variación en el tamaño de estos flujos sino también los cambios en su naturaleza y composición. Las cifras disponibles indican que la presencia de extracomunitarios reagrupados por comunitarios residentes en España, en su mayoría españoles, ha aumentado casi diez puntos durante la crisis. Dicho de otro modo, las reagrupaciones practicadas por extranjeros en sentido estricto han caído, y mucho, pero esto se aprecia poco en las cifras globales porque las reagrupaciones de extracomunitarios practicadas por españoles (lo sean por nacimiento o lo sean por reciente adquisición) lo han hecho en mucho menor medida. Teniendo en cuenta que, desde la reforma de 2007, a los familiares extracomunitarios de españoles que no han ejercido la libre circulación dentro de la Unión antes de regresar a España no se les aplica ya el régimen comunitario sino el régimen co-

mún de extranjería, resultaría más que deseable que se pudieran desagregar las cifras no solo en función de la condición de comunitario o no del reagrupante, sino especificando también para los comunitarios cuál es su nacionalidad (española o no), pues su estatuto jurídico será muy distinto en función de ella.

Los datos deberían revelar también algún cambio de tendencia en cuanto al peso relativo de los diferentes parientes en las llegadas recientes por reagrupación. Vimos que la reagrupación de cónyuges estaba muy avanzada ya antes de la crisis y, en menor medida, también la de descendientes. En cambio, la reagrupación de ascendientes se asumía en aumento (aunque datos claros nunca se mostraron) y, si la reforma legal y reglamentaria efectuada para este tipo de reagrupaciones surte el efecto esperado, debería haberse reducido sustancialmente; del mismo modo que debería haber aumentado algo la reagrupación de parejas de hecho, al introducirse su cuasi-homologación a los cónyuges en el reglamento de 2011. Veamos qué reflejan los datos.

En primer lugar, es necesario aclarar que de momento no se suministra información sistemática sobre el parentesco que une a cada reagrupante con sus reagrupados, en especial cuando los reagrupantes son no-comunitarios. Pese a ello disponemos de alguna información fragmentaria. En las concesiones por reagrupación expedidas de enero a mayo de 2008, según los datos suministrados por el Ministerio del Interior a la Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes (ASTI), solo el 2,6% correspondieron a ascendientes (ASTI, 2008). En 2010, una vez que la restricción legal ya estaba en vigor pero antes de la entrada en vigor del nuevo reglamento, la categoría «otros» comprendía solo el 2% de los primeros permisos por reagrupación con no-comunitarios según la información que España suministró a la Comisión Europea con motivo de la elaboración del Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE) (UE, 2011). Con estas cifras en la mano resulta difícil de entender una reforma como la ejecutada en la Ley 2/2009 pues no parece que siquiera antes de la crisis el número de solicitudes hiciera temer la potencial avalancha con la que amenazó en algún momento el ex ministro Corbacho. Y, en cualquier caso, no parece que la reforma legal variara sustancialmente el peso de las reagrupaciones de ascendientes sobre el conjunto; es decir, que las reagrupaciones de ascendientes por parte de reagrupantes no comunitarios en España se han reducido en la misma proporción, no más, que las reagrupaciones de cónyuges o descendientes, pese a la reforma legal orientada a limitarlas.

De todos modos, conviene analizar también las cifras de reagrupaciones de ascendientes extracomunitarios practicadas por ciudadanos comunitarios, incluyendo entre estos a los ciuda-

danos españoles, que representan una elevada proporción del total de los reagrupantes comunitarios¹⁰. En su caso, la situación es algo más ambigua, como comentamos en secciones anteriores: entre 2007 y 2010, la reforma efectuada por el RD 240/2007 instauraba la denominada «discriminación inversa» en España, pero la Sentencia de 1 de junio de 2010 del Tribunal Supremo restableció la situación anterior que aplica el régimen comunitario a los familiares de ciudadanos españoles. Las cifras proporcionadas por Eurostat, y que resumimos en la tabla 3, parecen reflejar de algún modo este cambio de reglas: los primeros permisos concedidos a «otros familiares» –en su inmensa mayoría ascendientes– que se han reagrupado con ciudadanos comunitarios (españoles incluidos) en España ha pasado de 300 concesiones en 2009 (aproximadamente el 1% del total), a algo más de 4.000 en 2012 (el 9% del total), a pesar de mantenerse prácticamente estable el número absoluto total de autorizaciones concedidas a familiares de comunitarios en conjunto en esos dos años.

LAS REAGRUPACIONES DE ASCENDIENTES POR PARTE DE REAGRUPANTES NO COMUNITARIOS EN ESPAÑA SE HAN REDUCIDO EN LA MISMA PROPORCIÓN, NO MÁS, QUE LAS REAGRUPACIONES DE CÓNYUGES O DESCENDIENTES

TABLA 3. Primeras autorizaciones de residencia concedidas por motivos familiares por vínculo con ciudadanos comunitarios (españoles o no) (2008-2012)

	PRIMEROS PERMISOS POR/A FAMILIARES DE COMUNITARIOS	% PRIMEROS PERMISOS POR MOTIVOS FAMILIARES POR VÍNCULO CON CIUDADANOS UE	% CÓNYUGES/PAREJAS ENTRE PRIMEROS PERMISOS A FAMILIARES UE	% HIJOS ENTRE PRIMEROS PERMISOS A FAMILIARES UE	% ASCENDIENTES ENTRE PRIMEROS PERMISOS A FAMILIARES UE
2008	46.461	31	n/d	n/d	n/d
2009	42.767	34	68,5	30,7	0,7
2010	41.794	32	73,8	24,0	2,2
2011	52.870	38	68,5	22,6	8,8
2012	45.794	39	60,8	30,1	9,0

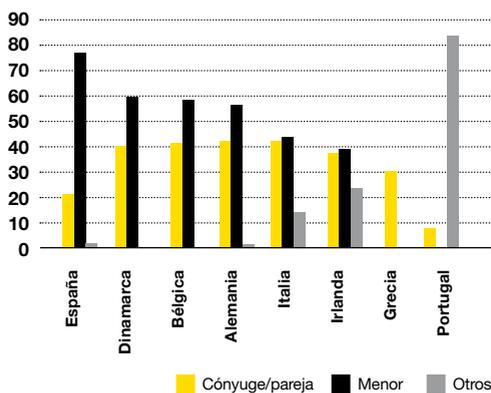
Fuentes: Elaboración propia según datos de Eurostat 2013.

10. En el informe elaborado por Domingo *et al.* (2013) a partir de los informes de vivienda realizados por el Ayuntamiento de Barcelona para acompañar las solicitudes de reagrupación familiar, se indica con claridad que los nacionalizados españoles son quienes más solicitan traer a sus ascendientes; en concreto, 6 de de cada 10 solicitudes de nacionalizados son para reagrupar ascendientes.

En definitiva, las reagrupaciones de ascendientes no comunitarios han aumentado a pesar de la reforma, pero todo el aumento se debe a reagrupaciones practicadas por ciudadanos comunitarios, muy probablemente españoles en su mayoría, lo sean por naturalización o nacimiento.

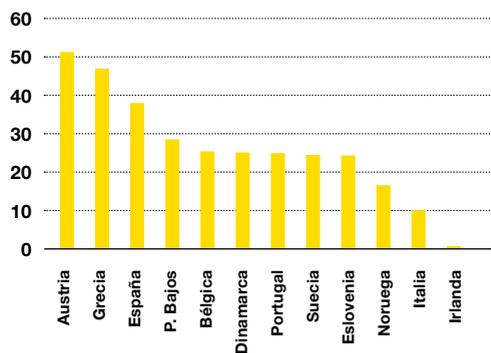
Dejando a los ascendientes aparte, que como hemos visto son una pequeña minoría incluso entre las reagrupaciones practicadas por comunitarios-españoles, la inmensa mayoría de los inmigrantes reagrupados por comunitarios son cónyuges y parejas, y descendientes. De nuevo, sin embargo, el peso relativo de ambos tipos de parientes difiere bastante según el reagrupante sea comunitario-español, o no. Si comparamos los datos de la tabla 3 y de la figura 4 podemos comprobar que, mientras los cónyuges y parejas representan entre un cuarto y dos tercios del total de extracomunitarios reagrupados por comunitarios según el año, entre los reagrupantes no comunitarios esos mismos parientes representaban apenas un 21% en 2010, único año para el que tenemos algún dato disponible. Por el contrario, el peso de los descendientes alcanza el 77% de los reagrupados por no-comunitarios pero nunca más del 31% entre los comunitarios.

FIGURA 4. Parentesco de los reagrupados con los no-comunitarios en algunos países EU-15 (2010)



Fuente: UE. «LIBRO VERDE sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea» COM (2011) 735 final

FIGURA 5. % de menores de entre 0 y 4 años en primeras autorizaciones por motivos familiares (2011)



Fuente: Eurostat 2013.

El contraste en la composición por parentesco de los reagrupados por comunitarios y no-comunitarios resulta llamativa por sí misma y en relación a lo que sabemos que ocurre en otros países de nuestro entorno, pues como puede observarse en la figura 4 no hay un solo socio europeo que se asemeje a nuestra distribución de reagrupaciones por parentesco practicadas por no

comunitarios¹¹. En primer lugar, como venimos señalando en este artículo, la mayor parte de los reagrupantes comunitarios de familiares no comunitarios son españoles. Por tanto, no es de extrañar que la reagrupación en su caso esté más vinculada a formación de parejas mixtas que a verdaderos procesos de reconstitución familiar. De hecho, los hijos de españoles son españoles a su vez y, por tanto, no necesitarían acogerse a ningún procedimiento de extranjería y nunca aparecerán contados en estas cifras. En segundo lugar, es importante entender lo que significa «primera autorización expedida por motivos familiares» en España cuando el beneficiario es un menor de edad. Las cifras de autorizaciones expedidas en nuestro país a menores extracomunitarios por reagrupación familiar practicada por sus padres no-comunitarios incluyen no solo a los hijos traídos de terceros países por padres que ya residen aquí, sino también a los hijos nacidos en España de esos padres extranjeros, porque la mayor parte de esos niños, en contra de lo que muchas veces se asume, no son españoles salvo que su padre o su madre lo sean¹². Si no tienen la nacionalidad española al nacer porque ninguno de sus padres son españoles ni pueden acogerse a alguna de las excepciones aplicables a los nacionales de ciertos países, necesitan una autorización de residencia para que su situación sea regular en España, y esa autorización se hace depender de la que tengan sus padres y se denomina y contabiliza como primera autorización expedida por reagrupación familiar.

TABLA 4. Autorizaciones por motivos familiares a menores de 0 a 4 años en España (2008-2011)

	2010	2011
1ª Autorización por motivos familiares	132.082	139.256
1ª Autorización a menores de 0-4 años	49.752	52.918
Incremento anual extranjeros nacidos en España (padrón)	42.422	34.481
Nacimientos en España de padre y madre no europeos	25.414	21.861
% sobre total de primeras autorizaciones por motivos familiares	19,2	15,7
% sobre primeras autorizaciones por motivos familiares de 0-4 años.	51,1	41,3
% sobre incremento anual de menores extranjeros nacidos en España	59,9	63,4

Fuente: Elaboración propia según datos de Padrón Municipal de Habitantes (INE); Estadística de Nacimientos (INE), y Eurostat.

Para dar una idea aproximada de la importancia de este hecho «contable», en la tabla 4 se indica que en 2010 en España nacieron 25.414 niños y niñas con dos progenitores no europeos, y en

11. En Italia, por ejemplo, que ha seguido una secuencia histórica similar en lo que a flujos de inmigración se refiere, los cónyuges y parejas representan más del 40% de las reagrupaciones; y otros parientes (excluidos los menores, cónyuges y parejas) son más del 14%.

12. Véase más sobre este aspecto de nuestra legislación y sus efectos sobre los menores en González-Ferrer (2014) y las matizaciones al mismo en Álvarez (2014).

2011 fueron 21.861. Casi todos ellos necesitaron una autorización de residencia que si sus padres pudieron conseguir se clasificaría como de «reagrupación familiar». En estos dos años, habrían supuesto entre el 16% y el 19% del total de las autorizaciones expedidas por reagrupación en España y entre el 40% y el 50% de las expedidas a menores de cuatro años. Ello da una idea de hasta qué punto aparecen «infladas» nuestras cifras anuales de reagrupaciones practicadas por no-comunitarios y, sobre todo, las de menores reagrupados. Todo lo expuesto hace mucho más precisa la terminología de Eurostat, que habla de autorizaciones por motivos familiares, y no de reagrupación familiar, como hace la normativa y estadística española, en primer lugar. Pero, además, es importante también insistir en que, precisamente por lo explicado más arriba, las cifras de primeros permisos expedidos por reagrupación familiar en España, al menos, pueden estar muy lejos de representar un buen indicador de los nuevos flujos de entrada anual por motivos familiares.

4.3. Duración de las autorizaciones expedidas por reagrupación familiar

Por último, otro aspecto de las reformas normativas en materia de reagrupación acaecidas durante la crisis era el referido a la duración de los permisos expedidos a los reagrupados. Como explicamos, ahora esas autorizaciones no serán de un año por regla general, sino seguramente más cortas, incluso de días, si son solo días el tiempo de vigencia que resta a la autorización del reagrupante cuando se emita la del reagrupado. La tabla 5 indica la duración por la que se expiden las autorizaciones iniciales de residencia familiares no comunitarios de comunitarios (españoles incluidos) y a familiares no comunitarios de no comunitarios.

Como puede apreciarse, mientras que para los familiares de comunitarios la regla era y sigue siendo obtener una tarjeta válida por un año o más, para el resto no. Por tanto, a la mayor parte de ellos no les está siendo de aplicación la norma como es obvio, entre otros motivos porque la mayoría serán parientes extracomunitarios de ciudadanos españoles que no necesitan ni poseen autorización de residencia de la que se vaya a hacer depender la duración de la autorización de sus reagrupados. Por el contrario, entre los reagrupados por no-comunitarios, según las cifras ofrecidas por Eurostat, en 2009 este fue el caso también del 75% de los reagrupados por extracomunitarios aquel año, pero de tan solo el 38% en 2012. Es más, resulta sorprendente que el 52% de las autorizaciones expedidas por este motivo en 2012 fuesen válidas por menos de 6 meses. De hecho, la duración media de las autorizaciones iniciales para reagrupados según estos datos ya se redujo sustancialmente en el año 2010, a pesar de que la norma de la que deriva el cambio de práctica, el artículo 58.3 del reglamento, no entró en vigor hasta mediados de 2011. Todo parece indicar que el cambio en la práctica administrativa se materializó ya antes de que

se aprobara la reforma, y se acentuó a partir de ella. No hace falta insistir en la carga burocrática que esta nueva situación puede suponer para las familias recién reagrupadas y, por supuesto también, para la propia administración de extranjería, y sobre todo la enorme precariedad legal que implica para los reagrupados.

TABLA 5. Primeros permisos por motivos familiares según régimen jurídico aplicable a los reagrupados y duración del permiso expedido (2009-2012)

	TOTAL	REAGRUPADO CON COMUNITARIO		REAGRUPADO CON EXTRACOMUNITARIO		
		ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	
2009	TOTAL	125.288	42.767	-	82.521	-
	12+	103.754	41.854	98	61.900	75
	6-11m	21.486	912	2	20.574	25
	3-5m	48	1	0	47	0
	TOTAL	132.082	41.794	-	90.288	-
2010	12+	76.160	39.910	95	36.250	40
	6-11m	16.744	1.193	3	15.551	17
	3-5m	39.178	691	2	38.487	43
	TOTAL	139.256	52.870	-	36.386	-
2011	12+	86.623	51.139	97	35.484	41
	6-11m	10.167	922	2	9.245	11
	3-5m	42.466	809	2	41.657	48
	TOTAL	118.568	45.794	-	72.774	-
2012	12+	71.185	43.874	96	27.311	38
	6-11m	8.606	908	2	7.698	11
	3-5m	38.777	1.012	2	37.765	52

Fuente: Eurostat 2013.

5. CONCLUSIONES

Como era de esperar, la crisis ha reducido las entradas vinculadas a la reagrupación familiar aunque, como era también esperable, dicha reducción ha sido menor que la experimentada por los flujos estrictamente laborales. Más sorprendente resulta en cambio descubrir que la caída de las reagrupaciones de familiares procedentes de terceros países ha sido también diferente en intensidad en función de la nacionalidad de los reagrupantes. De hecho, la investigación realizada para la elaboración de este capítulo indica claramente que el patrón seguido durante la crisis por la reagrupaciones

de parientes no comunitarios es muy diferente si los reagrupantes de estos son comunitarios o no. Mientras que para los primeros las cifras de reagrupaciones de familiares se han mantenido en torno a las 45.000 anuales desde 2008, el número de los familiares no-comunitarios reagrupados por reagrupantes también no-comunitarios han caído de 104.000 en el año 2008 a unas 73.000 en 2012. La mayor parte de esa reducción parece deberse a la caída en el número de solicitudes más que a un aumento de las denegaciones, pues es muy probable que los potenciales reagrupantes anticipen la dificultad añadida que tendrán para acreditar, sobre todo, el cumplimiento de los requi-

LA CRISIS HA REDUCIDO LAS ENTRADAS VINCULADAS A LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR, AUNQUE DICHA REDUCCIÓN HA SIDO MENOR QUE LA EXPERIMENTADA POR LOS FLUJOS ESTRICTAMENTE LABORALES

sitos económicos desde la reforma legislativa y reglamentaria de 2009 y 2011, respectivamente. De todos modos, la no publicación de cifras sobre las solicitudes presentadas anualmente y su respectiva tasa de éxito y rechazo dificulta en extremo la posibilidad de examinar las causas que subyacen a las variaciones en las cifras y, por tanto, también la posibilidad de evaluar de modo global el impacto de los cambios normativos ocurridos en este período.

Por otra parte, las diferencias no se restringen a las variaciones en el número anual de reagrupaciones practicadas por ciudadanos comunitarios y no comunitarios, sino que afectan también a la naturaleza de esas reagrupaciones y al estatuto jurídico y posibilidades de integración efectiva de las familias reagrupadas. En primer lugar, la mayoría de los familiares no-comunitarios reagrupados por comunitarios son cónyuges o parejas, mientras que la mayoría de los familiares reagrupados por no-comunitarios son hijos menores de edad. Esta diferencia es solo en parte real, pues en parte también es un artefacto estadístico resultante de la inclusión de las autorizaciones de residencia otorgadas a los menores extranjeros nacidos en España como menores reagrupados cuando en realidad no lo son pues han nacido aquí. En segundo lugar, los ascendientes reagrupados representan una minoría del total de familiares reagrupados tanto en el caso de los reagrupantes comunitarios como de los no-comunitarios. Sin embargo, la evolución experimentada por esta categoría de familiares es muy diferente. Mientras que los ascendientes reagrupados por no comunitarios fueron siempre una minoría, pues antes y después de la crisis no han llegado nunca a representar ni un 3% del total de solicitudes concedidas, entre los reagrupantes comunitarios las concesiones a ascendientes han pasado de representar apenas un 2% del total en 2010 a un 9% en 2012, reflejando en parte la clarificación del régimen jurídico que les es aplicable desde la Sentencia del Tribunal

Supremo de 1 de junio de 2010. La reforma legal de 2009, que endureció y mucho los requisitos para la reagrupación de los ascendientes, no ha tenido por tanto efectos fácilmente identificables en la composición de los flujos por reagrupación de no-comunitarios recibidos desde entonces. Es posible que sin dicha regulación los ascendientes reagrupados hubiesen sido más, pero en realidad no podemos descartar una cierta auto-regulación de la demanda de reagrupación por parte de los potenciales reagrupantes ante la situación económica y de empleo que afronta el país y que afecta a los extranjeros e inmigrantes con mayor crudeza que al resto.

No solo han caído más las reagrupaciones familiares practicadas por residentes no-comunitarios que las realizadas por comunitarios, y se han restringido estas cada vez más a la familia nuclear en sentido estricto, sino que además el estatuto jurídico de los reagrupados por unos y otros refleja diferencias importantes en aspectos tan cruciales como la duración media por la que se expiden las autorizaciones de los recién llegados. La precariedad legal y los riesgos de irregularidad sobrevenida que implican autorizaciones de muy corta duración y sometidas a requisitos económicos de renovación más exigentes y poco modulables amenazan con complicar más aún la vida de las familias recién reagrupadas.

En cualquier caso, y más allá de los detalles concretos, la información estadística recopilada y analizada en este capítulo ha servido para poner de manifiesto la creciente complejización de la inmigración de origen familiar y la evidente dificultad para elaborar normas con impactos diferenciados y diferenciables según sus destinatarios. Cada vez más reagrupantes son no solo ciudadanos comunitarios sino nacionales españoles, bien por adquisición reciente, bien de nacimiento. Las familias transnacionales son una realidad que muchas veces escapa tanto a los detalles de la legislación como sobre todo a la agregación estadística. Queda claro que la adecuada lectura de las cifras de flujos migratorios por reagrupación no puede hacerse ya mirando en exclusiva a la población extranjera, pues la población española influye de forma sustancial en ellas. Además la escasez de estadísticas detalladas que distingan en función de la nacionalidad del reagrupante, la duración previa de su residencia en España, el vínculo de parentesco y la edad, imposibilitan un análisis riguroso de las entradas por estos motivos, la integración tanto de reagrupantes como reagrupados y los efectos que los cambios legislativos tienen, o no, sobre todo ello.

Resulta tan sorprendente como descorazonador el escaso avance que se ha producido en este sentido desde 2008, siendo hoy mucho más detallada la información que podemos obtener a través de Eurostat que en las estadísticas publicadas por el Ministerio respecto de los flujos y *stocks* vinculados en mayor o menor medida a procesos de reagrupación familiar. Tras el revuelo causado por las declaraciones e iniciativas del ex ministro Corbacho en los albores de la

recesión, seguimos sin saber cuántos abuelos traen nuestros inmigrantes; o a cuántos hijos se les deniega la posibilidad de vivir en España con sus padres. Esta información, que tan difícil resulta de obtener, es de máxima relevancia para la planificación de políticas eficaces de extranjería, movilidad e integración de las que debería dotarse una sociedad cada día más diversa como la nuestra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ajuntament de Barcelona (2011). Consulta Comisión para Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE), (en línea) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/famreun/memberstatesregionallocalauthorities/municipality_of_barcelona_es.pdf

Alvarez, Aurelia. «Algunos de los niños de extranjeros nacidos en España son españoles». Migrarconderechos.es, 2014, (en línea) http://www.migrarconderechos.es/bibliografia/hijos_extranjeros_nacidos_espana_son_espanoles

ASTI. *La reagrupación familiar*. Madrid: ASTI, 2008, (en línea) <http://www.astimadrid.es/asti/pags/files/ACT00143.pdf>

Delegación del Gobierno en Cataluña. «Las oficinas de Extranjería de Cataluña tramitaron en 2011 un 28% menos de solicitudes de reagrupación familiar». Nota de prensa (6 de Junio de 2012).

Domingo Valls, Andreu *et al.* Memoria justificativa del Proyecto «Anàlisi socio-demogràfica del reagrupament familiar a Catalunya 2004-2010». 2013, (en línea) <http://www.recercat.net/handle/2072/212948>

Domingo Valls, Andreu; López-Falcón, Diana y Bayona Carrasco, Jordi. *El reagrupament familiar l'any 2008 a la província de Barcelona, en incidència, ritme i conseqüències del reagrupament familiar a Catalunya, una aproximació quantitativa*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2010, p. 67-92, (en línea) <http://www.migracat.cat/document/2494bd98c732fca.pdf>

González-Ferrer, Amparo. «Los niños que nacen en España no son españoles». *El diario.es*, 9 de enero de 2014, (en línea): http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/ninos-nacen-Espana-espanoles_6_215638435.html

– «Explaining the labour performance of immigrant women in Spain: The interplay between family, migration and legal trajectories». *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 52, n.º 1-2 (2011a), p. 63-78.

– «La inmigración de origen familiar (II): el control de flujos y el proceso de integración en España». *Real Instituto Elcano, ARI*, n.º 114/2011 (30 de junio de 2011b), (en línea)

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari114-2011

– «La reagrupación familiar en España. Algunas cifras para el debate». *Anuario de la Inmigración en España 2008*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008.

Rodríguez Candela, José Luis y Boza Martínez, Diego. «Los españoles también son ciudadanos de la Unión y otras consecuencias de la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal de Supremo de 1 junio de 2010». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería (REDMEX)*, n.º 26 (2011), (en línea)

<http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/revista/AvanRedmex26.pdf>

UE. «LIBRO VERDE sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea» COM (2011) 735 final.

2

POBREZA DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA

Ramón Mahía

Profesor de Economía Aplicada,
Universidad Autónoma de Madrid
ramon.mahia@uam.es

Rafael de Arce

Profesor de Economía Aplicada,
Universidad Autónoma de Madrid
rafael.dearce@uam.es

1. Evolución de la pobreza en España 2008-2011
2. Factores de incidencia e impacto diferencial de la pobreza en la población extranjera
3. Indicadores de pobreza en la población extranjera en España
4. Conclusión

PALABRAS CLAVE

inmigración, pobreza, exclusión,
desigualdad, crisis económica

KEY WORDS

immigration, poverty, exclusion, inequality,
economic crisis

RESUMEN

Tres de cada cuatro inmigrantes llegados a España o reagrupados posteriormente desde el inicio de la década de los 2000 buscaban un empleo mejor y mayor calidad de vida. Casi 15 años después es pertinente preguntarse: ¿lo han conseguido? Buena parte de la población extranjera residente en nuestro país es especialmente sensible al deterioro de la situación económica. Se utilicen unos u otros indicadores, parece difícil negar que el impacto de la crisis laboral, del deterioro de rentas y de las políticas de ajuste es esencialmente asimétrico en la población y que algunos colectivos, como el de los inmigrantes económicos, se ven necesariamente más concernidos. Las cifras muestran que la pobreza relativa y la privación material es el estado mayoritario entre la población extranjera.

ABSTRACT

Three out of four immigrants who arrived in Spain or who were subsequently reunited with their families after the early 2000s were looking for better jobs and a higher standard of living. Almost fifteen years later, one might pertinently ask whether they have achieved their goals. Most of the foreign population in Spain is especially susceptible to the deterioration of the economic situation. Whatever indicators are used, it would seem difficult to deny that the impact of the job crisis, diminishing income and structural adjustment policies is essentially asymmetrical in the population and some groups such as the economic migrants are inescapably more affected. The figures show that relative poverty and material deprivation is the reality for most members of the foreign population.

1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA 2008-2011

Cualquier texto descriptivo, proyecto de investigación o artículo científico sobre la evolución, el nivel o la distribución de la pobreza a nivel agregado comienza normalmente con una disertación sobre cómo medir la pobreza. Este asunto es en sí mismo, de hecho, un campo analítico en perpetuo debate, en constante evolución y en el que es fácil perderse entre propuestas de distinto alcance y orientación. ¿Conviene medir la incidencia, la intensidad o la persistencia de la pobreza? ¿Debe atenderse a un concepto multidimensional o simplemente monetario? ¿Interesa la pobreza absoluta o relativa, la medición estática o la dinámica, la visión objetiva o subjetiva, la pobreza individual o colectiva? ¿Puede, al fin, medirse la pobreza? Existen textos excelentes, de distinto origen, para distinto público y con distinto objeto con los que hacer nutrido inventario de las distintas posiciones¹. Este texto, no obstante, se limitará a un modesto análisis cuantitativo, de propósito descriptivo, que usará como medidas solo aquellas que pueden recopilarse con facilidad desde las principales fuentes de información nacionales e internacionales; el lector queda por tanto avisado de lo limitado de nuestro alcance.

La encuesta de condiciones de vida del Instituto Nacional de Estadística (INE), fuente utilizada frecuentemente para monitorizar la evolución de la pobreza monetaria, indica la disminución progresiva de la renta² desde su valor máximo alcanzado en 2008. La caída de renta nominal por hogar entre 2008 y 2012 es del 7% aproximadamente, a lo que hay que añadir el incremento de precios en este mismo período, lo cual, en términos reales, implicaría un descenso cercano al 13%³ acumulado en cuatro años. La contracción de la renta media implica también el descenso del umbral de pobreza usado como referencia en los indicadores de pobreza relativa, de modo que estos presentan un cierto sesgo optimista en la cuantificación y evolución de la pobreza. Así, por ejemplo, los colectivos de mayor edad (mayores de 65, por ejemplo), que reciben en su mayoría prestaciones medias por jubilación estables (en términos nominales), ven reducida su ratio de pobreza al compararse con un umbral progresivamente menor, lo que explica que su tasa de pobreza haya pasado del 21% en 2008 al 17% en 2011. Sin embargo, y pese a este contexto estadístico favorable de sesgo optimista, la tasa agregada⁴ de población en riesgo de pobreza no solo no ha disminuido, sino que habría crecido respecto a 2008 en 1,5 puntos, situándose en el 21% de la población. El valor promedio esconde, como siempre, valores muy dispares para dife-

1. Como, por ejemplo, Foster *et al.* (1984), Citro *et al.* (1995), Coudouel *et al.* (2002) o Deaton (2005), por citar solo algunos.

2. Por hogar, persona o unidad de consumo.

3. El crecimiento del Índice de Precios al Consumo (IPC) entre junio de 2008 y junio de 2012 fue del 5,7% que, unido al 7,1% de caída de renta nominal disponible, implica una pérdida de renta real del 12,8%.

4. El umbral de pobreza se define en el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo (escala OCDE modificada).

rentes segmentos de la población; a título de ejemplo debe observarse que la ratio de pobreza alcanza a un cuarto de población menor de 16 años y a casi el 30% de aquellos que tienen solo estudios primarios.

TABLA 1. Umbral de riesgo de pobreza (criterio Eurostat*) (euros/ año) (2008–2011)

	2008	2009	2010	2011	2012
Hogares de una persona	7.770	7.980	7.818	7.509	7.355
Hogares de dos adultos y dos niños	16.317	16.758	16.418	15.768	15.445

* 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo.

Fuente: Elaboración propia según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) (INE).

Para evitar el sesgo optimista al cuantificar la incidencia de la pobreza suelen utilizarse medidas absolutas de evaluación como aquellas que miden la privación material: la caída de renta real debería implicar una menor disponibilidad material para más personas, sea cual sea el valor estadístico de la mediana o del promedio de renta. Efectivamente, se observa inevitablemente en España un aumento progresivo de la población comprendida en los cuatro indicadores básicos de carencia material contenidos en la ECV⁵, así como el crecimiento de la ratio de personas u hogares con dificultades para llegar a fin de mes (otro indicador absoluto). Considerando conjuntamente los indicadores relativos y absolutos y a modo de síntesis final, baste señalar que la tasa AROPE⁶ de población en riesgo de pobreza o exclusión social⁷, definida conforme a la estrategia Europa 2020⁸, habría pasado del 22,9% en 2008 al 26,8% en 2012⁹. Esta cifra oficial de incidencia se traduce en nuestro país en más de 12,5 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social y en un saldo neto de deterioro durante la crisis cuantificable en no menos de dos millones de nuevos «pobres»¹⁰.

5. 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; 3) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses; 4) Carencia en al menos tres conceptos (básicos) de una lista de siete conceptos.

6. Acrónimo del inglés *At Risk of Poverty or Social Exclusion*.

7. Se consideran en esta situación a quienes están en alguna de estas tres situaciones: en riesgo de pobreza (60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo); en situación de carencia material severa (al menos cuatro conceptos de una lista de nueve), o en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

8. En términos sintéticos, el objetivo de pobreza en la agenda de crecimiento europeo es la reducción del número de pobres en la UE en 20 millones para el año 2020.

9. Resultados provisionales para 2012 conforme a la ECV 2012 (publicada el 22 de Octubre de 2012).

10. Cálculo realizado considerando las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social en 2008 y 2012 (provisional) aplicadas a las cifras de población residente de las estimaciones intercensales a 1 de enero de ambos años.

TABLA 2. Algunos indicadores básicos de pobreza en España (2008–2012)

	2008	2012	VARIACIÓN
Renta media por hogar	26.500€	24.609€*	-7,1%
Renta media por persona	9.865€	9.321€*	-5,5%
Indicador relativo de Pobreza			
Personas en riesgo de pobreza (%). Indicador ECV-INE	19,6%	21,1%	+1,5%
Indicadores absolutos de Pobreza			
Personas con carencia material (%) ** ECV-INE	10,5%	15,5%	+5,0%
Personas con «muchísima dificultad» o «con dificultad» para llegar a fin de mes	33,2%	29,9%	+3,3%
Tasa AROPE de riesgo de pobreza o exclusión social (Eurostat-Estrategia Europa 2020)	22,9%	26,8%	+3,9%
Número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (Estrategia Europa 2020) ***	10.460.000	12.560.000	+2.100.000

Fuente: Elaboración propia.

* Datos para 2011.

** Al menos tres de los siguientes situaciones: no puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses; no puede permitirse disponer de un automóvil; no puede permitirse disponer de un ordenador personal.

*** Cálculo realizado considerando las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social en 2008 y 2012 (provisional) aplicadas a las cifras de población residente de las estimaciones intercensales a 1 de enero de ambos años.

El incremento de la pobreza en España se observa también con facilidad recurriendo a series temporales de estadísticas homogéneas internacionales como la Encuesta Europea de Condiciones de Vida (EECV) pero, además, este marco internacional nos permite constatar algunos hechos relativos. Aunque España se encuentra cerca de la media europea en incidencia de la privación material, es obvio que aparece en el vagón de cola dentro del grupo de países más desarrollados del continente.

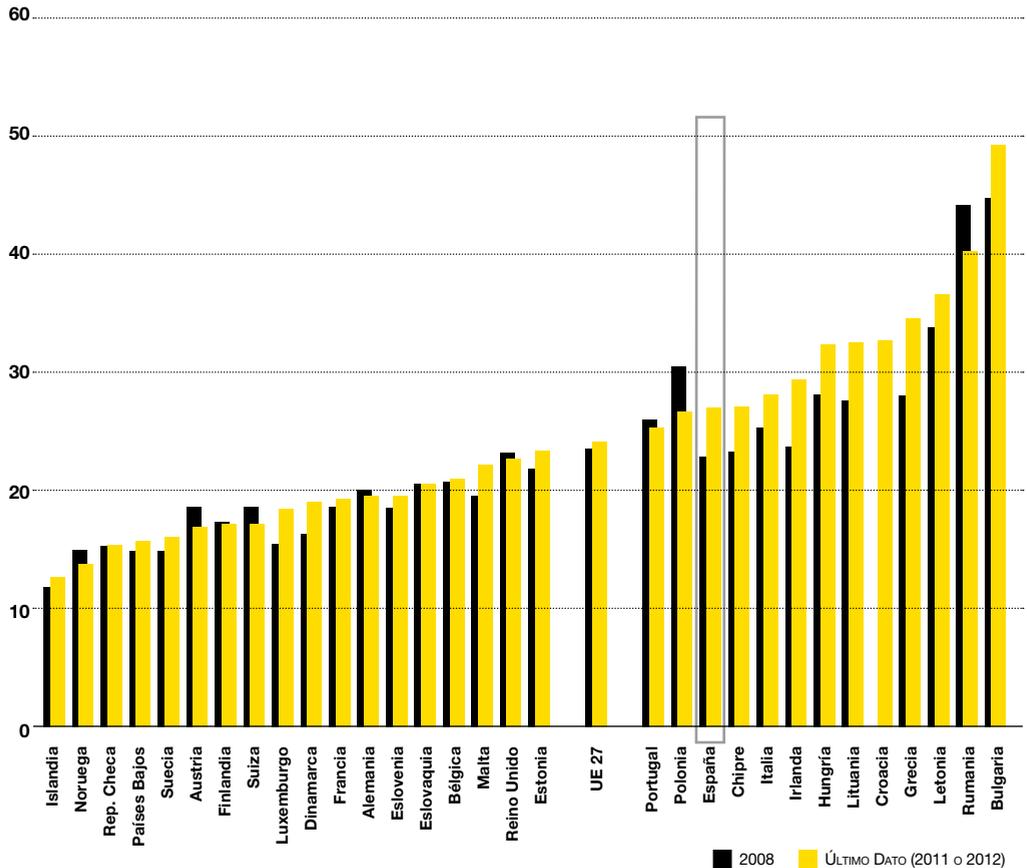
En segundo lugar, el incremento 2008-2012 de este índice es bastante más significativo en España que en la media: el incremento de la población en riesgo de pobreza o exclusión social ha sido del 4% en cuatro años (2008 a 2011) frente al 0,6% promedio para la UE-27.

Los efectos del período de crisis parecen, por tanto, significativamente mayores en nuestro país. Informes recientes de la propia UE alertan, efectivamente, de que la evolución de la pobreza monetaria en España es evidente. En agosto de 2013, un informe¹¹ indicaba que España era, junto a

11. Statistics in focus 8/2013 (Eurostat).

Grecia, Bulgaria y Letonia, uno de los cuatro países con mayor caída de la renta mediana en solo un año (5,8% entre 2009 y 2010)¹². Este mismo informe señalaba que el mayor retroceso no sólo se explica por la mayor incidencia relativa del desempleo (la caída de renta para este colectivo fue del 8,8%), sino que se extiende además a la población ocupada (-3,3%), a los empleadores (-2,8%) y a los jubilados (-5,3%).

FIGURA 1. Indicador de pobreza AROPE* en la UE (en % de la población) (2008- 2011/2012)

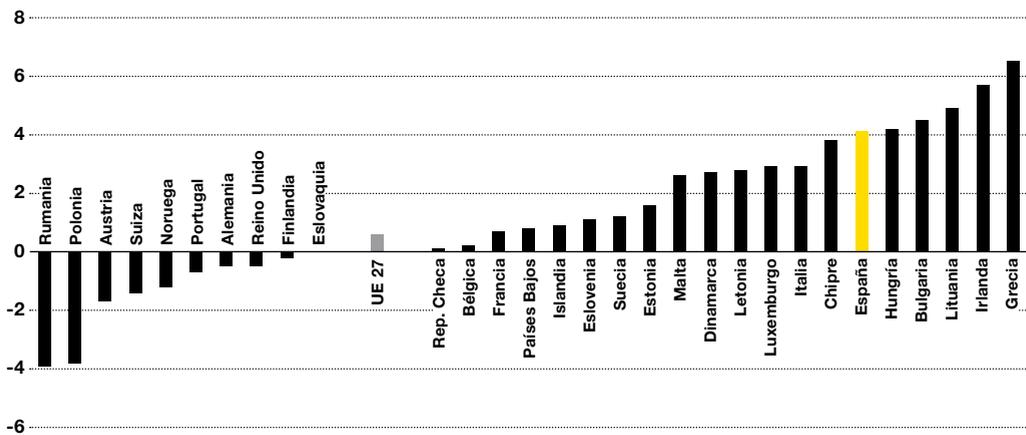


Fuente: Elaboración propia según datos de EECV-Eurostat.

* Se consideran en esta situación a quienes están en alguna de estas tres situaciones: en riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo), en situación de carencia material severa (al menos 4 conceptos de una lista de 9) ó en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

12. Mediana Equivalente de Renta (ajustada por inflación).

FIGURA 2. Variación del Indicador de pobreza AROPE en la UE



Fuente: Elaboración propia según datos de ECV-Eurostat.

2. FACTORES DE INCIDENCIA E IMPACTO DIFERENCIAL DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN EXTRANJERA

Aún en ausencia de datos que permitieran un referendo cuantitativo, es fácil imaginar las razones por las que la incidencia de la pobreza, su intensidad y los efectos sobre quien la padece serán mayores entre los inmigrantes. Hablamos obviamente de un colectivo más expuesto, más vulnerable en términos promedio y con menor resiliencia.

1) Desde el punto de vista de la pobreza exclusivamente monetario, el deterioro del mercado laboral ha de suponer inevitablemente una pérdida de renta más acusada para los extranjeros en términos agregados.

Por un lado, ya hemos visto repetidamente que la crisis del mercado laboral no se ha repartido de forma homogénea, sino que ha sido más acusada en algunos segmentos (definidos básicamente por tipo de actividad, tipo de contrato, antigüedad laboral y nivel de cualificación). Así, es fácil ilustrar que el nivel de exposición de los extranjeros es mayor en estos segmentos, lo que explica el carácter hipercíclico del desempleo para este colectivo.

Por otro lado, más allá de las diferencias anteriores, la inmigración en España es de carácter esencialmente laboral, esto es, compuesta en buena medida por trabajadores y sus familia-

res reagrupados, por lo que un contexto de deterioro pronunciado del mercado de trabajo ha de mostrar un mayor impacto agregado en el colectivo de extranjeros dado que, como sabemos, la tasa de desempleo en el colectivo inmigrante es significativamente mayor que entre los nativos (36% frente al 24%, a mediados de 2013¹³) al mismo tiempo que su tasa de actividad es también más elevada (65% frente a 48% en el mismo período¹⁴). El efecto compuesto es demoledor: 23% de incidencia del paro sobre la población total¹⁵ para los extranjeros, casi el doble que en el colectivo de nacionalidad española (12%) o, visto desde el otro extremo, una caída de la ratio de ocupación en los extranjeros del 18% desde principios de 2007 frente a la caída del 8% para los nativos¹⁶. La probabilidad diferencial de perder el empleo durante la crisis se ha analizado y comparado por grupos y países en varios estudios; en el caso de España, por ejemplo, un reciente estudio (Laparra y Eransus, 2012) señalaba un notable incremento¹⁷ de la probabilidad de quedar desempleado para la población extranjera respecto a los españoles.

Por último, no debemos olvidar que, al hablar de deterioro del mercado laboral no solo nos referimos a la incidencia del desempleo, sino al impacto sobre los trabajadores de las medidas de flexibilización laboral introducidas en su marco regulatorio. Estas medidas generan una huella heterogénea afectando en mayor medida a algunos segmentos como los trabajadores más jóvenes, con menor trayectoria laboral y menor estabilidad contractual y altamente dependientes de las rentas laborales; en términos promedio no cabe duda de que estas características afectan en mayor medida a los trabajadores extranjeros.

2) El deterioro de las condiciones de vida del colectivo inmigrante habría sido mayor en términos agregados, no tanto por su condición de foráneos, sino por su mayor presencia relativa en los segmentos de menor renta (tal y como muestra el gráfico siguiente).

13. Encuesta de Población Activa (EPA) 2013. II. Tasa de desempleo promedio para extranjeros (todas las nacionalidades excluyendo doble nacionalidad) vs. nacionalidad española.

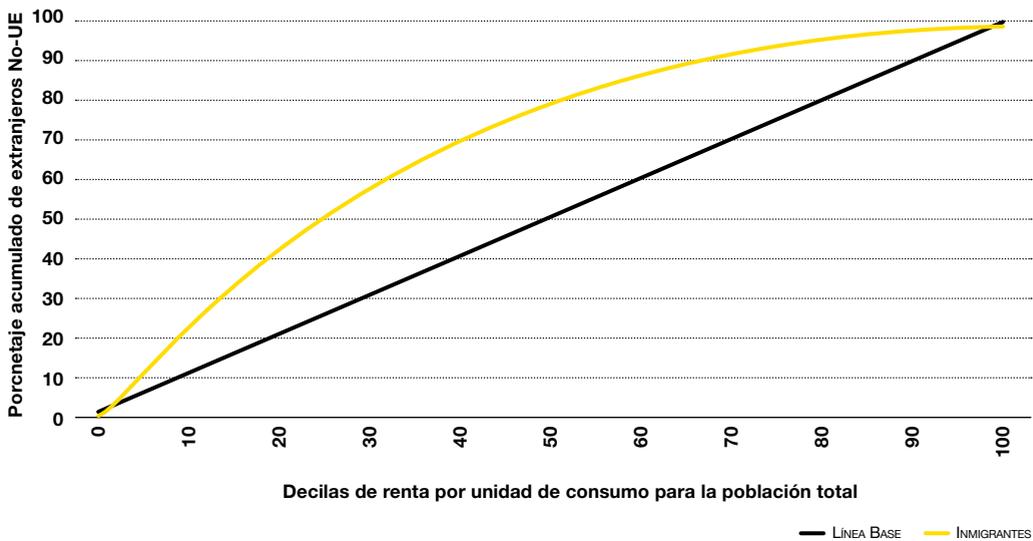
14. EPA 2013. II. Se trata en este caso de activos sobre población total (no sobre población potencialmente activa). Tasa para extranjeros (todas las nacionalidades excluyendo doble nacionalidad) vs. nacionalidad española.

15. EPA 2013. II. Parados sobre población total (no sobre población potencialmente activa). Tasa para extranjeros (todas las nacionalidades excluyendo doble nacionalidad) vs. nacionalidad española.

16. EPA 2013.II. Ocupados sobre población total (no sobre población potencialmente activa). Cambio en la tasa para extranjeros (todas las nacionalidades excluyendo doble nacionalidad) vs. nacionalidad española en el período 2007.I-2013.II.

17. Los determinantes del suceso «pasar del empleo al desempleo» fueron analizados, mediante un modelo de regresión Logit con datos de la EU-Labour Force Survey para los períodos 2008 y 2010 respectivamente.

FIGURA 3. Distribución de Población Extranjera* por deciles de renta según la ECV (2011)



Fuente: Elaboración propia según datos de la ECV 2011 (INE). Datos definitivos 2011.

* Personas por decil de renta (calculados por unidad de consumo para la población total) para extranjeros No-UE.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la caída promedio de renta durante los años de crisis viene acompañada de un incremento de desigualdad: las rentas bajas retroceden más que las altas. Según Eurostat (con datos facilitados por los institutos nacionales) el índice de Gini¹⁸ creció en España del 31% al 34% entre 2008 y 2011, lo que sitúa a nuestro país como la cuarta nación más desigual del espacio de los 27 solo por detrás de Portugal, Bulgaria y Letonia. En un reciente informe¹⁹, se señala por ejemplo para España una caída en el quintil inferior de renta del 7,7% en 2010 frente a una menor contracción en el de quintil de mayor renta (4,5%); es, por tanto, previsible que, en términos promedio agregado, el extranjero esté sufriendo un mayor recorte relativo en sus condiciones de vida.

3) A las consecuencias inmediatas ligadas a la pérdida de renta hay que añadir las mayores dificultades de acceso a los servicios públicos en un contexto de recorte de gastos que limita aún más el alcance de la acción pública de cobertura ante las nuevas situaciones de desigualdad. El nivel

18. Permite medir la menor o mayor concentración de la renta entre la población; toma valores entre 0 (máxima igualdad) y 100 (máxima desigualdad).

19. *Statistics in focus* 8/2013 (Eurostat).

de gasto en protección social ya es, en términos relativos, reducido en España (25,7% del PIB frente al 30% del promedio europeo²⁰), por lo que su capacidad de aliviar situaciones de pobreza o exclusión social es también relativamente inferior a la de otros países. En este contexto de acción limitada, los efectos de las políticas de ajustes son mayores en los colectivos más vulnerables y, en suma, contradicen el objetivo de invertir en políticas de inclusión activa acordadas en la agenda Europa 2020.

En primer lugar, y desde el punto de vista de la mera acción redistributiva de los recursos, los segmentos de menor renta, entre los que se encuentra buena parte de la población extranjera, concentran la mayor parte de los beneficiarios de la acción pública y, por tanto, es en estos segmentos en lo que se produce un mayor impacto relativo promedio de buena parte de las medidas de recorte. Menos becas y/o de menor cuantía, mayores tasas (educativas, de servicios municipales...), «cofinanciación» sanitaria o farmacéutica,

escasez de vivienda pública y subida de impuestos indirectos son, todas ellas, medidas de ajuste de carácter regresivo con la renta y por tanto cabe pensar en un mayor efecto agregado sobre la población extranjera.

A este menor alcance de la acción pública hay que sumar, obviamente, el deterioro asociado al recorte específico de los recursos públicos destinados precisamente a promover la integración particular del colectivo inmigrante y a evitar situaciones de riesgo de exclusión social. Hablamos de un grupo vulnerable y, por tanto, con necesidades de atención específicas. Baste recordar que el fondo para la recepción e integración de los inmigrantes, creado en 2005, fue recortado de los 200 millones de euros de 2009 a los 70 millones de euros en 2010, seguido de un 5% adicional de rebaja en 2011 y finalmente «temporalmente suspendido» en 2012. Este fondo era el principal de los instrumentos financieros para promover políticas de recepción e integración del colectivo inmigrante²¹. En la práctica, este instrumento se utilizaba para la puesta en marcha de políticas específicas de empleo, vivienda, servicios sociales, infancia

LA CAÍDA GENERALIZADA DE RENTA Y EL INCREMENTO DE LA DESIGUALDAD ES EL FACTOR QUE EXPLICA LA MAYOR INCIDENCIA DE LA POBREZA O DEL RIESGO DE PADECERLA ENTRE EL COLECTIVO INMIGRANTE

20. Datos de gasto social en porcentaje del PIB para 2010 según Eurostat.

21. No es una valoración subjetiva, sino que así aparece expresamente recogido en el artículo 2 ter. 4 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (RLOEX).

y juventud, antidiscriminación, mujer y un 40% de este fondo se destinaba específicamente a programas de soporte educativo (financiando, en la práctica, buena parte de las actividades de los ayuntamientos y gobiernos regionales en este área). Así pues, entendiendo por pobreza un concepto amplio de calidad de vida, es obvio que su supresión impacta directamente en el segmento más vulnerable de la población extranjera. En este mismo contexto, no podemos olvidar citar la decisión adoptada en 2012²² limitando el acceso a los servicios de salud de los inmigrantes indocumentados.

La caída generalizada de renta y el incremento de la desigualdad es el factor que explica la mayor incidencia de la pobreza o del riesgo de padecerla entre el colectivo inmigrante pero, junto a esto, deben considerarse además los factores de vulnerabilidad específica que amplifican los efectos derivados de este deterioro económico ambiental. Los efectos de la exclusión laboral o la escasez de recursos públicos, devastadores en sí mismos, se amplifican entre la población extranjera por razones diversas:

1) Por un lado, la práctica totalidad de los inmigrantes carece de fuentes de renta alternativas, lo que agudiza los efectos derivados de la pérdida de empleo. No solo nos referimos a la escasa disponibilidad de ingresos propios no laborales sino también a la falta de apoyo familiar resultado de una mayor debilidad de la red social y familiar de los extranjeros que residen en nuestro país. Las transferencias interfamiliares son solo un factor de apoyo esencialmente paliativo pero resultan decisivas para entender las consecuencias tangibles sobre quienes se encuentran en situación de riesgo de pobreza.

2) Adicionalmente, la protección del sistema público de prestación por desempleo es inferior en el caso de los extranjeros, acentuando los efectos de una situación de pobreza derivada de la pérdida del empleo. La tasa de cobertura de la prestación por desempleo es, en promedio, menor para el colectivo inmigrante parado, de duración inferior y de menor cuantía para quienes logran recibirla (por razón, entre otras cuestiones, de un menor período de cotización medio y de diferencias en las bases). Datos recientes del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) indican que el porcentaje de extranjeros entre los beneficiarios de prestación por desempleo se ha reducido paulatinamente desde 2010 (15%) hasta el 10,6% actual²³; sin embargo, la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE indica un porcentaje de extranjeros entre los

22. Conforme al artículo 1 del Real Decreto Ley No 16/2012 de 20 de abril de 2012 sobre medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Véase: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/24/pdfs/BOE-A-2012-5403.pdf>

23. Porcentaje de extranjeros entre los perceptores de prestación por desempleo, datos promedio enero-agosto 2013.

desempleados cercano al 20%²⁴. Limitándonos a datos del SEPE (para evitar la comparación cruzada con la EPA), la ratio de cobertura bruta de la prestación por desempleo ha caído en términos globales del 76,7% en 2010 al 64,30% en 2013²⁵ y, en ese contexto, la cobertura a los beneficiarios extranjeros, medida sobre los demandantes extranjeros de empleo ha pasado de 73% en 2010 hasta el 38% a mediados de 2013²⁶. Esta cifra del 38% implica que 6 de cada 10 demandantes extranjeros de empleo (parados registrados) no tienen cobertura de desempleo. Entre aquellos que sí gozan de un subsidio, las prestaciones de nivel contributivo (de mayor cuantía) suponen el 44% de los parados extranjeros que reciben prestación frente al 47% entre los españoles; en el extremo opuesto, un 9,5% de los perceptores extranjeros recibe la Renta Activa de Inserción (asistencial de menor cuantía) frente a un 7,7% de los perceptores nacionales. Este factor explica en parte que, en términos asimilables a la cuantía de las prestaciones, el gasto medio por beneficiario es, para los nativos, un 21% superior con relación a los beneficiarios extranjeros²⁷.

3) Más allá de las consecuencias puramente económicas, no podemos olvidar que la pérdida del empleo, con carácter temporal o permanente, así como el agotamiento de las prestaciones de desempleo no solo suponen una merma de renta para el extranjero sino, en muchas ocasiones, serias dificultades para la renovación de su tarjeta de residencia y trabajo, así como las de sus familiares dependientes. En este sentido, debe recordarse que alrededor de un 30% de los permisos de residencia son aún de carácter temporal (dentro del régimen general); en estos casos, la renovación del permiso, absolutamente preceptiva durante los primeros cinco años²⁸ de estancia, no solo exige la existencia de una relación laboral en el momento de la solicitud sino también de un período mínimo de cotización (en el último año o los dos últimos años). Es cierto que, conforme a la actual normativa, los perceptores de una prestación contributiva o asistencial pueden también solicitar la renovación o que pueden apoyarse en una mejor situación económica de su pareja o cónyuge pero, en todo caso, es inevitable que una significativa proporción de inmigrantes viva la situación de riesgo de pobreza como una seria amenaza de completa exclusión social (pérdida de derechos de ciudadanía) por irregularidad sobrevenida.

24. Porcentaje de parados extranjeros sobre el total. Datos promedio de los dos primeros trimestres de 2013.

25. Parte de este descenso brusco se explica por la suspensión del PRODI (programa temporal de protección por desempleo e inserción) y su sustitución por el plan PREPARA, con distintas condiciones de acceso.

26. SEPE. % Beneficiarios sobre demandantes de empleo a agosto de 2013.

27. Cálculo realizado con datos referidos a enero-agosto de 2013 considerando el gasto total en prestaciones por desempleo (prestación contributiva, asistencial, renta activa de inserción y subsidios eventuales agrarios) y el número de beneficiarios. El gasto medio para beneficios españoles es, en ese período, de 871 euros, frente a 717 euros para los beneficiarios extranjeros.

28. Al año para el caso de la primera tarjeta o a los dos años para la segunda renovación.

4) Aún más crítica es la situación de quienes ni siquiera gozan de una situación regular; más allá de la situación de exclusión y de las miserables condiciones de vida que la irregularidad conlleva, el deterioro del mercado laboral tiene también implicaciones directas en el proceso de regularización. Efectivamente, el procedimiento de arraigo, evaluado caso a caso, exige que el solicitante disponga de una oferta de empleo que, además de unas garantías de solvencia del empleador (cada vez más complejas de cumplir), debe «reservarse» durante un largo proceso de deliberación administrativa. Debe tenerse en cuenta que no hablamos de nuevos inmigrantes llegados al país en busca de trabajo, sino de extranjeros que pueden acreditar al menos tres años de residencia (irregular).

5) En línea con el punto anterior, no podemos dejar de mencionar el enorme impacto que la crisis generalizada provoca sobre el colectivo específico de inmigrantes irregulares. Aún cuando desde el punto de vista cuantitativo no sea un grupo de extrema importancia, resulta evidente que ha de ser aquel en el que la pobreza estaría generalizada y, muy probablemente, en el que los efectos en términos de privación material y exclusión social serían más intensos. Conviene considerar que hablamos de pobreza y exclusión social y que, en ese sentido, el inmigrante irregular se encuentra, per se, socialmente excluido.

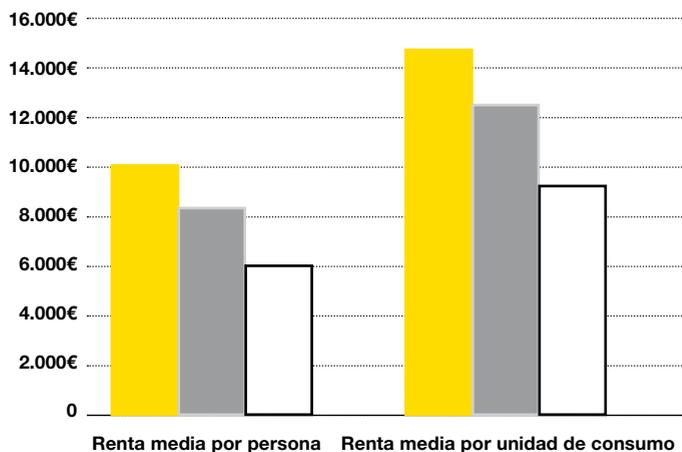
3. INDICADORES DE POBREZA EN LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA

A la vista de las cuestiones básicas referidas en el epígrafe previo, no deben extrañar los datos oficiales que ilustran la pobreza entre la población extranjera. Comenzando por el concepto básico de disponibilidad de renta, es evidente que los extranjeros son, en promedio, más pobres. La última Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística señala una renta disponible por persona o unidad de consumo²⁹ en torno al 15% inferior respecto a la de los españoles para los extranjeros provenientes de la UE³⁰ y de cerca del 40% para los de terceros países.

29. El concepto de unidad de consumo trata de ajustar el cómputo de renta por persona para tener en cuenta economías de escala en los hogares. Se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo. Estas se calculan utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años.

30. En el caso de la población extranjera de la UE, la falta de información más desagregada probablemente enmascare parcialmente una situación diversa, entre los que proceden de los países más desarrollados y los del este europeo.

FIGURA 4. Renta Anual Disponible*. Comparación españoles-extranjeros (2011)



	Renta media por persona	Renta media por unidad de consumo
ESPAÑOLA	10.043 €	14.706 €
EXTRANJERA (UNIÓN EUROPEA)	8.324 €	12.478 €
EXTRANJERA (RESTO DEL MUNDO)	6.000 €	9.217 €

Fuente: Elaboración propia según datos de la ECV (INE). Resultados detallados 2011.

* Sin alquiler imputado.

TABLA 3. Umbral de riesgo de pobreza (criterio Eurostat*) (euros/ año) (2008–2011)

	2008	2009	2010	2011	2012
Hogares de una persona	7.770	7.980	7.818	7.509	7.355
Hogares de dos adultos y dos niños	16.317	16.758	16.418	15.768	15.445

* 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo.

Fuente: Elaboración propia según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) (INE).

Los datos de Eurostat³¹ no difieren demasiado de los recogidos por la ECV: la renta mediana de los españoles era en 2011 un 25% superior a la de los extranjeros y su contracción desde 2008 hasta 2011 fue muy inferior (-1,5%) a la registrada por los extranjeros (-15,2%). Debe considerarse además que en el cómputo de los ingresos disponibles no se detrae el importe de la renta que eventualmente se transfiera a los países de origen en concepto de remesas. Es evidente que

31. Datos medianos para 2008 y 2011. *Income and Living Conditions* a Octubre de 2013.

todos los hogares, sean extranjeros o no, pueden tener flujos de transferencias regulares (a otros miembros de su familia o con otros destinos), pero cabe imaginar que, si hablamos de extranjeros, el flujo de remesas constituye, en términos promedio, una reducción de la renta realmente disponible para el consumo, lo que acentúa aún más las diferencias de renta observadas en las estadísticas disponibles.

Estas diferencias de renta entre españoles y extranjeros son de una magnitud inquietante. Debe recordarse que, conforme a la ECV, el umbral de pobreza en España era para 2012 de 7.355 € (en hogares de una persona) y de 7.818 en 2010, año al que se refieren los datos definitivos de la ECV 2011. Este umbral de pobreza es un 23% superior a la renta promedio de los extranjeros no europeos en ese mismo período (6.000 €) y está solo un 6,5% por debajo de la renta promedio relativa a los extranjeros de origen europeo (8.324 €). Dicho en términos más explícitos, los extranjeros residentes en España son, en términos promedio, pobres. Efectivamente, las ratios de pobreza para extranjeros según los últimos datos disponibles en la ECV alcanzan al 43% de los extranjeros no europeos o incluso a la mitad (49,5%) si tomamos la medida con alquiler imputado³².

TABLA 4. Tasa de riesgo de pobreza* por nacionalidad (2008–2011)

	TASA DE RIESGO DE POBREZA %	TASA DE RIESGO DE POBREZA (CON ALQUILER IMPUTADO) %
Total	20,9	16,7
Española	19,8	15,0
Extranjera (Unión Europea)	26,2	31,7
Extranjera (Resto del mundo)	43,5	49,2

* 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo tomando la distribución de personas.

Los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

Fuente: Elaboración propia según datos de la ECV 2011 (INE)

32. La definición de renta del hogar con alquiler imputado tiene en cuenta un ajuste para los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor (de renta) que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal.

Los indicadores de privación material severa, que evitan el espejismo estadístico de la reducción del umbral de renta en periodos de crisis, muestran si cabe una mayor diferencia al comparar españoles y extranjeros. De las siete rúbricas recogidas por la ECV, una de las más ilustrativas es la que indica que casi tres cuartos de la población extranjera no comunitaria no tiene capacidad de hacer frente a gastos imprevistos (20 puntos respecto a la población española). Llama la atención también que un 28% de los extranjeros no comunitarios no pueden permitirse un automóvil y que un 20% han tenido retrasos a la hora de hacer frente a recibos relacionados con el mantenimiento de su vivienda (luz, gas, comunidad...).

Las diferencias entre la población extranjera y europea son muy marcadas, lo que se explica, seguramente en buena medida, porque la población extranjera no europea está compuesta mayoritariamente por inmigrantes económicos de países en desarrollo (Marruecos, Ecuador, Colombia, Bolivia, Bulgaria y China agrupan más del 60% del régimen general), en tanto que dentro de las nacionalidades europeas encontramos también extranjeros de países desarrollados que residen en nuestro país en diferente situación laboral y de renta (aunque los rumanos son el colectivo mayoritario, representando un tercio de los de régimen comunitario; ciudadanos del Reino Unido, Alemania e Italia agrupan también, por ejemplo, aproximadamente un tercio de extranjeros bajo ese mismo régimen).

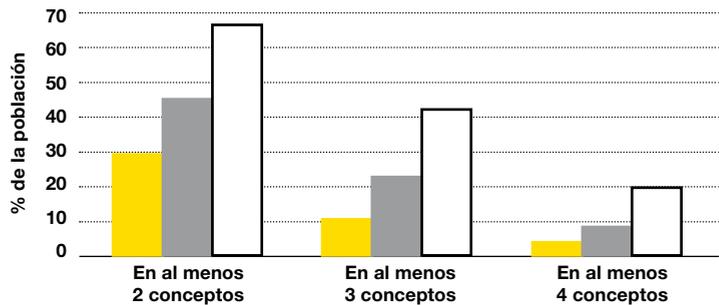
TABLA 5. Personas de 16 y más años con carencia material por nacionalidad (en %) (2011)

	TOTAL	ESPAÑOLA	EXTRANJERA UE	EXTRANJERA (No-UE)
No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año	39,4	38,1	42,0	66,9
No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	3,0	2,9	1,8	5,9
No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada	5,9	5,4	8,4	16,0
No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	35,0	33,2	53,6	66,8
Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal en los últimos 12 meses	6,4	5,7	13,5	20,2
No puede permitirse disponer de un automóvil	4,5	3,4	8,2	27,9
No puede permitirse disponer de un ordenador personal	4,2	3,6	6,9	16,4

Fuente: Elaboración propia según datos de la ECV 2011 (INE).

La carencia material combinada, esto es, de más de uno de los siete ítems mencionados anteriormente, supone una medida más precisa de la intensidad de la pobreza que, nuevamente, refleja diferencias muy significativas cuando comparamos españoles y extranjeros: escapar a la privación material simultánea en dos de los conceptos anteriores es imposible para dos tercios de la población extranjera no comunitaria.

FIGURA 5. Personas de 16 y más años con carencia material en más de un concepto por nacionalidad (2011)



	En al menos 2 conceptos	En al menos 3 conceptos	En al menos 4 conceptos
■ ESPAÑOLA	29,4	10,7	4
■ EXTRANJERA (UNIÓN EUROPEA)	45,2	22,9	8,5
■ EXTRANJERA (RESTO DEL MUNDO)	66,6	42,3	19,8

Elaboración propia según datos de la ECV 2011 (INE).

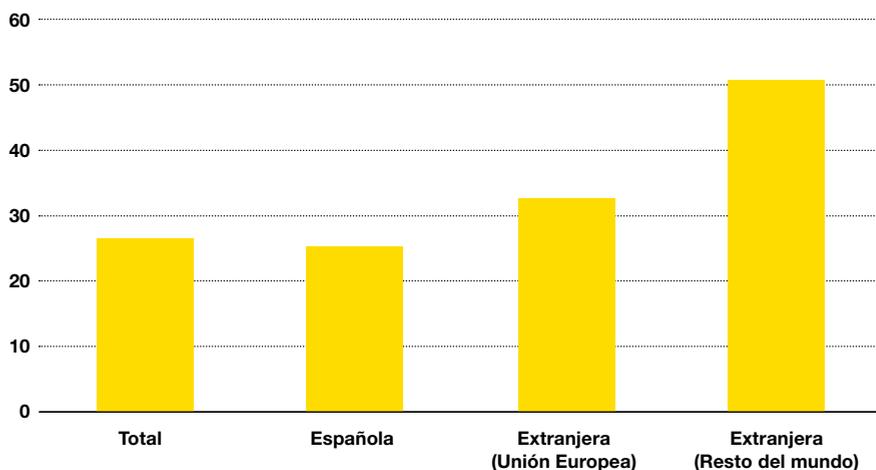
La vida en el límite del presupuesto económico genera serias dificultades para hacer frente a los gastos mínimos. La valoración subjetiva de la capacidad de equilibrar gastos e ingresos muestra que más de la mitad de la población extranjera no europea tiene dificultad o cierta dificultad para llegar a fin de mes.

TABLA 6. Personas de 16 y más años por nivel de dificultad para llegar a fin de mes y nacionalidad (en %) (2011)

	TOTAL	ESPAÑOLA	EXTRANJERA UE	EXTRANJERA (NO UE)
Con mucha dificultad	10	9,5	14,1	20,5
Con dificultad	16,8	16,1	21,1	29,8
Con cierta dificultad	29,4	29,5	26	29,8
Con cierta facilidad	29,3	30	25	15
Con facilidad	13,5	13,9	13	4,4
Con mucha facilidad	1	1	0,8	0,5

Elaboración propia según datos de la ECV 2011 (INE)

FIGURA 6. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social por nacionalidad (estrategia Europa 2020) (en%) (2011)



TASA AROPE	26,5	25,3	32,6	50,6
------------	------	------	------	------

Fuente: Elaboración propia según datos de la ECV 2011 (INE).

A partir de los microdatos de la Encuesta de Población Activa, las diferencias en el mercado laboral entre nativos e inmigrantes pueden servir adicionalmente para matizar algunas circunstancias que también contribuyen a la consideración del especial «caso de pobreza» o «pobreza acrecentada» en el contingente de los extranjeros residentes en España. Como es bien sabido y ya se ha comentado, la tasa de actividad entre los inmigrantes es muy superior a la del conjunto nacional. Mayoritariamente, son personas en edad laboral, venidas precisamente con la intención de trabajar en los últimos trece años, siendo aún relativamente escasos los jubilados y pensionistas en este colectivo. Frente a un porcentaje de hogares del 38% en la media nacional con inactivos de este tipo, dicho porcentaje apenas es del 23% de media en el caso de los migrantes.

En los datos que se recogen en la tabla 7, se aprecian diferencias significativas en los siguientes indicadores relativos que ahondan en la consideración de pobreza desde una óptica multidimensional:

– Las viviendas con todos sus miembros empleados que se consideran «subempleadas», por desear y poder trabajar más, son, en proporción, el doble en el caso de los extranjeros (12%) comparados con los nativos (5,4%).

- Como es sabido, el porcentaje de parados sobre la población potencialmente activa es el doble en el caso de los extranjeros respecto a los nativos (28% frente al 14% respectivamente).
- Como reflejo lógico de lo anterior, la tasa de ocupados en el caso de los migrantes registra un valor cuatro puntos porcentuales inferior al de los nacionales (34% frente a 38%).
- Probablemente la tasa correspondiente a los desanimados presenta una cifra ligeramente inferior debido a que, en cierto modo, aquellos migrantes que no creen que encontrarán trabajo retornarán a sus lugares de procedencia o «re-emigrarán» a otro país con más posibilidades.

TABLA 7. Nacionalidad y situación laboral (tercer trimestre de 2013)*

	ESPAÑOLA	ESPAÑOLA Y DOBLE NACIONALIDAD	EXTRANJERA	TOTAL
Ocupados subempleados por insuficiencia de horas	5,4%	12,5%	12,0%	6,3%
Resto de ocupados	38,3%	36,8%	34,7%	37,9%
Parados que buscan primer empleo	1,3%	1,9%	3,7%	1,6%
Parados que han trabajado antes	12,5%	25,2%	23,5%	13,9%
Inactivos 1 (desanimados)	1,3%	1,0%	1,0%	1,3%
Inactivos (resto de inactivos)	40,6%	22,2%	24,1%	38,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Estos cálculos se realizan sobre el conjunto de personas de 16 años o más, incluyendo activos e inactivos en la base para determinar las proporciones.
Fuente: Elaboración propia según microdatos EPA tercer trimestre 2013 (INE).

- En cuanto a la duración del tiempo en situación de desempleo (indicador también habitual cuando se habla de pobreza en un sentido amplio), hay que constatar que no hay grandes diferencias respecto a migrantes y nativos. Apenas pudiera hablarse de un valor ligeramente superior en desempleados de más de cuatro años de duración (un 15% en nativos frente a un 13% en migrantes). Aun así, podría presumirse nuevamente que esta diferencia estaría ligada al retorno en el caso de los no nacionales³³.
- La jornada parcial es más frecuente entre los migrantes que entre los nacionales (un 25% en los primeros frente a un 14% en los segundos). Este hecho nuevamente marca una diferencia

33. En Arce y Mahía (2012) se hace un cuidadoso análisis de los determinantes del retorno entre la población inmigrante en España.

también cualitativa cuando se atiende al motivo por el cual se produce dicha jornada: si los nativos manifiestan en un 53% de los casos que se debe a no haber encontrado un trabajo con mayor número de horas, en el caso de los extranjeros este porcentaje es del 75%.

TABLA 8. Motivo de tener jornada parcial (tercer trimestre de 2013)

	ESPAÑOLA	ESPAÑOLA Y DOBLE NACIONALIDAD	EXTRANJERA
Desconoce el motivo	0,3%	0%	0,6%
Seguir cursos de enseñanza o formación	4,7%	6,6%	2,7%
Enfermedad o incapacidad propia	1,2%	,0%	,9%
Cuidado de niños o de adultos enfermos	11,6%	9,6%	5,3%
Otras obligaciones familiares o personales	5,2%	3,1%	3,9%
No haber podido encontrar jornada completa	57,3%	71,4%	75,2%
No querer un trabajo de jornada completa	7,2%	4,6%	4,9%
Otras razones	12,4%	4,7%	6,5%

Fuente: Elaboración propia según microdatos EPA tercer trimestre 2013(INE).

– Respecto al número de horas efectivamente trabajadas, nacionales (con o sin doble nacionalidad) presentan un registro en el entorno de las 3.130 horas al año, frente a las 3.300 declaradas por los extranjeros. Esta diferencia de 170 horas equivaldría a casi un mes más al año, con la evidente pérdida de calidad de vida relativa, y ahondando en esta consideración de pobreza en sentido amplio. El hecho se agrava aún más cuando, empleando datos de la encuesta de estructura salarial 2010 del INE, se constata que el salario medio de los migrantes sería, de media, un 30% inferior al de los nacionales aún a pesar de este mayor número de horas trabajadas.

En definitiva, la batería de indicadores presentados muestra con claridad la mayor incidencia de la pobreza en el colectivo de los extranjeros comparado con el de los nacionales. Cada una de las circunstancias descritas muestra una mayor presencia de las características que definen la pobreza en un sentido multidimensional entre los inmigrantes en España, tanto en términos absolutos como relativos. No se trata aquí de hacer un juicio de valor o un análisis de las causas pasadas, sino de presentar evidencia empírica sobre una situación alarmante que afecta de un modo especial al 13% de la población residente en España y que exige retomar medidas especiales que la crisis ha suprimido o reducido de forma considerable.

4. CONCLUSIÓN

La crisis económica se define por la ausencia continuada de crecimiento macroeconómico y, del mismo modo, la salida de la crisis se concreta en la recuperación del crecimiento perdido. No obstante, las consecuencias derivadas del ciclo de deterioro y recuperación de rentas en términos de pobreza y desigualdad no son frecuentemente analizadas y, sin embargo, son de extraordinaria relevancia por razones obvias. El deterioro económico viene frecuentemente acompañado de mayor pobreza y mayor desigualdad pero, paradójicamente, la recuperación del crecimiento económico en los países desarrollados no siempre viene acompañada de la reducción de la pobreza relativa y/o el descenso de la desigualdad.

EN ESTOS MOMENTOS EN QUE SE ANUNCIA EL INICIO DE LA RECUPERACIÓN, ES IMPORTANTE HACER INVENTARIO DE LA PENURIA Y PERMANECER ATENTOS AL IMPACTO DE ESA ANSIADA REACTIVACIÓN EN MATERIA DE REPARACIÓN DE RENTAS PARA LOS MÁS DE 12 MILLONES DE POBRES RESIDENTES EN ESPAÑA

El análisis descriptivo presentado en este trabajo pone de manifiesto que, durante el período de contracción económica, la miseria se ha extendido por una amplia capa de la población. El desempleo está, por razones justificadas, en primera línea de análisis de todos los expertos y meros comentaristas sociales, pero los efectos del desempleo y otras formas de pérdida de renta en términos de exclusión económica y pobreza son aún más importantes. En estos momentos en que se anuncia el inicio de la recuperación, es importante hacer inventario de la penuria y permanecer atentos al impacto de esa ansiada reactivación en materia de reparación de rentas para los más de 12 millones de pobres residentes en España.

En España, la caída de renta real por hogar entre 2008 y 2012 ha sido del 13% y, al mismo tiempo, la tasa agregada de población en riesgo de pobreza ha crecido respecto a 2008 en 1,5 puntos, situándose en el 21% de la población. Ni siquiera los agregados macroeconómicos permiten, en esta ocasión, dibujar un panorama global que esconda el drama particular de la miseria o la desigualdad de oportunidades que, en España, enfrentan 12,5 millones de personas oficialmente en riesgo de pobreza o exclusión social. En este contexto de marcada devaluación de rentas, el colectivo inmigrante ha sufrido un impacto mayor que el global de la población. La última encuesta disponible de condiciones de vida del INE señala una renta disponible para los extranjeros

En España, la caída de renta real por hogar entre 2008 y 2012 ha sido del 13% y, al mismo tiempo, la tasa agregada de población en riesgo de pobreza ha crecido respecto a 2008 en 1,5 puntos, situándose en el 21% de la población. Ni siquiera los agregados macroeconómicos permiten, en esta ocasión, dibujar un panorama global que esconda el drama particular de la miseria o la desigualdad de oportunidades que, en España, enfrentan 12,5 millones de personas oficialmente en riesgo de pobreza o exclusión social. En este contexto de marcada devaluación de rentas, el colectivo inmigrante ha sufrido un impacto mayor que el global de la población. La última encuesta disponible de condiciones de vida del INE señala una renta disponible para los extranjeros

En España, la caída de renta real por hogar entre 2008 y 2012 ha sido del 13% y, al mismo tiempo, la tasa agregada de población en riesgo de pobreza ha crecido respecto a 2008 en 1,5 puntos, situándose en el 21% de la población. Ni siquiera los agregados macroeconómicos permiten, en esta ocasión, dibujar un panorama global que esconda el drama particular de la miseria o la desigualdad de oportunidades que, en España, enfrentan 12,5 millones de personas oficialmente en riesgo de pobreza o exclusión social. En este contexto de marcada devaluación de rentas, el colectivo inmigrante ha sufrido un impacto mayor que el global de la población. La última encuesta disponible de condiciones de vida del INE señala una renta disponible para los extranjeros

provenientes de la UE de un 15% inferior a la de los nativos y de cerca del 40% menos para los extranjeros provenientes de terceros países. La comparación de la renta media de los extranjeros con el límite de riesgo de pobreza resulta casi insólita: las cifras desagregadas en este texto indican que el umbral de pobreza medio en España es un 23% superior a la renta promedio de los extranjeros no europeos. Dicho en términos más explícitos, los extranjeros no europeos residentes en España son, en términos promedio, pobres.

Los indicadores de privación material severa, que evitan el espejismo estadístico de la reducción del umbral de renta en períodos de crisis, muestran una diferencia aún mayor entre españoles y extranjeros. La ECV indica, por ejemplo, que casi tres de cada cuatro extranjeros no comunitarios no tienen capacidad de hacer frente a gastos imprevistos, que casi uno de cada tres no puede permitirse un automóvil o que un 20% ha tenido retrasos a la hora de hacer frente a recibos relacionados con el mantenimiento de su vivienda (luz, gas, comunidad...). La vida en el límite del presupuesto económico genera serias dificultades para hacer frente a los gastos mínimos: de acuerdo con la misma fuente, más de la mitad de la población extranjera no europea tiene dificultad o cierta dificultad para llegar a fin de mes.

La vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión no conocen el origen de quien la sufre y muchos españoles han cruzado el umbral de la pobreza durante los recientes años de crisis. Sin embargo, los efectos asociados a la pobreza material y la exclusión social se amplifican entre la población extranjera por algunas de sus características específicas:

- En el mercado laboral, los extranjeros se asimilan a los colectivos de jóvenes recién ingresados, con poca antigüedad laboral (menor coste de indemnización por despido), más contratos temporales y parciales y escasos complementos salariales; más vulnerables al despido y con menores prestaciones por este concepto (tanto en cuantía como en duración). A ello, habría que añadir una eventual mayor exposición al mercado informal de este colectivo.
- En el terreno social los extranjeros sufren ampliamente el franco retroceso de las políticas de redistribución de recursos y extensión del bienestar social (integración, sanidad universal, educación gratuita...).
- En el marco familiar, los extranjeros son puramente dependientes de sus propias rentas laborales, con escaso o nulo apoyo de la red familiar en épocas de carencia de empleo y/o de vivienda. Aunque la reagrupación familiar ha aumentado los recursos colectivos de las unidades familiares, no cuentan con el posible apoyo de las rentas de sus mayores.

– En el marco jurídico específico de los inmigrantes, la pérdida del empleo puede llevar aparejada la imposibilidad de renovar su permiso de residencia, produciéndose una situación de irregularidad sobrevenida que abona la posibilidad de incluirse en mercados laborales informales, sin ningún derecho social.

Parece pues innegable que la incidencia de la pobreza es de una magnitud preocupante entre el colectivo de población extranjera residente en nuestro país: aún cuando las diferencias de renta promedio entre españoles y extranjeros no se deben esencialmente a razones de exclusión explícita por razón de origen, resultan pese a todo de una magnitud inquietante; como ya señaláramos anteriormente, atendiendo al umbral de pobreza, los extranjeros residentes en España podrían considerarse, en términos promedio, pobres. Algunas voces argumentarán que el inmigrante «pobre» en España no lo es si se compara con las condiciones en su país de origen pero debemos reconocer que este argumento es falaz y esencialmente perverso. Buena parte de la inmigración llegó a nuestro país con el ánimo de permanecer en él, tal y como muestran las fuertes corrientes de reagrupación familiar registradas desde el inicio del proceso migratorio y, por lo tanto, debemos medir su progreso en nuestro país, relativizándolo con los ciudadanos con los que compartimos el territorio; es un triste consuelo saberse más rico que los compatriotas que quedaron en origen.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arce, Rafael de y Mahía, Ramón. «Have Migrants Bought a “Round Trip Ticket”? Determinants in Probability of Immigrants’ Return in Spain». *Global Economy Journal*, vol. 12, n.º 2 (junio de 2012). DOI: 10.1515/1524-5861.1831.

Citro, Constance F., y Robert T. Michael (eds.). *Measuring poverty: A new approach*. Washington: National Academy Press, 1995.

Coudouel, Aline; Hentschel, Jesko S. y Wodon, Quentin T. «Poverty measurement and analysis». *A Sourcebook for poverty reduction strategies*, vol. 1 (2002), p. 27-74.

Deaton, Angus. «Measuring poverty in a growing world (or measuring growth in a poor world)». *Review of Economics and Statistics*, nº 87.1 (2005): 1-19.

Foster, James; Greer, Joel y Thorbecke, Erik. «A class of decomposable poverty measures». *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, vol. 52, n.º 3 (1984), p. 761-766.

Hogarth, Terence; Owen, David; Gambin, Lynn; Hasluck, Chris; Lyonette, Clare y Casey, Bernard. «The equality impacts of the current recession». *Research report*, n.º 57 (2009). Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick.

Laparra, Miguel y Eransus, Begoña P. (coords.). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona: Fundación «La Caixa», 2012, Colección estudios sociales, n.º 35.

Subirats, Joan (dir.). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación «La Caixa», 2004, Colección estudios sociales, n.º 16.

Tobes Portillo, Paloma y Angoitia Grijalba, Miguel. «La cobertura de los inmigrantes ante el desempleo». *Revista de economía*, n.º 854 (2010), p. 61-71. Información Comercial Española, ICE.

Otras fuentes

Instituto Nacional de Estadística

Encuesta de Condiciones de Vida. Acceso a datos

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25%2Fp453&file=inebase&L=0>

Encuesta de Condiciones de Vida. Informe de Prensa Avance 2012

<http://www.ine.es/prensa/np740.pdf>

Microdatos Encuesta de Población Activa

http://www.ine.es/prodyser/micro_epa.htm

Servicio Público de Empleo Estatal

Estadísticas de Prestaciones

<http://www.empleo.gob.es/estadisticas/BEL/PRD/indice.htm>

Resumen estadística mensual

http://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos_avance/index.html

Eurostat

Statistics in Focus 8/2013

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-008/EN/KS-SF-13-008-EN.PDF

European Social Statistics 2013

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-FP-13-001/EN/KS-FP-13-001-EN.PDF

Income and Living Conditions Database

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database

Héctor Cebolla Boado

Profesor de Estructura Social, Departamento de Sociología II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
hector.cebolla@gmail.com

INMIGRACIÓN Y EDUCACIÓN: LOS PROBLEMAS TEMPRANOS DE RENDIMIENTO ESCOLAR DE LOS HIJOS DE LOS INMIGRANTES

- 1.El impacto de las características de los hogares sobre la desventaja en primaria
- 2.Las escuelas y el funcionamiento del sistema educativo
- 3.Resumen del efecto conjunto de todos los factores
- 4.Conclusiones

PALABRAS CLAVE

inmigración, educación, desigualdad educativa, efectos de escuela, recursos del hogar

KEY WORDS

immigration, education, educational inequality, effects of the school, household resources

RESUMEN

Este trabajo explora la desventaja en el rendimiento escolar temprano de los hijos de inmigrantes respecto a los de autóctonos en España. Poner el acento en la educación primaria es poco común, a pesar de que es sabido que los problemas de rendimiento de los estudiantes de origen inmigrante tienen causas tempranas. En concreto, se analiza la relación de las características de las familias y las escuelas con la brecha en los conocimientos en matemáticas de los niños al final de primaria. Se observa que los hogares inmigrantes no solo tienen un problema de acceso a los recursos educativamente relevantes (estatus socioeconómico, educación de los padres y capital cultural), sino que además parecen hacer de ellos un uso menos eficaz. Las características de las escuelas, en cambio, parecen poco relevantes.

ABSTRACT

This paper explores the relative disadvantage of immigrants' children in terms of early school performance by comparison with children of Spanish nationals. Drawing attention to primary education is not very common although it is generally known that problems of poor performance among children of immigrant origin have early causes. In particular, the study analyses the relationship between family and school characteristics and shortcomings in knowledge of maths among children who are finishing their primary schooling. It is observed that immigrant households not only have problems of access to educationally relevant resources (socioeconomic status, parents' education and cultural capital) but also the use made of them seems less effective. The characteristics of schools, however, do not seem to be very relevant.

Con la maduración de España como país de inmigración, han surgido preocupaciones que, sin haber sido ignoradas durante los años anteriores, ocupan ahora una posición mucho más central en los foros públicos. La política de integración y la evaluación de la forma en que los hogares inmigrantes se han incorporado al mercado laboral y al sistema de bienestar son ahora aspectos centrales del debate político y académico sobre inmigración. Que la crisis del empleo que se inició hacia 2007 haya cerrado el ciclo expansivo del stock de inmigrantes, solo ha intensificado la lógica evolución del debate migratorio español desde la obsesión por cómo gestionar los flujos, hacia la identificación de la fórmula que garantice la cohesión social y el equilibrio entre migrantes y autóctonos en el medio y largo plazo. De entre todos estos asuntos, la integración de los hijos de los inmigrantes es por razones obvias el más relevante. La forma en que estos se comportan en las escuelas y sus resultados educativos son un buen termómetro de la forma que tendrá la sociedad española en las próximas décadas.

España es un país con pobres estadísticas educativas. Más allá de los datos agregados que están disponibles a través del Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio o las consejerías de educación de las comunidades autónomas, España deja para la especulación la producción del tipo de conocimiento científico que debe inspirar las reformas educativas. Al no contar con estudios de cohorte o paneles de estudiantes como los que existen en casi todos los países desarrollados, solo podemos especular sobre cómo es la evolución de los resultados escolares de los hijos de los inmigrantes, o cuánto influye su rendimiento previo en sus transiciones educativas (y, muy en particular, en la que se produce al final de la educación obligatoria). La única alternativa que se presenta como fiable para el estudio de la desventaja de los hijos de los inmigrantes con respecto a los de los hogares autóctonos es la explotación de la correspondiente muestra nacional de los estudios comparativos de las competencias cognitivas de los estudiantes que produce la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y muy en particular, los datos del Program for International Student Assessment (PISA), incluso aunque estos datos en su edición de 2009 para España solo incluyeran una información raquíptica para distinguir a los estudiantes de origen inmigrante¹. Con todo, se ha podido cuantificar la distancia que separa en alguna dimensión de la experiencia educativa a los hijos de padres migrantes de los de nacidos en España al final de la educación secundaria obligatoria (Zinovyeva *et al.*, 2008; Cebolla Boado y González Ferrer, 2013).

1. Resulta inexplicable que sus alternativas –como el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias y el Estudio Internacional de progreso en comprensión lectora (TIMMS y PIRLS, respectivamente, por sus siglas en inglés)– no incluyan en España la variable país de nacimiento de los padres de los estudiantes.

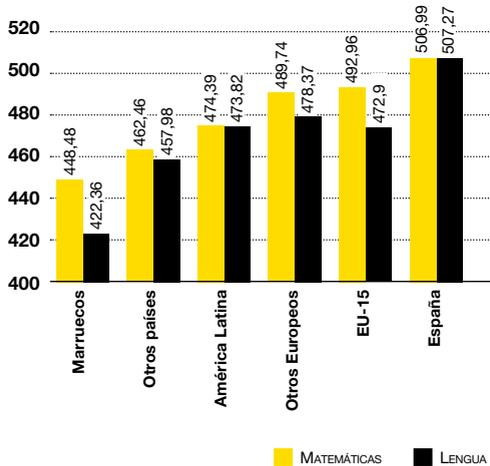
En este capítulo se persigue profundizar en el conocimiento sobre la integración escolar de los hijos de los inmigrantes en un periodo temprano de su experiencia educativa: la educación primaria. Utilizando los datos de evaluación (Evaluación General de Diagnóstico de 2009) del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se ofrece a continuación una reflexión empírica sobre el que es, quizás, el mejor indicador de la incorporación escolar de los estudiantes de origen inmigrante: la distancia bruta que separa sus notas en las evaluaciones de conocimiento de las que obtienen los hijos de padres nacidos en España. Junto con esta descripción, y sin entrar en grandes complejidades técnicas, este capítulo explora algunas de las causas más comúnmente barajadas para explicar la desventaja escolar de las segundas generaciones en la literatura internacional. Poner el foco en la educación primaria es hasta cierto punto novedoso (Brindusa y Cabrales, 2010). Téngase en cuenta que existe una tendencia muy acentuada a centrar la investigación empírica en la educación secundaria obligatoria, cuando el fracaso escolar es ya una realidad casi inevitable. A pesar de ello, existe en la sociología y la economía de la educación una creencia cada vez más firme de que las causas del fracaso escolar son muy tempranas y que, por lo tanto, cualquier intervención destinada a reducir su impacto debe tener como escenario las primeras fases de la vida escolar de los estudiantes (Becker, 2011; McCartney *et al.*, 2007; Heckman, 2006). Hasta tal punto es así que un número nada desdeñable de trabajos han concluido que a los seis años los niños ya han determinado en gran medida sus probabilidades de éxito futuro. En un contexto de recesión económica y de reducción del gasto público en educación, reforzar en su composición la educación preescolar y primaria parece ser la medida más eficaz para reducir la desigualdad educativa, además de ser la más eficiente en términos de costes y beneficios.

¿Se detecta ya en la primaria una peor posición de los hijos de los inmigrantes por sus resultados en las materias de más importancia curricular? La respuesta es claramente sí, tanto en la evaluación de matemáticas como en la de lengua. La figura 1 muestra las notas medias que obtienen los estudiantes en función de su país de nacimiento². Mientras que la media de los nacidos en España en ambas materias está ligeramente por encima de los 500 puntos, los nacidos en otros países y regiones obtienen puntuaciones claramente inferiores. Como era de esperar, la distancia es mayor entre autóctonos e inmigrantes en lengua, y algo inferior en matemáticas, aunque en ambos casos, el grupo con una peor posición en este indicador de integración escolar es el de los nacidos en Marruecos, seguidos por la categoría residual y, sorprendentemente la de los latinoamericanos. Los malos resultados educativos de los estudiantes con origen en América Latina en

2. Marruecos, España, UE-15 [el grupo de los primeros 15 estados que fueron miembros de la Unión], otros países europeos (entre los que, con seguridad, destaca Rumanía), países de América Latina y, finalmente, una categoría residual para los nacidos en otros países.

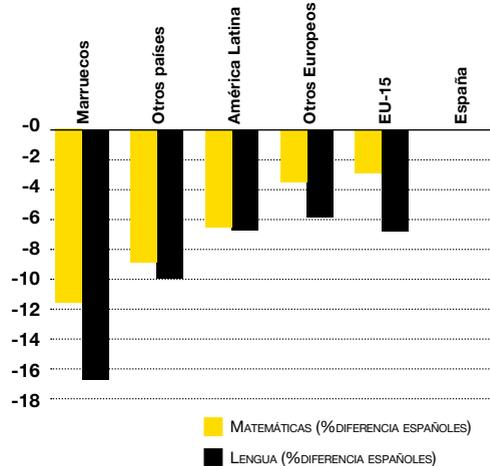
España no han sido aún suficientemente subrayados. A pesar de la ventaja relativa que supone su dominio del idioma de intercambio en la mayor parte del país, sus resultados (incluso en la materia de lengua) están por debajo de los de sus compañeros nacidos en otros países europeos. Las causas de este fracaso latinoamericano pueden estar muy relacionadas con los procesos que posicionan a los países de América Latina a la cola de las clasificaciones internacionales de competencias (PISA, tanto en su edición de 2009 como en la de 2012). Con el fin de proporcionar una información suficientemente sintética, la figura 2 expresa la distancia entre inmigrantes y autóctonos en un porcentaje. Así, se puede ver que la desventaja marroquí reduce el rendimiento escolar en primaria en casi 17 puntos en comprensión lectora y 12 en matemáticas, mientras que la latinoamericana es prácticamente la mitad.

FIGURA 1. Notas en matemáticas y lengua por país de nacimiento de los estudiantes



Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

FIGURA 2. Desventaja bruta (en %) de los nacidos fuera de España y los autóctonos



Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

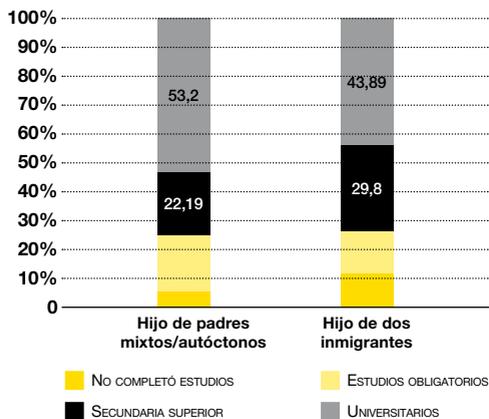
¿A qué se debe la desventaja inmigrante en fases tan tempranas de la trayectoria educativa? Existen varios factores candidatos a explicar esta situación. En términos generales, la distancia entre inmigrantes y autóctonos puede deberse a dos familias de factores en función de si tienen su origen en el hogar o en las escuelas. Mientras que el énfasis en el debate público en España está puesto en las escuelas, en la sociología europea se ha concluido que, en muchos casos, son más bien las características de las familias (y, en gran parte, sus recursos socioeconómicos) lo que explica el grueso de la desventaja inmigrante.

1. EL IMPACTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES SOBRE LA DESVENTAJA EN PRIMARIA

Una de las explicaciones más convencionales es que las diferencias en el rendimiento medio de los hijos de migrantes y autóctonos se deba a que entre los primeros haya una sobre-representación de las clases sociales menos favorecidas. ¿Es, por ejemplo, la peor educación media de sus padres lo que explica el bajo rendimiento de los estudiantes de origen migrante? La figura 3 describe en primer lugar la distribución de la educación de los padres en función del estatus migratorio de los hogares. Para ello, y con el fin de ser sintético en la presentación de los resultados, se distingue solamente entre los hijos de los hogares de autóctonos (categoría que incluye a las parejas mixtas por ser empíricamente muy parecidos a los formados por dos nacidos en España) y los hogares en los que los dos padres (o uno en el caso de los monoparentales) hayan nacido fuera de España. Como se puede ver, la encuesta de evaluación de primaria ha sobre-representado a los segmentos de la población universitaria. Con todo, los hogares inmigrantes con hijos en la educación primaria en 2009 y con educación terciaria eran diez puntos porcentuales menos que los formados por nacidos en España. Para este último grupo encontramos menos casos en los que ninguno de los progenitores completó la educación obligatoria que los inmigrantes, y menos también con educación secundaria superior. Sabiendo que existe este desequilibrio en el recurso «educación de los padres», la figura 4 muestra hasta qué punto tiene un impacto diferencial en función del estatus migratorio de los progenitores. Se ofrecen aquí únicamente los resultados para la evaluación en matemáticas, materia que puede estar menos afectada por los problemas de incorporación escolar del corto plazo relacionados con el peor manejo del idioma. Si un efecto composición de la educación de los padres fuera la única causa de la desventaja inmigrante, para cada nivel educativo paterno, los estudiantes deberían obtener la misma puntuación. Como se puede comprobar este no es el caso. Los padres universitarios nacidos en España consiguen transmitir a sus hijos una clara ventaja que les diferencia de los de los inmigrantes del mismo nivel (530 puntos frente a 489). La distancia entre ambos grupos es menor para las demás categorías educativas hasta llegar a ser de apenas diez puntos entre los hogares en los que ninguno de los padres completó la educación obligatoria.

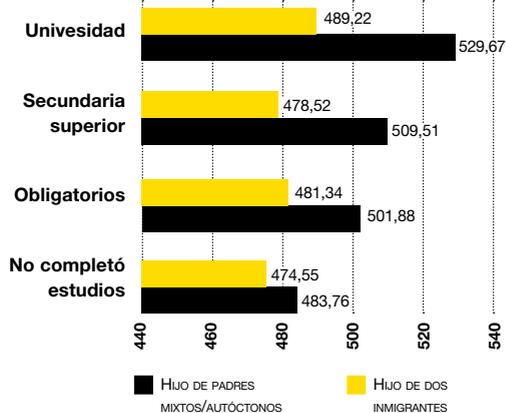
MIENTRAS QUE EL ÉNFASIS EN EL DEBATE PÚBLICO EN ESPAÑA ESTÁ PUESTO EN LAS ESCUELAS, EN LA SOCIOLOGÍA EUROPEA SE HA CONCLUIDO QUE, EN MUCHOS CASOS, SON MÁS BIEN LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS FAMILIAS LO QUE EXPLICA EL GRUESO DE LA DESVENTAJA INMIGRANTE

FIGURA 3. Distribución de la educación de los padres para inmigrantes y autóctonos



Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

FIGURA 4. Diferencias en las notas en matemáticas para los hijos de inmigrantes y autóctonos en función de la educación de los padres



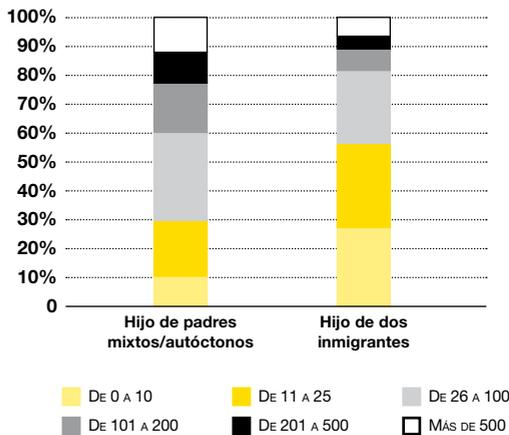
Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

En la investigación sobre competencias de los estudiantes se ha popularizado la utilización de un indicador más creativo que el anterior para medir las diferencias en el capital cultural de las familias: una estimación del número de libros del hogar. Este indicador parece correlacionar de forma bastante consistente con aquellos comportamientos que reproducen las familias con un mayor «capital cultural»³. Siguiendo la pauta de otros estudios internacionales de evaluación, los del INEE recogen una estimación de los padres al respecto. La figura 5 confirma que este recurso educativo de los hogares, cuya importancia ha sido ampliamente subrayada, está muy desigualmente distribuido en función del estatus migratorio de los hogares. Mientras que apenas el 30% de los hogares autóctonos dicen tener menos de 25 libros, entre los hogares inmigrantes, el volumen de los que se concentran en este nivel es de casi el 60%. Sin embargo, como demuestra la figura 6, la menor acumulación de capital cultural de los hogares inmigrantes no es el único problema que tienen los padres nacidos fuera de España para transmitir ventaja a sus hijos. Para cada nivel, el rendimiento de los niños inmigrantes es peor que el de los nacidos en hogares autóctonos. Detengámonos con más detalle en esta figura. Podemos ver que las diferencias en el rendimiento de los hogares inmigrantes y autóctonos con un menor nivel de capital cultural es despreciable. Sin embargo, a medida que subimos en la escala de capital cultural que aquí se

3. El concepto de capital cultural surgió en los estudios sobre desigualdad de las oportunidades educativas que popularizó P. Bourdieu, el sociólogo francés que sistematizó la idea de que la cultura tenía, como otros capitales, un valor de mercado que transmitía cierta ventaja a los hijos de las clases medias y altas en las escuelas.

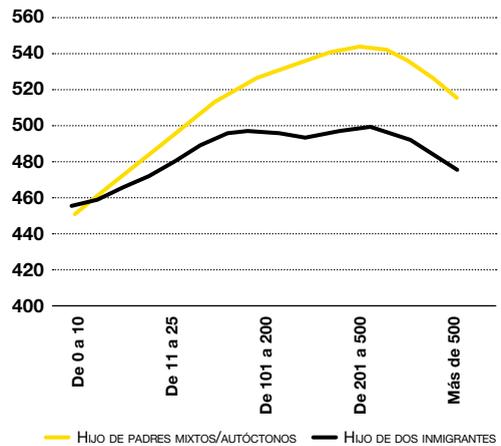
propone, podemos comprobar como los hogares inmigrantes son menos capaces de transmitir la ventaja que se deriva de ello que los de padres nacidos en España. Las implicaciones de esta forma de vinculación entre activos culturales y rendimiento de los niños se parece de alguna forma a la que se detectó en la figura 4 para la educación de los padres y confirma que los hogares inmigrantes no solo acumulan menos recursos culturales para ayudar a sus hijos, sino que además los utilizan de una forma menos efectiva.

FIGURA 5. Distribución del capital cultural entre los hogares inmigrantes y autóctonos



Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

FIGURA 6. Impacto del capital cultural sobre las notas de los hijos de los inmigrantes y autóctonos

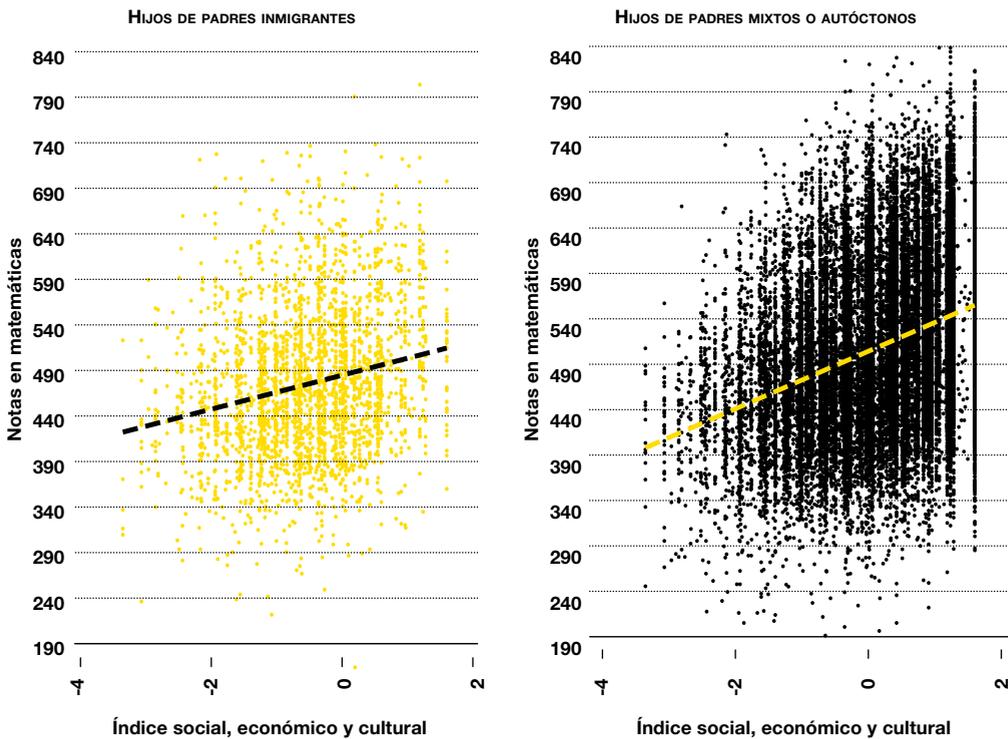


Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

El capital cultural no es el único recurso que los hogares pueden acumular para ayudar a sus hijos a superar los obstáculos que impone el sistema educativo. Los recursos más estrictamente económicos podrían ser utilizados para elegir colegios mejores o estimular a los niños de forma adicional con actividades extra-escolares, solo por citar dos ejemplos. Aunque los datos de evaluación de la educación primaria no incluyen un indicador de la renta de las familias que sería el idóneo, sí ofrecen un índice de recursos socioeconómicos, que incluye también algunos de naturaleza cultural. Como este indicador es un factor continuo, se presenta en una única figura información sobre la distribución de recursos entre hogares y su impacto en el rendimiento de los hijos de inmigrantes (panel de la izquierda) y nativos (panel de la derecha). En cada uno de los dos paneles, cada hogar está representado por un punto. Así, podemos ver cómo se distribuyen los recursos que el índice cuantifica. Queda claro que en el caso de los inmigrantes, hay una menor concentración de hogares que puntúan alto en el índice, mientras

que en los hogares formados por los nacidos en España, el número de hogares con el mayor nivel de acceso a recursos es mucho más importante. Dado que en la figura cada hogar del estudio se posiciona no solo en función de los recursos, sino también de la nota media que obtienen sus hijos en matemáticas, podemos ver qué impacto tiene la ventaja socioeconómica de los padres en la puntuación de los hijos. La forma en que estas dos variables se relacionan queda descrita por la línea de tendencia discontinua. Es evidente que la que corresponde a los hogares inmigrantes tiene una menor pendiente que la que describe esta asociación para los autóctonos. Ello quiere decir que el estatus migratorio del hogar impone diferencias en la eficacia que supone contar con más recursos. Dicho de otro modo, también aquí podemos ver no solo que los hogares inmigrantes tienen un menor acceso a los recursos educativamente relevantes, si no que cuando tienen un nivel alto de acceso, esta ventaja es menos efectiva (o positiva) para sus hijos en educación primaria.

FIGURA 7. Distribución de los recursos económicos, sociales y culturales y su impacto en las notas en matemáticas de los hijos de los inmigrantes y los autóctonos



Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

Podríamos hacer un resumen casi idéntico para los tres indicadores analizados en este apartado dedicado a las dinámicas familiares (educación de los padres, capital cultural e índice socioeconómico de los hogares). Los hogares formados por inmigrantes están en una peor situación relativa en lo que se refiere al acceso a los recursos educativamente relevantes, es decir, aquellos que podrían ayudar a mejorar las perspectivas escolares de sus hijos a través de una mejora en su rendimiento. Sin embargo, contra lo que se suele creer, este no es el único problema. De forma consistente se ha demostrado aquí que incluso cuando los hogares inmigrantes acumulan niveles altos de estos recursos, son menos capaces de transmitir el tipo de ventaja que facilita el éxito educativo de sus hijos. Dicho de otra forma, España no solo tiene un problema de acceso a los recursos para igualar el rendimiento de los hijos de autóctonos e inmigrantes. Existe también un grave problema de eficacia asociado a la forma en que las familias inmigrantes utilizan estos recursos.

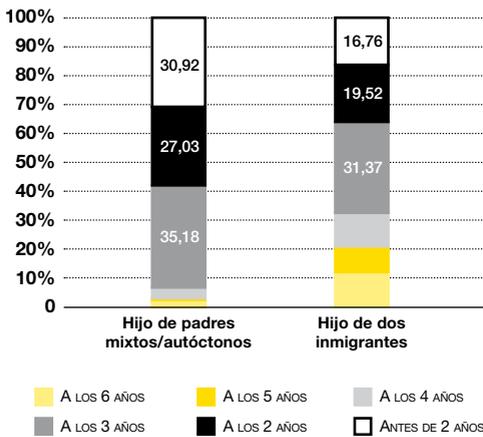
2. LAS ESCUELAS Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Las familias no son el único agente responsables de las diferencias en el rendimiento más tempranas. El sistema educativo también puede ser responsable de la desigualdad que se ha cuantificado en la figura 1 (y su traducción en porcentajes que se muestra en el 2). En este segundo apartado del capítulo vamos a analizar dos indicadores de funcionamiento de las escuelas (titularidad de los centros educativos y composición socioeconómica media del alumnado) y uno sobre el acceso a la educación (edad de inicio de la escolarización). Por respetar un cierto orden cronológico vamos a comenzar el análisis por el último de ellos.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el acceso temprano al sistema educativo parece ser la medida más eficaz para suplir algunas de las carencias que los hogares menos aventajados imponen a sus hijos y que, en el caso de los hogares inmigrantes, parecen suponer una desventaja añadida, tal y como se ha descrito en el apartado anterior. Esto significa que el acceso a la educación preescolar podría ser el mejor antídoto contra el efecto negativo que se asocia a la condición de inmigrante en el estudio del rendimiento escolar. ¿Están los hijos de los inmigrantes acumulando la misma ventaja que los de los autóctonos a través la escolarización temprana? Claramente no, y esta es una de las conclusiones empíricas más trascendentes de esta exploración de la situación en educación primaria. La figura 8 sugiere que mientras que los hijos de los padres autóctonos se han escolarizado de forma abrumadora al sistema educativo a los 3 años (apenas un 6% de ellos no lo ha hecho todavía a esa edad), entre los hijos de los inmigrantes hay más de un 30% de niños que no fueron escolarizados. Si miramos lo que había sucedido a la edad de dos años, el 58% de los hijos de nacidos en España estaba ya escolarizado, mientras

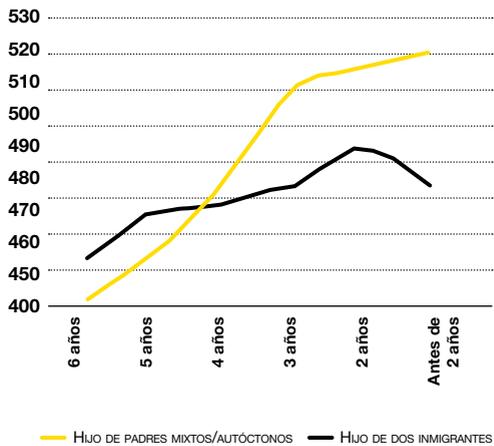
que solo el 36% de los inmigrantes lo estaba. Esta diferencia en el acceso a la educación preescolar e infantil no es, tampoco aquí, el único rasgo de desventaja que los hijos de los inmigrantes manifiestan en la educación primaria. Como se puede ver en la figura 9, para los niveles más tempranos de escolarización, el rendimiento en matemáticas de los hijos de inmigrantes es más bajo que el de los autóctonos. Es cierto, no obstante, que cuando los hijos de los autóctonos se escolarizan en educación infantil, su rendimiento es más bajo que el de los hijos de los inmigrantes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que según se ha visto en la figura 8, estos casos son poco representativos de la realidad y que, quizás, la célebre y siempre debatida selección positiva de los inmigrantes en términos de características no observadas (la ambición o la falta de aversión al riesgo) puede explicar los mejores resultados de sus hijos en niveles tardíos de incorporación al sistema educativo. Con todo, lo importante de la figura 9 es que la distancia entre los hijos de migrantes y autóctonos se incrementa incluso cuando los primeros se escolarizan antes de los dos años. En otras palabras, como en los indicadores de eficacia en el uso de los recursos familiares analizados con anterioridad, la educación preescolar es menos útil para garantizar un nivel de rendimiento alto de los hijos de los inmigrantes en primaria.

FIGURA 8. Acceso a la educación preescolar de los hijos de inmigrantes y autóctonos



Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

FIGURA 9. Impacto sobre las notas en matemáticas de la educación preescolar para los hijos de inmigrantes y autóctonos

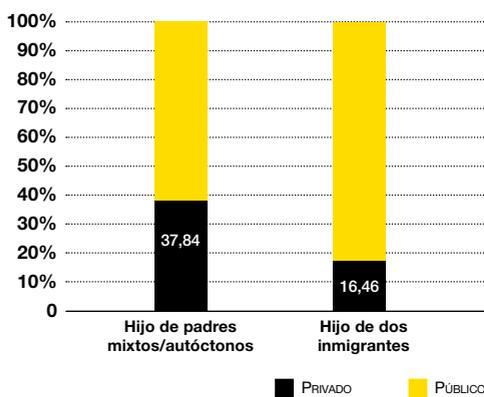


Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

Contra lo que sugiere la literatura científica más consolidada, el debate sobre la integración escolar de los hijos de los inmigrantes está centrado en indicadores no relacionados ni con los recursos del hogar ni con el acceso temprano al sistema educativo. Vamos a analizar el impac-

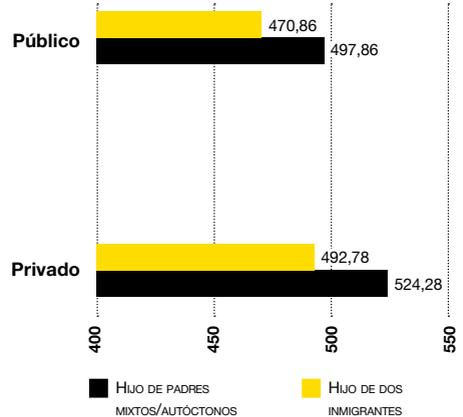
to de la titularidad de los centros (es decir la diferencia entre centros públicos y concertados/privados) sobre la desventaja inmigrante. Es innegable que los hijos de los nacidos fuera de España están mucho mejor representados en el segmento público del mercado escolar que los hijos de los nacidos en España. Mientras que los primeros asisten a la educación pública en un 84%, los segundos lo hacen solo en un 62%. Más allá de esta diferencia en el acceso, se puede ver en la figura 11 que, ya se asista a un centro de titularidad pública o privada, las notas en matemáticas de los hijos de los inmigrantes son más bajas que las de los nativos. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en los otros indicadores, esta diferencia es aquí mucho menor y resulta no ser estadísticamente significativa en análisis de más complejidad. Que asistir a un centro público o privado en España no tenga importancia predictiva sobre el rendimiento en primaria no debería resultar una sorpresa. En España, la titularidad del centro tampoco es un predictor relevante para la educación secundaria. Quienes creen que, pese a todo, esta conclusión es inesperada, estarán seguramente más expuestos a la pobreza técnica del debate público que en España se mantiene de forma casi constante sobre educación. Como regla general, la conclusión más ampliamente aplicable (quizás con las únicas excepciones del País Vasco y Navarra) es que los centros educativos públicos son los mejores y los peores de los disponibles, mientras que los concertados y privados sirven para garantizarse un rendimiento medio. Esta mayor heterogeneidad de los resultados de los centros públicos y la menor de los privados explica que, al fijarse en medidas de tendencia central como la media, no existan diferencias apreciables.

FIGURA 10. Distribución de los hijos de inmigrantes y autóctonos en función de la titularidad de los centros



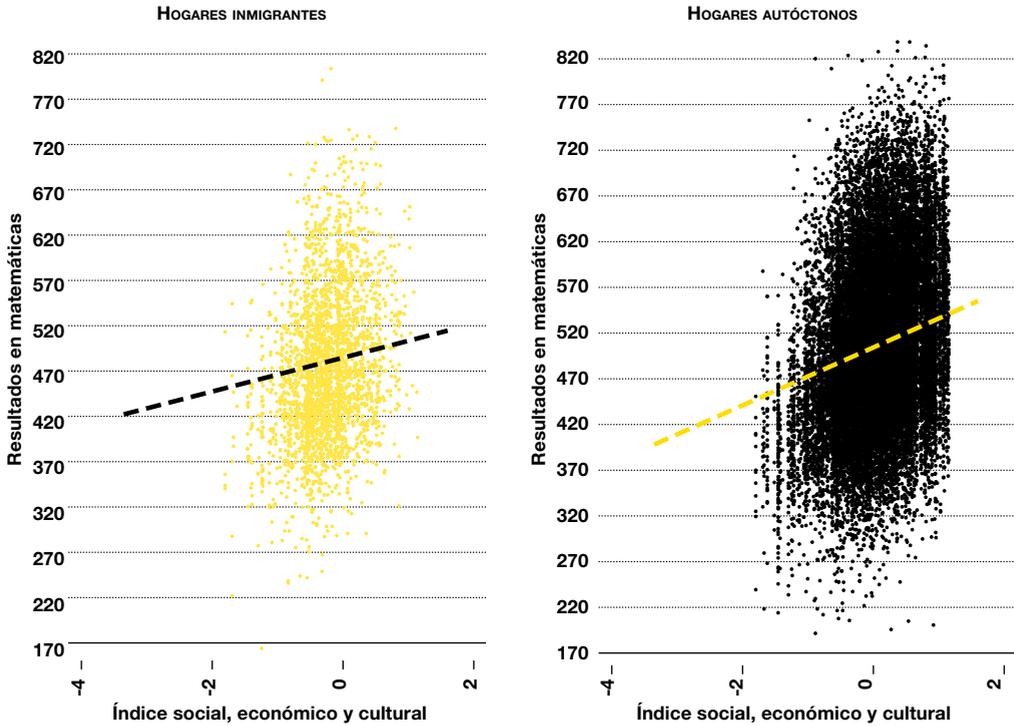
Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

FIGURA 11. Impacto de la titularidad de los centros en los resultados en matemáticas de los hijos de inmigrantes y autóctonos



Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

FIGURA 12. Niveles medios de los recursos de los hogares inmigrantes y autóctonos por centro escolar y su impacto en el rendimiento en matemáticas



Fuente: Elaboración propia según datos de evaluación de primaria del INEE.

Si la titularidad de centros no es un buen predictor de las características de las escuelas, quizás algunos propondrían concentrarse en las diferencias en el acceso a recursos materiales y humanos de las propias escuelas. También esto sería un error. La enorme literatura sobre efectos de la escuela que ha alimentado el debate de sociólogos y economistas de la educación ha concluido de forma contundente que los indicadores más obvios (razón de alumnos por profesor, o de alumnos por ordenador con conexión a Internet) no parecen ser empíricamente tan relevantes como, de nuevo, el debate público parece sugerir (Hanushek, 1996). Los propios informes PISA lo han confirmado (y alguna explotación con datos españoles del INEE también). Otros quizás sugerirían concentrarse en el impacto del porcentaje de inmigrantes en los centros escolares ya que resulta ser una de las características más estigmatizadoras de los centros educativos. Sin embargo, también aquí la evidencia empírica disponible para España y otros países concluye que, si bien puede llegar a ser empíricamente relevante, lo es de forma marginal (Cebolla Boado y Garrido Medina, 2011). Como alternativa, una de las variables que más potencial explicativo tiene en los efectos escuela es su

composición socioeconómica media a partir de la información agregada de los padres del alumnado de cada centro escolar (Ming Chiu, 2010). Para construirla, volvamos al índice de recursos sociales, económicos y culturales del hogar que ya se ha utilizado en el primer apartado del capítulo, con la salvedad de que aquí vamos a concentrarnos en su valor medio para cada colegio.

La figura 12 cruza esta información con las notas. Al tomar los valores medios para cada colegio del índice de los recursos del hogar, hay menos heterogeneidad que en la figura 7 que presentaba la misma información medida para, en aquella ocasión, las familias. De los dos paneles (el de la izquierda que corresponde a los resultados de los hijos de los hogares inmigrantes y el de la derecha para los autóctonos) se puede confirmar que la composición socioeconómica de los padres del alumnado es un buen predictor del rendimiento individual, pero también que, dado que las pendientes de ambos paneles no difieren sustantivamente, esta característica ecológica de los centros escolares no es una buena candidata para explicar las diferencias en el rendimiento de los hijos de los inmigrantes y de familias nacidas en España.

3. RESUMEN DEL EFECTO CONJUNTO DE TODOS LOS FACTORES

Una de las limitaciones de conformarse con un análisis como el presentado en el apartado anterior es que los efectos que se han identificado pueden ser espurios y anularse una vez que todas las demás variables explicativas se tienen en cuenta de forma conjunta. En este apartado final de resumen de las conclusiones se discute precisamente cuál es la situación del mapa de argumentos expuesto en los apartados 1 y 2. Con el fin de aligerar la presentación, y no perder a los lectores menos interesados en los aspectos técnicos, se presentan simplemente dos tablas de resumen de los resultados de los modelos.

En la primera se ofrece una medida bruta y neta de la desventaja inmigrante y la que se corresponde con el lugar de nacimiento de los dos colectivos inmigrantes mejor representados en los datos del INEE de evaluación de la educación primaria (nacidos en Marruecos y América Latina). Junto con el tamaño del efecto, se ofrece información sobre la significatividad estadística. Podemos ver así que, tal y como se anunció en las figuras 1 y 2, la mayor distancia en el rendimiento de los estudiantes de primaria se produce entre los hijos de los nacidos en España y los marroquíes ya que estos últimos obtienen en media casi 30 puntos menos que los primeros. Los latinoamericanos ocupan una posición más bien intermedia entre los españoles y los marroquíes. Finalmente, una medida sintética de la desventaja media asociada a la condición de ser hijo de dos inmigrantes nos sitúa en una pérdida de 15 puntos en las pruebas de competencias matemáticas. Lo interesante de la tabla no es la repetición de estos resultados

si no que el efecto inmigrante permanece cuando se controla por el sexo del estudiante y los demás factores explicativos que han sido discutidos. Vemos aquí que la desventaja media de los inmigrantes y la que está asociada a la condición de haber nacido en Marruecos se reduce de forma muy notable y deja de ser estadísticamente significativa. En cambio, en el caso de los estudiantes latinoamericanos se reduce (aunque de forma mucho menos notable de lo que sucede con los marroquíes) y no pierde la garantía de fiabilidad que supone la significatividad estadística. Esto significa que, a pesar de que la posición bruta de los estudiantes de origen latinoamericano es menos negativa que la de los marroquíes, sus causas son menos detectables y desde luego no se limitan a las variables ordinarias que comúnmente se usan para explicar la desventaja escolar temprana. En forma de resumen, aunque la situación absoluta de los marroquíes es la peor de entre todos los colectivos de inmigrantes que hay en España, el problema de los latinoamericanos es mucho más grave. Su desventaja es más persistente, incluso a pesar de ser en su mayor parte hispanoparlantes nativos.

TABLA 1. Estimadores brutos y netos del efecto inmigrante, ser marroquí o latinoamericano

	IMPORTANCIA BRUTA	IMPORTANCIA NETA
Padres inmigrantes	-15,51*	-2,31
Marruecos	-28,54*	-9,31
América Latina	-16,12*	-10,53*

* $p > 0,05$; se ofrecen estimadores obtenidos de una regresión lineal multinivel con efectos aleatorios en la constante.

La importancia bruta ofrece el estimador no controlado. El neto descuenta el efecto del sexo y todas las variables utilizadas en el análisis previo de forma conjunta

Fuente: Elaboración propia.

La importancia bruta ofrece el estimador no controlado. El neto descuenta el efecto del sexo y todas las variables utilizadas en el análisis previo de forma conjunta.

Con la tabla 2 se cierra el análisis empírico al ofrecer un contraste simultáneo para aumentar la fiabilidad de los resultados que en los apartados anteriores se han presentado en el entorno bivariado. Como se puede ver, la tabla ofrece información sobre el signo de los efectos, su intensidad y su significatividad estadística. Las conclusiones de un análisis multivariado replican las obtenidas antes. En el entorno del hogar, los padres de origen inmigrante son menos capaces de transmitir la ventaja necesaria a sus hijos para que su rendimiento escolar aumente. Ello se ve claramente tanto si se eligen indicadores convencionales como la educación de los propios padres, como si se opta por fijarse en los recursos del hogar (ya sean socioeconómicos o culturales). La desventaja a la que se enfrentan los hogares inmigrantes es por tanto doble. Por una

parte acumulan menos recursos, pero cuando tienen acceso a niveles altos de acceso, su eficacia en el aprendizaje de los niños es menor.

TABLA 2. Impacto conjunto (controlado) de las variables utilizadas en el capítulo para explicar la desventaja escolar de los hijos de los inmigrantes en educación primaria*

		EFFECTO PARA INMIGRANTES	EFFECTO PARA AUTÓCTONOS
Procesos familiares	Educación de los padres	+	++
	Número de libros	+	++
	Índice socioeconómico y cultural (ISEC)	+	++
Procesos del sistema	Edad escolarización	+	++
	Colegio público	No significativo	No significativo
	Media estatus socioeconómicos (ISEC) de los alumnos de la escuela	+	+

*Resumen del signo de los efectos de las variables y de su intensidad a partir de los resultados obtenidos de una regresión lineal multinivel con efectos aleatorios en la constante. + (positivo) ++ (muy positivo) –(negativo) – (muy negativo)
Fuente: Elaboración propia.

Existe una diferencia muy clara entre los procesos que operan en los hogares y los que lo hacen entre centros escolares. Ni la titularidad del centro escolar (es decir, si se trata de colegios públicos o privados/concertados), ni la composición media de los padres de los alumnos de cada centro ayudan a entender por qué el resultado en las pruebas de evaluación de matemáticas es más bajo para los hijos de los inmigrantes que para los de los autóctonos. Es decir, el problema no parece por tanto estar en la forma en que funcionan los colegios (existen otros indicadores de recursos materiales y humanos de los centros que, aunque han sido ignorados en este capítulo, tienen un efecto idéntico a los incluidos aquí), sino en la capacidad de los hogares para proporcionar a los niños un estímulo correcto incluso en las primeras fases de su trayectoria educativa.

La educación preescolar podría ser un remedio a esta falta de recursos y de eficacia en su uso por parte de los hogares de origen inmigrante. Sin embargo, también aquí los hijos de los inmigrantes demuestran niveles más bajos de acceso y de eficacia en el impacto de la educación preescolar. En otras palabras, aunque la escolarización temprana soluciona en parte los déficits a los que se enfrentan los hijos de padres inmigrantes y reduce su distancia respecto de los resultados de los hijos de los autóctonos, el efecto inmigrante es persistente.

4. CONCLUSIONES

Los estudiantes de origen inmigrante en España manifiestan signos creíbles de desventaja desde edades muy tempranas. El sistema educativo español, que ha sido tradicionalmente descrito

como de alta equidad (OECD, 2012) en el marco de los estudios internacionales que comparan las competencias de los estudiantes en secundaria (PISA) y en primaria (TIMMS y PIRLS), tiene en la integración escolar de los hijos de los inmigrantes un reto que afrontar.

**CONTRA LO QUE SE PUEDA
CREER COMÚNMENTE, LAS
ESCUELAS PARECEN
CONTRIBUIR POCO A LAS
DIFERENCIAS ENTRE
ESTUDIANTES DE ORIGEN
INMIGRANTE Y AUTÓCTONO**

Las causas del fracaso escolar, que se produce en la educación secundaria por el abandono temprano (tras los 16 años) o por hacerlo sin la escolarización secundaria obligatoria terminada, tienen su origen en estadios muy tempranos de la experiencia escolar de los niños. Como este capítulo ha demostrado, la contribución de los problemas de rendimiento a la realización de buenas transiciones educativas ya parece establecida en la educación primaria. Aunque los estudiantes de origen inmigrante representan una población heterogénea, en

esta primera evaluación, todos los colectivos por origen nacional tienen peores competencias en lengua y en matemáticas. Los estudiantes de origen marroquí son los más desfavorecidos, seguidos de la categoría residual utilizada en este trabajo (y por tanto de difícil interpretación) y los latinoamericanos. En el caso de los latinoamericanos el fracaso es mayor del que correspondería para una población que es mayoritariamente hispanoparlante. Es más, el fracaso de los latinoamericanos es aún mayor si tenemos en cuenta que a diferencia de lo que pasa con los estudiantes marroquíes, su peor rendimiento no parece solo deberse a efectos de composición de clase o de acceso a los recursos: en su caso, también controlando por las características y los recursos de los hogares, obtienen peores notas que los hijos de los padres nacidos en España. No obstante hay que recordar que esta situación parece moderarse en la educación secundaria.

Este trabajo ha explorado algunas de las causas a las que podemos atribuir el peor rendimiento temprano de los hijos de los inmigrantes. En concreto se han analizado dos bloques de explicaciones: las que tienen su origen en el hogar y las que podrían deberse a otros factores, relacionados con el funcionamiento de las escuelas. La pauta general que se ha detectado en la primera de estas explicaciones es que los hogares inmigrantes tienen un escaso acceso a los recursos que son educativamente relevantes: la educación de los padres, el estatus socioeconómico y el capital cultural. Esto podría parecer poco sorprendente, pero el problema no solo es de un pobre acceso a los recursos, sino también de poca eficacia en su uso. A

igualdad de condiciones para un mismo nivel de recursos, los hijos de los inmigrantes también obtienen peores notas. Esto hace pensar que el problema ha dejado de ser solo la peor extracción socioeconómica de los hijos de los inmigrantes. Hay además indicios de que los padres inmigrantes, que esperan mucho de la educación de sus hijos (Portes *et al.*, 2011), no consiguen hacer un uso de los recursos que produzca el mismo tipo de estímulo que se necesita para materializar trayectorias educativas que acaben tarde y consigan graduados universitarios. Esto puede parecer contradictorio con algunas de las conclusiones de otros trabajos que se han centrado en la educación secundaria, donde el problema de la desventaja de los inmigrantes es menos resistente de lo que hemos visto aquí a la explicación a través de argumentos de clase social. Una posible razón para entender por qué la primaria ofrece estos resultados tan negativos es que los estudiantes de origen inmigrante aún no hayan pasado el tiempo necesario en el sistema educativo para que sus déficits encuentren una solución. Aunque la situación mejore algo en secundaria, esto no debe ser interpretado con optimismo. Los problemas que se manifiestan en la primaria pueden camuflarse, pero sería extraño que desaparecieran. Por desgracia España no produce datos longitudinales para saber hasta qué punto estos primeros signos de desventaja se neutralizan o simplemente quedan latentes en la educación secundaria y en estadios posteriores de las trayectorias educativas.

Un último dato alarmante: el beneficioso efecto de la educación temprana que se ha demostrado como una conclusión muy robusta de la mejor literatura internacional es menos positivo para los hijos de los inmigrantes en educación primaria que para los hijos de los autóctonos. Es decir, para los dos colectivos es positiva, pero lo es claramente más para los hijos de los nacidos en España. Así, aunque la brecha de resultados entre un estudiante de origen inmigrante y otro que no lo sea puede reducirse a través de la educación preescolar, la brecha puede aumentar cuando el acceso a la educación temprana es muy democrático como sucede en el caso de España. Un matiz para corregir el exceso de pesimismo: la literatura norteamericana (Heckman, 2006) ha identificado que el efecto beneficioso de la educación maternal e infantil es visible incluso en el medio y largo plazo, de forma que su impacto puede manifestarse con posterioridad al periodo de observación.

Contra lo que se pueda creer comúnmente, las escuelas parecen contribuir poco a las diferencias entre estudiantes de origen inmigrante y autóctono. Con ello no debe entenderse que las escuelas sean irrelevantes. Es más bien una forma de decir que siendo importantes como predictores del rendimiento, lo son en la misma medida para los hijos de padres inmigrantes y de nacidos en España. En la explotación de los datos que se ha presentado aquí, se ha podido ver cómo la tan traída y llevada distinción entre centros públicos y privados no ayuda a entender la brecha entre hijos de inmigrantes y nativos. Tampoco lo hace de forma significativa la composición de

clase media de las escuelas. Aunque los procesos de segregación escolar generen resultados no deseados en otras dimensiones de la experiencia escolar, no es el caso de la brecha en el rendimiento entre los hijos de hogares de distinto estatus migratorio.

Es imprescindible que el debate sobre educación en España sea más permeable a la investigación empírica y teórica más rigurosa. Por lo que sabemos, lo mejor que se puede hacer para reducir la brecha en el rendimiento en educación secundaria que provoca el fracaso escolar es aumentar la cobertura y la calidad de la educación preescolar y la primaria. Utilizando una expresión anglosajona que no tiene traducción directa al castellano (ya que al hacerlo se pierden algunos matices y se ganan otros) es necesario intervenir en la calidad de la educación temprana ya que la *quality of parenting* no es intervenible. Solo así se podrá hacer frente a las carencias que imponen los hogares inmigrantes a sus hijos tanto en el acceso a los recursos como en el uso que hacen de ellos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Becker, Birgit. «Social Disparities in Children's Vocabulary in Early Childhood. Does Preschool Education Help to Close the Gap?». *The British Journal of Sociology*, vol. 62, n.º 1 (2011), p. 69-88.

Brindusa, Anghel y Cabrales, Antonio. «The Determinants of success in primary education in Spain». *Working papers. Departamento de Economía UC3* (2010).

Cebolla Boado, Héctor y González Ferrer, Amparo (coords.). *Immigration: integración sin modelo*. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

Cebolla Boado, Héctor y Garrido Medina, Luis. «The Impact of Immigrant Concentration in Spanish Schools: School, Class, and Composition Effects». *European Sociological Review*, vol. 27, n.º 5 (2011), p. 606-623.

Hanushek, Eric A. «A More Complete Picture of School Resource Policies». *Review of Educational Research*, n.º 66 (1996). P. 367-409.

Heckman, James J. «Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children». *Science*, vol. 312, n.º 5782 (2006), p. 1900-1902.

McCartney, Kathleen; Dearing, Eric; Taylor, Beck A., y Bub, Kristen L. «Quality Child Care Supports the Achievement of Low-Income Children: Direct and Indirect Pathways through Caregiving and the Home Environment». *Journal of Applied Developmental Psychology*, vol. 28, n.º 5-6 (2007), p. 411-426.

Ming Chiu, Ming. «Effects of Inequality, Family and School on Mathematics Achievement: Country and Student Differences». *Social Forces*, vol. 88, n.º 4 (2010), p. 1645-1678.

OECD. *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. Spotlight report: Spain*, (2012), (en línea) <http://www.oecd.org/education/school/49603597.pdf>

Portes, Alejandro; Aparicio, Rosa; Haller, William y Vickstrom, Erik. «Progresar en Madrid: aspiraciones y expectativas de la segunda generación en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 134 (2011), p. 55-86.

Zinovyeva, Natalia; Felgueroso, Florentino y Vázquez, Pablo. «Immigration and Students' Achievement in Spain». *FEDEA, Documento de trabajo*, n.º 37 (2008).

LA NATURALIZACIÓN EN ESPAÑA: UNA POLÍTICA DE CLAROSCUIROS

Gemma Pinyol-Jiménez

Investigadora asociada, CIDOB,
y Grupo de Investigación Interdisciplinario
en Inmigración-Universitat Pompeu Fabra (GRITIM-UPF)
gpinyol@instrategies.eu

Elena Sánchez-Montijano

Investigadora principal, CIDOB e investigadora asociada,
GRITIM-UPF
esanchez@cidob.org

1. Introducción
2. Apuntes básicos sobre los procesos de naturalización en el marco europeo
3. La naturalización en España, un proceso de claroscuros
 - 3.1. Los requisitos para acceder a la nacionalidad, un sistema que diferencia por origen
 - 3.2. Los trámites para obtener la nacionalidad, un proceso con lagunas
4. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

naturalización, nacionalidad, España, integración, ordenamiento jurídico

KEY WORDS

naturalisation, nationality, Spain, integration, legal provisions

RESUMEN

El acceso a la nacionalidad da a los inmigrantes igualdad de derechos y deberes, asegura un mejor reconocimiento social y es, en definitiva, una vía importante de integración. Si bien en este proceso encontramos grandes diferencias en la UE, lo que parece común para todos los estados miembros es que el ordenamiento jurídico en esta materia está cargado de deficiencias y contradicciones. Este capítulo analiza este marco jurídico tanto para la UE como para España. En el caso español, se hará mención a los requisitos legales, a los trámites a los que se enfrenta un extranjero para poder obtener la nacionalidad. La premisa de la que se parte es que ambos aspectos suponen obstáculos que enfrentan al extranjero a un proceso de claroscuros y frenan la posibilidad de alcanzar la plena integración.

ABSTRACT

Access to nationality affords equality of rights and duties, guarantees greater social recognition and is, in brief, a significant form of integration. While one finds considerable differences in this process in the EU countries, what all member states do seem to have in common is that the legal provisions in this regard seem to be plagued with deficiencies and contradictions. This study analyses the legal frameworks for both the EU and Spain. In the Spanish case, mention is made of the legal requisites and the paperwork confronting a foreign national wishing to obtain citizenship. The starting-point premise is that both aspects place obstacles in the way of a foreign national in a process notable for contradictory light and dark areas which hamper attempts to achieve full integration.

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la nacionalidad en un país de la Unión Europea se ha configurado en una estrategia migratoria clave para personas no europeas y sus familiares. Comúnmente se entiende que la nacionalidad da a los inmigrantes igualdad de derechos y deberes y asegura un mejor reconocimiento por parte de la sociedad. En definitiva, la adquisición de la nacionalidad es una vía importante de integración social, y para algunos la principal. De ahí que en las sociedades liberales se haya abierto un intenso debate sobre la necesidad de transformar la condición de ciudadanía, con objeto de que deje de constituir un instrumento de exclusión (Walzer, 1997; Balibar, 1994).

Sin embargo, la nacionalidad tiene múltiples significados: puede definirse como aquella situación que requiere la posesión de un pasaporte nacional, o como una práctica que supone la participación política en el marco de un estado o, incluso, como una cuestión normativa en la que debe dirimirse cómo se adquiere dicha nacionalidad y qué supone ostentar la misma (Hansen, 2008). En este capítulo entenderemos la nacionalidad¹ como la posesión de un pasaporte nacional, así como de los derechos y deberes exclusivamente vinculados a dicha posesión. Por su parte la naturalización vendrá a referirse al proceso de adquisición de este pasaporte nacional y a los derechos que se derivan de dicha posesión.

En este proceso de adquisición de derechos nos encontramos con grandes diferencias en el marco de la Unión Europea. Si bien la obtención de la nacionalidad es, para muchos, reconocida como el paso último en el camino hacia la integración, lo cierto es que el proceso hasta ella se hace largo y complejo para muchos extranjeros. Tanto en los estados miembros de la UE, en general, como en España, en particular, la consecución máxima de la integración viene marcada por un ordenamiento jurídico cargado de deficiencias y contradicciones. De hecho, el proceso de nacionalización de inmigrantes en España por residencia es uno de los más restrictivos de la Unión Europea de los 15 (Huddleston *et al.*, 2011: 23).

1. En la literatura académica anglosajona, nacionalidad se define como «citizenship» en muchas ocasiones, y el proceso de naturalización también se describe como la adquisición de esta «ciudadanía». Para la literatura académica española, ciudadanía no se refiere exclusivamente a nacionalidad, sino que, por el contrario, significa en muchas ocasiones residencia al margen de la nacionalidad. Esta distinción, que no es pertinente en este artículo porque usaremos el concepto de naturalización, sí debe tenerse en cuenta al pensar, por ejemplo, en el uso que se ha dado en Europa a los exámenes de ciudadanía, que originalmente habían sido concebidos como exámenes de nacionalización.

En este marco, durante este capítulo trataremos de reflexionar sobre el marco jurídico en el que está instalado el sistema de acceso a la nacionalidad tanto para la UE, como para España. Con este objetivo, hemos diferenciado entre los requisitos necesarios marcados por la legislación que un extranjero necesita cumplir para tener las condiciones para acceder a la nacionalidad; y, por otro, los trámites a los que se enfrenta un extranjero a la hora de poder obtener la naturalización. Además, para el caso español, trataremos de revisar algunas preguntas relacionadas con el acceso a la nacionalidad, especialmente vinculadas a la tramitación y a la construcción del concepto de «integración» como requisito en el proceso de naturalización.

Para llevar a cabo el análisis del caso español, el artículo toma como datos los extraídos por la investigación cualitativa desarrollada en el marco del proyecto *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration (ACIT)*². El trabajo de campo se realizó mediante la puesta en marcha de dos grupos de discusión con objeto de que los actores invitados compartieran su percepción acerca de los factores que influyen en la naturalización, los efectos de las políticas de nacionalización y sus efectos sobre la integración. La muestra de los grupos de discusión fue la siguiente: representantes de ONG, representantes de sindicatos, expertos académicos, abogados especializados en nacionalización, políticos y funcionarios de los tres niveles de gobierno (estatal, autonómico y local)³.

Con objeto de conocer la situación del acceso a la nacionalidad en España el texto que se presenta a continuación enmarca, en primer lugar, los procesos de naturalización en el marco de la Unión Europea a fin de tener una perspectiva comparada. En segundo lugar, revisa el ordenamiento en España sobre acceso a la nacionalidad, para lo cual parte de la diferenciación entre los requisitos y los trámites necesarios para la obtención de la nacionalidad. Considerando que este proceso adolece de ciertas deficiencias y lagunas, en este apartado se trata de exponer la percepción de los actores implicados. El capítulo termina con unas conclusiones que pretenden poner de relieve las dificultades de los procesos de naturalización en el marco europeo y, especialmente, en España, y recoge algunas de las principales implicaciones derivadas tanto del proceso de naturalización como de la ostentación de la nacionalidad.

2. El proyecto ACIT se llevó a cabo de 2011 a 2013 y fue financiado por el *European Fund for the Integration of Non-EU immigrants*. CIDOB formó parte del proyecto como socio nacional para España y las autoras de este capítulo formaron parte del trabajo de campo cualitativo.

3. Para más información de la metodología del proyecto, véase: <http://eudo-citizenship.eu/about/acit>

2. APUNTES BÁSICOS SOBRE LOS PROCESOS DE NATURALIZACIÓN EN EL MARCO EUROPEO

En Europa, las políticas de naturalización se han convertido en uno de los aspectos más controvertidos de las políticas de integración y ciudadanía. Alejadas muchas veces de los debates vinculados a las políticas de inmigración, el objetivo último de las políticas de naturalización es determinar el cuerpo ciudadano de un país, excluyendo explícitamente de la comunidad política a aquellas personas que no ostenten la nacionalidad de un país determinado. En este sentido: «La ciudadanía define una población delimitada, con unos derechos y obligaciones determinados, que excluye a los “otros” sobre la base de la nacionalidad» (Soysal, 1994: 2).

En el caso europeo, además, esta nacionalidad garantiza el acceso a numerosos espacios de derechos y deberes en los que la nacionalidad de un Estado miembro es requisito imprescindible. Aunque no fuera su objetivo final⁴, hoy por hoy, la ciudadanía de la Unión se deriva sencillamente de la ciudadanía del Estado miembro (Bauböck, 2007). Como sucede en el caso de las políticas de inmigración, los distintos estados europeos disponen de marcos reguladores de acceso a la nacionalidad diferenciados, fruto de su pasado histórico y de su concepción de comunidad cívico-política, es decir, de quiénes conforman el «nosotros». Tradicionalmente, la nacionalidad estaba vinculada al *ius soli* o *ius sanguinis*, es decir, la sujeción a un derecho por el territorio de nacimiento o el vínculo al ordenamiento por parentesco eran las vías habituales para ser nacional de un país. Esta adquisición automática, cuasi-natural, de la nacionalidad se ha ido transformando en las últimas décadas, especialmente debido al influjo de inmigrantes llegados a territorio europeo. De hecho, convertir en «nacional» a un extranjero no tiene nada de natural (como podría parecer al usar la terminología inglesa de naturalización), sino que supone un proceso reglamentado en el que el Estado debe reconocer al nuevo nacional de manera explícita (Wallace, 2010).

Reformular las políticas de naturalización ha permitido a los inmigrantes (a los no-nacionales) gozar de derechos formales de protección a través de la condición jurídica de ciudadano nacional, pero a la vez ha obligado a los estados a dibujar explícitamente lo que significa ese «nosotros» que conforma la comunidad política nacional. En este sentido, la naturalización implica la definición de determinadas condiciones que el extranjero debe cumplir para justificar su inclusión en el conjunto de nacionales (Brubaker, 1992). Precisamente por ello, en los últimos años, muchos

4. Para profundizar sobre el concepto de ciudadanía europea, se sugiere leer Bauböck, 2006 o Preuß, 2010.

países europeos han reformado sus leyes de naturalización, cuando tradicionalmente se trataba de legislación altamente estable (Bauböck *et al.*, 2006).

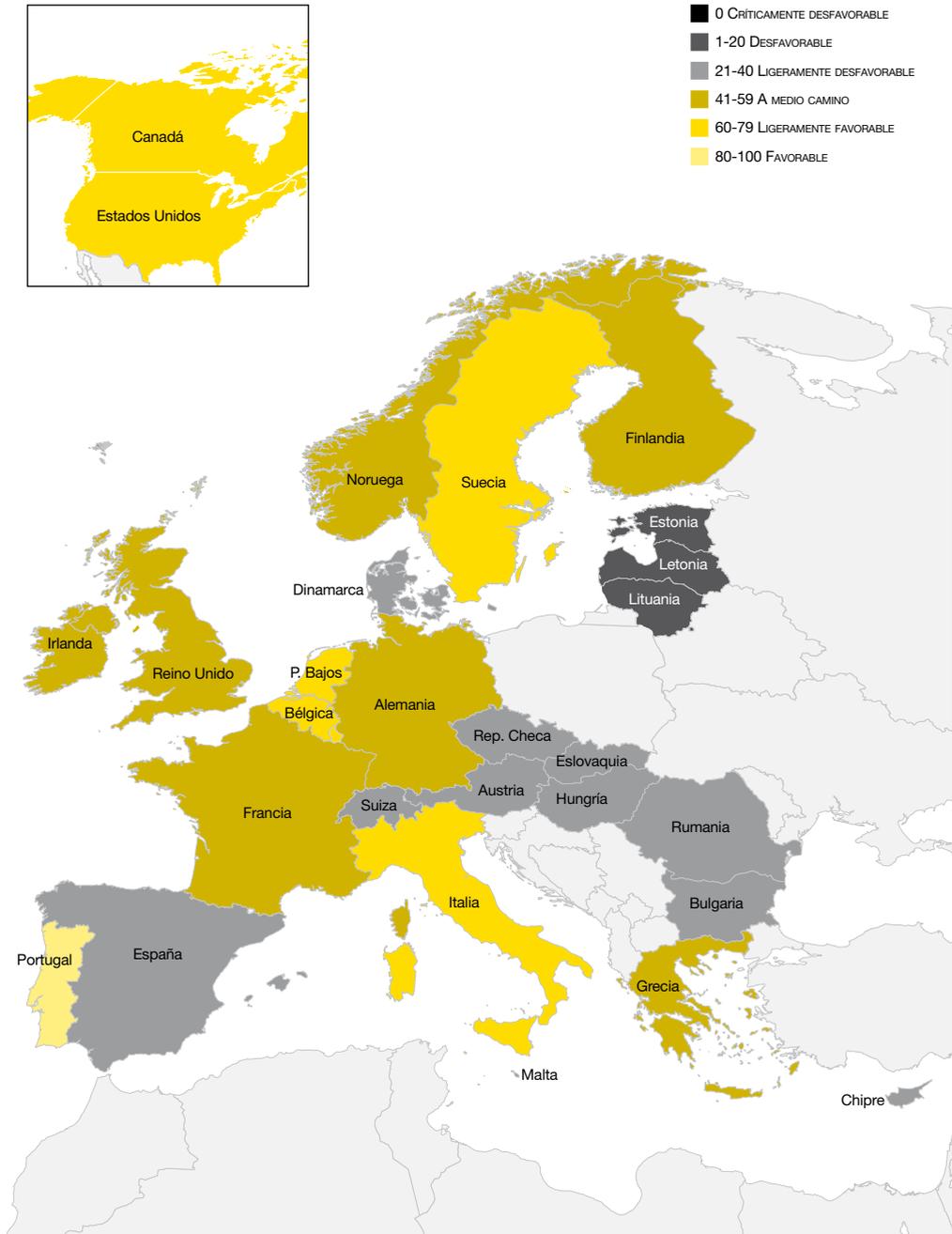
De manera resumida, podríamos afirmar que la mayoría de leyes de ciudadanía de la Europa continental se basaban en el *ius sanguinis*, es decir, en una ciudadanía heredada. Pero en la medida que los inmigrantes se asentaban en sus países de destino, y para evitar que segundas y terceras generaciones nacidas en un país fueran considerados extranjeros, la mayoría de estados europeos han incorporado derechos condicionales derivados del nacimiento en territorio, es decir, del *ius soli*. El proceso de adquisición de dicha nacionalidad, sin embargo, sigue siendo variable en los distintos países, con distintos niveles de complejidad no solo en la concesión sino también en la tramitación de la misma (figura 1).

En este sentido, y sin ánimo de exhaustividad, es interesante señalar cuáles son las principales condiciones para acceder a la nacionalidad en los distintos países de la UE. Para ello, vamos a diferenciar entre requisitos y trámites; dado que ambos pueden ser condicionantes clave para facilitar o dificultar el acceso a la nacionalidad.

CONVERTIR EN «NACIONAL» A UN EXTRANJERO NO TIENE NADA DE NATURAL (COMO SE DESPRENDE DEL TÉRMINO INGLÉS «NATURALIZACIÓN»), SINO QUE SUPONE UN PROCESO REGLAMENTADO

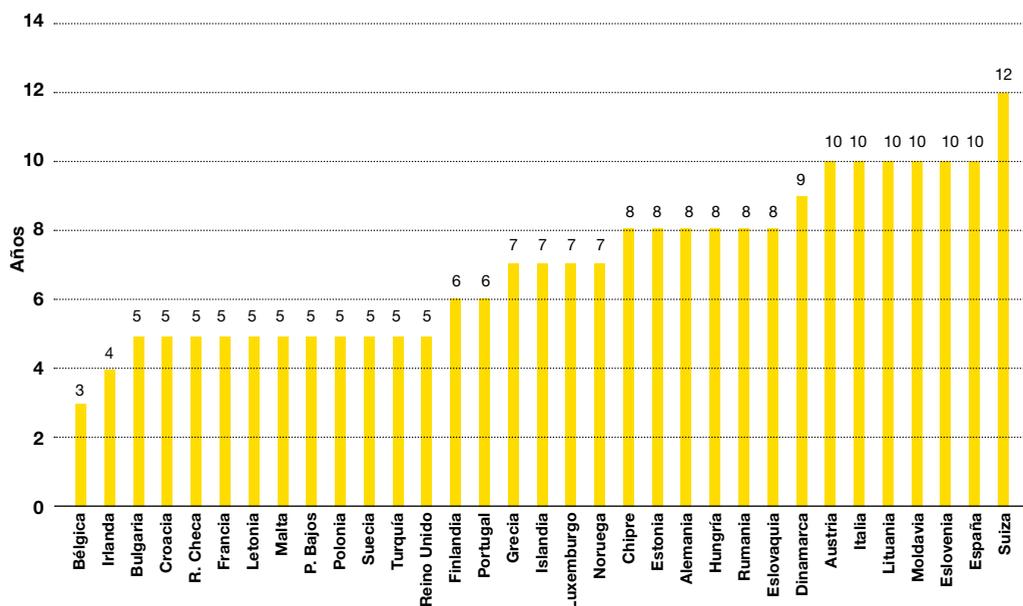
Uno de los primeros requisitos que exigen todos los países europeos al iniciar un proceso de naturalización es el de los años de *residencia* –previa y regular– en el país del que se solicita la nacionalidad. Existen variaciones considerables en este punto (Wallace, 2010), no solo en el tiempo requerido sino también en la posibilidad de que este sea (o no) interrumpido. En algunos países, la residencia tiene que ser permanente para empezar a contabilizar, lo que añade más tiempo al proceso de naturalización. De manera general, los tradicionales países de inmigración más liberales (Francia y Reino Unido) han requerido menos tiempo de estancia que los más restrictivos (Alemania o Austria), mientras que los nuevos países de inmigración (Grecia, Italia o España) se suman a los que pedían más años de residencia. Por su parte, los países que accedieron a la Unión Europea a partir de 2008 presentan modelos de naturalización dispares, tal como recoge la figura 2.

FIGURA 1. El acceso a la nacionalidad en los países UE



Fuente: Migrant Integration Policy Index III (MIPEX III). Bruselas: British Council y Migration Policy Group, 2011, p.23.

FIGURA 2. Años de residencia requeridos para la naturalización ordinaria



Fuente: Wallace, 2010

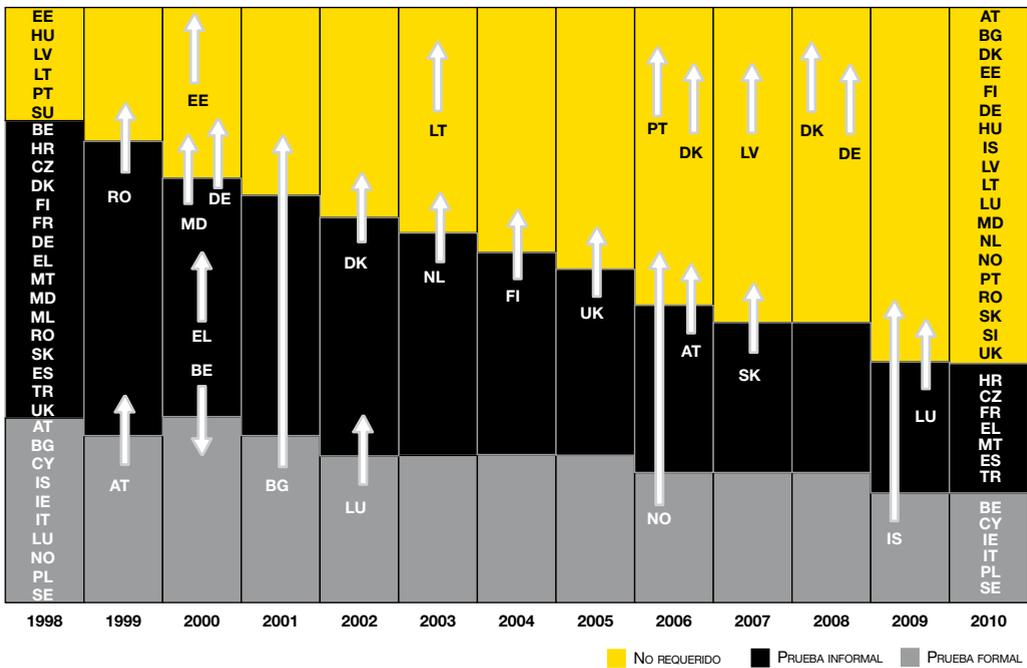
Otro requisito interesante es la exigencia de renunciar a la nacionalidad anterior para adquirir la nueva. Se considera que el modelo liberal permite la existencia de la *doble nacionalidad*, que se ha asumido como medida para distinguir entre los regímenes de naturalización más o menos rígidos. La exigencia de este requisito traza una clara distinción entre los países UE occidentales y orientales. Con la excepción de los modelos más rígidos de Alemania, Austria, Dinamarca y, en este caso, Países Bajos, la mayoría de países de la UE-15 permiten la doble nacionalidad, mientras que, junto a los mencionados, los países de la UE-13⁵ exigen la renuncia como requisito previo a la solicitud de la nacionalidad. En algunos países, el acceso a la doble nacionalidad es asimétrico (se permite para algunos países pero debe renunciarse en el caso de otros), pero, para aquellos que la permiten, se entiende como un instrumento clave para favorecer la integración del extranjero a la vez que este mantiene los lazos con su país de origen. Por su parte, los países que no permiten la doble nacionalidad basan su decisión en cuestiones de identidad y fidelidad nacional⁶.

5. La UE-13 incluye las ampliaciones de 2004 y 2008, así como la reciente incorporación de Croacia.

6. Es especialmente interesante, para profundizar en esta vinculación de la doble nacionalidad y la doble pertinencia nacional, el artículo de Spiro, 1997.

Existen también una serie de requisitos que podríamos denominar *individuales* y que se exigen, en diferentes grados, a los extranjeros que inician un proceso de naturalización. Se trata de demostrar la idoneidad del candidato exigiendo unos *recursos económicos* que le garanticen independencia y una prueba de *buena conducta*, que puede exigirse mediante certificados de buena conducta, certificado penales para demostrar que no hay antecedentes criminales o ambos. En algunos casos, a los recursos económicos disponibles debe añadirse como requisito el disponer de un empleo y, en ocasiones, la valoración no se hace solo considerando al individuo sino también a su unidad familiar. Finalmente, unos pocos países exigen *pruebas sanitarias* en los procesos de naturalización. Es el caso de Francia y, de manera matizada, de Chipre y Reino Unido.

FIGURA 3. Cambios en los requisitos lingüísticos en los procesos de naturalización ordinaria



Fuente: Wallace, 2010.

Finalmente, la exigencia de otros requisitos de *carácter socio-cultural* se ha ido extendiendo progresivamente, y son sin duda los condicionantes que mayor debate han suscitado, sobre todo por el margen de arbitrariedad que pueden suponer para una práctica que, como la otorgación de nacionalidad, ya acostumbra a ser discrecional. Se trata de los *conocimientos lingüísticos*, los conocimientos *sobre el país*, el *compromiso con los valores* del mismo y la *voluntad de integra-*

ción. Este último punto, el de la voluntad de integración –que significa demostrar la implicación en la comunidad mediante la participación en cursos, actos sociales, etc.– ha sido el que mayor controversia ha despertado; sin embargo, son los dos primeros los que se han desarrollado con mayor intensidad.

En relación con los conocimientos lingüísticos, no todos los países los requieren de manera explícita a través de un examen o una entrevista, pues se entiende que se requieren implícitamente durante la tramitación administrativa (y judicial) de la solicitud de naturalización. En muchos casos, el conocimiento «adecuado» de una lengua se explicita en el marco legislativo, pero su aplicación práctica está mucho menos regulada; en determinados países, se está planteando realizar el examen de idioma en origen, para aquellos procedimientos de naturalización de familiares de un nacional. Como puede apreciarse en la figura siguiente, los exámenes de idioma han ido endureciéndose en las últimas reformas de las leyes de naturalización.

Por su parte, los test vinculados al conocimiento del país también han ido proliferando en las últimas décadas. En algunos casos, la superación del examen requiere responder correctamente más del 70% de las preguntas, siendo el caso danés (80%) uno de los más exigentes. En otros, el examen de conocimientos del país también sirve para comprobar los conocimientos lingüísticos, al tratarse de pruebas escritas. Muchos de los países que han implementado este tipo de exámenes proporcionan acceso gratuito a los materiales que deben estudiarse, mientras en otros casos, el conocimiento se entiende de modo general y puede referirse a cuestiones de actualidad que el extranjero debe conocer. En cualquier caso, este tipo de exámenes han abierto interesantes reflexiones sobre la capacidad de los nacionales de origen de responder correctamente a algunas de las preguntas que se formulan durante el procedimiento de naturalización (Lucas, 2001)⁷. Finalmente, la valoración de la voluntad de integración se ha convertido en otro requisito cada vez más demandado y, a la vez, más controvertido. Como se verá en el apartado siguiente, el caso español es especialmente ambiguo en este punto, al ofrecer un margen de discrecionalidad enorme a las autoridades (en este caso judiciales cuando la vía es ordinaria)⁸ que deben valorar la «integración» del extranjero en el país de destino. Para muchos países, esta valoración de la integración significa asimilación (Francia), participación en actividades sociales (Malta) o no practicar la poligamia (Países Bajos). La diversidad de criterios (Wallace, 2010) sugiere que la confusión en este punto, por otro lado determinante para acceder a la nacionalidad, es cuanto menos notable.

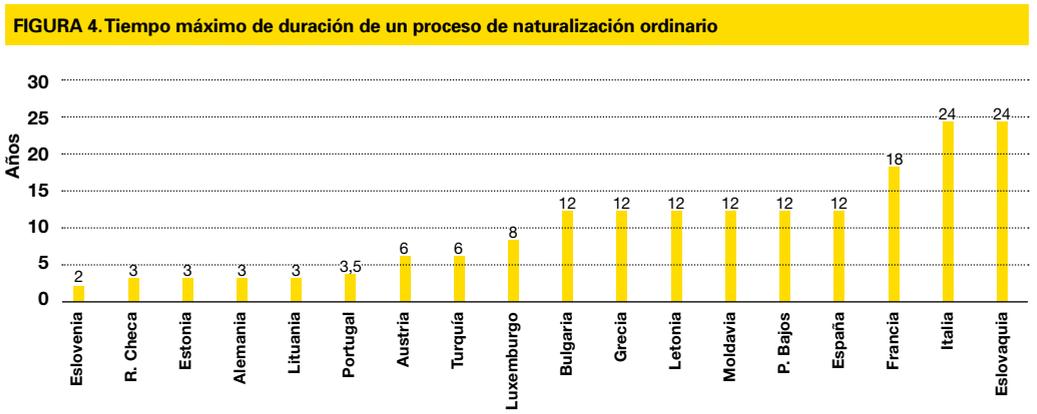
7. Como ejemplo, y para no limitar el debate al ámbito europeo, véase el estudio que elaboró el *Center for the Study of the American Dream* en 2012. Según el cual, el 33% de nativos estadounidenses habrían fallado el test de ciudadanía.

8. En 2013, el procedimiento se modificó, en principio temporalmente, para pasar 400.000 asuntos acumulados de retrasos a los registradores de la propiedad. Véase también nota 10.

Por otro lado, al hablar de los *trámites* que requiere un proceso de naturalización, no se trata ya del quién puede solicitar iniciar un proceso de naturalización, sino del cómo. Y en este sentido, y de manera resumida, podríamos señalar los tres trámites más importantes. En primer lugar, ante quién debe tramitarse la naturalización, es decir, *quién toma la decisión* del proceso. En segundo lugar, *el tiempo* que requiere la resolución de dicho proceso y, finalmente, los *elementos imprescindibles* que lo acompañan.

En relación con *los decisores*, debe distinguirse entre aquellos que reciben y tramitan la solicitud, y aquellos que deciden sobre la misma. En muchos países europeos, los dos roles recaen en el mismo actor (normalmente el Ministerio de Interior, de Justicia o de Inmigración o, en algunos casos, el Parlamento), aunque en otros casos, la Administración tramita un procedimiento cuya decisión final se puede tomar a nivel político o judicial. En algunos casos, este procedimiento dual permite que participen en la conformación del expediente otras administraciones además de la del Estado, que en general tiene la competencia exclusiva en temas de nacionalidad.

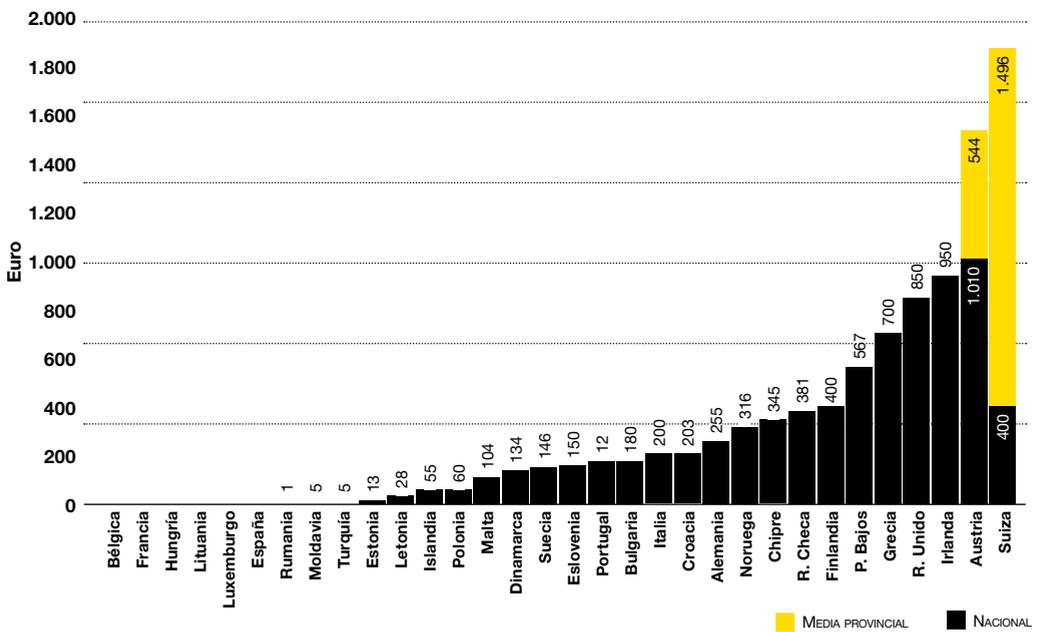
Por su parte, la *duración de la tramitación* también varía de un país a otro y, como veremos más adelante, también puede convertirse, sin ser ese su objetivo principal, en un elemento de distorsión del proceso de naturalización. La mayoría de países tienen determinados plazos, más o menos fijos, para gestionar una solicitud, aunque no siempre se cumplan y haya demoras. En el caso de Alemania, por ejemplo, no hay plazo establecido, pero la persona puede elevar una reclamación si no ha tenido respuesta razonada en el plazo de tres meses. La dificultad de sancionar el silencio de la Administración acostumbra a jugar en contra del solicitante, que puede ver como su proceso se dilata en el tiempo.



Fuente: Wallace, 2010.

Finalmente, los *elementos imprescindibles* no siempre coinciden en los distintos países europeos. Seguramente una de las diferencias más notables es la exigencia de pago de tasas para un proceso de naturalización. En general, estas tasas tienen como objetivo compensar el coste que el proceso supone en los distintos niveles de administración, por lo que la suma puede incrementarse en aquellos países con altos niveles de descentralización. En cualquier caso, la tendencia europea en este sentido es dispar. Existen muchos países en los que el proceso es gratuito, mientras que en otros el coste varía entre lo que sería el coste administrativo mínimo (coste del papel oficial o similar) a costes claramente relacionados con este tipo de tramitación. En la Unión Europea, los más de 1.500 euros que se exigen para la naturalización ordinaria en Austria son una excepción, tal como puede comprobarse en la siguiente figura.

FIGURA 5. Tasas en promedio para un proceso de naturalización ordinario



Fuente: Wallace, 2010.

Las distintas fórmulas de adquisición de la nacionalidad en los países europeos parecen explicar, por sí mismas, las dificultades que la Unión Europea ha tenido para avanzar en el desarrollo (y dotación de contenidos) de la ciudadanía europea. En estos momentos, esta se entiende solo como un plus (por poco claro que quede en qué sentido) a la nacionalidad del Estado miembro, que es lo que efectivamente define que uno sea «ciudadano» europeo. Pero este debate, por interesante

que sea, no puede dejar de hacernos reflexionar sobre los pocos pasos conjuntos que los estados miembros han realizado hasta el momento, ya no para convergir en sus políticas de naturalización, sino para armonizar algunos de los requisitos (al igual que se ha hecho, por ejemplo, con la residencia de larga duración). En este sentido, la Convención Europea sobre Nacionalidad, promovida en 1997 por el Consejo de Europa y que impone, entre otros, un máximo de tiempo de residencia requerido o la prohibición de discriminar entre nacionales de origen y nacionales naturalizados, es un paso que supera a lo que se ha hecho hasta ahora en el espacio de la UE. De hecho, este convenio solo ha sido ratificado, a fecha de hoy, por 9 de los 28 estados miembros de la Unión Europea.

3. LA NATURALIZACIÓN EN ESPAÑA, UN PROCESO DE CLAROSCUROS

Como ya comentábamos, las políticas de naturalización de los estados miembros dependen de manera casi exclusiva de la regulación de los propios países. En este sentido, el caso de España no es diferente, por lo que la regulación del acceso a la ciudadanía procede del desarrollo de normas internas. Una normativa interna que, por otro lado, adolece de una fuerte dispersión jurídica que conlleva, entre otras cuestiones, el mantenimiento de un proceso con grandes deficiencias.

Partiendo de lo establecido en el artículo 11 de la Constitución española, que afirma que será la ley la que dictaminará la forma de adquisición, conservación, pérdida y gestión de la doble nacionalidad, el principal núcleo regulador es el Código Civil (Cc). El Cc establece dos vías de acceso a la nacionalidad: la primera es por imposición o atribución por nacimiento o filiación, y, la segunda, por voluntad de adquisición (Álvarez Rodríguez, 2010: 104). En lo que se refiere a este capítulo nos centraremos exclusivamente a la que afecta a los extranjeros y a la adquisición de la nacionalidad por residencia.

Durante este apartado revisaremos el ordenamiento sobre naturalización en España, partiendo de la diferenciación entre los requisitos obligatorios establecidos para poder tener acceso a la nacionalidad y los trámites necesarios para la obtención de la misma. Asumiendo que este proceso sufre de ciertas deficiencias y lagunas, en este apartado se trata de exponer la percepción de los actores implicados ante el sistema legal establecido.

3.1. Los requisitos para acceder a la nacionalidad, un sistema que diferencia por origen

Los requisitos para acceder a la nacionalidad que tendremos en cuenta para este apartado son cuatro: años de residencia, renuncia a la nacionalidad anterior, buena conducta cívica e integración. Pasemos a ver cada uno de ellos y los procesos sobre los que se asientan.

El primer, y fundamental, requisito para la adquisición de la nacionalidad española por intervención del interesado es los *años de residencia*. El Cc es su artículo 22 establece que «para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que esta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes». Si bien la discriminación por origen patente en el Cc se debe a un reconocimiento histórico, lo cierto es que la legislación española segrega entre extranjeros en el acceso a derechos y deberes que conlleva disfrutar de la nacionalidad, lo que genera dificultades para la integración en determinados colectivos de extranjeros. Tanto los representantes de los inmigrantes, como los actores políticos y de la administración pública, reconocen que la disparidad entre los 2 y los 10 años de residencia necesarios es uno de los principales obstáculos para la consecución de la nacionalidad.

Pero no solo la diferencia entre 2 y 10 años es llamativamente discriminatoria por origen, sino que, además, este período de 10 años es uno de los criterios más restrictivos de la UE (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013: 23). De los 6.759.780 de personas residentes en 2012 en España que han nacido en el extranjero, solo el 21,67% ha podido acceder a la nacionalidad española (tabla 1) y, si bien en buena medida este dato tan bajo viene del hecho de que España es un país de reciente inmigración, por otro lado lo cierto es que los extranjeros piden la nacionalidad en cuanto han cumplido el requisito de la temporalidad, especialmente entre los extranjeros que acceden a la nacionalidad por la vía de los 10 años (Huddleston y Dag Tjaden, 2012: 98).

TABLA 1. Personas nacidas en el extranjero por nacionalidad diferenciada entre los 2 y los 10 años de residencia requeridos

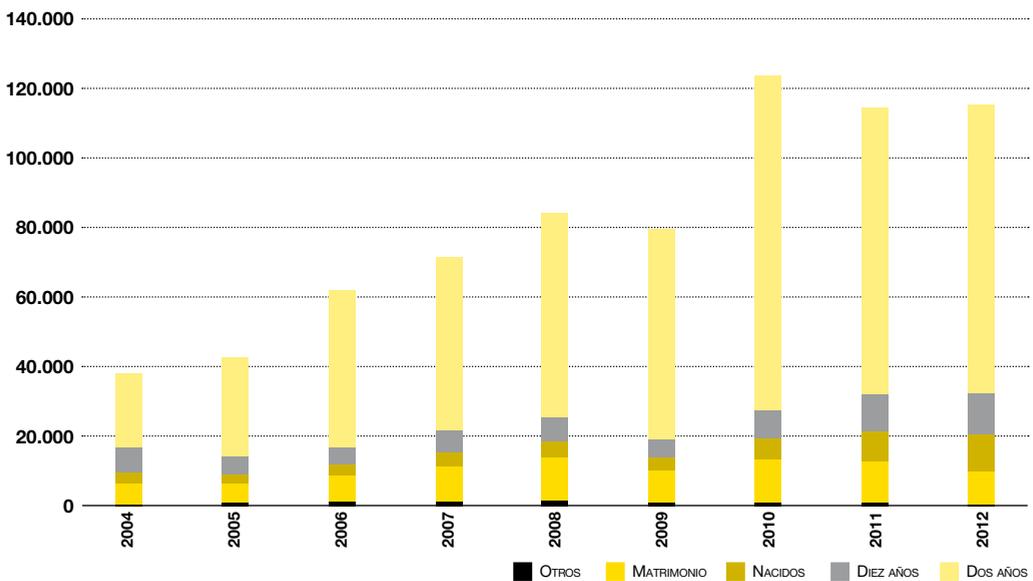
	NACIONAL ESPAÑOL	NACIONAL EXTRANJERO	TOTAL NACIDOS EN EL EXTRANJERO	NACIONAL ESPAÑOL (%)	NACIONAL EXTRANJERO (%)
Total	1.464.817	5.294.963	6.759.780	21,67%	78,33%
10 años	553.372	3.535.710	4.089.082 (60,5%)	13,53%	86,46%
2 años	911.445	1.759.253	2.670.698 (39,5%)	34,12%	65,87%

Fuente: Elaboración propia según datos del Padrón Continuo a 1 de enero de 2012.

El número de extranjeros que han obtenido la nacionalidad por residencia en España no ha parado de incrementarse en los últimos 10 años; mientras que en 2003 se nacionalizaban 26.556, en 2012 lo hacían 115.557 extranjeros. A pesar de este incremento observamos el efecto de la crisis sobre las nacionalizaciones, mientras que de 2009 a 2010 se incrementaban las nacio-

nalizaciones en un 55,43%, en 2011 descendían un 7,37%, produciéndose un leve incremento en 2012 del 0,84% (figura 6). Si atendemos a la diferencia entre los 2 años y los 10 encontramos datos interesantes. En primer lugar, mientras que las nacionalizaciones de los 2 años han descendido considerablemente durante la crisis, no ha sido así para las nacionalizaciones de los 10 años. De hecho, los mayores accesos a la nacionalidad para esta población (por la vía ordinaria) se producen precisamente en 2011 y 2012. Esta diferencia puede deberse, al menos, a dos motivos: por un lado, porque los extranjeros de este grupo comienzan a cumplir con el requisito de llevar residiendo el tiempo de 10 años requerido para iniciar el proceso por la regla general; por otro lado, está relacionado con el hecho de que el principal incremento de salida de población extranjera de España, como consecuencia de la crisis, se está dando entre aquella población procedente precisamente de los países con relaciones históricas con España. De las 377.049 variaciones residenciales de extranjeros durante el 2012, casi el 40% corresponden a extranjeros nacidos en un país cuya vía de acceso a la nacionalidad es la de los 2 años⁹.

FIGURA 6. Nacionalizaciones de extranjeros por supuestos (2004-2012)



Fuente: Elaboración propia según datos del Observatorio Permanente de la Inmigración.

9. Estadística de Variaciones Residenciales 2012, Instituto Nacional de Estadística. En esta línea, véase el estudio de Sonia Parella en este mismo volumen.

En segundo lugar, y revisando los datos del año 2012 en profundidad, nos encontramos que el 72% ha accedido a la nacionalidad a través de los 2 años de residencia, mientras que tan solo el 10,36% lo ha hecho a través de los 10 años. Esto no deja de ser significativo especialmente si comparamos los extranjeros nacidos en un tercer Estado que han accedido a la nacionalidad por la vía de los 2 años, con los que los han hecho por la vía de los 10 años. En este sentido lo que nos encontramos es lo siguiente: de las 6.759.780 de personas que han nacido en el extranjero, el 39,5% proviene de países cuyos originarios pueden acceder a partir de los 2 años de residencia; de estos, el 34,12% ostentan la nacionalidad española. Por su parte, de los extranjeros nacidos en países cuya vía es la general, que representan el 60,5% de los extranjeros, tan solo el 13,53% cuentan con la nacionalidad española (tabla 1). De hecho, cuatro de los cinco primeros colectivos de extranjeros que han accedido a la nacionalidad, en el período 2002-2012, proceden de países de la regla especial: Ecuador (210.558), Colombia (136.298), Paraguay (68.984) y Argentina (41.301).

De igual forma sucede con el requisito de residencia legal durante 5 años para los refugiados que, si bien mejora al de los 10 años, sigue estando alejado de los 2 años establecidos para los nacionales de origen ya mencionados más arriba. Y esto a pesar de ser población en claro riesgo de exclusión. Siguiendo con los casos especiales, los apátridas no cuentan con ningún sistema de acceso preferente a la nacionalidad.

El segundo requisito de obligado cumplimiento que el ordenamiento español marca para adquirir la nacionalidad española es la *renuncia a la nacionalidad anterior*. En este sentido, el artículo 23 del Cc afirma que para adquirir la nacionalidad es necesario que los extranjeros declaren que han renunciado a su anterior nacionalidad, quedando fuera de este requisito los «naturales de países» del artículo 22. Como ya sucediera con el requisito anterior, el de residencia, la renuncia a la nacionalidad previa no se aplica para todos los extranjeros sino que discrimina atendiendo al origen de procedencia.

Sin embargo, como los representantes de los inmigrantes afirman, el reconocimiento de la identidad de los inmigrantes, a través, por ejemplo, del mantenimiento de la doble nacionalidad, tiene como resultado una mejor integración en destino. Así, mantener la nacionalidad de origen supone para muchos extranjeros un requisito necesario para mantener su vínculo con origen, en primer

EL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD DE LOS INMIGRANTES, A TRAVÉS, POR EJEMPLO, DEL MANTENIMIENTO DE LA DOBLE NACIONALIDAD, TIENE COMO RESULTADO UNA MEJOR INTEGRACIÓN

lugar porque la frecuencia de viajes se hace más intensa, pero por otro lado, y más importante, porque conservar la nacionalidad de origen permite mantener la identidad. Para el caso español, la diferencia por origen de la legislación provoca un escaso reconocimiento hacia la identidad de ciertos inmigrantes. Pero lo más llamativo es, sin lugar a dudas, que sean los nacionales de todos

EL REQUISITO DE LA INTEGRACIÓN NO SOLO ES UNO DE LOS REQUISITOS MÁS POLÉMICOS DEL ORDENAMIENTO DEBIDO A LA FALTA DE CONCRECIÓN ADMINISTRATIVA SINO QUE ADEMÁS ES UNO DE LOS PRINCIPALES MOTIVOS DE DENEGACIÓN

los países, exceptuando los privilegiados por el artículo 22, los que tengan que renunciar a la doble nacionalidad, afectando no solo a su proceso de integración, sino también a su participación cívica y política en la sociedad de origen.

Por otro lado, el estudio de campo muestra que en la mayoría de los casos la renuncia a la nacionalidad no se hace efectiva. En este sentido, los extranjeros que obtienen la nacionalidad española no comprenden por qué deben deshacerse de su nacionalidad anterior a pesar de seguir sintiéndose identificados con su país de nacimiento. Asimismo, entienden que tener ambas nacionalidades les es útil, por ejemplo en caso de tener que viajar de forma urgente o recurrente a

sus países de origen. La realidad es que un alto número de extranjeros declaran haber renunciado a su nacionalidad anterior ante el ordenamiento español, cuando en realidad mantienen el doble vínculo jurídico.

A los dos requisitos anteriores debemos incluir los particulares o individuales de cada inmigrante. Es decir, los que marcan la idoneidad del inmigrante para poder acceder a la nacionalidad española. Según el ordenamiento español para acceder a la nacionalidad los extranjeros deben acreditar una «buena conducta cívica». Esta certificación pasa, primero, por la aportación por parte del extranjero de informes de antecedentes penales tanto en España como en origen; segundo, por la revisión de los antecedentes policiales recabados por los cuerpos policiales en España; y, tercero, por demostrar recursos económicos suficientes para garantizar la sostenibilidad del extranjero en el país.

El principal problema que acompaña a este requisito es la procedencia de los inmigrantes, es decir, su país de origen. Como confirmaron los representantes de los inmigrantes, por un lado, los extranjeros originarios de países donde tal documentación no está disponible o no es de fácil

acceso encuentran grandes dificultades para obtener los certificados de antecedentes penales necesarios; complejidad que se agrava en los casos de refugiados políticos. Por otro lado, no todos los extranjeros tienen las mismas posibilidades en el mercado de trabajo español, ya sea por falta de formación en origen o por dificultades de idioma, y por tanto no todos tienen las mismas posibilidades de cumplir los requisitos económicos establecidos. En cualquier caso no hay que olvidar que la revisión de la situación económica del solicitante es realizada por jueces del registro mediante entrevistas informales, y con la presentación de diversos documentos como el contrato de trabajo o las nóminas; dejando, en buena medida, la puerta abierta a la discrecionalidad del responsable de revisar la documentación.

En el primer caso, el de los certificados penales, el Tribunal Supremo afirmaba en 2008 que, por un lado, el certificado de origen no es un requisito insoslayable para la concesión en casos de dificultades notables (Álvarez Rodríguez, 2010: 109) y, por otro lado, que los informes policiales negativos no pueden llevar a la denegación directa de la nacionalidad por mala conducta (Álvarez Rodríguez, 2013: 149). Sin embargo, a pesar de ello lo cierto es que uno de los principales motivos de la denegación de las solicitudes de nacionalidad procede de la imposibilidad de acreditar la «buena conducta cívica».

Finalmente, el cuarto requisito es el que denominamos *de integración*. El ordenamiento establece la necesidad de que los extranjeros deberán estar integrados en España para acceder a la nacionalidad. Esto significa, entre otras cuestiones: tener un conocimiento del idioma/s oficial/es de la Comunidad Autónoma en la que se establece; cumplir con los principios y valores fundamentales; o conocimiento de las instituciones como la Constitución o la Monarquía. El requisito de la integración no solo es uno de los requisitos más polémicos del ordenamiento debido a la falta de concreción administrativa sino que además, al igual que el de buena conducta, es uno de los principales motivos de denegación.

Los actores presentes en los grupos de discusión insistieron en el hecho de que el proceso de solicitud de nacionalización, ante este último requisito, carece de criterios formalmente establecidos por la Administración estatal. Es decir, el otorgamiento de la nacionalidad depende mayormente de la decisión discrecional de la autoridad competente, que de un marco estable y de aplicación coherente. En buena medida esta falta de concreción y objetividad origina desigualdades entre los extranjeros según su procedencia. No fueron pocos los participantes en el proyecto ACIT los que insistieron en el hecho de que los latinoamericanos comparten no solo el idioma, sino también coincidencias culturales, más allá de la religión, que hacen que el requisito de la integración les sea más favorable.

3.2. Los trámites para obtener la nacionalidad, un proceso con lagunas

Como venimos exponiendo, son muchos los actores que afirman que el modelo actual de acceso a la nacionalidad en España se desarrolla bajo un marco jurídico desigual que diferencia por origen; sin embargo estos no son los únicos problemas de los que adolece el sistema. Los trámites que los extranjeros deben seguir para acceder a la nacionalidad reflejan un sistema arbitrario, poco transparente y de aplicación desigual de directrices. De hecho España es uno de los países que presenta más obstáculos prácticos en el proceso de nacionalización del conjunto de la UE (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013: 15). Veamos algunos ejemplos a través del análisis de quién toma las decisiones, el tiempo que se tarda en obtener la nacionalidad o los requisitos imprescindibles a presentar ante las autoridades.

Las autoridades competentes en el proceso de nacionalización carecen de líneas claras de actuación. Por ejemplo, la autoridad encargada de acreditar que el extranjero está suficientemente integrado es el personal del Registro Civil. Esto significa que en entrevista personal e informal con el extranjero el funcionario deberá decidir si la persona acredita «suficiente grado de integración», lo que significa comprobar el nivel de adaptación a la cultura y al estilo de vida de España. En este sentido, como Álvarez Rodríguez (2013: 146) plantea, la Administración española ha denegado, por ejemplo, sistemáticamente la nacionalidad a aquellos extranjeros que están casados con varias esposas.

En este marco varias fueron las cuestiones que surgieron durante el debate. Uno de los principales temas que aparecieron durante la investigación empírica fue que, efectivamente, dependiendo del registrador el trámite es más sencillo o más complejo. Algunos de los actores presentes en los grupos de discusión denunciaban que, mientras que algunos funcionarios preguntaban, por ejemplo, por «el nombre del Jefe del Estado español», otros preguntan por «los nombres de los padres de Carlos I de España». Otro de los temas surgidos es que con una única reunión el registrador no puede concluir si alguien está integrado o no. Especialmente se hizo relevante dicha afirmación dado que el sistema no permite atender a las diferencias del significado de «integrado» por comunidades autónomas. Algunos de los ejemplos que surgieron estuvieron relacionados con hechos históricos o simbologías culturales diferenciadas entre las diferentes comunidades. En este sentido se planteó si para alguien que vive en Cataluña o en Andalucía es más importante conocer «qué es la Diada» o «qué son los castellers», o por el contrario saber «qué se celebra en el día de Andalucía» o «qué es el flamenco». En definitiva, y hasta la fecha, el ordenamiento no ha logrado establecer el significado de qué es estar integrado, dejando al criterio del juez correspondiente del Registro Civil si un extranjero lo está o no.

El segundo requisito problemático con el que se encuentran los extranjeros para acceder a la nacionalidad son los tiempos de espera para poder obtener el vínculo jurídico. En España en 2012 solo el 21,67% de los inmigrantes había obtenido la nacionalidad frente a la media, en 2008, del 34% entre los países de la UE de los 15, y aunque en parte esto se explica por el hecho de que es un destino migratorio relativamente reciente y que para iniciar el proceso de nacionalización hay que esperar 2, 5 o 10 años, dependiendo de la procedencia, el principal problema se debe a los retrasos burocráticos. Los inmigrantes tardan, de media, 9 años en obtener la nacionalidad, y ello a pesar de que la mayoría de los nacionalizados pueden hacerlo a partir de los 2 años de residencia (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013: 5).

Uno de los motivos de dicho retraso es que durante mucho tiempo la documentación se ha quedado estancada en el Registro Civil debido a la falta de recursos que este organismo recibía por parte del Estado. La principal consecuencia de ello ha sido que las citas con el organismo competente se retrasen, en algunas ocasiones, hasta 3 años como explicaba uno de los actores invitados¹⁰. El segundo motivo está relacionado con la falta de información por parte de las autoridades competentes. Los representantes de los inmigrantes alegaron que la falta de información sobre el acceso a la nacionalidad por parte del Gobierno central, pero también del regional o local, e incluso por parte de las propias organizaciones de la sociedad civil, podría ser un obstáculo práctico para muchos extranjeros. La mayoría de ellos afirmaron que el presupuesto asignado para la difusión de las ventajas de ser nacional o para explicar el proceso de naturalización a los extranjeros es escaso. Uno de los ejemplos que se discutieron ante la falta de información fue la atribución de nacionalidad por nacimiento en territorio español. Ante este tipo de obstáculos, o falta de apoyo por parte de la Administración, no fueron pocos los invitados a los grupos de discusión que señalaron que ante estas dificultades no cabía duda de que había una intencionalidad política por no acelerar el proceso.

Finalmente el tercer requisito está relacionado con todos aquellos obstáculos prácticos que son imprescindibles para poder presentar la petición de nacionalidad. En este sentido los extranjeros deben presentar documentos detallados sobre su estatus económico entre los que se incluyen el contrato de trabajo, las nóminas o peticiones de asistencia social, si existieran. Asimismo, aquellas personas que quieran obtener la nacionalidad deberán presentar copias traducidas y compulsadas de la partida de nacimiento, el pasaporte, y de los antecedentes penales en el país

10. Cabe resaltar en este punto que el Ministerio de Justicia, consciente del retraso en el procedimiento, implantó de forma temporal el llamado «Plan intensivo de nacionalidad» para ponerse al día con las solicitudes. Para ampliar información consulte: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1288777650107/EstructuraOrganica.html>

de origen. Todos estos requisitos hacen que España sea el cuarto país más restrictivo en este aspecto de la UE de los 15 (ibídem: 16) y que, por tanto, los gastos para acceder a la nacionalidad se eleven a cada paso de la tramitación.

En términos generales los representantes de los inmigrantes entienden que todos los requisitos a cumplimentar que dan acceso a la nacionalidad en España hacen que se trate de un proceso «traumático», y que, en general, la falta de transparencia y de coherencia en las diferentes fases, especialmente en la evaluación de la integración, provoca desafección y rechazo por el sistema.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos intentado analizar varias cuestiones. En primer lugar hemos reflexionado sobre el marco jurídico en el que está instalado el sistema de acceso a la nacionalidad en España, tomando como marco general el de la UE. Con este objetivo, hemos diferenciado entre los requisitos y los trámites necesarios para obtener la nacionalidad. El principal resultado que hemos obtenido es que los extranjeros se enfrentan a un proceso cargado de claroscuros a la hora de tramitar su nacionalidad, o como advertíamos, en el momento de alcanzar el último escalón para la plena integración.

Por un lado, los requisitos requeridos que debe cumplir un extranjero para adquirir la nacionalidad se han construido sobre una base discriminatoria por origen. Esta diferenciación por origen viene marcada, en primer lugar, por la propia legislación que diferencia entre inmigrantes de unos países y otros, facilitando los procesos para unos sobre otros; por ejemplo, en los años de residencia o en el mantenimiento o renuncia a la doble nacionalidad. En segundo lugar, porque los requisitos establecidos son iguales para todos sin tener en cuenta la procedencia de origen de los extranjeros; en este sentido no todos los extranjeros tienen las mismas opciones de partida para justificar requisitos como el económico o la integración (el idioma es un buen ejemplo).

Por otro lado, los trámites a los que se enfrentan los extranjeros durante el proceso de naturalización están cargados de lagunas. La falta de un ordenamiento claro y específico deja la puerta abierta al desarrollo de un sistema arbitrario, poco transparente y de aplicación desigual de directrices. La omisión de normas comunes a disposición de aquellas personas que han de tomar ciertas decisiones durante la tramitación de la naturalización, las dilaciones durante el proceso o la falta de información llevan a que los actores interesados en la naturalización afirmen que el ordenamiento no ha logrado establecer un significado común de integración, que hay una intencio-

nalidad política por mantener este problemático sistema o que el proceso es «traumático» para los extranjeros. En definitiva, que la falta de transparencia y de coherencia provoca desafección y rechazo por el sistema.

Detrás de estos resultados, de hecho, subyace la reflexión de que, a nuestro entender, las políticas de naturalización se han construido pensando en la inmigración pero alejadas de las políticas de inmigración e integración y que, en cualquier caso, la naturalización se entiende como el ideal de la integración de los inmigrantes (los antiguos *guestworkers* que ahora están nacionalizados). Esta concepción presenta no pocos riesgos para el país de destino, pero sobretodo, rompe el respeto a la autonomía del propio proyecto migratorio, que no pasa necesariamente por el establecimiento definitivo (e incluso ni aun estable) en el país del destino (Lucas, 2005; Sassen, 2003).

La nacionalidad se utiliza con frecuencia para describir una relación entre las personas y el lugar donde viven, pero que va más allá, puesto que la relación continúa incluso cuando las personas dejan el espacio territorial acotado de su nacionalidad (Collyer, 2013). Por otro lado, muchos países receptores de estos ciudadanos no nacionales regulan sus marcos de derechos y obligaciones principalmente a través de la nacionalidad y los procesos de naturalización. Estas constricciones se hacen cada vez más evidentes, especialmente en un contexto cada vez más globalizado y más móvil. Precisamente por ello, algunos debates se han centrado en debatir sobre la nacionalidad y su vinculación con el concepto de ciudadanía. En cualquier caso, mientras este debate está abierto, las normas vinculadas a la obtención de la nacionalidad en la mayoría de países europeos se han ido endureciendo, y con ello el acceso a los derechos sociales y políticos que de ello se deriva. El desarrollo de las políticas de naturalización parece continuar avanzando, como señalábamos al principio, sin convergencia con las políticas de inmigración. A pesar de que, al final, será sobre los inmigrantes, como extranjeros, sobre los que acabarán impactando ambas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Rodríguez, Aurelia. «El acceso a la nacionalidad: la perspectiva jurídica», en: Aja, E., Arango, J. y Oliver Alonso, J. (dir.). *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de la Inmigración en España (edición 2012)*. Barcelona: CIDOB, 2013, p. 130-158.

– «Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española». *Revista del Ministerio de trabajo e inmigración*. No 90, 2010, p. 103-126.

Balibar, Étienne. «Qué significa la ciudadanía europea». *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 4 (1994), p. 22-40.

Bauböck, Rainer. «¿Quiénes son los ciudadanos de Europa?». *Vanguardia Dossier*, n.º 22 (2007).

– (ed.). *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

– (ed.). *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury, 1994.

Bauböck, Rainer; Ersbøll, Eva; Groenedijk, Kees y Waldrauch, Harold. *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*. Amsterdam: University Press, 2006.

Brubaker, Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard: Harvard University Press, 1992.

Center for the Study of the American Dream. *U.S. Naturalization Civics Test. National Survey of Native-Born US Citizens*. Cincinnati: Xavier University, 2012, (en línea) [Fecha de consulta: 11.2013]

<http://www.xavier.edu/americanream/programs/documents/5CivicTestpowerpointfinalPDF.pdf>

Collyer, Michael. «A geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting». *Migration Studies*, (febrero de 2013), p. 1-18, (en línea) <http://migration.oxfordjournals.org/content/early/2013/02/13/migration.mns008.full.pdf+html>

Dag Tjaden, Jasper y Sánchez-Montijano, Elena. *El acceso a la ciudadanía y sus efectos sobre la integración de inmigrantes*. Bruselas: MPG, 2013.

Hansen, Randall A. «A New Citizenship Bargain for the Age of Mobility? Citizenship Requirements in Europe and North America». Washington, DC: Migration Policy Institute, 2008.

Huddleston, Thomas *et al.* *Migrant Integration Policy Index (2011). España*. Bruselas: British Council y Migration Policy Group (MPG), 2011.

Huddleston, Thomas y Dag Tjaden, Jasper. *Immigrant Citizen Survey. Cómo perciben los inmigrantes la integración en 15 ciudades europeas*. Bruselas: Fundación Rey Balduino (Bruselas) y Migration Policy Group (MPG), 2012.

Lucas, Javier de. «La integración política como condición del modelo de integración». *Documentación Social*, n.º 139 (2005), p. 53-72.

– «Ciudadanía Europea e inmigración. Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 53 (2001), p. 63-75.

Preuß, Ulrich K. «Problems of a Concept of European Citizenship». *European Law Journal*, vol. 1, n.º 3 (2010), p. 267-281.

Sassen, Saskia. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños, 2003.

Soysal, Yasmine N. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Spiro, Peter J. «Dual Nationality and the meaning of Citizenship». *Emory Law Journal*, vol. 46, n.º 4 (1997), p. 1411-1485.

Wallace, Sara. *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*. EUDO Citizenship Observatory. European University Institute y Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2010 (en línea)
<http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf>

Walzer, Michael. *Las esferas de la justicia*. México: FCE, 1997.

LAS ASOCIACIONES DE APOYO A LOS INMIGRANTES BAJO EL IMPACTO DE LA CRISIS: RESPUESTAS, DISCURSOS Y PREVISIONES

Rosa Aparicio Gómez

Investigadora, Instituto Universitario José Ortega
y Gasset
raparicio@upcomillas.es

Andrés Tornos

Profesor Emérito, Universidad Pontificia Comillas
tornos@upcomillas.es

1. Las asociaciones de ayuda a los inmigrantes en nuestra sociedad de hoy
2. Qué hacen hoy las asociaciones
3. Asociaciones y crisis económica
4. Mirando hacia el futuro

PALABRAS CLAVE

migraciones, asociaciones de apoyo,
Tercer Sector, crisis económica

KEY WORDS

migrations, support associations, Third Sector,
economic crisis

RESUMEN

Entre los miembros de las asociaciones de apoyo a los inmigrantes es común la idea de que su trabajo se ha visto fuertemente afectado por la situación de crisis económica que aún estamos atravesando. Y no solo porque esta haya determinado un cambio importante en los colectivos de inmigrados que buscan ayuda, sino porque además la crisis habría sacado a luz la necesidad de que las asociaciones dejen de considerarse como grupos independientes de beneficencia y se reconozcan como parte integrante del Tercer Sector de Acción Social, en tanto que realizadoras de unas tareas estructuralmente demandadas en el espacio público de toda sociedad democrática. Desde esta perspectiva, se examinan los cambios que han tenido lugar en el funcionamiento de las asociaciones y las perspectivas de futuro con que trabajan.

ABSTRACT

There is a widespread belief among the members of immigrant support associations that their work has been seriously affected by the present situation of economic crisis. This has occurred not only because the crisis has brought about major changes in the immigrant groups that are seeking help but also because it has become clear that these associations should stop seeing themselves as independent charitable groups and recognise that they are an integral part of the Social Action Third Sector as agents carrying out tasks that are structurally demanded in the public space of any democratic society. Changes that have taken place in the functioning of the associations and the prospects of the future they are working for are examined from this standpoint.

No es inútil, antes de entrar en el examen del modo de ver la crisis por las asociaciones de apoyo a los inmigrantes, que nos detengamos brevemente en subrayar lo distintas que son estas hoy comparadas con las primeras asociaciones de apoyo a la inmigración que surgieron en los años noventa, al comenzar a hacerse visible la llegada y primer asentamiento de los flujos de inmigrantes. Y no es inútil porque la opinión pública, a pesar de los grandes cambios habidos en ellas desde que surgieron, sigue imaginándolas como agrupaciones minoritarias de sujetos sensibles a las dificultades de todo género a las que se enfrentan entonces y ahora los inmigrantes, al llegar sin recursos ni preparación. Agrupaciones por supuesto muy merecedoras de que se admirara a sus miembros y se apoyara informalmente lo que intentaban hacer bajo la guía de liderazgos de buena voluntad, orientados casi exclusivamente a ayudas asistenciales.

Pero esto tenía como consecuencia que la ayuda o colaboración con ellas se considerara entonces casi solo como «obra de caridad», de poco alcance práctico y de escasa importancia cívica. E incluso hoy día, cuando son del todo patentes los grandes cambios experimentados por las asociaciones, todavía, al hacerse referencia a ellas, son retratadas a menudo en los medios no más que como entidades llamadas a movilizar a personas de buen corazón. Aunque ya sabemos que hoy son mucho más que eso, apenas acertamos a situarlas con su peso y en su sitio dentro del conjunto de nuestra estructura social. Este es el objetivo del primer apartado de este artículo, para pasar luego a considerar lo que hacen las asociaciones mismas, cómo repercute la actual crisis económica sobre ellas y hacia qué opciones de futuro tienden a orientarse. Las ideas expresadas por los autores en este artículo se ilustran con declaraciones de los sujetos implicados, recogidas al efecto mediante un sondeo entre algunas de las asociaciones más activas en este campo y con implantación en distintas zonas.

1. LAS ASOCIACIONES DE AYUDA A LOS INMIGRANTES EN NUESTRA SOCIEDAD DE HOY

Empecemos primero por situar a las asociaciones en nuestra actual estructura social. El cambio en este aspecto ha sido enorme y se habría producido, a nuestro entender, por el empuje de tres factores: la entrada de asociaciones grandes y potentes (como Cruz Roja o Cáritas) en la problemática de la ayuda a los inmigrantes; las conexiones con las prácticas y directrices de la Unión Europea surgidas en estos tipos de trabajo, y los avances en la comprensión del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) que han tenido lugar en España desde fines de los años noventa.

La entrada de asociaciones generalistas y potentes como Cruz Roja o Cáritas en la problemática de las migraciones llevó consigo la apertura de los horizontes de las asociaciones a programas

de más transcendencia, mayores costos y mayor profesionalidad que los considerados hasta ese momento; o sea, más allá de asesorías jurídicas prestadas por voluntarios, ayudas médicas improvisadas también por voluntarios, o reuniones folklóricas supuestamente promotoras de interculturalidad. Se impuso entonces en las asociaciones el empeño por llegar más allá de lo asistencial y la aspiración a organizar con profesionalidad viviendas para primera acogida, albergues para mujeres en riesgo, atención a niños desprotegidos, etc. Todas estas tareas necesitaban abordarse con presupuestos de decenas de miles de euros.

Era una necesidad que ya se había hecho muy visible con la promulgación del primer «Plan de integración social de los inmigrantes», de 1994, promovido desde el Ministerio de Asuntos Sociales por su ministra Cristina Alberdi. Este primer plan señalaba ya con claridad que con improvisaciones de poco alcance no se podían abordar las cuestiones más importantes, algo sobre lo que las mismas asociaciones insistían. Por eso, la entrada en esas problemáticas de las dos grandes asociaciones a las que nos hemos referido, dotadas de las infraestructuras, la experiencia y el acceso a las fuentes de financiación de los recursos requeridos para mayores empeños, aportó a las pequeñas asociaciones iniciales el ensanchamiento de horizontes a los que mirarían. Si antes habían empezado ya a recurrir a profesionales del derecho y la medicina para las ayudas que aspiraban a prestar –que eran las de las situaciones de irregularidad administrativa y posibles enfermedades–, ahora ya no podían conformarse con eso. Necesitaban gestores de programas de mucho más fondo, y estos gestores no podían ser ya simplemente voluntarios a tiempo parcial, como lo eran en un principio los médicos y los abogados, los primeros profesionales contactados por las asociaciones.

Se inició de este modo una profesionalización en el trabajo de las asociaciones pro inmigrantes. Esta profesionalización era necesaria no tanto ya para las ayudas urgentes a los recién llegados, como al principio, sino ahora también para tareas más de fondo relacionadas con la integración de los que comenzaban a estar establecidos. Y, a fin de desarrollar estas tareas, los primeros modelos de gestión y buenas prácticas surgieron de la interconexión de las asociaciones españolas con sus homólogas europeas, que pronto empieza a ser muy viva. Primero, esta interacción se dio en el ámbito universitario de la investigación de migraciones; luego, con el estímulo de este intercambio teórico, en el ámbito de la selección de objetivos y formas de actuación. En este momento, en vísperas de la implantación del euro, se lanza a nivel nacional el llamado «Plan Greco» (o «Programa global de coordinación de la extranjería», en el año 2001), dotado para su implementación con algo más de 37.000 millones de pesetas. En él contó ya el Gobierno central con la cooperación de las ONG, además de con los gobiernos locales, volviéndose en cierto sentido estructural la conexión de las primeras con los propósitos y financiación del Estado. Esto

hará que las asociaciones, a fin de no quedar marginadas del reconocimiento y financiación de sus proyectos, avancen de modo decisivo en la regulación de sus estructuras y formas de funcionamiento. En este sentido han ido pareciéndose cada vez más a las «empresas sociales», o de venta de servicios sociales, que se han desarrollado en otros países de Europa, con la diferencia de que aquí quien pagará será el Estado.

Progresan las asociaciones, pero también el interés por ellas entre nuestros estudiosos de ciencias sociales. En esto último pueden diferenciarse dos períodos: un primero en el que las ideas de referencia eran las de Tocqueville (1996) acerca de la importancia psicosocial de las asociaciones, expuestas en la parte de su obra sobre la democracia en América titulada *Influencia de la democracia en los sentimientos de los americanos*; y un segundo período en el que influyen más especialmente las ideas de R. Putnam (1993) desarrolladas en *Making democracy work*. En aquel primer período el interés por las asociaciones era, si se quiere, más humanista, dado que se subrayaba que si en España se quería tratar humanamente a los inmigrantes, lo lógico era que se promoviera el surgimiento y apoyo de las agrupaciones de personas unidas por la voluntad de ayudarles. En el segundo, a principios de los años 2000, lo que se destacaba era la importancia política de las asociaciones de nativos e inmigrantes, haciendo eco de los debates que estaban surgiendo en toda Europa acerca de la citada obra de Putnam –que de lo que trata en realidad es de las asociaciones mafiosas y no mafiosas de Italia y de las repercusiones políticas de estas–. Con ello se subrayaba la importancia de la localización estructural de las asociaciones, advertida o inadvertida, en la esfera de lo público. Ello confluía con el movimiento más de fondo que en España buscaba precisamente eso: la atribución de un lugar estructural propio y un mayor peso en el funcionamiento del Estado a las iniciativas no gubernamentales ni partidistas de lo que acababa de empezar a llamarse *Tercer Sector*. Este sector recibía la denominación de «tercero» porque, como es sabido, se consideraba primero al de las actividades del Estado y, como segundo, al de las iniciativas empresariales privadas emprendidas con intención de lucro.

Así el Tercer Sector empezó definiéndose negativamente (*no estado, no empresa orientada a conseguir ganancias*) para, muy pronto, añadir dos características a las asociaciones que lo integran: *tener estabilidad de objetivos y tener una estructura interna, con autogobierno y distinción entre socios y no socios*. Y es que evidentemente no podrían, sin ello, actuar como interlocutores válidos del sector gubernamental y el sector empresarial. Ello ocurrirá en España, por supuesto, con las asociaciones pro inmigrantes. Pero no solamente en España, puesto que en toda la Unión Europea se estaba dando voz a los planteamientos de los países más avanzados en lo relativo a tener en cuenta a las asociaciones; por ejemplo de Países Bajos y Alemania, donde ya venía siendo usual la práctica política de escuchar y apoyar a las asociaciones pro inmigrantes a la hora de

desarrollar las políticas migratorias. Se escuchaba a las asociaciones no solamente por suponer que dichas asociaciones tienen una mayor experiencia «sobre el terreno» de la que tienen los inmigrantes; sino, más radicalmente, porque en virtud del llamado «principio de subsidiariedad» tendían a encontrar natural que el Estado diera a los ciudadanos la primacía en el diseño y ejecución de lo que ellos mismos por su propio bien quisieran organizar y promover. En esta línea, la concepción que se generaliza en las asociaciones pro inmigrantes es que ellas, como asociaciones de ciudadanos en un país democrático, tenían legítimo derecho no solo a ser escuchadas, sino además a ser económicamente asistidas. Ya el primer «Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los Inmigrantes» (PECI), del año 2007, recoge en buena parte estos planteamientos, que el siguiente plan (PECI-II, del año 2011) reafirmará y explicitará de nuevo.

El recorrido de las asociaciones pro inmigrantes ha sido por tanto enormemente largo en este tramo de tiempo. De ser ellas, en su mayoría, pequeños grupos bastante informales constituidos por personas de buena voluntad, han ido pasando a ensanchar sus objetivos, a formalizar sus estructuras internas, a profesionalizarse, a contratar personal a tiempo completo y a tener derecho a recibir del Estado una gran parte de los recursos con que actúan. Últimamente han comenzado también a unirse en redes con asociaciones poderosas y generalistas, como la llamada «Plataforma del Tercer Sector», creada por iniciativa de siete de ellas¹ para hacer valer ante la sociedad y el Estado su contribución para paliar las necesidades de la población española más desfavorecida. No es extraño que posteriormente se hayan adherido a esta plataforma toda clase de asociaciones menores, para así poder presentarse ante el público con el peso de un sector de la ciudadanía que da empleo remunerado, según las últimas estimaciones de la misma plataforma, a más de 530.000 personas, o sea, a casi un 3% de todos los asalariados de España. Esta es, de momento, la situación en que se inscriben las asociaciones españolas pro inmigrantes.

LA CONCEPCIÓN QUE SE GENERALIZA EN LAS ASOCIACIONES PRO INMIGRANTES ES QUE ELAS, COMO ASOCIACIONES DE CIUDADANOS EN UN PAÍS DEMOCRÁTICO, TENÍAN LEGÍTIMO DERECHO NO SOLO A SER ESCUCHADAS, SINO ADEMÁS A SER ECONÓMICAMENTE ASISTIDAS

1. Cáritas Española, Cruz Roja Española, Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), Plataforma del Voluntariado de España (PVE), Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), y Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).

2. QUÉ HACEN HOY LAS ASOCIACIONES²

El último «Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los Inmigrantes» (PECI-II), elaborado todavía bajo el Gobierno de Zapatero en el año 2011 y que aún está en vigor, distribuye en 12 áreas las tareas dirigidas a la integración de los inmigrantes que considera subvencionables, que son todas las que realizan las asociaciones: acogida, educación, empleo, vivienda, salud, servicios sociales, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y ayuda al desarrollo de los países de origen. De entre ellas, las menores en número, como es fácil de advertir, están exclusivamente relacionadas con la problemática de la acogida e integración de los inmigrantes; las más numerosas –a las que se suele llamar *transversales*–, son aquellas de atención también a españoles nativos, por suponerse que abordan problemáticas también existentes entre esta población (por ejemplo, empleo, vivienda, mujer, etc.) De hecho, en las asociaciones circula la opinión de que es más fácil conseguir ayudas para los inmigrantes cuando se solicitan para problemáticas de estas áreas «transversales» que cuando se solicitan para problemas exclusivos de los inmigrantes.

Entrando en el tema, una primera pregunta surge sobre el presente de las actividades de las asociaciones pro inmigrantes: ¿ha disminuido o se ha reducido la necesidad de asociaciones por efecto de la reducción del número de inmigrantes derivada de los retornos de estos causados por la crisis? La percepción prácticamente unánime de las asociaciones es que no ha habido esa disminución de las demandas. En primer lugar, porque no serían muchos los retornados, y, por otra parte, habría colectivos que siguen creciendo. Crece particularmente el colectivo de los subsaharianos, puesto que ellos siguen intentando acceder a Europa aun a costa de sus propias vidas, como diariamente nos hacen saber los medios de comunicación³. Pero también, según asociaciones especializadas en latinoamericanos, están llegando de allá colectivos nuevos –en lo que a la inmigración se refiere– como el formado por personas de Centroamérica, expulsadas de sus países de origen por la violencia cotidiana y el estancamiento de los gobiernos.

Pero, aun sin esas nuevas llegadas, las demandas actuales estarían aumentando por el cambio de perfil de los demandantes, que ya no serían como los de antes. Y es que antes (entre los años

2. En orden a concretarlo de una manera más cercana y fiable que la ofrecida por la consulta de las memorias anuales de las asociaciones, se han tenido en cuenta los pareceres expresados por directivos residentes en Madrid de 11 asociaciones o redes de asociaciones estimadas como grandes (más de 50 empleados contratados a tiempo completo) o medianas (más de diez empleados contratados a tiempo completo).

3. Se ha extendido la opinión de que los subsaharianos que vienen saben perfectamente que «van a tener que vivir de las basuras de Europa, pero siguen viniendo porque esas basuras les parecen mucho mejores que las de África».

2000 y 2009) la mayor proporción de los que recurrían a las asociaciones eran recién llegados desprovistos de los contactos y amistades con paisanos que, en esos años, les habrían bastado para tener una cama durante algunos días y encontrar trabajo con cierta rapidez. En cambio, los que hoy en día buscan la ayuda de las asociaciones son en gran proporción inmigrantes con más de cinco años de estancia en España, en bastantes casos desposeídos de las viviendas que habían estado pagando, sin perspectivas de encontrar a corto plazo ningún trabajo y, según varias asociaciones subrayan, sin apoyos de su familia extensa o de relaciones de amistad largamente mantenidas.

En la Acción Comisión Católica Española de Migración (Accem) ven la situación así:

«Es sabido por todo el mundo que la crisis, si tiene un impacto fuerte para todos, para el colectivo inmigrante este impacto es mucho más fuerte. Las tasas de paro son mayores en el colectivo inmigrante. ¿Qué es lo que ocurre? Pues que al final el inmigrante padece más la crisis, no solo ya por la situación laboral sino por la situación familiar, porque las redes que tienen los inmigrantes lo lógico es que no sean tan amplias como las redes de la población autóctona. Es decir, muchas de las familias de aquí cuyos integrantes se están quedando en paro están tirando, por ejemplo, de pensiones de abuelos, de volver a vivir con sus padres, etc.; eso no puede pasar con el inmigrante, es muy difícil o habrá muy pocos casos en que los inmigrantes puedan volver a las casas de sus padres a vivir de las pensiones que tienen sus abuelos. Con lo cual su situación social y su red de apoyos familiares es mucho menor».

O por ejemplo en la Asociación América, España, Solidaridad y Cooperación (AESCO) afirman:

«El cambio de la situación de la inmigración ha sido igual que la crisis, muy radical, muy repentino, porque la gente nunca pensó que fuera a vivir una situación como esta. A buena parte del colectivo en general lo pilló muy endeudado, con muchísimas deudas, y esas deudas se volvieron impagables. Eso les llevó a una situación de mucha inestabilidad, desespero y pérdida de muchísima confianza en sí mismos, además de todos los problemas psico-afectivos y familiares derivados. La pérdida de la vivienda, por ejemplo, en el caso de la gente hipotecada y sobre-endeudada, o en el caso de las personas que tenían otros tipos de deudas de tipo préstamos personales, ha causado un *shock* bastante grande cuyo impacto en la estructura familiar tampoco sabemos hasta dónde llega. Pero sí tenemos conocimiento de que muchas familias se han roto por estas cosas, y ha habido muchas desavenencias por el tema de los avales que unos a otros se hicieron. Que “mi padre sirvió de aval para comprar la casa”, y pues la pareja se rompe. En fin, digamos que hay un impacto familiar muy fuerte que no sabemos hasta dónde llega».

No habría disminuido, por causa de los retornos, el número de personas que acude a las asociaciones en busca de ayuda. Además, las demandas con las que hoy acudirían a las asociaciones se habrían vuelto más caras y más difíciles de satisfacer: por ejemplo las relacionadas con pérdidas de vivienda; o con la pérdida del permiso de estancia (por no haberseles renovado a los de-

NO HABRÍA DISMINUIDO, POR CAUSA DE LOS RETORNOS, EL NÚMERO DE PERSONAS QUE ACUDE A LAS ASOCIACIONES EN BUSCA DE AYUDA, Y SUS DEMANDAS SE HABRÍAN VUELTO MÁS CARAS Y MÁS DIFÍCILES DE SATISFACER

mandantes este permiso, si lo tenían temporal, a causa de su situación de paro), y ahora, subsiguientemente, también la pérdida del derecho a la asistencia sanitaria regular. Todo ello en un contexto de endurecimiento en toda Europa del clima de atención a los inmigrados.

En Cáritas verían esto último de la siguiente manera:

«Si observamos las sociedades europeas o incluso los planteamientos que encontramos en nuestras instituciones hermanas de Cáritas Europa, encontra-

mos realidades y miradas mucho más duras con respecto a la realidad de la inmigración y a las personas. Es decir, el concepto de “irregular”, de persona “sin papeles” está muy asumido, está muy incorporado, y percibo con dramatismo y con miedo que esto lo vayamos incorporando en nuestra mentalidad, de personas, de ciudadanos, institucional. En esta división, Cáritas viene apostando y trabaja con personas en situación administrativa irregular, incluso de manera especial, incluso probablemente en términos cuantitativamente mayores. Y en los servicios, talleres y dispositivos cada vez más la ayuda pública tanto estatal como europea discrimina, selecciona, penaliza o excluye la posibilidad de dedicar cualquier centavo público, de dinero público, en algún dispositivo que preste una institución no gubernamental –como lo es Cáritas– a personas en situación administrativa irregular; con lo cual, además de invisibles, estamos favoreciendo esta situación de intocabilidad. Esto es lo que se está respirando, o que nosotros percibimos que se está dando ya en otros países de Europa, al menos eso es lo que nos traslada Cáritas Europa».

A todo esto han tenido que adaptarse las asociaciones conforme han ido pudiendo. De este modo, no hay hoy asociación que no se haya visto llevada a entrar en la problemática de los inmigrados amenazados con la pérdida de sus viviendas por impago de hipotecas, que no haya tenido que asistirles para conseguir las mejores ayudas para el retorno, que no se haya implicado en la formación conveniente para el acceso a lenguas a fin de poder re-emigrar, o en la formación para los pocos nichos laborales que no están cerrados –por cierto, los que nombran las asociaciones

entrevistadas son casi exclusivamente para mujeres, como cuidados a niños o a personas de tercera edad, peluquería, cocina, etc.–. Únicamente las asociaciones muy especializadas en la atención a demandas necesitadas de ser atendidas por personal cualificado, como por ejemplo residencias para mujeres maltratadas, han seguido atendiendo a inmigrantes del mismo perfil que en años anteriores.

Varios de nuestros informantes han coincidido en subrayar que los que hoy en día recurren a las asociaciones en busca de ayuda lo hacen muy frecuentemente en una situación de fuerte agobio e incluso de deterioro psíquico. Están tan angustiados por lo que les aqueja que solo son capaces de verlo en lo estrecho del momento en que lo están viviendo, sin apenas ser capaces de entender que casi cualquier ayuda eficaz que pueda dispensárseles necesita un tiempo; incluso la ayuda a los que buscan alimentos, si ha de servirles para algo más que para resistir hasta que de nuevo necesiten comer.

Frente a esto último, varias de las asociaciones contactadas dicen intentar lo contrario: ver a propósito de cada demanda el desarrollo temporal de los hechos que la han llevado a tomar forma, conocer y diferenciar los perfiles de ese proceso y procurar tener en todo caso, antes de ayudar, un diagnóstico de la situación que ha llevado al demandante a necesitar lo que pide. Con ello se procura evitar que se repita desordenadamente, en él o en casos semejantes, el círculo necesidad-ayuda que termina por instalarles en la dependencia. Lo que tendería a hacerse normalmente según Acem, con explicaciones compartidas por Cáritas, AESCO o Karibu, sería:

«Primero, tener un diagnóstico de lo que está pasando es fundamental para poder actuar. Sobre eso se empieza a trabajar con la gente y lo que se busca es lo que se llama “itinerarios integrados de actuación”. O sea, si es una familia, ver las necesidades que tienen en concreto: en esa familia sus hijos tendrán unas necesidades de educación; por otro lado, marido y mujer necesitarán una salida laboral que hay que ir trabajando poco a poco, y por último unas necesidades que cubrir porque si no el deterioro te irá alejando de ese posible trabajo y de esas posibles circunstancias. Entonces, a partir de ahí, se empieza a trabajar con ellos en todos los aspectos de este itinerario».

En resumen, las actuales actividades de las asociaciones no serían distintas de las que, bajo la inspiración de lo procurado en otros países de la Unión Europea, se promovieron ya en el primer «Plan de Integración de los Inmigrantes», de 1994, y se describieron con mayor precisión en los dos PEI siguientes (de 2007 y 2011). Tampoco habrían disminuido las demandas de ayuda de los inmigrantes por efecto de los retornos de inmigrantes causados por la crisis, sino que estas habrían tomado formas distintas y se habrían vuelto más angustiosas.

Solamente dos detalles sería útil añadir todavía a propósito de las actividades de las asociaciones: el del desdibujamiento de sus características distintivas y el de la mayor importancia que actualmente dan a su implicación política.

¿Qué explica este desdibujamiento?

Desde Accem lo enfocan así:

«Al final el espíritu de la organización es ayudar un poco a la gente que, de alguna manera, más lo necesita. En el momento actual, esto es muy complicado, para nosotros es imposible decir “No, mire, yo ayudo a los emigrantes, es verdad que sabemos que lo está pasando mal pero no le ayudo a usted español de a pie”. Creemos que eso tiene dos problemas: uno, que no es justo no ayudar al otro que lo está pasando también mal; y dos, que el impacto que tiene sobre la inmigración también es negativo porque al final nosotros somos los primeros en establecer una discriminación positiva hacia un colectivo, con lo cual eso sería chocante para el que no es atendido. Además, atender a los más necesitados sean o no inmigrantes tiene otro beneficio: nuestro interés al final es que los inmigrantes estén integrados y de alguna manera no haya esa diferencia de “si tú eres de aquí o eres de allá”. En la medida en que tú trabajas con todos los colectivos, al final evitas de alguna manera esa diferencia, porque da igual que tú vengas de aquí o de allá o de otro lado. Este es el último giro que ha dado la organización. ¿Qué es lo que ocurre? Que hay una reducción de los programas de inmigrantes, mejor dicho, hay una reducción de todos los programas en general, pero al pegar ese giro la organización y empezar a trabajar con lo que se llaman los colectivos excluidos o en riesgo de exclusión, se empiezan a tener otros programas dentro de la organización con perfiles con los que antes no se trabajaba. Hemos disminuido la que era nuestra función principal dentro de las subvenciones, el impacto dentro de la organización no parece tanto porque se han asumido otros programas de colectivos con los que no se trabajaba».

De otras asociaciones más pequeñas también hemos recogido explicaciones parecidas. En conjunto hay un hecho importante: cuando se crearon las asociaciones los inmigrantes constituían para los nativos españoles una población especial y hasta un tanto exótica, que apelaba a sentimientos especiales acerca de «los lejanos» y «los menos desarrollados». En cuanto a esto último, da la impresión de que la crisis, para una mayoría de la población española, ha hecho que hoy tengamos el subdesarrollo en casa igualándonos a los venidos. En cuanto al matiz de exotismo que podía haber en el hecho de atender especialmente a los llegados de lejos, es evidente que actualmente casi se ha desvanecido, al desvanecerse con la globalización la sensación de exotismo que hace 20 años, por el mero hecho de estar lejos, nos infundían los procedentes de países lejanos.

Cabe destacar, por otro lado, la especial importancia que han adquirido en las asociaciones sus intentos de influir políticamente en las políticas de migraciones mediante sus «actividades de incidencia», como ellas mismas las denominan en sus memorias y en su uso común. Está claro que este aumento de su importancia se ha producido en el momento que las asociaciones han evolucionado hacia la comprensión de su función como parte relevante del Tercer Sector y, por tanto, como interlocutoras legítimas de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad, con el legítimo derecho a que se les escuche; interlocutoras, por cierto, que se sienten poderosas una vez que se unen en las grandes plataformas a las que se aludió más arriba. Porque aunque aquel influjo siempre lo habían buscado, ahora, al considerarse conjuntamente a sí mismas como parte importante de todo el Tercer Sector de la sociedad y haberse implicado cara al público en redes nuevas, se sentirían mucho más autorizadas para reclamar la atención del Gobierno y de los medios de comunicación. Para ello ha sido determinante el aporte de las nuevas plataformas en las que se han unido⁴.

Entre las temáticas en las que más frecuentemente se centran estas actividades de *incidencia*, encontraríamos actualmente las relativas al endurecimiento para los inmigrantes de las condiciones requeridas para acceder a los servicios sanitarios ordinarios y las relativas al internamiento en centros ad hoc (Centros de Internamiento de Extranjeros [CIE]) de las personas desprovistas de la debida documentación. El tipo de argumentación es en ambos casos parecido: por una parte se invocan, contra las normativas de referencia, principios jurídicos muy generales que apoyan por ejemplo el derecho de toda persona a la protección de su salud o su derecho a no ser privada de su libertad por una mera falta administrativa (como es el hecho de no tener la documentación en regla), y, por otra parte, se invocan también razones humanitarias relacionadas con lo angustioso de las situaciones que por causa de las normativas vigentes les pueden sobrevenir. Este procedimiento, si bien legitima de forma bastante eficaz sus demandas en los medios de comunicación, no parece que haga mucha mella en los legisladores.

En conjunto, por tanto, bajo las condiciones de la crisis, no solo habrían seguido subsistiendo las mismas demandas de ayuda a los inmigrados que desde los años noventa suscitaron el nacimiento de las asociaciones, sino que muchas otras de las demandas se han vuelto más urgentes y necesarias; sobre todo por el enorme aumento entre los inmigrantes de las tasas de paro y, con ello, de su incapacidad para sostener a sus familias y a sus viviendas, con el añadido de los endurecimientos que últimamente se han llevado a cabo en normativas que afectan a su integración civil y sanitaria.

4. Por ejemplo, la Fundación Esplai, al crear un «Portal del Tercer Sector», accesible en la red para poner a disposición de las organizaciones de voluntariado y de las personas voluntarias un espacio donde expresen sus demandas y propuestas, ofrece un instrumento útil para tener conocimiento de los temas sobre los que más frecuentemente vuelven.

3. ASOCIACIONES Y CRISIS ECONÓMICA

Es una apreciación unánime entre los miembros de las asociaciones que la crisis ha afectado muy profundamente al sostenimiento de los gastos de las asociaciones; no solamente al de las mayores y más especializadas, que para sus programas «transversales» (mujer, infancia, etc.) dependían imprescindiblemente de importantes subvenciones concedidas a sus proyectos, sino también al de las medianas y más pequeñas, que con la crisis se han visto envueltas en problemas para los que muy frecuentemente carecen de recursos. En una de estas últimas asociaciones, que prefiere guardar el anonimato, ven los hechos así:

«[Nuestra asociación] recibe subvenciones pero también tiene una parte de afiliaciones. Una persona se afilia por 60 euros al año, y por esos 60 euros al año recibe la atención en todos los programas. El programa que más motiva para que la gente se afilie es el programa de asesoría jurídica, porque nosotros vamos casi hasta la defensa de los casos; se han logrado salvar muchos casos de vivienda, negociaciones que son pleitos de cientos y miles de euros, y por esa afiliación la gente lo valora mucho. De ahí obtenemos unos ingresos que podrían mantener la estructura. Pero el problema es que en el pasado se firmaron muchos convenios con ayuntamientos que nunca pagaron porque estaban en crisis, por lo que venimos de un déficit porque esos ayuntamientos nunca han pagado, ha tocado demandarlos y estamos todavía en ese tipo de procesos. Esa está siendo una gran dificultad porque esos ayuntamientos llevaron a la quiebra a varias entidades y a nosotros nos pusieron en aprietos. Los recursos propios han disminuido un poco porque la gente no tiene ingresos, se está marchando, la gente se está moviendo a otros países; por ello han bajado esos recursos, y de ahí es de donde se mantiene más que nada la estructura».

En cuanto a las asociaciones mayores, las dificultades son más grandes porque, como es sabido, apenas hay asociación que no reciba más del 80% de sus recursos de las distintas instancias de apoyo al Tercer Sector. Con transparencia da cuenta de ello por ejemplo Accem en su memoria de actividades del año 2012, particularizando que en ese ejercicio ha recibido en subvenciones un 92,39% de lo que ha gastado en la realización de sus programas (del Estado español el 45,63%; de comunidades autónomas el 30,06%; de instituciones europeas un 1,56%; de entidades provinciales el 1,47%, y de administraciones locales el 13,67%). Se observa claramente que esta gran dependencia de las asociaciones con respecto a los recursos públicos no acompleja en absoluto a sus «miembros de a pie» ni a sus directivos. Todo lo contrario: la idea del lugar que corresponde al Tercer Sector en el funcionamiento de las sociedades democráticas contemporáneas, a la que se hizo referencia en el apartado anterior, no solo lleva al personal de las asociaciones a considerar como legítima y normal esa financiación casi total por los erarios públicos, sino

que además las lleva a considerar democráticamente injusto y equivocado su recorte. Incluso tienen por directamente atentatorio contra la justicia social el que, para luchar contra la crisis, como les hemos oído expresarse, se haya procurado primero salvar a los bancos, antes que invertir en el reforzamiento de las prestaciones de nuestro Estado de bienestar y en la financiación de las asociaciones; sobre todo, según sus mismas expresiones, en una situación como la actual en que pasaría del 20% la proporción de la población española que vive bajo el umbral de la pobreza, a la vez que sigue aumentando la brecha que en España separa a «ricos» y pobres.

Pero son distintos los efectos de la crisis según el tamaño de las asociaciones. A las más pequeñas les han afectado menos, porque eran menores las subvenciones que recibían. A las medianas les han afectado, sobre todo, en aspectos administrativos. Las mayores han tenido a veces que discontinuar algunos de sus programas y despedir personal contratado. Esto le ha sucedido incluso a Cáritas, que trabaja con un volumen mucho más grande de recursos propios.

**EN LAS ASOCIACIONES MENORES
LOS PROBLEMAS ESTÁN MENOS
LIGADOS A LOS RECORTES DE
LAS SUBVENCIONES Y SE
DERIVARÍAN PRINCIPALMENTE
DEL CAMBIO DE PERFIL DE LOS
SOLICITANTES DE AYUDA**

Por lo que toca a las asociaciones menores, casi siempre implicadas solo en ayudas locales dispensadas en el ámbito de su implantación –y por ello mucho menos receptoras de subvenciones–, los problemas están menos ligados a los recortes de las subvenciones y se derivarían principalmente del cambio de perfil de los solicitantes de su ayuda, al que antes nos hemos referido. Esto se debe a que los que recurren a estas asociaciones solicitando ayudas para problemas que no pueden esperar, como de alimentación por ejemplo, frecuentemente tienen además unas necesidades más de fondo, en primer lugar de apoyo psicológico, por el hundimiento moral o emocional en que se encuentran. Ni siquiera, en este último caso, aciertan a concretar otra cosa que lo que les angustia de inmediato, haciéndose necesario entrar a concretar bien con ellos los pasos que necesitarían ir dando para intentar solucionar su situación. Si tienen problemas muy graves, esta solución puede ser la posibilidad de pensar en el retorno; si rehúyen esta opción, como no raras veces ocurre, hay que pensar con ellos cómo evitar a plazo medio la inseguridad alimentaria; si tienen familia a su cargo, en qué condición están todos; si aspiran a mejorar elementalmente sus ingresos, por qué caminos pueden intentarlo, y así un largo etcétera. En una palabra: hay que dar a lo que ellos suelen experimentar como necesidad inmediata una perspectiva temporal, contextualizada en sus situaciones, adaptada a sus circunstancias personales, y muchas veces «derivarles» a alguna otra instancia que pueda atenderles mejor.

En cuanto a las dificultades más típicas de las asociaciones medianas, en AESCO explican la situación del siguiente modo:

«La Administración desde hace unos cuatro o cinco años no ha vuelto a dar subvención para la estructura de las entidades; por lo que toca hacer un esfuerzo muy grande de sobre-trabajo, hacer que otras personas también se impliquen en llevar la parte administrativa de los proyectos, porque esta no está pagada, las subvenciones solo pagan la intervención y esta requiere mucho esfuerzo porque son muchos informes, muchos controles, muchas memorias, mucho papeleo, facturas, pagos... Todo eso hay que hacerlo y para eso no hay recursos. En ese sentido, la crisis ha afectado en primer lugar porque ya no hay ese tipo de subvenciones, que tampoco era mucha cantidad, pero 40.000 euros siempre ayudan para tener a una administrativa a tiempo completo que ayude y lleve la contabilidad de todo, con eso ya era bastante, pero eso ya no existe. Eso nos obliga a ese esfuerzo y a concentrar mucho tiempo en esa parte que no está cubierta, lo que también hace que haya muchas más horas de trabajo y los salarios siguen igual desde hace mucho tiempo, porque nosotros fijamos los salarios según los de la Administración. Si los salarios de la Administración bajan, los nuestros bajan, si están congelados, los nuestros también, y sin embargo siempre hay más y más trabajo».

En Accem, una de las asociaciones grandes, la experiencia sería distinta:

«Se han cerrado algunos programas, se han cerrado algunos dispositivos. No hay nada sobre lo que se haya impactado totalmente. Es decir, hemos intentado no cerrar nada completamente, pero sí hemos disminuido plazas de solicitantes de asilo, por ejemplo; también se han disminuido plazas de ayuda humanitaria que es el programa que tiene que ver con la entrada de personas por costa. Lo que hemos conseguido hasta ahora es que no sea un cierre total; en otras palabras, es verdad que ha habido recortes pero no ha habido cierres totales de programas, más o menos en esa línea nos vamos manejando».

En otra de las grandes asociaciones, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), la situación se ha considerado más difícil:

«Ha habido montones de programas que se han tenido que cerrar, como los de servicios de dinamización de espacios públicos, que contaba con 50 personas que dinamizaban parques, canchas deportivas, asociaciones de vecinos; es decir, era un trabajo en todos los distritos del área de Madrid, y ese se ha tenido que cerrar, por ejemplo, y era un programa muy grande. Se han cerrado los programas OPEA, que son los programas para el empleo y el autoempleo, las casas de oficio, las

escuelas taller...Y no somos nosotros los que nos adaptamos, desde arriba nos forman un ERE y ellos ven los programas que se pueden seguir cubriendo y los que no, y en consecuencia se decide. Ya te digo, hemos perdido el 50% de los compañeros en el camino».

Un caso muy especial es el de Cáritas, puesto que, frente a la dependencia de las subvenciones estatales, autonómicas o locales con las que sobreviven la mayoría de las asociaciones para sus programas especializados (de hasta un 80% o 90% de lo invertido en estos programas), Cáritas se financia en un 75% con donativos y recursos propios⁵. Frente a la centralización de sus servicios con que trabajan otras entidades, por lo que toca a Cáritas cada una de las 3.098 parroquias católicas de Madrid es un lugar de asesoramiento y ayuda para quienes lo demandan, sean inmigrantes o no inmigrantes. Naturalmente, ello, dado el contexto actual de crecimiento de la pobreza, induce en las actividades de Cáritas el riesgo de bloquearse en la satisfacción de necesidades asistenciales y es muy viva la conciencia que de ello tienen tanto sus directivos como aquellos de sus trabajadores sociales que están en contacto directo con los demandantes. Pero la crisis es la crisis y a quien tiene hambre, en expresión de la propia entidad, no se le puede decir que espere a que se la solucionen los programas estructurales que podrán en el futuro abordar la cuestión de manera decisiva. De modo que Cáritas, al intentar enfrentarse a los problemas de quienes a ella acuden (un 67% de ellos remitidos por los servicios sociales de los municipios), pone su empeño en solucionar primero lo inmediatamente necesario –alimentación, vivienda, desempleo– «sin dejar por eso de atender sus programas especializados», que es donde pueden conseguirse efectos de más eficacia. Sobre ello gravitaría la formación que constantemente están promoviendo y renovando entre sus trabajadores y voluntarios, juntamente con la tocante a la colaboración con otras asociaciones e instituciones:

«La crisis ha hecho que entre las organizaciones, muy poquito a poco porque esto es muy difícil también, entremos más en coordinación y en conexión, en trabajos conjuntos; esto se ve también a nivel local e incluso en los servicios sociales públicos, cómo la situación de desbordamiento por la demanda que ha generado la crisis hace que las organizaciones entre sí, pero también las organizaciones de servicios públicos, empiecen a acercarse mucho más, a coordinarse mucho más, para evitar duplicidades e intentar centrarse en la persona o en la familia, por encima de nuestro carácter como entidad. No es “yo quiero que aquí esté clara la marca [de mi asociación]”; yo creo que eso es una bondad de la crisis, que está ayudando a que la gente salga de sus nichos profesionales o de sus nichos de entidad para centrarnos en la situación de las personas. Eso de poner en

5. Provenientes de colectas y donativos, cuya aportación habría aumentado alrededor de un 13,5%, según sus referencias, en el año pasado.

el centro a la persona para nosotros es fundamental, de hecho forma parte de nuestra manera de hacer, tratar de salir de nosotros mismos para poner en el centro a la persona, porque si no, lo que hacemos es muchas veces intervenir parcialmente, o se marea a la persona: "tienes que ir a no sé cuántas delegaciones". Por el contrario, si le vas acompañando y tú sabes dónde tiene que ir y la persona responde, todo es mucho mejor».

4. MIRANDO HACIA EL FUTURO

Una de las cuestiones por las que nos hemos interesado al contactar con las asociaciones ha sido la de si no les parecía que no pocas de ellas, al disminuirse con la crisis las llegadas de inmigrantes, se estarían volviendo un tanto superfluas. Sin embargo, ya hemos visto que no; y no solo porque los inmigrantes que llegaron hace ya ocho o diez años siguen ahora necesitando ayuda, sino también porque nuevos flujos seguirían llegando e incluso, según el parecer mayoritario entre las entidades, volverán a llegar en grandes números. Esta llegada se produciría, si no por «efecto llamada» como en años pasados de bonanza, ciertamente por el «efecto expulsión» (de los flujos por parte de sus países de origen). Y es que, como consideran en la entidad Pueblos Unidos, la globalización no se estaría deteniendo y «la emigración sería el rostro humano de una globalización que agranda la brecha entre países pobres y países ricos», con el agravante, para Europa, de que el envejecimiento de su población la haría necesitar de nuevo, cada vez más, fuerza de trabajo joven.

«Europa necesita un cambio urgente, Europa tiene un problema para nosotros muy considerable y es que se ha fortificado y no ha querido saber nada del mundo que la rodea, tenemos las vallas y las concertinas y otra serie de cosas, y eso no es realista. No es realista por dos cosas: primero, porque hay un ostensible envejecimiento de la población europea que necesita de la ayuda de otros, y no me estoy refiriendo solo a las pensiones, es obvio que si no hay personas que cotizan nadie va a cobrar pensión; y segundo porque, además, se necesitan niños, se necesitan sociedades activas, se necesitan sociedades en movimiento. Nosotros seguimos creyendo que se necesitan muchos inmigrantes en Europa, muchísimos, estamos hablando de millones de personas».

Se piensa pues en las asociaciones que no ha dejado de haber inmigrantes, que aumentarán de nuevo sus flujos después de la crisis y que, de todas maneras, dichos flujos deberían aumentar para que lleguemos a vivir en un mundo algo más justo y razonable. Pero las previsiones de las asociaciones sobre el «después de la crisis» no son nada optimistas, y eso les lleva a subrayar, por una parte, la necesidad de una mejor cooperación entre ellas –a la cual acabamos de referirnos–, y, por otra parte, la de una cierta reorientación de sus formas de trabajar –muy relevante al menos para varias asociaciones–. Esto se debe a que, siendo compartida por la mayoría de

asociaciones la idea de que una vez pasada la crisis nada será igual que antes, temen particularmente, de todos modos, que se mantenga e incluso aumente el adelgazamiento del Estado de bienestar inducido por los actuales recortes. En este contexto creen redescubrir la importancia que siempre tendría la «socialización de base», el crear, conjuntamente con sus otras actividades específicas, solidaridades vecinales y espíritu de cooperación local; porque entienden que la crisis y sus recortes se han producido por causa del individualismo de los grupos de población que la propiciaron, el cual también afectaría a los que más la han padecido:

«Mucha gente está esperando a que todo vuelva a ser como antes y eso no va a ocurrir, y si todo vuelve a ser como antes vamos a tener nuevamente, en un breve plazo, una crisis así como esta. A nivel de las pautas de consumo, de los comportamientos, del quehacer diario, hay que intentar salir de una sociedad tan individualista, pasar del derecho individual a algo mucho más colectivo. Hay que reestructurar mucho todo el tejido asociativo barrial, todo, porque realmente era la ley del sálvese quien pueda, del cada uno y su circunstancia, nadie sabía nada del vecino, y esto sigue pasando. Pero por lo menos que la migración esté más abierta a entender que su problema no es solo suyo, sino que es también de su vecindad, de sus vecinos, eso ayudaría mucho a armar a nivel barrial».

Es curioso que esta idea de ayudar a los inmigrantes a *resocializarse* a nivel de vecindario y barrio aparezca en una de las grandes asociaciones, cuyos programas normalmente se estructuran pensando en grupos de población nada enraizados en sus barrios (por ejemplo, mujeres maltratadas). Pero en una asociación mediana la cosa se describe de modo casi idéntico y se muestra que las asociaciones están sabiendo mirar más allá de ellas mismas:

«La Administración sí está queriendo impulsar cosas de ese tipo, pero lógicamente una política como tal no existe. Es un momento muy difícil, muy complicado, y seguramente estas cosas se pueden hacer más a nivel de pequeños pueblos, a nivel de barrio, a nivel de municipio, pero en las grandes ciudades es muy difícil porque perviven todas las formas de individualismo y predomina el pensamiento mayoritario que sigue insistiendo en que las cosas continúen como las que nos llevaron a la crisis».

LA MAYORÍA DE LAS ASOCIACIONES COMPARTEN LA IDEA DE QUE NADA SERÁ IGUAL QUE ANTES DESPUÉS DE LA CRISIS, Y TEMEN QUE SE MANTENGA E INCLUSO AUMENTE EL ADELGAZAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR INDUCIDO POR LOS RECORTES

Pero en las actividades de las asociaciones pro inmigrantes se hacen ya presentes tres hechos que probablemente las llevarán a cambiar más a fondo su manera de entenderse a sí mismas: que no pocas –y no raras veces– hayan empezado a ayudar a españoles nativos y no solo a inmigrantes; que en sus actividades de incidencia (aquellas con las que tratan de influir en los legisladores y poderes públicos) recurran cada vez más a argumentos de justicia social general –no a los relacionados con injusticias específicamente concernientes a la inmigración–, y que la creciente profesionalización de sus actividades les exija una mayor previsibilidad y constancia en sus ingresos.

La conjunción de los dos primeros hechos ensancha los objetivos de las asociaciones estructuralmente y no solo circunstancialmente. Ya no actúan como asociaciones que quieren el bien de un sector especial de la población, por circunstancias que afectan solo a ese sector. Ahora de hecho estarían siendo asociaciones generalistas en cuanto a sus beneficiarios, y necesitadas de profesionalización/especialización en sus objetivos para acceder a una financiación conveniente. ¿Evolucionarán pues hacia algo parecido a lo que en Suecia, Países Bajos o Estados Unidos son ya las llamadas «empresas sociales», gestionadas con técnicas de mercado excepto en cuanto a su no-búsqueda de lucro? Quizás de Cáritas o de Cruz Roja, o incluso de Manos Unidas, ya podría decirse eso. Pero, ¿podrían multiplicarse en España instituciones parecidas? Ello probablemente dependerá del éxito que vaya alcanzando en otros países el llamado «emprendimiento social». En todo caso, lo que seguramente ocurrirá será que tenderá a disminuir muy marcadamente el número y variedad de las asociaciones pro inmigrantes, en la forma en que subsisten hasta hoy.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Tocqueville, Alexis de. *Influencia de la Democracia en los Sentimientos de los Americanos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

3

LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO EN 2012-2013

Irene Claro Quintáns

Profesora colaboradora, Derecho Internacional Público,
Facultad de Derecho (ICADE),
Universidad Pontificia Comillas
iclaro@der.upcomillas.es

1.Introducción

2.La actividad normativa

- 2.1. El control y la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea
- 2.2. La admisión y la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea
- 2.3. La celebración de acuerdos internacionales con terceros países
- 2.4. Asilo y refugiados

3.Programa de actuación política

PALABRAS CLAVE

migración cualificada, visados, reagrupación familiar, Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), reasentamiento

KEY WORDS

skilled migration, visas, family reunification, Common European Asylum System (CEAS), resettlement

RESUMEN

Durante el período 2012-2013 se han reforzado en el ámbito de la Unión Europea las medidas que persiguen mayor eficacia en el control de las fronteras exteriores. En lo que se refiere al objetivo de la integración, se ha puesto especial énfasis en fomentar la inmigración de profesionales altamente cualificados, al tiempo que se ha iniciado el proceso de revisión de la legislación sobre reagrupación familiar. Desde el punto de vista del asilo y la protección subsidiaria, se ha completado la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y se ha hecho frente a tres situaciones que afectan al compromiso de solidaridad contraído por los estados miembros: el plan de acción nacional griego sobre inmigración y asilo, el conflicto sirio, y el reasentamiento de los beneficiarios de protección internacional.

ABSTRACT

In the period 2012-2013 measures seeking greater effectiveness in external border controls have been reinforced. With regard to the goal of integration, special emphasis is given to encouraging immigration by highly qualified professionals while the process of revising legislation on family reunification has simultaneously begun. From the point of view of asylum and subsidiary protection, the second phase of the Common European Asylum System (CEAS) has been completed and three situations affecting the commitment to solidarity contracted by the member states are now under consideration: the Greek National Action Plan on Asylum and Immigration; the Syrian conflict, and the resettlement of the beneficiaries of international protection provisions.

1. INTRODUCCIÓN

La globalización, el cambio demográfico y la transformación social están afectando a la Unión Europea y a sus estados miembros, y la migración continúa entre las prioridades de la agenda política de la Unión. El fomento de contactos entre ciudadanos, así como la movilidad, se han convertido en importantes elementos de la política exterior de la UE. En este contexto, la actividad normativa de la UE durante el período 2012-2013 se ha centrado en el control de las fronteras y en la integración de los nacionales de terceros países. Por un lado, se han planteado medidas para un control más eficaz de las fronteras exteriores, como el «Paquete de fronteras inteligentes», que consiste en la propuesta de un sistema de registro de entradas y salidas, de un Programa de Registro de Pasajeros y de las necesarias modificaciones del Código de Fronteras Schengen; asimismo, se ha desarrollado el Sistema de Información de Visados (VIS, por sus siglas en inglés) y extendido su aplicación a otras regiones. Por otro lado, se ha puesto un énfasis especial en fomentar la inmigración de profesionales altamente cualificados, al tiempo que se ha iniciado un procedimiento de revisión de la normativa sobre reagrupación familiar.

En el ámbito de la protección internacional, ha sido un período significativo en comparación con otros años, pues ha permitido completar, en junio de 2013, el conjunto de medidas legislativas que constituyen la segunda fase del llamado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Además, durante la etapa estudiada, los estados miembros han tenido que enfrentarse al menos a tres situaciones que han puesto a prueba las medidas de solidaridad y han demostrado la necesidad de seguir poniendo el acento en el compromiso de solidaridad contraído por los mismos: el plan de acción nacional de Grecia en materia de asilo e inmigración, el conflicto de Siria y el reasentamiento de los beneficiarios de protección internacional.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

2.1. El control y la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea

a) En la búsqueda de mayor eficacia en los procedimientos de control del cruce de fronteras exteriores, el 28 de febrero de 2013 la Comisión Europea presentó el «Paquete de fronteras inteligentes», que se sustenta sobre tres pilares: un sistema de registro de entradas y salidas, un Programa de Registro de Pasajeros y las necesarias modificaciones del Código de Fronteras Schengen para acelerar y reforzar los procedimientos de control en las fronteras aplicables a los extranjeros que viajan a la UE. De acuerdo con este Código, establecido el 15 de marzo de 2006, los ciudadanos de la UE y otros beneficiarios del derecho de libre circulación en virtud del Derecho

de la Unión que cruzan la frontera exterior son sometidos a una inspección mínima, tanto a la entrada como a la salida, que consiste en verificar los documentos de viaje para determinar su identidad. Los nacionales de terceros países, sin embargo, tienen que someterse a una inspección minuciosa a la entrada, que incluye el hecho de verificar el objeto de la estancia, comprobar que disponen de medios de subsistencia suficientes y confirmar si aparecen en el Sistema de Información de Schengen (SIS) y en las bases de datos nacionales. A pesar de estas medidas, conviene señalar que no existe un sistema de anotación coherente a escala de la UE de las entradas y salidas de viajeros del espacio Schengen. Tampoco existen medios fiables para que los estados miembros puedan supervisar si el extranjero ha sobrepasado su derecho de estancia, ni se disponen de datos suficientes sobre el número de inmigrantes irregulares que permanecen actualmente en la UE.

Ante esta situación, la Comisión Europea propuso crear un Sistema de Entrada/Salida (EES, por sus siglas en inglés) para registrar los datos de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de estados miembros de la UE (COM(2013) 95 final, de 28 de febrero de 2013). No era una idea completamente novedosa, pues la propia Comisión ya la había sugerido en su Comunicación de 13 de febrero de 2008 («Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la UE» COM(2008) 69 final) y tal propuesta había recibido el respaldo del Programa de Estocolmo aprobado por el Consejo en 2009. El Sistema previsto permitiría el registro electrónico de las fechas y lugares de entrada y salida de todos los nacionales de terceros países admitidos para una estancia de corta duración. El propósito del Sistema de Entrada/Salida es mejorar la gestión de las fronteras exteriores y la lucha contra la migración irregular a través de un sistema que calcule la estancia autorizada de cada viajero, preste asistencia en la identificación de cualquier persona y sirva de apoyo al análisis de las entradas y salidas de los nacionales de terceros países. Ello permitiría suprimir la obligación de sellar el documento de viaje contemplada en el Código de Fronteras Schengen.

La segunda medida que compone el llamado «Paquete de fronteras inteligentes» es un Programa de Registro de Pasajeros (COM[2013] 97 final). El objetivo del mismo es facilitar el cruce de las fronteras a los viajeros frecuentes nacionales de terceros países, previamente escrutados. Para cumplir los requisitos del Código de Fronteras Schengen, la guardia de fronteras debe determinar que los nacionales de terceros países reúnen las condiciones de entrada en la UE (propósito de la estancia, medios de subsistencia suficientes, intención de regresar al país de origen). Esta comprobación se efectúa mediante una entrevista a la persona y el control de documentos necesarios, así como de la confirmación de la reserva de alojamiento y del billete de regreso. Ante este marco y previendo un aumento del flujo de viajeros por las fronteras exteriores, hay que ofrecer a

los viajeros frecuentes nacionales de terceros países un procedimiento de inspección fronteriza alternativo cuyo enfoque vaya evolucionando. Así, la aplicación práctica del Registro de Pasajeros consistiría en expedir a cada viajero un testigo de autenticación en forma de tarjeta de lectura óptica. El lector de la barrera leería el testigo, el documento de viaje y las impresiones dactilares,

EL PROPÓSITO DEL SISTEMA DE ENTRADA/SALIDA ES MEJORAR LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES Y LA LUCHA CONTRA LA MIGRACIÓN IRREGULAR A TRAVÉS DE UN SISTEMA QUE CALCULE LA ESTANCIA AUTORIZADA DE CADA VIAJERO, PRESTE ASISTENCIA EN LA IDENTIFICACIÓN DE CUALQUIER PERSONA Y SIRVA DE APOYO AL ANÁLISIS DE LAS ENTRADAS Y SALIDAS DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

que se compararían con los datos ya almacenados en las bases de datos, incluido el VIS en el caso de los titulares de visados. El establecimiento de un Sistema de Entrada/Salida que anotase las entradas y salidas para estancias de corta duración sería la condición previa necesaria para esta automatización de las inspecciones fronterizas de los viajeros registrados.

b) La Comisión Europea presentó el 25 de abril de 2013 su Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS) en 2012 (COM(2013) 232 final). Con el fin de apoyar la aplicación de una política común de visados en la UE y de gestionar las fronteras exteriores se estableció el conocido como VIS (Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004), cuya misión es verificar el historial de solicitud de visados y, a la entrada, comprobar si la persona que presenta el visado en la frontera es la misma para la que se expidió. Este sistema informático permite el

intercambio de datos sobre visados para estancias de corta duración entre los estados de Schengen, evita que los nacionales de terceros países busquen el sistema más favorable («visa shopping»), colabora en la lucha contra la migración irregular y contribuye a prevenir las amenazas a la seguridad interior de los estados miembros introduciendo procedimientos más rápidos y transparentes para los viajeros nacionales de terceros países. El VIS inició sus actividades en octubre de 2011 en el norte de África y desde entonces todos los estados de Schengen utilizan también este sistema en sus pasos fronterizos exteriores. El despliegue progresivo por diferentes regiones permitió en 2012 incluir las regiones de Oriente Próximo y el Golfo. La Decisión 2013/266/UE, de Ejecución de la Comisión, de 5 de junio de 2013, fijó la fecha de entrada en funcionamiento del VIS en una sexta y una séptima región. La sexta región en la que debe iniciarse la recogida

y transmisión de datos al VIS para todas las solicitudes de visado comprende Comores, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania y Uganda; mientras que la séptima región se extiende a Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe.

Por tanto, ahora son más las solicitudes de visado sujetas a los procedimientos del VIS, que buscan un procesamiento más rápido y una lucha más eficaz contra la usurpación de identidad. La Comisión Europea fue la responsable de su gestión desde 2004 hasta que la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) asumió la responsabilidad operativa del Sistema el 1 de diciembre de 2012.

c) En 2012 se aprobó el Reglamento n.º 1273/2012 del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), el cual constituye un instrumento esencial para la aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen integradas en el marco de la UE. El SIS II Central está compuesto por una unidad de apoyo técnico y una interfaz nacional uniforme. La unidad de apoyo técnico del SIS II Central se encuentra en Estrasburgo y existe una unidad de seguridad en Austria (en Sankt Johann im Pongau). La Comisión sigue siendo responsable del SIS II Central y de su infraestructura de comunicación. Asimismo se encargará de coordinar las actividades y de facilitar el apoyo técnico y operativo a los estados miembros.

2.2 La admisión y la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea

a) Entre las condiciones de entrada que se exigen a los nacionales de terceros países se encuentran los visados. El Reglamento del Consejo n.º 539/2001 de 15 de marzo de 2001 establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a esa obligación (la denominada lista negativa) y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (lista positiva). La determinación de esos países se rige por la evaluación detallada, en cada caso concreto, de criterios relativos a la inmigración irregular, el orden público y la seguridad, así como a las relaciones exteriores de la UE con terceros países. La composición de las listas negativa y positiva debe ser revisada regularmente. Así, el 11 de noviembre de 2012 (COM(2012) 650 final) la Comisión presentó una propuesta que supondría los siguientes cambios: introducir en el visado una cláusula de salvaguardia por la que se suspende temporalmente la exención de visado para un tercer país de la lista positiva en caso de situación de emergencia; reforzar la seguridad jurídica estableciendo normas en relación con determinadas situaciones aún no contempladas en el

Reglamento; y ajustarse a los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa y el Código de visados adoptado en virtud del Reglamento del Consejo n.º 810/2009 de 15 de septiembre de 2009. Esta propuesta de Reglamento transferiría de la lista negativa a la positiva diversos países como Dominica, Granada, Kiribati, Nauru, Timor Leste, Trinidad y Tobago o Tuvalu. También quedarían exentos de visado los grupos de nacionales británicos que viven en su mayoría en el Caribe y que no son nacionales del Reino Unido con arreglo al Derecho de la Unión.

b) En 2012 los estados miembros iniciaron el proceso de aplicación de la Directiva sobre el permiso único de 2011 (2011/98/UE). Esta Directiva establece un procedimiento común y simplificado para los ciudadanos de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes regulares. El plazo de transposición termina el 25 de diciembre de 2013 y se ha previsto que el primer informe sobre su aplicación se haya finalizado antes de diciembre de 2016.

c) La Estrategia Europa 2020 pone de relieve la necesidad de asegurar un crecimiento sostenible e integrador en el que el capital humano constituya uno de los activos principales. En este contexto, la inmigración de profesionales altamente cualificados y de grupos como estudiantes o investigadores procedentes de terceros países está cada vez más demandada. El artículo 79 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) encomienda a la Unión el desarrollo de una política común de inmigración dirigida a garantizar una gestión eficiente de los flujos migratorios y un trato equitativo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en los estados miembros. Por ello, y con el ánimo de contribuir además a la aplicación de la Estrategia Europa 2020, el 25 de marzo de 2013 la Comisión presentó una nueva propuesta de Directiva (COM (2013) 151 final) por la que se mejoran los instrumentos legislativos vigentes aplicables a los nacionales de terceros países que deseen entrar en la UE con fines de estudio o investigación. Se trata de una propuesta de refundición de la legislación que recoge las normas aplicables a los requisitos de entrada y residencia de los derechos de los investigadores (Directiva 2005/71/CE) y estudiantes (Directiva 2004/114/CE), entre otros grupos de nacionales de terceros países. La propuesta, que se articula bajo el título de «requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicio de voluntariado y colocación *au pair*», se explica por el cambio sustancial de las circunstancias y el contexto político desde el momento inicial de adopción de las directivas citadas. La propuesta de Directiva de la Comisión amplía la aplicación de las disposiciones comunes a dos nuevos grupos de nacionales de terceros países: los aprendices remunerados y los *au pair*. El objetivo general es propiciar las relaciones sociales, culturales y económicas entre la UE y terceros países; favorecer la transferencia de capacidades y conocimientos especializados;

así como fomentar la competitividad, aportando salvaguardias que garanticen a estos grupos de nacionales de terceros países un trato equitativo. La ausencia de un marco legal claro generaba un riesgo alto de explotación.

d) Finalmente, en el ámbito de la integración, se está estudiando también la revisión de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar. Tanto el Programa de Estocolmo como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo indican que la reagrupación familiar es una de las cuestiones en las que la UE debe seguir desarrollando una política. A este fin respondía la Directiva 2003/86/CE, que establece las condiciones de entrada y de residencia de los miembros de la familia que no sean ciudadanos de la UE que se reúnen con un extranjero que reside legalmente en un Estado miembro. La propia Comisión Europea mencionaba en su primer informe sobre su aplicación (COM(2008) 610 final) la existencia de problemas y deficiencias en la aplicación nacional de la Directiva. Por ello, la Comisión consideró necesario entablar un diálogo público sobre la reagrupación familiar. En 2011 se publicó un Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (COM(2011) 735 final, de 15 de noviembre de 2011), que dio paso a un proceso de consultas públicas. Acerca del Libro Verde, emitieron sus respectivos dictámenes el Comité de las Regiones (en 2012/C 225/02 de 27 de julio de 2012) y el Comité Económico y Social Europeo (2012/C 229/14, de 31 de julio de 2012). Aunque la aplicación de la Directiva se utiliza en algunas ocasiones como elemento disuasorio, la reunificación familiar no debería entenderse como instrumento de contención de flujos migratorios. En cambio, sí es una finalidad específica para una mejor integración del migrante regular y supone el respeto del derecho a la familia. El ejercicio del derecho a la reunificación familiar representa un salto cualitativo de las políticas migratorias, que se muestran más maduras en la atención prestada a la estabilización de la presencia de inmigrantes como instrumento indispensable para una efectiva integración socioeconómica en el país de acogida. Al mismo tiempo, representa un paso decisivo para contribuir a contener la inmigración clandestina y reducir formas peligrosas de exclusión social.

2.3. La celebración de acuerdos internacionales con terceros países

La Unión Europea está negociando y celebrando acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para facilitar el retorno de los migrantes irregulares y la cooperación en la lucha contra la trata de seres humanos. Dichos acuerdos incluyen compromisos recíprocos de cooperación entre la UE y sus socios de terceros países. La Comisión se ha impuesto como objetivo reforzar las garantías de protección de los derechos fundamentales en los acuerdos de readmisión de la UE negociados con terceros países en los últimos años.

En abril de 2012 se celebró un acuerdo de readmisión con Cabo Verde y en octubre de ese año con Armenia. En junio de 2012 se llegó a un acuerdo con Turquía, pendiente de firma y ratificación. En 2012 se entablaron también negociaciones con Marruecos y Túnez sobre nuevas asociaciones de movilidad, que suponen facilitar la movilidad y mejorar la gestión de la migración legal. El 1 de marzo de 2013 se alcanzó un acuerdo político con Marruecos. Asimismo, la UE ha iniciado conversaciones con Azerbaiján y con Jordania sobre migración, movilidad y seguridad; el objetivo fi-

**LA SEGUNDA MEDIDA QUE
COMPONE EL LLAMADO
«PAQUETE DE FRONTERAS
INTELIGENTES» ES UN
PROGRAMA DE REGISTRO DE
PASAJEROS**

nal es la probable creación de una asociación de movilidad con esos países. Además, se iniciarán diálogos similares con otros países de la región del Mediterráneo meridional cuando la situación política lo permita. Por otra parte, se contempla la posibilidad de ampliar el marco de cooperación bajo el «Programa Común sobre Migración y Movilidad» con países prioritarios, como India, que no son vecinos de la UE.

De acuerdo con las conclusiones del Consejo de 29 de mayo de 2012 (Conclusiones del Consejo sobre el «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» doc. 9417/12) se ha otorgado prioridad a la Asociación África-UE sobre migración, movilidad y empleo, al Proceso de Rabat, al Proceso de Praga y al Grupo de expertos en migración y asilo de la Asociación Oriental en el Este, así como al diálogo sobre migración entre la UE y los países de América Latina y el Caribe y al diálogo con los países situados en la ruta de la seda en el marco del Proceso de Budapest. Este proceso es un foro consultivo de estados y organizaciones internacionales cuyo objetivo es crear sistemas completos y sostenibles de migración ordenada. Por su parte, el Proceso de Praga es un proyecto político que comenzó con una conferencia ministerial en 2009 y que promueve la construcción de asociaciones para la migración entre estados miembros de la UE, del espacio Schengen, del sudoeste y del este de Europa, así como de Asia Central además de Turquía.

2.4. Asilo y refugiados

a) Durante 2012 y el primer semestre de 2013 se siguió trabajando en la preparación de la segunda fase del llamado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo y la Comisión continuaron con sus esfuerzos para completar los instrumentos necesarios para disponer de un estatuto uniforme y de un procedimiento común de protección internacional en la UE. Tras la adopción en 2011 de la Directiva 2011/96/CE sobre requisitos para

la concesión de protección internacional, modificativa de la anterior de 2004, en 2012 se alcanzó un acuerdo político sobre la refundición de las demás normas que componen el SECA. Todas ellas se adoptaron y publicaron el mismo día a mediados de 2013.

El Reglamento n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, sustituye al Reglamento n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003. El conocido como Sistema de Dublín sigue siendo una piedra angular en la construcción del SECA, ya que atribuye claramente entre los estados miembros la responsabilidad del examen de las solicitudes de protección internacional. En el nuevo Reglamento se confirman los principios que sustentan el sistema y se introducen ciertos cambios: desde el internamiento de solicitantes, que no puede efectuarse por el único motivo de haber solicitado protección internacional y, además de ser lo más breve posible, tiene que estar sujeto a los principios de necesidad y proporcionalidad, hasta el establecimiento de un mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis en materia de asilo que sirva para prevenir cualquier deficiencia o colapso de los sistemas de asilo.

Para facilitar la aplicación efectiva del sistema de Dublín se aprobó el Reglamento n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares y que modifica el anterior Reglamento n.º 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000. El nuevo Reglamento «Eurodac» permite el acceso a las autoridades policiales a la base de datos de la UE que contiene las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y de las personas que han entrado de forma irregular en el espacio comunitario. Aunque se ha limitado a ciertas circunstancias para prevenir o investigar delitos graves como el terrorismo, su inclusión ha resultado muy polémica.

También se introdujeron cambios en las normas mínimas sobre condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional en los estados miembros. Así, la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 introdujo una serie de modificaciones sustanciales en la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003. El Programa de Estocolmo considera fundamental que, independientemente del Estado miembro en que soliciten protección internacional, las personas reciban un nivel de tratamiento equivalente en relación con las condiciones de acogida. Por otro lado, la armonización de las condiciones de acogida de los solicitantes debe contribuir a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes debidos a la diversidad de las condiciones de acogida.

Por último, la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, modificó en parte la vigente hasta entonces Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005. El objetivo es establecer a corto plazo normas comunes para procedimientos justos y eficientes de asilo en los estados miembros y, a más largo plazo, normas de la Unión que lleven a un procedimiento común de asilo. El Programa de Estocolmo sostiene que las personas que necesiten protección internacional deben tener acceso garantizado a procedimientos de asilo seguros y eficaces desde el punto de vista jurídico. De conformidad con dicho Programa, las personas, independientemente del Estado miembro en que se presente su solicitud de protección internacional, deben recibir el mismo nivel de tratamiento en lo referente a la tramitación del procedimiento y la determinación del estatuto. El objetivo es que los casos similares reciban un trato semejante y produzcan el mismo resultado.

b) En las cuestiones relativas al asilo y la protección subsidiaria y, en particular, a la aplicación del SECA, desempeña un papel clave la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), que se dedica fundamentalmente a reforzar la cooperación práctica y a coordinar el apoyo operativo entre los estados miembros. En 2012 presentó el primer informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea y sobre las actividades de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, correspondiente a 2011. El segundo informe anual, presentado en 2013, ofrece un panorama completo de las solicitudes de protección internacional presentadas durante 2012 en la UE y del modo en que las abordaron los estados miembros, de las novedades importantes en relación con el asilo registradas a escala de la UE y nacional, y del funcionamiento de todos los aspectos clave del SECA. Por otro lado, el proyecto de programa de trabajo para 2014 presentado en 2013 se relaciona con el programa de trabajo plurianual 2014-2016 de la organización, que define el contexto estratégico de la EASO para ese período y constituye la base de su planificación presupuestaria.

La EASO se encontró plenamente operativa y logró su independencia financiera en septiembre de 2012. Las principales medidas de cooperación práctica en materia de asilo, hasta entonces gestionadas por la Comisión Europea, fueron transferidas a la Agencia en ese año. Esta siguió apoyando la aplicación del Plan de Acción de la UE sobre migración y asilo en Grecia y, además, llevó a cabo un despliegue de sus equipos de apoyo al asilo en Luxemburgo, para facilitar la formación de los agentes de asilo. En cuanto a las consecuencias del conflicto sirio en los sistemas de asilo de algunos estados miembros, estos se encuentran ante un importante reto. En agosto de 2012 la Comisión Europea creó una red que incluye a las agencias competentes –EASO, Frontex y Europol– para facilitar el intercambio de información que permita coordinar sus intervenciones.

c) La Comisión Europea considera que uno de los actos más tangibles de solidaridad entre estados es el reasentamiento (COM(2013) 422 final). También es uno de los más controvertidos. Los estados miembros alcanzaron un acuerdo sobre el programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados en marzo de 2012 (Decisión n.º 281/2012/UE, de 29 de marzo de 2012), y con este acuerdo definieron por primera vez las prioridades comunes específicas de la UE en esta materia para 2013. En el marco de este programa, los estados miembros participantes se comprometieron a reasentar a 3.962 refugiados en 2013. Las líneas generales del programa de reasentamiento para 2014 se negociaron como parte del Fondo de Asilo y Migración. El primer proyecto de la UE de reasentamiento (EUREMA) afectó a 227 beneficiarios de protección internacional en 2010-2011. Durante 2012 se aplicó el proyecto EUREMA II, que se amplió hasta finales de 2013. La aplicación de este programa encuentra graves dificultades derivadas de los restrictivos criterios aplicados por los estados miembros para seleccionar a los refugiados que serán reasentados y de la propia percepción de los beneficiarios, que en ocasiones consideran que podría causarles dificultades de integración en los estados miembros a donde van a ser trasladados.

3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

a) La Primavera Árabe y los sucesos del sur del Mediterráneo en 2011 destacaron la necesidad de una política de migración coherente y completa para la UE que aborde los distintos aspectos de forma equilibrada. Así, la movilidad de los nacionales de terceros países para atravesar las fronteras exteriores de la UE adquiere una importancia estratégica. Dentro de este marco se sitúan los diálogos sobre visados puestos en marcha por la UE. También tiene que haber un debate con el sector privado y con los empleadores, pues es prioritario facilitar la integración de los migrantes en el mercado laboral.

La UE se enfrenta a grandes desafíos estructurales tanto demográficos como económicos. La población en edad de trabajar casi se ha estancado y probablemente empezará a disminuir en los dos próximos años. Las pautas observadas de crecimiento de empleo, con énfasis en la mano de obra cualificada, persistirán en la próxima década. La UE se enfrenta también a la necesidad de innovar. Aunque el mercado de la UE es el más grande del mundo, sigue estando fragmentado y no es lo suficientemente propicio para la innovación. Por ello, la Estrategia Europa 2020 y su iniciativa «Unión por la Innovación» se han marcado el objetivo de aumentar la inversión en investigación e innovación. La inmigración procedente de terceros países es una cantera de profesionales altamente cualificados y la UE quiere actuar para atraer a determinados grupos de nacionales de esos países, incluidos estudiantes e investigadores. Tanto en los Consejos informales de Justicia

y Asuntos de Interior (JAI) como en el Parlamento Europeo se están celebrando debates políticos sobre el modo en que la migración podría utilizarse con mayor eficacia para contribuir al crecimiento (reunión informal del Consejo JAI, 23 y 24 de julio de 2012 y 17-18 de enero de 2013).

b) El «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» (COM(2011) 743 final, de 18 de noviembre de 2011) sigue siendo el marco general de la política de migración exterior de la UE. El Enfoque Global pretende contribuir al éxito de la Estrategia Europa 2020, sobre todo a través de su objetivo de mejorar la organización de la migración legal y de fomentar una movilidad correctamente gestionada, junto a sus otros pilares: la lucha contra la migración irregular, la migración y el desarrollo y la protección internacional.

La «Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias - Una respuesta estratégica», aprobada el 23 de abril de 2012 por el Consejo, se configura como un instrumento que permite a la UE y sus estados miembros hacer frente a la migración irregular y, al mismo tiempo, garantizar el respeto de los derechos fundamentales. Señala seis prioridades estratégicas de actuación: i) reforzar la cooperación con los terceros países de origen y de tránsito en materia de gestión de la migración; ii) mejorar la gestión de las fronteras en las fronteras exteriores; iii) prevenir la inmigración ilegal a través de la frontera greco-turca; iv) combatir mejor el uso indebido de los canales de migración legal; v) combatir mejor el uso indebido de los canales de migración; salvaguardar y proteger la libre circulación previniendo el uso indebido por parte de los ciudadanos de terceros países; y vi) mejorar la gestión de la migración, incluida la cooperación sobre prácticas de retorno. Estas prioridades estratégicas deben considerarse como parte de la gestión amplia de los flujos migratorios.

c) Por lo que se refiere a la política de visados, esta debería seguir ofreciendo seguridad en las fronteras exteriores y, al mismo tiempo, facilitar las oportunidades de desplazamiento de ciertos viajeros, incluidos los turistas. Una política de visados más inteligente podría contribuir a los objetivos de crecimiento de la Estrategia Europa 2020, al mejorar las oportunidades de viajar, especialmente de los turistas. Se plantea dentro de la UE la necesidad de considerar el impacto económico de la política de visados en el conjunto de la economía de la Unión y, en particular, en el ámbito del turismo, así como de reflexionar sobre cómo puede tener mayor coherencia con los objetivos de crecimiento de la Estrategia Europa 2020 (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para la Aplicación y desarrollo de la política común de visados como estímulo del crecimiento en la UE, COM(2012) 649 final, de 7 de noviembre de 2012). La actual crisis económica obliga hacer esfuerzos para aumentar los flujos turísticos hacia Europa. En el ámbito de la UE se ha iniciado este debate y se ha empezado por indicar ciertas deficiencias en la aplicación del Código

de visados. Se trata de facilitar la expedición de visados en la industria turística, posibilidad que ya había barajado la Comisión en 2010 en su documento «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo» (COM(2010) 352 final). La propuesta se articula en diversos frentes: simplificar y reducir los procedimientos, clarificar la definición de «consulado competente», simplificar el impreso de solicitud y los requisitos de los documentos acreditativos, etc. No obstante, no cabe duda de que la forma más eficaz de facilitar la expedición de visados sería la exención de los mismos y la transferencia de los países de la lista negativa a la positiva. Puesto que esta no es una respuesta factible, debe buscarse un equilibrio que responda a los requisitos de la política común de visados como instrumento que garantice el buen funcionamiento del espacio Schengen sin fronteras interiores. Para muchos países terceros la liberalización de visados será probablemente el objetivo final. Ello exigirá un elevado nivel de compromiso político.

d) Uno de los grupos más vulnerables a los que se presta especial atención en la UE es al de los menores no acompañados. Su llegada a los estados miembros no es un fenómeno temporal, sino una característica crónica de la inmigración hacia la UE. Las razones que provocan la llegada

de estos menores son variadas (conflictos armados, catástrofes naturales, envío por los familiares o víctimas de trata). La prevención de la migración insegura y de la trata de menores es el primer paso para abordar el problema de la migración de menores no acompañados. La UE y los estados miembros integran la migración de menores en la cooperación al desarrollo. La necesidad de un enfoque común se materializó en el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014) (COM(2010) 213 final), seguido por la adopción de las conclusiones del Consejo sobre los menores no acompañados en junio de 2010. Tanto el Plan de acción como las conclusiones plantearon ese necesario enfoque común basado en el principio del interés superior del menor. Las principales vías de acción expuestas son la prevención, la recepción y la identificación de soluciones duraderas, y deben aplicarse a través de medidas prácticas. La situación de estos menores deberá seguir tratándose en el contexto de la política exterior de migración, tal como está previsto en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. Por otro lado, para avanzar en cuestiones como la unidad familiar o la garantía de retorno seguro, la participación de los países de origen es imprescindible. La Comisión puso de relieve en el informe intermedio sobre su aplicación (COM(2012) 554 final de 28 de septiembre de 2012) los logros producidos entre mayo de

AHORA SON MÁS LAS SOLICITUDES DE VISADO SUJETAS A LOS PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE VISADOS, QUE BUSCAN UN PROCESAMIENTO MÁS RÁPIDO Y UNA LUCHA MÁS EFICAZ CONTRA LA USURPACIÓN DE IDENTIDAD

2010 y junio de 2012 e identificó los ámbitos que requieren mayor atención durante 2013 y 2014. Cabe subrayar que es necesario mejorar la recogida de datos, prevenir la migración insegura y la trata de seres humanos, garantizar las condiciones de acogida y las garantías procesales e insistir en la búsqueda de soluciones duraderas. Además hay una muestra de especial preocupación por integrar las necesidades específicas de estos menores y su posición vulnerable en las normas sobre asilo aprobadas en el ámbito comunitario.

e) Las medidas adoptadas en materia de asilo tienen el fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional y, en particular, el principio de no devolución así como el derecho a la tutela judicial efectiva. Una política común en materia de asilo, incluido un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), es uno de los elementos constitutivos del objetivo de la UE de establecer progresivamente un Espacio de libertad y seguridad. En el Programa de Estocolmo el Consejo Europeo reiteró su compromiso con el objetivo de establecer en 2012 un espacio común de protección y solidaridad con arreglo al artículo 78 del TFUE para las personas a las que se conceda protección internacional. El SECA se apoya sobre tres pilares fundamentales: el desarrollo de un marco jurídico orientado a la armonización de la legislación de los estados miembros en materia de asilo; la cooperación práctica eficaz, coordinada y promovida por la EASO; y el fortalecimiento de la solidaridad y del sentido de la responsabilidad entre los estados miembros y entre la UE y terceros países.

Por otro lado, se ha planteado un intenso debate en la UE sobre la solidaridad, a raíz especialmente de los acontecimientos en Siria y Grecia. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo han adoptado documentos estratégicos complementados por dictámenes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo. Todos ellos corroboran el apoyo a la estrategia presentada por la Comisión Europea (COM(2011) 835 final) sobre una mayor solidaridad en el ámbito de la protección internacional. La estrategia se basa en reforzar la confianza mutua y en desarrollar, de forma paralela, las herramientas necesarias para atender a las diferentes situaciones a las que se enfrentan los estados miembros.

La UE considera que la solidaridad en materia de asilo debe trasladarse también fuera de sus fronteras a terceros países. En este marco se desarrollan los programas regionales de protección (PRP), que la Comisión Europea ha apoyado activamente en el norte de África (Túnez y Egipto). También a petición del Consejo de Justicia e Interior formulada en octubre de 2012 –y para responder a la crisis de refugiados provocada por el conflicto sirio– la Comisión va a crear en 2014 un programa regional de protección y desarrollo en Oriente Próximo, así como a complementar la asistencia humanitaria inmediata.

Durante 2012 también se produjeron avances en el marco jurídico y político de la lucha contra la trata de seres humanos dentro de la UE. La trata de seres humanos es una violación grave de la dignidad y de la libertad de las personas que presenta formas diferentes y evoluciona con los cambios socioeconómicos. Este complejo fenómeno transnacional se ha configurado como una lucrativa actividad delictiva. Existe un compromiso político en el ámbito comunitario para luchar contra ella que se ha materializado en diferentes medidas y normas. Entre ellas, la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, de 15 de abril de 2011, cuyo plazo de transposición terminó en abril de 2013. La Directiva adopta un enfoque integrado y global desde la perspectiva de los derechos de las víctimas. No se centra solo en el aspecto represivo, sino que pretende también prevenir la delincuencia y garantizar que las víctimas puedan recuperarse y reintegrarse en la sociedad. Otras medidas de la UE reflejan su interés por el tema. Así, la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (COM(2010) 673 final) o el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. Este último pone de relieve la importancia de la cooperación con los terceros países de origen, de tránsito y de destino e identifica como uno de sus pilares la prevención y la reducción de la migración irregular y la trata de seres humanos. En junio de 2012 la Comisión Europea presentó la «Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)» (COM(2012) 286 final), intentando fijar el centro de atención en las víctimas y complementar de algún modo la aplicación de la legislación de la UE en la materia. La existencia de tantas medidas legislativas y políticas diversas plantea un riesgo de solapamiento y de duplicación de iniciativas. El objetivo de la Estrategia presentada por la Comisión es proporcionar un marco coherente para las iniciativas previstas, fijar prioridades y complementar la Directiva de 2011. Para hacer seguimiento de su aplicación se cuenta con la Oficina del Coordinador de la UE para la lucha contra la trata de seres humanos, creada en 2011. La Estrategia presenta cinco prioridades en las que debe centrarse la UE para abordar la cuestión de la trata de seres humanos: detectar, proteger y asistir a las víctimas de la trata; reforzar la prevención; perseguir más activamente a los traficantes; mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados y la coherencia de las políticas; así como conocer mejor y responder eficazmente a las nuevas tendencias relacionadas con todas las formas de trata. El Consejo de la Unión Europea acogió favorablemente en sus conclusiones de octubre de 2012 la Estrategia presentada por la Comisión y reafirmó la voluntad política y la disposición de los estados miembros a actuar de acuerdo con esos compromisos políticos. En la misma línea se mostraron también el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.

LAS NORMAS GENERALES DEL ESTADO SOBRE INMIGRACIÓN EN 2013

**José Antonio Montilla
Martos**

Catedrático de Derecho Constitucional,
Universidad de Granada
montilla@ugr.es

**José Luis Rodríguez
Candela**

Profesor de Derecho Penal, Universidad de Málaga
1922j@icamalaga.org

1. Introducción
2. La Ley de apoyo a los emprendedores. Hacia una nueva forma de abordar la legislación de extranjería
3. El convenio especial para la prestación de asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación irregular que no tienen la condición de asegurados
4. El acceso a la residencia de larga duración de los extranjeros a los que se ha concedido protección internacional
5. La paralización de las políticas laborales y de integración
6. La regulación de la expedición de pasaporte provisional y el salvoconducto
7. La inconstitucionalidad e interpretación conforme de distintas disposiciones de la LO 4/2000, en la redacción dada por la LO 1/2003, por Sentencia del Tribunal Constitucional
8. La anulación por Sentencia del Tribunal Supremo de distintas disposiciones del Reglamento de Extranjería

PALABRAS CLAVE

emprendedores, asistencia sanitaria, residencia de larga duración, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo

KEY WORDS

entrepreneurs, health care, long-term residence, Constitutional Court, Supreme Court

RESUMEN

Las normas estatales referidas a inmigración y extranjería durante 2013 han sido escasas, un año más. Destaca, por su novedad, el contenido de la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en cuanto contiene medidas para favorecer la llegada de extranjeros dispuestos a realizar inversiones. También es destacable la aplicación práctica de la exclusión de la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación administrativa irregular. La Ley de Extranjería se ha modificado para incorporar una directiva europea en relación al acceso a la residencia de larga duración de los extranjeros a los que se ha concedido asilo. Finalmente, se hace referencia a sendas sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que han anulado preceptos de la Ley y del Reglamento de Extranjería, respectivamente.

ABSTRACT

State regulations on immigration and alien affairs in 2013 have once again been few and far between. The Law on Support for Entrepreneurs and their Internationalisation 14/2013 stands out as a novel element, to the extent that it incorporates measures favouring the arrival of foreigners who are willing to invest. Also notable is the practical application of exclusion from health care of those foreigners in an irregular administrative situation. The Spanish Law on Aliens has been amended to incorporate a European directive on access to long-term residence for foreigners who have been granted asylum. Finally, reference is made to several rulings by the Constitutional Court and the Supreme Court, which have abrogated some provisions of the Law and Regulation on Aliens respectively.

1. INTRODUCCIÓN

Las normas del Estado referidas a inmigración han sido, un año más, escasas, reflejando la pérdida de importancia del fenómeno en la agenda política e incluso en una realidad monopolizada por la situación de crisis económica, social y política. Tal vez lo más destacable sea que se atisba la pretensión de incorporar una perspectiva nueva a la legislación de extranjería pues, junto a las normas referentes al extranjero que llega a España para intentar mejorar su situación económica, advertimos en la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, una preocupación normativa por el extranjero cuya entrada y permanencia tiene un interés económico para España. En este caso, la actuación del legislador, siquiera deficientemente expresada, pretende facilitar la llegada y permanencia en España, al menos mientras pueda demostrar que está invirtiendo o generando actividad económica.

Junto a ese apunte, lo más destacable del año ha sido la puesta en marcha del modelo de asistencia sanitaria derivado del Decreto Ley 16/2012, que excluye a los inmigrantes en situación irregular del derecho a la salud. En ese sentido se ha aprobado el Real Decreto que establece el convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de asegurados. Este cambio cualitativo en la concepción de la asistencia sanitaria, que deja de ser un derecho de la persona, no ha sido bien acogido por algunas comunidades autónomas. Anotamos el caso de Andalucía que, pese a la nueva previsión normativa estatal, ha dictado diversas instrucciones manteniendo el modelo previo de universalización de la asistencia.

Durante este período la Ley Orgánica (LO) 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, ha tenido algunas modificaciones, incluidas en la LO que reforma el Consejo General del Poder Judicial. En concreto, el objeto de los cambios ha sido permitir el acceso a la residencia de larga duración de los extranjeros a los que se les ha concedido asilo y protección, incorporando con ello a nuestro ordenamiento lo previsto en la correspondiente directiva europea. El Real Decreto 844/2013 ha desarrollado estos preceptos orgánicos mediante la modificación del Reglamento de Extranjería.

En materia laboral e integración social apenas se advierten cambios. Aduciendo la situación de crisis económica se mantienen paralizadas las políticas en ambos ámbitos. Así, se ha prorrogado la vigencia de la orden que regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2013 y los catálogos de ocupaciones de difícil cobertura se siguen publicando trimestralmente pero con un contenido puramente testimonial. En cuanto a la política de integración, debe mencionarse que se ha suspendido un año más, también para 2014, el Fondo para la Integración de Inmigrantes.

Tan solo puede hacerse referencia a algunas subvenciones para intervención integral de barrios con cargo al Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países. En cuanto a las normas reglamentarias sobre inmigración y extranjería, relatamos el contenido del Decreto que regula la expedición de pasaporte provisional y el salvoconducto. Finalmente, aunque no resulte habitual, tenemos que referirnos en estas páginas a dos sentencias especialmente relevantes dictadas este año, en concreto, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 17/2013, de 31 de enero, y la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 12 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Ambas tienen incidencia directa en la normativa estatal sobre extranjería e inmigración en cuanto anulan preceptos legales y reglamentarios respectivamente. La primera anula un inciso de la LO 4/2000 por considerarlo contrario a la Constitución y establece la interpretación conforme a otros contenidos de esa Ley. La segunda anula diversas disposiciones del Reglamento de Extranjería por considerarlas *contra legem* o carecer del necesario respaldo legal.

**ADVERTIMOS EN LA LEY
14/2013, DE APOYO A LOS
EMPRENDEDORES Y SU
INTERNACIONALIZACIÓN, UNA
PREOCUPACIÓN NORMATIVA
POR EL EXTRANJERO CUYA
ENTRADA Y PERMANENCIA
TIENE UN INTERÉS ECONÓMICO
PARA ESPAÑA**

Por cierto, recordamos que en 2013 entró en vigor el Acuerdo entre España y Marruecos relativo a la circulación de personas, tránsito y readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, de 1992, esto es, ¡veinte años después de su adopción!

2. LA LEY DE APOYO A LOS EMPRENDEDORES. HACIA UNA NUEVA FORMA DE ABORDAR LA LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA

La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, incorpora una importante novedad a la legislación de extranjería en cuanto, frente a la habitual concepción restrictiva y limitadora, en este caso se facilita la entrada y permanencia de los extranjeros cuando se demuestra que esto conlleva un interés económico para España. La Sección 2ª (movilidad internacional) del Título V (internacionalización de la economía española) de dicha Ley regula determinados supuestos en los que, por razones de interés económico, se facilita la concesión de visados y autorizaciones de residencia a los emprendedores extranjeros con el objeto de atraer a España inversión y talento.

En concreto, la Ley pretende facilitar la entrada y permanencia en territorio español a cinco grupos de personas: 1) inversores, 2) emprendedores, 3) profesionales altamente cualificados, 4) investigadores y 5) trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas.

1) La primera categoría se refiere a quienes realicen una inversión económica significativa o destinada a proyectos empresariales considerados de interés general. Se consideran como tales: a) las que supongan una inversión inicial por un valor igual o superior a dos millones de euros en títulos de deuda pública española, o por un valor igual o superior a un millón de euros de participaciones sociales de empresas españolas o depósitos bancarios en entidades financieras españolas; b) la adquisición de bienes inmuebles en España con una inversión de valor igual o superior a 500.000 euros por cada solicitante; c) un proyecto empresarial que sea considerado y acreditado como de interés general por la creación de puestos de trabajo o que suponga la realización de una inversión con impacto socioeconómico de relevancia o una aportación relevante a la innovación científica y/o tecnológica. También resulta aplicable la facilitación de entrada y permanencia a la persona física que posea, directa o indirectamente, la mayoría de los derechos de voto de la persona jurídica que efectúe alguna de las inversiones anteriores. En estos casos se concederá un visado de residencia para inversores que constituirá título suficiente para residir en España durante un año. Luego, sus titulares podrán solicitar una autorización de residencia para inversores con una duración de dos años, prorrogable por otros dos.

2) En segundo lugar, los extranjeros podrán solicitar un visado para entrar y permanecer en España por un período de un año con el fin único o principal de llevar a cabo los trámites previos para desarrollar una actividad emprendedora. Se valorará prioritariamente la creación de puestos de trabajo, además del perfil profesional del solicitante, el plan de negocio o el valor añadido para la economía española, pero sin concretarse demasiado en la Ley los supuestos a los que se refiere esta previsión.

3) En tercer lugar, podrán solicitar autorización de residencia para profesionales altamente cualificados las empresas que requieran la incorporación en territorio español de profesionales extranjeros que se encuadren en los supuestos de personal directivo o altamente cualificado, incluyendo los graduados y posgraduados en escuelas de negocios de reconocido prestigio.

4) En cuarto lugar, se prevé el visado o autorización de residencia para formación o investigación para los extranjeros que pretendan entrar en España o que siendo titulares de una autorización

de estancia y residencia deseen realizar actividades de formación, investigación, desarrollo e innovación en entidades públicas o privadas.

5) Finalmente, en quinto lugar, se prevé la autorización de residencia por traslado intraempresarial para aquellos trabajadores extranjeros que se desplacen a España en el marco de una relación laboral, profesional o por motivos de formación profesional en movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas.

Todas las personas incluidas en alguno de estos grupos deberán acreditar los requisitos específicos previstos para cada visado o autorización y además deberán cumplir los siguientes requisitos: a) no encontrarse irregularmente en territorio español; b) ser mayor de 18 años; c) carecer de antecedentes penales en España y en los países en los que haya residido durante los últimos cinco años, por delitos previstos en el ordenamiento jurídico español; d) no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España haya firmado un convenio en tal sentido; e) contar con un seguro público o privado de enfermedad concertado con una entidad aseguradora autorizada para operar en España; f) contar con recursos económicos suficientes para sí y para los miembros de su familia durante su período de residencia en España; y g) abonar la tasa por tramitación de la autorización de residencia o visado.

Además del emprendedor extranjero interesado, están legitimados para solicitar, conjunta y simultánea o sucesivamente, la autorización de residencia y, en su caso, el visado, el cónyuge y los hijos menores de 18 años, o mayores de edad que no sean objetivamente capaces de proveer sus propias necesidades debido a su estado de salud.

Los visados de estancia y residencia serán expedidos por las misiones diplomáticas y oficinas consulares de España, y las autorizaciones de residencia previstas en esta Ley se tramitarán conforme a lo dispuesto en la Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro, Directiva que aún no ha sido transpuesta por España.

Además, en las disposiciones adicionales se establecen dos excepciones a la regulación general de extranjería. Por un lado, para conceder estas autorizaciones de residencia y trabajo no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo; por otro lado, la renovación de la residencia podrá efectuarse incluso existiendo ausencias superiores a seis meses al año en el caso de inversores extranjeros o trabajadores de empresas que tengan fijada su base de operaciones en España.

Lo más notable de la Ley es que aporta un nuevo enfoque a la extranjería. Las restricciones al inmigrante económico se convierten ahora, al menos en la intención del legislador, en facilidades para la llegada y permanencia del extranjero emprendedor. Sin embargo, en la práctica la Ley presenta algunas carencias que hacen dudar de su eficacia real. En primer lugar, no se entiende muy bien que se regulen estos visados y autorizaciones específicos en una Ley de apoyo a los emprendedores, fuera de la regulación general de extranjería, a la que, en algunos supuestos, matiza y, en cualquier caso, complementa. Ello no puede provocar sino inseguridad jurídica. Además, la regulación contenida en la Ley es muy genérica, especialmente en el supuesto de la autorización de residencia para actividad empresarial, con una remisión casi en blanco al reglamento. Debe recordarse, en este sentido, que el procedimiento para conceder las autorizaciones de residencia remite a una directiva europea que no ha sido incorporada en España.

En la práctica, con la previsión de estos nuevos visados y autorizaciones estamos ante una declaración de intenciones en política de extranjería, pero es dudoso que ello atraiga actividad económica. Por otro lado, parece claro que se ha perdido una buena oportunidad para facilitar la modificación de una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena en autorización de residencia y trabajo por cuenta propia, y para contribuir con ello a superar las numerosas situaciones de irregularidad sobrevenida de extranjeros que no han conseguido cotizar el tiempo necesario para renovar sus autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena, con la consiguiente baja en la Seguridad Social, pasando a la situación de irregularidad administrativa. Quizás a través de autorizaciones de trabajo para iniciar una actividad empresarial en España podrían aflorar de nuevo a la regularidad administrativa algunos de estos inmigrantes.

3. EL CONVENIO ESPECIAL PARA LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA A LOS INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR QUE NO TIENEN LA CONDICIÓN DE ASEGURADOS

En el *Anuario de Inmigración en España 2012* relatábamos la alteración de los principios que habían regido hasta ese momento el funcionamiento y la estructura del Sistema Nacional de Salud, con incidencia directa sobre la situación de los inmigrantes empadronados en España que carecen de autorización de residencia. El Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, ha modificado el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000 (art. 12 LO 4/2000). Los extranjeros que tengan su domicilio habitual en España ya no tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles sino «en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria». Y esa legislación sanitaria, en concreto la Ley 16/2003, de 28

de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, ha sido modificada por el citado Real Decreto Ley 16/2012 de forma que, como se explicaba el año anterior, excluye del derecho a la asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación administrativa irregular, aún cuando estén empadronados, salvo en los supuestos de urgencia por enfermedad grave o accidente, asistencia

LAS RESTRICCIONES AL INMIGRANTE ECONÓMICO SE CONVIERTEN AHORA, AL MENOS EN LA INTENCIÓN DEL LEGISLADOR, EN FACILIDADES PARA LA LLEGADA Y PERMANENCIA DEL EXTRANJERO EMPRENDEDOR. SIN EMBARGO, EN LA PRÁCTICA LA LEY PRESENTA ALGUNAS CARENCIAS QUE HACEN DUDAR DE SU EFICACIA REAL

al embarazo, parto y posparto y minoría de edad. La asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud se garantiza solo a aquellas personas que tengan la condición de asegurados por encontrarse en diversos supuestos de los que se desprende que los extranjeros no titulares de autorización de residencia no podrán ostentar la condición de asegurado y no tendrán, por tanto, derecho a la asistencia sanitaria.

Conforme al párrafo quinto del artículo 3 de la citada Ley 16/2003, «aquellas personas que no tengan la condición de asegurado o de beneficiario del mismo podrán obtener la prestación de asistencia sanitaria mediante el pago de la correspondiente contraprestación o cuota derivada de la suscripción de un convenio especial». En este sentido, el Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, establece los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni beneficiarias del Sistema Nacional de Salud. En la misma línea, también modifica el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud.

En consecuencia, el Real Decreto 576/2013 establece las condiciones en las cuales los extranjeros en situación administrativa irregular podrán recibir la prestación de la asistencia sanitaria mediante el pago de una contraprestación o precio público. Así, las personas que acrediten su residencia efectiva continuada en España desde hace más de un año, estén empadronadas en algún municipio y no tengan acceso a un sistema de protección sanitaria pública podrán suscribir este convenio especial (artículo 3). El convenio permitirá a las personas que lo suscriban acceder a las prestaciones de la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional

de Salud con las mismas garantías de extensión, continuidad asistencial y cobertura de que disfrutan las personas que ostentan la condición de aseguradas (artículo 2.2). No son, en cualquier caso, asegurados y no conllevará, por ello, la expedición de tarjeta sanitaria para la persona que suscriba el convenio, aunque se le asignará un código de identificación personal, que quedará permanentemente asociado a su información clínica.

LA CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA A ABONAR POR EL SUSCRIPTOR DEL CONVENIO ESPECIAL DE PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA SERÁ DE 60 EUROS MENSUALES, SI TIENE MENOS DE 65 AÑOS, Y DE 157 EUROS MENSUALES SI TIENE 65 AÑOS O MÁS

El convenio especial tiene un carácter básico que podrá ser incrementado por las comunidades autónomas mediante la inclusión de otras prestaciones asistenciales propias de la cartera de servicios complementaria de estas.

La contraprestación económica a abonar por el suscriptor del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria será de 60 euros mensuales, si tiene menos de 65 años, y de 157 euros mensuales si tiene 65 años o más. Esta cuota mensual podrá ser incrementada por las comunidades autónomas cuando se incorporen

en el convenio especial otras prestaciones asistenciales de su cartera de servicios complementaria. En cualquier caso, son cantidades difícilmente al alcance de un inmigrante en situación irregular y su familia, por lo que los aboca a una situación de ausencia de atención sanitaria, al menos a los adultos, salvo en los supuestos de urgencia y embarazo.

Se advierte, en cualquier caso, un tratamiento distinto en las diversas comunidades autónomas pues, como se decía antes, algunas comunidades mantienen la atención sanitaria a extranjeros en situación irregular. En País Vasco, Cataluña, Aragón o Andalucía se han dictado instrucciones para continuar prestando dicha atención sanitaria.

4. EL ACCESO A LA RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN DE LOS EXTRANJEROS A LOS QUE SE HA CONCEDIDO PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La LO 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, en su disposición final segunda, incorpora la modificación de los art. 32 y 57 LO 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Con esta modificación, llevada a cabo a través de la deficiente técnica legislativa de incorporar en una ley, en este caso orgánica, cambios

normativos que nada tienen que ver con su objeto, se pretende dar cumplimiento a lo previsto en la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011.

Con la modificación del artículo 32 se pretende extender el acceso a la residencia de larga duración a los beneficiarios de protección internacional con independencia de que sea España u otro Estado miembro el que conceda dicha condición, dando cumplimiento a lo previsto en la mencionada Directiva. En este sentido, se incluye un apartado 3 bis según el cual «los extranjeros a quienes España u otro Estado miembro de la Unión Europea hubiese reconocido protección internacional y que se encuentren en España podrán solicitar por sí mismos y obtener una autorización de residencia de larga duración en España en las condiciones que se establezcan reglamentariamente». En cualquier caso, «no se reconocerá la condición de residente de larga duración en España al beneficiario de protección internacional cuyo estatuto hubiese sido revocado, cesado, finalizado o cuya renovación hubiese sido denegada, de acuerdo con las normas de la Unión Europea aplicables, y en las condiciones que se establezcan reglamentariamente». En el mismo sentido se expresa la nueva letra e) del artículo 32.5.

Ese desarrollo reglamentario se ha efectuado a través del Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo de la LO 4/2000 en materia de requisitos y procedimientos para la residencia de larga duración en países de la Unión Europea de las personas acogidas por protección internacional. En concreto, las medidas administrativas que se incorporan al Real Decreto son las siguientes: a) cálculo de los períodos de residencia legal previa en España del beneficiario de protección internacional para poder conceder la residencia de larga duración; b) anotación de «Beneficiario de Protección Internacional» en el epígrafe observaciones de las tarjetas de residencia de larga duración concedidas por España a personas beneficiadas por este país u otro de la UE; c) intercambio de información entre las autoridades españolas y las de otro Estado de la UE sobre la situación administrativa de personas (beneficiarios y residentes); y d) extinción de la residencia de larga duración concedida por España cuando el Estado de la UE haya retirado la protección internacional que en su día concedió, tal y como dispone la Directiva que se traspone.

Por su parte, la modificación del artículo 57 pretende recoger un régimen de protección reforzada en el caso de expulsión de los beneficiarios de protección internacional que gocen del régimen de residentes de larga duración, también en cumplimiento de la Directiva 2011/51/UE. Así, conforme al nuevo apartado 11 del artículo 57, cuando, de acuerdo con la normativa vigente, España decida expulsar a un residente de larga duración que sea beneficiario de protección internacional reconocida por otro Estado miembro de la UE, las autoridades españolas competentes en materia de extranjería solicitarán a las autoridades competentes de dicho Estado miembro información sobre si dicha

condición de beneficiario de protección internacional continúa vigente. Si es así, será expulsado a dicho Estado miembro. Por otro lado, España podrá expulsar al residente de larga duración a un país distinto al Estado miembro de la UE que concedió la protección internacional si existen motivos razonables para considerar que constituye un peligro para la seguridad de España o si, habiendo sido condenado por sentencia firme por un delito de especial gravedad, constituye un peligro para este país. En todo caso, cuando la protección internacional hubiera sido reconocida por las autoridades españolas, la expulsión solo podrá efectuarse previa tramitación del procedimiento de revocación previsto en la normativa vigente en España en materia de protección internacional.

5. LA PARALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS LABORALES Y DE INTEGRACIÓN

En materia laboral y de integración no hay nada que destacar. La crisis ha paralizado las políticas en ese ámbito y el legislador se limita a prorrogar un año más esa situación.

En materia de empleo, se ha prorrogado para 2013 la vigencia de la orden que regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2012 a través de la Orden ESS/2825/2012, de 27 de diciembre, limitándola solamente a la contratación de trabajadores para campañas agrícolas de temporada y orientada preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios. Por otro lado, los catálogos trimestrales de ocupaciones de difícil cobertura que habilitan la tramitación de la autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena dirigida a un extranjero incluyen listados sumamente breves, del que se han suprimido incluso las referencias a las comunidades autónomas, que ya no remiten información sobre esta cuestión. Así, aparecen únicamente deportistas profesionales y diversas actividades vinculadas a la marina mercante.

Por otro lado, las políticas de integración continúan sufriendo los recortes presupuestarios. Así, el Fondo estatal para la integración de inmigrantes, que en el año 2009 llegó a alcanzar los 200 millones de euros, ha sido suspendido un año más. Ha estado suspendido para el año 2013 y lo mismo se prevé para el ejercicio 2014. La disposición adicional 66 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 establece la suspensión de lo previsto en el art. 2 ter 4 LO 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social según el cual «el Gobierno y las comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes». Debe recordarse, además, que la Conferencia Sectorial de Inmigración no se ha reunido ni una sola vez durante todo el año 2013, lo que refleja bien la ausencia de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia.

Ante la suspensión del Fondo estatal, solo puede mencionarse el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países. En concreto, diversas resoluciones de la Dirección General de Migraciones han establecido el procedimiento de convocatoria de la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas de intervención integral de barrios con presencia significativa de población inmigrante, cofinanciado por ese Fondo Europeo.

6. LA REGULACIÓN DE LA EXPEDICIÓN DE PASAPORTE PROVISIONAL Y EL SALVOCONDUCTO

En cuanto a las normas reglamentarias referidas a inmigración y extranjería, destaca el Real Decreto 116/2013, de 15 de febrero, por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y el salvoconducto. Con esta previsión normativa, se intenta paliar la dificultad de expedir pasaporte para los españoles que se encuentran fuera de España con las características exigidas por la normativa europea (soporte de almacenamiento de alta seguridad con imagen facial y dos impresiones dactilares). Estos pasaportes no pueden ser expedidos por las misiones diplomáticas y las oficinas consulares, al no contar con los medios para ello, y debe hacerlo, de forma centralizada, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

No obstante, hay situaciones en las que se acredita la necesidad urgente de expedir pasaporte ordinario a un ciudadano español que se encuentra en el extranjero y no tiene previsto regresar a España. Esto se solucionaba hasta la actualidad mediante un modelo de libreta de pasaporte sin las normas mínimas de seguridad. Para solventar esta situación el Ministerio de Asuntos Exteriores ha encomendado a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre la elaboración de un nuevo modelo de pasaporte que, bajo la denominación de provisional, pueda ser expedido de forma inmediata por las misiones diplomáticas y oficinas consulares en caso de urgencia debidamente acreditada. Este pasaporte acreditará fuera de España la identidad y la nacionalidad de los ciudadanos españoles y tendrá como máximo una validez improrrogable de 12 meses.

Esta previsión tiene también trascendencia práctica para los supuestos de pérdida o sustracción del pasaporte en el extranjero. Así, se modifica también el artículo 5.7 del Real Decreto 896/2003, por el que se regula el pasaporte ordinario, para decir que «cuando se trate de un solicitante de pasaporte que se encuentre en el extranjero y carezca del pasaporte que se le hubiera expedido, bien por pérdida o sustracción, o por hallarse en un país al que se puede viajar sin pasaporte, la Misión Diplomática u Oficina Consular podrá expedirle un pasaporte provisional con las características y validez determinadas reglamentariamente».

En el mismo Real Decreto 116/2013 se regula también el salvoconducto, esto es, el documento de viaje que se expide a los ciudadanos españoles que, careciendo de documentación, precisan regresar a España de modo urgente, y a los extranjeros cuya protección internacional haya sido asumida por nuestro país o sean autorizados a trasladarse a España para solicitar protección internacional.

Todos los españoles tienen derecho a que se les expida un salvoconducto si precisan desplazarse a España y carecen de pasaporte ordinario o provisional. El salvoconducto tendrá una vigencia limitada al tiempo estrictamente necesario para el regreso a España de su titular, sin que pueda tener una validez temporal superior a la fecha prevista para la entrada efectiva de su titular en territorio español. Así, los titulares del salvoconducto deberán entregarlo a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía encargados del control de entrada en España o, en su caso, en una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía en el plazo máximo de tres días hábiles desde su entrada en España. En el caso de extranjeros cuya protección internacional haya sido asumida por España o cuando el salvoconducto haya sido expedido para el traslado de un solicitante de protección internacional, su titular deberá entregarlo en la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior en el plazo máximo de tres días hábiles desde su entrada en España.

7. LA INCONSTITUCIONALIDAD E INTERPRETACIÓN CONFORME DE DISTINTAS DISPOSICIONES DE LA LO 4/2000, EN LA REDACCIÓN DADA POR LA LO 1/2003, POR SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aunque estamos en un comentario legislativo, no podemos soslayar la referencia a las sentencias que declaran nulas disposiciones legales y/o reglamentarias referidas a extranjería e inmigración. Nos ocupamos, en ese sentido, de la STC 17/2013 y de la STS de 12 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo).

La STC 17/2013, de 31 de enero, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento vasco con respecto a diversos preceptos de la LO 14/2003, de reforma de la LO 4/2000; de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local; de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y de la Ley 3/1991, de competencia desleal. Lo relevante es que incluye en su fallo la declaración de inconstitucionalidad, y consecuente nulidad, de un inciso incluido en el art. 58.6 LO 4/2000, en la redacción dada al mismo por el art. 1.31 LO 14/2003, de 20 de noviembre. Según dicho inciso: «asimismo, toda devolución acordada en aplicación del párrafo b) del mismo apartado de este artículo llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años».

En el Fundamento Jurídico 12, el Tribunal analiza si es conforme al artículo 24 de la Constitución española (art. 24 CE) que la devolución de las personas que pretendan entrar ilegalmente en España lleve aparejada la imposición de una prohibición de entrada en territorio español por un período máximo de tres años, establecido en el art. 58.6 LO 4/2000. El Tribunal recuerda, en primer término, que las garantías derivadas del art. 24 CE son aplicables a los procedimientos sancionadores y pertenecen a las personas en cuanto tales, esto es, gozan de ellas los extranjeros con independencia de su situación jurídica en España en condiciones equiparables a los españoles.

A juicio del Tribunal, la devolución, en tanto que consiste en la decisión administrativa por la que se decide la salida de España de aquellos que han pretendido entrar eludiendo los requisitos que exige la legislación, no supone el ejercicio del *ius puniendi* estatal, sino que se dicta como una medida de restitución de la legalidad conculcada, expresada en el incumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio del derecho de entrada en el territorio nacional (art. 25 a 27 LO 4/2000). A diferencia de la expulsión, la devolución no comporta en sí misma una sanción sino una medida gubernativa de reacción inmediata frente a una

perturbación del orden jurídico, articulada a través de un cauce flexible y rápido. No concurre en la orden de devolución la «función represiva, retributiva o de castigo» (sentencias del Tribunal Constitucional 276/2000, Fundamento Jurídico [FJ] 3; 132/2001, FJ 3) propia de las sanciones.

Sin embargo, el tenor literal del art. 58.6 LO 4/2000 indica que «toda devolución (...) llevará consigo la prohibición de entrada». Por ello, la prohibición de entrada no forma parte, en sí misma, de la decisión administrativa que se expresa en la orden de devolución y presenta, por ello, una naturaleza diferente, propia de una sanción administrativa impuesta como consecuencia de una conducta concreta, el incumplimiento de las condiciones para la entrada y permanencia en España. Todo ello en ausencia de expediente administrativo y sin audiencia del interesado que queda colocado en una situación de total indefensión. A juicio del Tribunal, es claro que la medida de prohibición de entrada que lleva aparejada toda devolución carece, en su condición de sanción, de la apertura y tramitación de un procedimiento contradictorio con las garantías que conforme a nuestra doctrina han de reconocerse a toda actividad sancionadora de la Administración.

EN CUANTO LA PROHIBICIÓN DE ENTRADA DERIVADA DE LA DEVOLUCIÓN NO RESPETA LAS GARANTÍAS QUE RESULTAN EXIGIBLES A UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE NATURALEZA SANCIONADORA, SE DECLARA SU INCONSTITUCIONALIDAD

En este sentido, en cuanto la prohibición de entrada derivada de la devolución no respeta las garantías que resultan exigibles a una actuación administrativa de naturaleza sancionadora, en concreto, no respeta la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE, se declara su inconstitucionalidad y la consecuente nulidad de dicho inciso. De esta forma, dicho contenido del art. 58.6 LO 4/2000 es expulsado del ordenamiento jurídico.

También se incluyen en la STC 17/2013 distintas interpretaciones conformes de preceptos recurridos. De esta forma, la disposición legal deberá ser aplicada conforme a la interpretación que de ella ha realizado el Tribunal Constitucional en esta sentencia. En concreto, los supuestos respecto a los cuales el Tribunal Constitucional ha declarado la interpretación conforme son las siguientes:

a) En primer lugar, se dice que el art. 62 quinquies 1 LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducido por el art. 1.32 LO 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional interpretado en los términos establecidos en el Fundamento Jurídico 14.

En este precepto se permiten registros de personas, ropas y enseres de los extranjeros internados en centros de internamiento, siempre que sea necesario para la seguridad. Esto, a juicio de los recurrentes, puede vulnerar el derecho a la intimidad reconocido en el art. 18.1 CE. No obstante, el Tribunal Constitucional interpreta este precepto en el sentido de que dicha medida solo podrá adoptarse cuando resulte imprescindible ante concretas situaciones que pongan en riesgo la seguridad del establecimiento, estando obligada la Administración a justificar en cada caso la adopción de la medida y su alcance, así como a informar al afectado de la dimensión y la intensidad del registro. Solamente de acuerdo con estas condiciones las limitaciones al derecho a la intimidad personal del art. 18 CE derivadas del precepto impugnado resultarán ser proporcionadas, atendiendo a la finalidad perseguida de mantenimiento del orden y la seguridad en los centros.

b) En segundo lugar, el fallo de la mencionada sentencia indica que el segundo párrafo de la disposición adicional quinta de la LO 4/2000, introducido por el art. 1.40 LO 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional siempre que se interprete en los términos del Fundamento Jurídico 7.

Se indica en dicho párrafo que, «para la exclusiva finalidad de cumplimentar las actuaciones que los órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo tienen encomendadas, la Agencia Estatal

de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a aquellos el acceso directo a los ficheros en los que obren datos que hayan de constar en dichos expedientes, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación de protección de datos». Los recurrentes consideran que este precepto es contrario al art. 18.4 CE por cuanto la cesión de datos prevista no respetaría el contenido esencial del derecho a la protección de datos personales por la falta de certeza y previsibilidad de las condiciones de la cesión de datos así como por vulnerar el principio de finalidad.

A juicio del Tribunal, en la medida en que ha de tratarse de datos relacionados con un procedimiento concreto y que ya obran en poder de la Administración Pública, no puede considerarse vulnerado el art. 18.4 CE. En todo caso, interpreta el precepto legal al indicar que tal acceso solamente puede producirse cuando ese dato resulte necesario o pertinente en relación con la tramitación de un expediente concreto, lo que permite analizar o determinar en cada caso la conformidad del acceso con lo establecido en el régimen legal que le resulta de aplicación. Así, rectamente interpretada en los términos expuestos, resulta que esa cesión de datos que supone el acceso previsto ha de realizarse de acuerdo con lo que al respecto disponga la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD), lo que determina no solamente la aplicación de lo que la misma dispone en materia de información al interesado respecto de la cesión de datos (art. 5.4 LOPD), sino también que la cesión establecida en una norma legal (art. 11.2 a) LOPD) se produce para el cumplimiento de finalidades legítimas del órgano cedente y del cesionario (art. 4.1 LOPD). Dichas finalidades, desde el punto de vista material, no resultan ser incompatibles entre sí, sino que, por el contrario, los datos son comunicados para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas de cedente y cesionario que contribuyen a garantizar un bien de relevancia constitucional: dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley, en este caso la de extranjería. Interpretada en estos términos, la cesión de datos prevista en este precepto no vulnera la Constitución.

c) Finalmente, indica la STC 17/2013 que la disposición adicional séptima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducida por el art. 3.5 LO 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional siempre que se interprete en los términos y con las garantías que se enumeran en el Fundamento Jurídico 9.

En este precepto de la Ley reguladora del Régimen Local se prevé el acceso de la Dirección General de la Policía a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los padrones municipales para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en

la LO 4/2000. A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados.

A juicio de los recurrentes, esta previsión legal vulnera el art. 18.4 CE (protección de datos de carácter personal) en cuanto la misma permitirá la utilización de los datos contenidos en el padrón

LA CESIÓN DE DATOS HA DE VENIR RODEADA DE UNA SERIE DE GARANTÍAS ESPECÍFICAS QUE, CUMPLIMENTADAS POR EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO AL QUE EL PRECEPTO HACE REFERENCIA, SON, EVIDENTEMENTE, SUSCEPTIBLES DE CONTROL

para finalidades distintas de aquellas para las que se recogieron, habilitando la posibilidad de que se produzcan, además, transferencias masivas de datos. Y también se le imputa su carácter discriminatorio por cuanto produciría el efecto de limitar el acceso a derechos reconocidos en la propia legislación, en particular la asistencia sanitaria específicamente vinculada por el art. 12 LO 4/2000 a la previa inscripción en el padrón, en la redacción que tenía en aquel momento.

El Tribunal Constitucional realiza una interpretación conforme de los dos primeros párrafos de esta disposición. Así, dicha previsión legal ha de

ser entendida de acuerdo con las exigencias de proporcionalidad que nuestra doctrina exige en la limitación de un derecho fundamental como es el aquí concernido, relativo a la protección de datos de carácter personal. Eso significa que la cesión de datos ha de venir rodeada de una serie de garantías específicas, garantías que, cumplimentadas por el órgano administrativo al que el precepto hace referencia, son, evidentemente, susceptibles de control. Entre ellas se encuentra la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del padrón, como los accesos concretos de que se trate, evitando que se produzca tanto un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados y masivos. Resulta de ello que el acceso solamente será posible, en las condiciones antes dichas, cuando el dato concreto en cuestión resulte pertinente y necesario en relación con la finalidad que ha justificado el acceso, quedando garantizada la posibilidad de analizar si, en cada caso concreto, el acceso tenía amparo en lo establecido en la ley pues, en caso contrario, no resultará posible su uso. Con tales garantías, el acceso regulado en la disposición cuestionada resulta ser proporcionado en relación con la finalidad perseguida, ya que, en tanto que el dato resultante solo puede ser utilizado para la finalidad establecida en el precepto, ha de realizarse

de forma puntual por quien se encuentra expresamente habilitado para ello y en relación a datos concretos cuya necesidad ha de ser también justificada de forma expresa y, por tanto, sometida a control. Interpretado en estos términos, la disposición adicional séptima de la Ley de Bases de Régimen Local no vulnera la Constitución.

8. LA ANULACIÓN POR SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE DISTINTAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA

Por su lado, la Sentencia de 12 de marzo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección 3ª) resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de Asociaciones Pro-inmigrantes Andalucía Acoge, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía y la Federación SOS Racismo contra distintos preceptos del Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba un nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería. En esta sentencia se anulan diversas disposiciones de este Reglamento por vulnerar el principio de legalidad.

En concreto, los aspectos del Reglamento de extranjería que han sido anulados, y con ello expulsados del ordenamiento jurídico, son los siguientes:

a) En primer lugar, el inciso del artículo 88.5 párrafo cuarto del Reglamento objeto de recurso según el cual «los plazos para la interposición de los recursos que procedan serán computados a partir de la fecha de notificación al empleador o empresario», en cuanto de su dicción parece deducirse la exclusión del trabajador extranjero de la legitimación activa para recurrir el rechazo a su contratación solicitada por un empleador nacional.

El artículo 88 del Reglamento dispone cómo ha de actuar el empleador que pretenda contratar a un trabajador extranjero. Debe presentar la correspondiente solicitud de autorización ante el órgano competente, acompañada de los documentos requeridos (apartado 2), y dicho órgano administrativo, una vez instruido el expediente (apartados 3 y 4), resolverá de forma motivada sobre la autorización solicitada. La resolución ha de ser «debidamente notificada al empleador, sujeto legitimado en el procedimiento para, en su caso, la presentación de los recursos administrativos o judiciales que legalmente procedan. Igualmente, será comunicada al trabajador extranjero a favor del cual se haya solicitado la autorización». A continuación, añade el precepto el inciso impugnado: los plazos para la interposición de los recursos que procedan sobre la resolución final del procedimiento «serán computados a partir de la fecha de la notificación al empleador o empresario», de lo que se deduce que este es el único legitimado para presentar el recurso, con exclusión del trabajador afectado.

El Tribunal Supremo indica en el Fundamento Jurídico 10 que llevan razón los recurrentes cuando sostienen que el trabajador extranjero, para el cual se haya denegado la autorización al empleador-solicitante para contratarlo, tiene pleno derecho, como lo tiene su empleador, a recurrir por sí mismo la denegación. Y no tiene demasiado sentido que el Reglamento establezca la obligación de notificarle («comunicarle») aquel acto administrativo para, a continuación, limitar el derecho del recurso tan solo al empleador.

La tesis del Abogado del Estado, según la cual el trabajador carece de «legitimación autónoma» para impugnar aquel acto administrativo, no puede ser acogida. Es cierto que en la mayoría de los casos, si el (futuro) empleador se conforma con el rechazo, el eventual éxito del recurso del trabajador no significaría automáticamente que pudiera trabajar en España, pues dependerá de que el empleador persista en su propósito. Pero tal circunstancia no puede esgrimirse como argumento válido para privar al trabajador extranjero, sin duda interesado en la suerte de la petición, del derecho a impugnar un acto administrativo que afecta de modo negativo a su esfera de intereses, y hacerlo precisamente desde la fecha en que se le «comunique». Por ello, el Tribunal Supremo ha anulado el inciso recurrido.

b) En segundo lugar, ha sido anulado en esta Sentencia el apartado 4 del artículo 128 del citado Reglamento, a tenor del cual en los procedimientos para obtener la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, sin necesidad de visado, el órgano competente «podrá requerir la comparecencia del solicitante y mantener con él una entrevista personal».

A juicio de los recurrentes esta previsión infringe el principio de reserva de ley en cuanto se opone a lo dispuesto en el artículo 40.1 de la Ley 30/1992 según el cual «la comparecencia de los ciudadanos ante las oficinas públicas solo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley». Sostienen los recurrentes que las únicas previsiones de la LO 4/2000 en que se podría amparar «la posibilidad de la Administración de exigir la comparecencia personal de los solicitantes para efectuar la entrevista» son las consignadas en la disposición adicional tercera de aquella LO, limitadas «a los casos de presentación personal de las solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y trabajo, (...) y cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio extranjero para la presentación de solicitudes de visado».

En el Fundamento Jurídico 11 el Tribunal Supremo señala que llevan razón los recurrentes también en este punto si partimos de la base de que el «requerimiento» al que se refiere el 128.4 del Reglamento no es una mera «invitación» sino una exigencia de comparecer impuesta a los solicitantes de autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Y no es que dicha

exigencia pudiera carecer en sí misma de razonabilidad, habida cuenta de las circunstancias singulares que concurren en aquellos expedientes, sino que debe ser el legislador, y no el titular de la potestad reglamentaria, quien resuelva cuándo es razonable y cuándo no imponer a los administrados la carga de comparecer en las dependencias públicas (en este caso, a los efectos de mantener una entrevista). Si el legislador en materia de extranjería ha definido mediante aquella disposición adicional (y el artículo 27.3 de la misma Ley relativo a los visados) cuáles son los supuestos específicos en que se impone la «exigencia de comparecencia personal», con ello excluye simultáneamente la posibilidad de que el Reglamento de desarrollo autorice a la Administración a exigir en otros procedimientos las comparecencias personales de los solicitantes.

Es la propia LO 4/2000 la que en su artículo 20.2 dispone que los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería respetarán en todo caso las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a la publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones, «salvo lo dispuesto en el artículo 27 de esta Ley», esto es, salvo en los procedimientos relativos a los visados. Precisamente por esta salvedad y por la previsión expresa que contiene el referido art. 27.4 LO 4/2000, puede requerirse la comparecencia personal de los solicitantes de visado. Pero ello no se extiende al resto de los procedimientos administrativos regulados y, en concreto, al que debe tramitarse cuando se ha cursado una solicitud de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales (arraigo, razones humanitarias, colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público) que no requieren visado. Por ello, la previsión reglamentaria de esa comparecencia es anulada por el Tribunal Supremo en cuanto no está respaldada en la Ley como exige la Ley que regula el procedimiento administrativo.

c) Finalmente, son también anulados el apartado 1, párrafo segundo, de la disposición adicional primera, así como el inciso «o en su caso resolverá la inadmisión a trámite» que contiene el artículo 106.3, párrafo primero del mismo Reglamento, en la medida en que atribuyen a las misiones diplomáticas u oficinas consulares españolas en el exterior la competencia «en materia de admisión a trámite de procedimientos iniciados en el extranjero» cuando no la tengan para resolver el fondo de los procedimientos para la obtención de las siguientes autorizaciones: a) las de estancia por estudios, movilidad de alumnos, prácticas no laborales y servicios de voluntariado; b) las de residencia temporal no lucrativa; c) las de residencia temporal y trabajo por cuenta propia; y d) las de residencia temporal con excepción de la autorización de trabajo cuando la persona extranjera no sea residente en España y siempre que la duración prevista de la actividad sea superior a 90 días.

Consideran las entidades recurrentes que esta previsión «resulta *contra legem*, dado que la disposición adicional cuarta, 1, de la LO 4/2000 atribuye la competencia para inadmitir las solicitudes (...) a la Autoridad competente para resolver». A su juicio, en los supuestos específicos en que el propio Reglamento atribuye a las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno la competencia para resolver el fondo de determinados procedimientos (citan, en concreto, tres procedimientos de autorización, de residencia temporal y otro más de estancia por estudios, movilidad de alumnos, prácticas no laborales y servicios de voluntariado), las misiones diplomáticas u oficinas consulares no pueden inadmitir a trámite las correspondientes solicitudes.

En el Fundamento Jurídico 14, el Tribunal Supremo expone que ciertamente la LO 4/2000 no contiene propiamente una reserva competencial de carácter general a favor de unas autoridades (las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno o cualquier otro órgano administrativo) frente a otras (las oficinas consulares o misiones diplomáticas) para resolver según qué procedimientos de extranjería, bien sea en fase liminar o en las ulteriores. Ahora bien, el criterio general que recoge la disposición adicional cuarta es que, sea quien sea el órgano competente para resolver el fondo, lo es también para inadmitir *a limine*. Y salvo que este criterio esté exceptuado en algunos otros preceptos singulares de la Ley (como sucede, por ejemplo, en el caso de los visados) el Reglamento no puede establecer una ruptura generalizada entre los órganos que han de resolver y los que pueden, al margen de aquellos, inadmitir. Por tanto, anula aquellos supuestos en los que el procedimiento administrativo se inicia en el extranjero y se resuelve en territorio nacional por el órgano competente, pero se le atribuye a las misiones diplomáticas u oficinas consulares españolas la legitimación para resolver la inadmisión a trámite.

Diego Boza Martínez

Profesor de Derecho Penal, Universidad de Cádiz;
Abogado de inmigración de la Asociación Pro Derechos
Humanos de Andalucía
diego.boza@uca.es

**DERECHO DE
EXTRANJERÍA Y
JURISPRUDENCIAS
DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL,
EL TRIBUNAL
EUROPEO DE
DERECHOS
HUMANOS Y EL
TRIBUNAL DE
JUSTICIA DE LA
UNIÓN EUROPEA
(2012-2013)**

1. Introducción
2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional
3. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
4. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

PALABRAS CLAVE

sistema europeo de asilo, vuelos de la CIA, prohibición de entrada, discriminación, padrón municipal

KEY WORDS

European asylum system, CIA flights, entry ban, discrimination, census

RESUMEN

El presente trabajo agrupa la jurisprudencia más trascendente del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde julio de 2012 hasta junio de 2013 en el ámbito del Derecho de Extranjería. Durante este período, el Tribunal Constitucional ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad planteado contra una de las reformas de la Ley Orgánica 4/2000. Igualmente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha mantenido su jurisprudencia en relación con los artículos 3 y 8 del Convenio como límites a las deportaciones. Además, se ha pronunciado condenando a España por discriminación a una ciudadana nigeriana. Por último, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha continuado su proceso de interpretación del sistema europeo de asilo, especialmente, con la Sentencia Arslan.

ABSTRACT

The aim of this paper is to group together the most important rulings with regard to Immigration Law by the Constitutional Court, the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union between July 2012 and June 2013. In these months the Constitutional Court has ruled on the action of unconstitutionality against one of the reforms to Organic Law 4/2000. Similarly, the European Court of Human Rights has ruled on Articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights as setting limits to deportations. In another ruling, it has also condemned Spain for discrimination against a Nigerian citizen. Finally, the Court of Justice of the European Union has continued with the process of interpreting the European system of asylum, especially with regard to the Arslan ruling.

1. INTRODUCCIÓN

En el período analizado para este *Anuario*, esto es, el segundo semestre de 2012 y el primer semestre de 2013, tanto el Tribunal Constitucional (TC), como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se han pronunciado en diversas ocasiones sobre cuestiones relacionadas con el Derecho de Extranjería.

Mientras que el TC ha afrontado como cuestión fundamental en este ámbito un recurso de inconstitucionalidad con respecto a la reforma introducida en la Ley Orgánica (LO) 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LODYLE) por la Ley Orgánica 14/2003, el TEDH ha continuado su labor interpretativa de los artículos 3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como límites a las deportaciones de extranjeros.

El TJUE, por su parte, continúa el proceso de adquisición de un papel cada vez más importante en este ámbito. La interpretación del sistema de Dublín de asilo es una de las principales fuentes de actividad del TJUE en nuestra materia. Así mismo, el estatuto jurídico de los ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares, los residentes de larga duración, la reagrupación familiar y el Código de Fronteras Schengen han sido objeto de cuestiones prejudiciales ante el TJUE.

2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En los dos semestres analizados, los pronunciamientos del TC sobre cuestiones relativas al Derecho de Extranjería no pueden considerarse numerosos. No obstante, podemos referir varias sentencias de notable relevancia, así como algún auto que merece la pena tomar en consideración. A este respecto, la sentencia más relevante en esta materia es la que pronunció el Alto Tribunal el 31 de enero de 2013 (Sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 17/2013) con motivo del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento vasco contra determinados artículos de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la LODYLE. En esta sentencia, el TC declaró inconstitucional y nulo el inciso «Asimismo, toda devolución acordada en aplicación del párrafo b) del mismo apartado de este artículo llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años» del artículo 58.6 de la LODYLE¹.

1. Este inciso había pasado a formar parte del número 7 del artículo 58 de la LODYLE tras la reforma operada por la LO 2/2009.

En su argumentación, el TC define la naturaleza de la devolución considerando que la misma no supone ejercicio del *ius puniendi* estatal, sino medida de restitución de la legalidad conculcada. La prohibición de entrada, en cambio, sí tiene naturaleza de sanción administrativa impuesta como consecuencia de una conducta concreta a la que resultan aplicables las garantías procesales establecidas en el artículo 24 de la Constitución Española (art. 24 CE). La imposición de la prohibición de entrada tal y como aparecía recogida en el artículo 58.6 de la LODYLE no respetaba las específicas garantías exigibles de una actuación administrativa de naturaleza sancionadora, específicamente del procedimiento contradictorio, y por ello el inciso indicado fue declarado inconstitucional.

Otro de los aspectos relevantes de esta sentencia se refería al acceso por parte de los órganos de la Administración General del Estado a los datos obrantes en los ficheros de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística en relación con el Padrón

Municipal de Habitantes, contenido en la disposición adicional quinta de la LODYLE tal y como resultaba redactada tras la reforma operada por la LO 14/2003. A este respecto, la LO 14/2003 modificó, así mismo, la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, de forma que la Dirección General de la Policía podría acceder a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los padrones municipales, preferentemente por vía telemática.

El recurso impugnaba ambos preceptos y el TC salvó la constitucionalidad de los mismos con un pronunciamiento interpretativo. Así, el TC determinó que los extranjeros son titulares del derecho fundamental a la protección de datos. Ello no obsta a que dicho derecho fundamental encuentre límites que serán constitucionalmente aceptables si se realiza a través de una disposición legal y tal limitación encuentra fundamento en otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como lo es el cumplimiento de la legislación de extranjería. En consecuencia, en la cuestión de la cesión de datos entre administraciones que establece la disposición adicional quinta, el TC mantuvo que siempre que la cesión se produzca para la tramitación de un determinado expediente ni siquiera se vulneraría la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD), puesto que esta cesión «está establecida en una norma legal [art.11.2.a) LOPD], se

**LA PROHIBICIÓN DE ENTRADA
TIENE NATURALEZA DE SANCIÓN
ADMINISTRATIVA IMPUESTA
COMO CONSECUENCIA DE UNA
CONCRETA CONDUCTA A LA QUE
RESULTAN APLICABLES LAS
GARANTÍAS PROCESALES
ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO
24 DE LA CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA**

produce para el cumplimiento de finalidades legítimas del órgano cedente y del cesionario (art. 4.1 LOPD), finalidades que, desde el punto de vista material, no resultan ser incompatibles entre sí (art. 4.2 LOPD), sino que, por el contrario, los datos son comunicados para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas de cedente y cesionario que contribuyen a garantizar un bien de relevancia constitucional: dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley, en este caso la de extranjería (art. 10.1 y 13.1 CE)»². El TC avaló la constitucionalidad del precepto con la interpretación de que el acceso a estos datos no puede tener un carácter masivo o indiscriminado sino que solo «podrá producirse cuando el dato resulte necesario o pertinente en relación con la tramitación de un concreto expediente»³.

Algo similar se plantea con el acceso telemático de la Policía a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los padrones municipales habilitados mediante la disposición adicional séptima de la Ley de Bases del Régimen Local. La constitucionalidad del precepto se salva al considerar que la limitación al derecho fundamental a la protección de datos de los extranjeros se establece por norma con rango de ley, para un interés constitucionalmente relevante (controlar la regularidad y la permanencia de los extranjeros en España) y de forma proporcionada entre el derecho fundamental limitado y el interés constitucionalmente relevante. No obstante, para salvar dicha proporcionalidad el TC exige «la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del padrón que el precepto prevé, como los concretos accesos de que se trate»⁴.

Igualmente, también se plantea una interpretación conforme a la Constitución del artículo 62 quinquies.1 de la LODYLE en lo que se refiere a los registros de los extranjeros internados. Estos solo podrán adoptarse cuando resulte imprescindible ante situaciones concretas que pongan en riesgo la seguridad del establecimiento, viniendo obligada la Administración a justificar en cada caso la adopción de la medida y su alcance, así como a informar al afectado de la dimensión y la intensidad del registro. Además, la sentencia considera acordes con la Constitución la obligación de los transportistas de comunicar los datos a las autoridades españolas (art. 66 LODYLE), la exigencia de comparecencia personal del interesado en la presentación de las solicitudes relativas a determinadas

2. STC 17/2013, de 31 de enero, Fundamento Jurídico (FJ) 7.

3. *Ibidem*.

4. STC 17/2013, cit. FJ 9. En el voto particular del magistrado Pérez Tremps, al que se adhieren los magistrados Valdés Dal-Re, Asúa Batarrita y Roca Trías, se discute este juicio de proporcionalidad considerando que no se ha valorado de forma adecuada la importancia que tiene la inscripción en el ejercicio de derechos como el de educación o sanidad para los extranjeros en situación irregular. Asimismo, se pone en cuestión que se salve la reserva de ley dada la deficiente calidad de la Ley por el grado de indeterminación que consiente, valoración que se extiende en relación con el artículo 62 quinquies.1. Un análisis más detallado de la contraposición entre la sentencia y el voto particular en Aja (2013) y Rojo (2013).

autorizaciones de residencia (disposición adicional tercera LODYLE), así como las normas relativas a la inadmisión a trámite de las solicitudes de extranjería (disposición adicional cuarta LODYLE).

En cuanto a recursos de amparo, el TC se pronunció sobre una cuestión relativa al Derecho de Extranjería en la Sentencia 169/2012, de 1 de octubre. Se trataba, en concreto, de un recurso con origen en una orden de expulsión impuesta por la delegada del Gobierno en Madrid. El TC estimó el recurso de amparo y anuló la citada resolución por considerar que se había vulnerado el derecho a la defensa del extranjero (art. 24.2). El Alto Tribunal llega a esta conclusión recordando, una vez más, que las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 CE son aplicables también a los procedimientos administrativos sancionadores. En el caso concreto, mientras que en el acuerdo de incoación del expediente de expulsión únicamente se hacía referencia como circunstancia relevante a que el extranjero carecía de documentación acreditativa de su estancia regular en España, la propuesta de resolución incluía que el recurrente en amparo contaba con una detención policial previa. Al no haberse notificado dicha propuesta de resolución ni al extranjero ni a su abogado y dado que la sustitución de la pena de multa por la expulsión se justifica en la existencia de esta previa detención, se considera vulnerado el derecho a la defensa del recurrente.

**EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
HA ACEPTADO LA POSIBILIDAD
DE SUSPENDER LA OBLIGACIÓN
DE SALIDA APAREJADA A LA
DENEGACIÓN DE UNA
AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA**

Asimismo, en materia de recursos de amparo, consideramos relevante destacar el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 138/2012, de 2 de julio de 2012. Este procedimiento trae origen en la denegación de la renovación de la autorización de trabajo y residencia en España a un extranjero padre de dos niños de corta edad, uno de ellos de nacionalidad española. Pendiente de la resolución del fondo del asunto, el TC suspende las resoluciones impugnadas pese a tratarse de la suspensión de un acto negativo puesto que considera «que la obligación que pesa sobre el recurrente de abandonar el país pudiera, en parte, convertir en ilusoria una eventual concesión del amparo» y «pese a que una eventual concesión del amparo pudiera tener como consecuencia la posibilidad de que el recurrente regresase a nuestro país, los perjuicios de carácter personal, económico y familiar serían de imposible resarcimiento»⁵. Con ello, el TC va un poco más allá en

5. ATC 138/2012, de 2 de julio, FJ 2.

materia de suspensiones en el ámbito de la extranjería y acepta la posibilidad de suspender no solo procedimientos de expulsión –algo que ha venido haciendo tradicionalmente⁶– sino también la obligación de salida aparejada a la denegación de una autorización de residencia.

Por último, en lo que se refiere a la actividad del TC en los dos semestres analizados en materia de extranjería, podemos destacar los conflictos de competencia planteados por la Generalitat de Cataluña y resueltos por el TC en las sentencias 227/2012 y 26/2013. En ambos casos, se recurren órdenes que establecen las bases reguladoras en relación a programas de subvenciones para entidades locales de programas a favor de la integración de inmigrantes en relación con los ejercicios 2005 y 2008, respectivamente. El TC considera que las ayudas para el fomento de la integración de los inmigrantes a través de la realización de programas que faciliten la inclusión social no pueden encuadrarse en la competencia estatal sobre inmigración del art. 149.1.2 CE⁷. De hecho, el TC entiende que tales programas son más propios de la materia de asistencia social y, por ello, dado que Cataluña había asumido competencias exclusivas en la materia, al Estado le correspondería la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional mientras que a Cataluña le corresponde la gestión de las mismas.

3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

En el último semestre de 2012 y el primero de 2013, el Tribunal de Estrasburgo ha continuado sus sólidas y tradicionales líneas jurisprudenciales en aplicación de los artículos 3 y 8 como límites a la expulsión y extradición de extranjeros (Boza Martínez, 2006). Asimismo, se han reiterado consideraciones sobre el exceso de duración de algunas privaciones de libertad en relación con extranjeros y su vulneración del artículo 5 del Convenio. En resumen, hemos podido localizar casi un centenar de resoluciones con relevancia en la materia del Derecho de Extranjería de las que hemos tratado de señalar las más destacadas.

En este sentido, por su relevancia, dos sentencias, que tocan solo tangencialmente cuestiones relacionadas con el Derecho de Extranjería, deben servir de preludeo al análisis conjunto del desarrollo de las citadas líneas jurisprudenciales. Por una parte, en lo que se refiere a nuestro país, encontramos la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) B.S. contra España, de 24 de julio, en la que el Estado español fue condenado por vulnerar los derechos de una mujer africana que se dedicaba a la prostitución. La sentencia tiene su origen en las denuncias

6. Véase, por ejemplo, en el período analizado, el ATC 116/2013, de 20 de mayo.

7. SSTC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4, y 26/2013, de 31 de enero, FJ 5a.

presentadas por esta mujer por haber recibido abusos físicos y verbales de parte de unos agentes de la Policía Nacional. El TEDH considera que tales abusos no habían sido investigados de forma efectiva por los tribunales nacionales dado que no se había citado ni identificado a los testigos y, por ello, se había producido la vulneración del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). El Tribunal de Estrasburgo recuerda, además, el carácter absoluto de este derecho que no queda justificado porque tales medidas se desarrollasen en el contexto de operaciones para combatir las redes de tráfico de mujeres inmigrantes. La falta de efectividad de la investigación se agrava debido a las especiales condiciones de vulnerabilidad de la recurrente (mujer africana que se dedica a la prostitución) y al no haberse tenido en cuenta, en ningún caso, las alegaciones desarrolladas por la víctima acerca de la motivación racista de la actuación policial. Ello lleva al TEDH a condenar a España por vulneración del artículo 3 tomado en solitario y en conjunto con el artículo 14 del CEDH.

Por otra parte, también resulta de especial trascendencia la Sentencia El-Masri contra Macedonia, de 13 de diciembre de 2012, en la que el TEDH tuvo la posibilidad de pronunciarse acerca de los denominados «vuelos de la CIA» (Fabbrini, 2013). El Tribunal de Estrasburgo condena a la República de Macedonia por haber vulnerado los artículos 3, 5, 8 y 13 del CEDH al detener y entregar a Estados Unidos al ciudadano alemán Khalid El-Masri, sospechoso de terrorismo. Lo más relevante de la sentencia en nuestra materia hace referencia a la responsabilidad del Estado macedonio por la transferencia de custodia del detenido a las autoridades de un Estado no parte del CEDH (Estados Unidos), a pesar del riesgo de recibir un trato contrario al artículo 3 del Convenio. La responsabilidad del Estado macedonio se fundamenta en que sus agentes habían facilitado activamente el trato degradante al entregar al recurrente a los agentes de la CIA fuera de los cauces legales establecidos y sin tomar ninguna medida para evitar la tortura. Asimismo, Macedonia también es responsable de las condiciones de detención a las que fue sometido el recurrente en Afganistán por parte de las citadas autoridades estadounidenses porque conocían o deberían haber conocido el riesgo del recurrente de sufrir un trato contrario al artículo 3 del CEDH. En lo que se refiere a la vulneración del artículo 3 del CEDH, la Sentencia El-Masri reitera la ya consolidada línea jurisprudencial del TEDH, de acuerdo a la cual que un Estado parte traslade a un individuo a un Estado en el que se considera verosímil pueda recibir torturas o tratos inhumanos o degradantes supone la vulneración por el Estado parte del artículo 3 del Convenio. La novedad, en este caso, hace referencia a la aplicación a una vía de hecho como es la entrega secreta fuera de los cauces legales.

Revisar la jurisprudencia del TEDH en aplicación del artículo 3 del Convenio supone un auténtico recorrido geográfico por gran parte de los problemas, conflictos y situaciones de opresión de mi-

norñas que persisten en nuestro planeta. El tratamiento contrario al artículo 3 del Convenio puede deberse a un clima general de inseguridad y vulneraciones de derechos humanos en el Estado de destino, pero, en todo caso, ha de concretarse con respecto al sujeto que plantea el recurso, sea de forma individual o colectiva. Así, el TEDH ha considerado que la persecución que sufren las personas de la etnia Beni-Alba en el Chad tiene la suficiente entidad para suponer que la expulsión de un ciudadano de esta etnia es contraria al artículo 3⁸. Entre los estados de destino que han sido considerados más proclives a ser potencialmente generadores de riesgos de hacer sufrir tratos inhumanos o degradantes destacan, en la jurisprudencia del TEDH de este período, Uzbekistán⁹ y Tayikistán¹⁰, especialmente en relación con detenidos por motivos políticos y/o religiosos. Aún en estos casos, el recurrente debe argumentar suficientemente ante la jurisdicción del Estado parte el riesgo de sufrir tal trato degradante en el Estado de destino¹¹.

De todos los casos analizados, resultan especialmente llamativos aquellos en los que el Estado en el que se prevé que recibirá tratamiento contrario al artículo 3 es un Estado miembro del Consejo de Europa. Es lo que ocurre en la Sentencia I.K. contra Austria, de 28 de marzo de 2013, en la que se considera que la deportación de un ciudadano checheno a Rusia vulneraría el artículo 3 ante el clima de impunidad y falta de investigación con el que los grupos rebeldes y las fuerzas del orden cometen violaciones de los derechos humanos en la región del Cáucaso Norte. En este caso, tales circunstancias se individualizan dado que el recurrente era hijo de un miembro de la seguridad chechena asesinado por militares rusos y él mismo había sido objeto de varias agresiones y hasta de un secuestro.

Como ha venido señalando el TEDH en reiterada jurisprudencia, la referencia a un problema general concerniente a la observancia de los derechos humanos en un Estado concreto no puede servir, por sí sola, como base para rechazar la deportación. Tendrá que ser el recurrente quien presente evidencias acerca del riesgo real de sufrir en el Estado de destino tratos inhumanos de suficiente entidad como para entenderse contrarios al artículo 3 del Convenio¹². Esta carga de la prueba se invierte cuando el recurrente prueba que ha sido objeto de torturas o tratos inhumanos

8. STEDH Mo.M contra Francia, de 18 de abril de 2013.

9. Vid. SSTEDH de 18 de septiembre de 2012, en el caso Umirov contra Rusia; de 18 de diciembre de 2012, en el caso F.N. y otros contra Suecia; de 3 de julio de 2012, en el caso Rustamov contra Rusia; de 16 de octubre de 2012, en el caso Makhmudzhan Ergashev; o de 5 de febrero de 2013, en el caso Zokhidov contra Rusia.

10. Vid. SSTEDH de 16 de abril de 2013, en el caso Azimov contra Rusia; o de 20 de junio de 2013, en el caso Sidikovy contra Rusia.

11. Vid. STEDH de 5 de febrero de 2013, en el caso Bakoyev contra Rusia, en la que se considera que el recurrente no ha argumentado suficientemente en las vías internas que su extradición a Uzbekistán pueda generarle un riesgo personal de tratos contrarios al artículo 3 del CEDH.

12. Vid., entre otras, STEDH en el caso Savriddin Dzhurayev contra Rusia, de 25 de abril de 2013 (párrafo 153).

con anterioridad en el Estado de destino¹³. En estos casos, deberá ser el Estado miembro el que despeje cualquier duda sobre los posibles riesgos que el recurrente pudiera correr de ser deportado. Sin embargo, tal planteamiento ha sido ignorado por el TEDH en la Sentencia D.N.W. contra Suecia, de 6 de diciembre de 2012. El recurrente en este caso había sufrido torturas en Etiopía

LA MEJORA EN LOS NIVELES DE SEGURIDAD GENERALES EN IRAK Y AFGANISTÁN HA LLEVADO AL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS A RECHAZAR LAS ALEGACIONES DE POSIBLE VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 3 EN EL SUPUESTO DE DEPORTACIONES HACIA ESOS ESTADOS

pero, dado el tiempo transcurrido, se considera «improbable que pueda seguir siendo de interés para las autoridades etíopes» lo que, como señalan los jueces Power-Forde y Zupancic en su opinión disidente, supone un descenso en los estándares de protección habituales del Tribunal.

Como decimos, la situación general no basta, por sí sola, para rechazar la deportación, pero de la jurisprudencia del TEDH observada en el período referido sí podemos obtener la conclusión contraria, esto es, la apreciación por parte del TEDH de una mejora en los niveles de seguridad generales de un Estado le lleva a rechazar las alegaciones de posible vulneración del artículo 3 al ser los individuos deportados a ese Estado. Tal conclusión resulta especialmente significativa analizando las sentencias en relación con Irak¹⁴ y Afganistán¹⁵ puesto que, de forma general, se rechaza la vulneración del artículo 3 del Convenio si los individuos son deportados hacia esos países, a pesar de que algunos de los recurrentes alegan situaciones personales que, a vista del lector, parecen de riesgo real. Así ocurre, por ejemplo, en el caso H. y B. contra el Reino Unido, en el que los recurrentes alegan haber colaborado con las Naciones Unidas, el Gobierno afgano, el Ejército estadounidense y las Fuerzas Armadas Internacionales. Tampoco se considera que la discapacidad del Sr. S.H.H. sea razón suficiente para considerarlo en riesgo especial en Afganistán pese a haber sufrido amputaciones graves en un ataque con misiles en ese país. Sin embargo, en

13. STEDH en el caso R.C. contra Suecia, de 9 de marzo de 2010, citada en la opinión disidente.

14. SSTEDH en el caso M.Y.H. y otros contra Suecia; caso S.A. contra Suecia; en el caso M.K.N. contra Suecia; en el caso N.A.N.S. contra Suecia; en el caso D.N.M. contra Suecia; en el caso N.M.B. contra Suecia; en el caso A.G.A.M. contra Suecia; y en el caso N.M.Y. y otros contra Suecia; todas de 27 de junio de 2013.

15. SSTEDH en el caso S.H.H. contra el Reino Unido, de 29 de enero de 2013 y en el caso H. y B. contra Reino Unido, de 9 de abril de 2013.

este caso el TEDH considera que cuenta con apoyo familiar suficiente en el país afgano al residir allí dos hermanas casadas. Llama la atención que para el TEDH los vínculos con hermanos que no conviven con el solicitante no constituyen vida familiar en el sentido del artículo 8 del CEDH, pero sí sirven en este caso como garantía de que el recurrente no sufra tratamiento contrario al artículo 3 del CEDH en un país como Afganistán.

En relación con Irak, destaca el caso M.Y.H. y otros contra Suecia; en el que los recurrentes acreditan ser cristianos residentes en Mosul con un auténtico calvario tras de sí en Irak, caracterizado por varios episodios de extorsión, amenazas y hasta secuestros que no es considerado por el TEDH como indicador de que su retorno a Irak suponga vulneración del artículo 3 del CEDH bajo la consideración de que tales hechos tuvieron lugar en Bagdad y que podrían dirigirse al Kurdistán donde los riesgos para los cristianos eran menores. Esta valoración contrasta con la emitida por el Tribunal en la Sentencia de 6 de junio de 2013, en el caso M.E. contra Francia. El protagonista de esta sentencia era un cristiano copto de nacionalidad egipcia que iba a ser expulsado de Francia a Egipto. La ausencia de protección en Egipto a las minorías religiosas y los ataques recibidos por los cristianos coptos a instancias, incluso, de autoridades estatales, llevan al Tribunal a considerar que la expulsión del Sr. M.E. a Egipto vulneraría el artículo 3 del CEDH. Además, se considera la existencia de vulneración del derecho a un recurso efectivo en el sentido del artículo 13 del CEDH en relación con la protección de sus derechos de acuerdo al artículo 3 del Convenio. El Tribunal no cuestiona de forma genérica el procedimiento de asilo prioritario, utilizado por Francia en este caso de acuerdo con la Directiva 2005/85, pero sí rechaza que el recurrente no pudiera plantear un recurso con efecto suspensivo para articular una demanda de asilo completa con la documentación necesaria habida cuenta de que se encontraba privado de libertad.

Francia también ha sido condenada por vulneración del artículo 3 del CEDH en un caso que puede tener cierta relevancia en España ante las estrechas relaciones policiales entre nuestro país y Marruecos. De hecho, en la STEDH de 30 de mayo de 2013, en el caso Rafea contra Francia, el TEDH advierte de que el tratamiento que en el Reino marroquí sufren los acusados de terrorismo resulta contrario al artículo 3 del Convenio. En este caso, el recurrente era un ciudadano marroquí que había sido acusado de terrorismo por Marruecos e iba a ser extraditado por Francia al país norteafricano. El Tribunal considera que tal extradición vulneraría el artículo 3 del CEDH ante las posibilidades de recibir torturas y tratos degradantes que los presuntos terroristas tienen en Marruecos¹⁶. El caso Rafea

16. En relación con las torturas recibidas por los acusados de terrorismo en Marruecos, podemos referir también la STEDH en el caso El Haski contra Bélgica, de 25 de septiembre de 2012, en el que se considera que se ha vulnerado el derecho a un juicio justo del artículo 6 del Convenio por haberse utilizado en el procedimiento ante los tribunales belgas testimonios obtenidos mediante tortura al recurrente en Marruecos.

nos sirve para recuperar una de las principales características de la protección que el TEDH deriva del artículo 3 del Convenio frente a las expulsiones y que no es otra que su carácter absoluto. La protección frente a la tortura y a los tratos inhumanos o degradantes se despliega independientemente del comportamiento y las actividades del sujeto y protege aunque el individuo no haya solicitado en su momento asilo¹⁷, sea acusado de delitos comunes¹⁸ e incluso de actividades terroristas¹⁹. A este respecto, no obstante, conviene traer a colación la argumentación del TEDH en el caso K. contra Rusia, de 23 de mayo de 2013, en la que se rechaza que la extradición a Bielarús del recurrente vulnera el artículo 3 puesto que los delitos de los que se le acusa son delitos comunes y no tienen nada que ver con la actividad política en la oposición alegada por el recurrente.

En ocasiones, el riesgo de sufrir tratos degradantes está específicamente vinculado a las condiciones del individuo, por circunstancias incluso posteriores al procedimiento de extradición. Es el supuesto de la STEDH Aswat contra el Reino Unido de 16 de abril de 2013. Los Estados Unidos habían solicitado la extradición del Sr. Aswat acusado de organizar un campo de entrenamiento yihadista. En 2005 el Sr. Aswat fue detenido y en 2006 el secretario de Estado ordenó su extradición. No obstante, en 2008 el recurrente fue enviado a un centro psiquiátrico y se le diagnosticó esquizofrenia paranoide. El TEDH considera que ni la situación de los presos en la prisión de máxima seguridad donde iba a ser internado el recurrente, ni la duración de su detención antes del juicio, ni la posible condena impuesta se pueden considerar tratos inhumanos para una persona con una salud óptima. Sin embargo, la gravedad de la enfermedad que padece el recurrente es razón única y exclusiva para concluir que su extradición a los Estados Unidos vulneraría el artículo 3 del Convenio.

La protección del artículo 3 del CEDH se despliega, de acuerdo a la jurisprudencia del TEDH, independientemente de que el envío del individuo al Estado de destino se haga mediante extradición, expulsión, la simple entrega sin cobertura jurídica²⁰ o siguiendo el procedimiento de asilo del Reglamento Dublín. En el período de estudio, el TEDH ha vuelto a desarrollar su teoría expuesta por primera vez en la Sentencia M.S.S. contra Bélgica y Grecia²¹, según la cual la remisión de un solicitante de asilo al Estado a través del que se produjo su entrada en territorio de la Unión

17. STEDH en el caso M.E. contra Francia, ya citada.

18. STEDH en el caso Yefimova contra Rusia, de 19 de febrero de 2013. En este caso, el Estado de destino de la extradición era Kazajstán y la recurrente estaba acusada de estafa a gran escala en la gestión de un banco kazajo, pero el TEDH consideró que la recurrente había probado suficientemente el riesgo de tratos inhumanos en caso de ser extraditada a Kazajstán.

19. STEDH en el caso Rafea contra Francia, ya citada.

20. STEDH en el caso El-Masri contra Macedonia, ya citada.

21. STEDH de 21 de enero de 2011 en el caso M.S.S. contra Bélgica y Grecia.

Europea, que según el sistema de asilo Dublín es el competente para conocer de la demanda de asilo, puede ser contrario al artículo 3 del Convenio si las condiciones para los solicitantes de asilo en el Estado de destino pueden suponer un trato inhumano o degradante (Díaz Crego, 2011).

En esta oportunidad, la citada aproximación se ha planteado para analizar las circunstancias de la remisión de un ciudadano sudanés de Austria a Hungría en el marco de los procedimientos del Reglamento Dublín para los solicitantes de asilo²². A diferencia de lo que ocurre con Grecia, el TEDH entiende que las condiciones de los solicitantes de asilo en Hungría no son contrarias al artículo 3 por lo que no se considera que Austria vulnere este artículo al devolverlo hacia el Estado magiar. No obstante, la falta de efecto suspensivo del recurso planteado contra la decisión de enviar al recurrente hacia Hungría, a pesar de sus alegaciones, es considerada por el TEDH una vulneración del derecho a un recurso efectivo en el sentido del artículo 13 del CEDH en relación con la protección de sus derechos de acuerdo al artículo 3.

La protección frente a tratos inhumanos y degradantes en relación con los extranjeros no se despliega exclusivamente en la deportación a un Estado tercero sino que también surte efectos por las condiciones de los centros de detención para extranjeros. En este sentido, el TEDH ha condenado reiteradamente a Grecia por la situación de sus centros de detención para extranjeros²³. De todas, destacamos la sentencia en el caso Mahmundi y otros contra Grecia, de 31 de julio de 2012, en la que la vulneración del artículo 3 se produce por las condiciones del campo de retención de Pagani y por la falta de contacto entre los detenidos y sus hijos menores²⁴.

El otro derecho que el TEDH ha erigido tradicionalmente como límite a las deportaciones hacia terceros estados es el derecho a la vida personal y familiar consagrado en el artículo 8 del Convenio y tal jurisprudencia se ha continuado en el período de estudio. Sin embargo, a diferencia del límite del artículo 3 que se considera absoluto, con independencia del comportamiento del sujeto en el Estado parte y en el Estado de destino, en el artículo 8 el TEDH realiza un juicio de proporcionalidad entre la afectación a la vida personal y familiar del individuo que supone la deportación, y la necesidad de

22. STEDH de 6 de junio de 2013 en el caso Mohammed contra Austria.

23. Se trata, además, de centros de detención diferentes, lo que da muestra de una situación generalizada. En la STEDH en el caso Lica contra Grecia, de 17 de julio de 2012, son los locales de la Dirección de la Policía de Patras; en la STEDH en el caso Lin contra Grecia, de 6 de noviembre de 2012, es el centro de detención de Helliniko; en la STEDH en el caso Bygylashvili contra Grecia, de 25 de septiembre de 2012, es el centro de extranjeros de Petrou Ralli; en la STEDH en el caso Ahmade contra Grecia, de 25 de septiembre de 2012, es la Comisaría de Pagrati; en la STEDH en el caso A.F. contra Grecia, de 13 de junio de 2013, son los locales de la policía fronteriza de Feres.

24. Sin embargo, el TEDH ha considerado que las condiciones del centro de detención fronterizo de Estonia no vulneran el artículo 3. STEDH en el caso Vikulov y otros contra Letonia, de 25 de septiembre de 2012.

la medida en una sociedad democrática para algunos de los fines que enumera el apartado 2 del artículo 8.

Son cinco los elementos que el Tribunal tiene en cuenta en este juicio de proporcionalidad: la naturaleza y la gravedad de las infracciones cometidas por el recurrente; la duración de su residencia en el país que pretende su expulsión; el lapso de tiempo transcurrido con posterioridad a la infracción y la conducta del sujeto en este período; y la nacionalidad de las personas implicadas y la solidez de los vínculos sociales, culturales y familiares con el país que expulsa y con el país de destino²⁵. Con respecto al primero de los elementos a tener en cuenta, esto es, la naturaleza y la gravedad de las infracciones cometidas, destaca la Sentencia Hamidovic contra Italia, de 4 de diciembre de 2012. En este caso la recurrente iba a ser expulsada hacia Bosnia a pesar de que en Italia residía con su marido y sus hijos. La razón de la denegación de la residencia y posterior expulsión radicaba en la comisión del delito de mendicidad. No obstante, el hecho de que tal delito fuera despenalizado en Italia a partir de 2009 supone que no puede considerarse una infracción grave y, por tanto, la expulsión no encuentra justificación proporcional adecuada²⁶.

En el análisis de estos cinco elementos el TEDH realiza una ponderación tan pormenorizada y variable que plantea cierta inseguridad jurídica e incurre en incoherencias. Por ejemplo, en la Sentencia Samsonnikov contra Estonia, de 3 de julio de 2012, a pesar de la aparente solidez de los vínculos con Estonia –personales (el recurrente, de nacionalidad rusa, había nacido, crecido y recibido educación en el país báltico) y familiares (en este país vivía su padre, su hermano y su pareja)– y de su enfermedad (era seropositivo y padecía hepatitis C), el Tribunal prefiere poner el acento en la gravedad de las infracciones cometidas. El recurrente había sido condenado en Suecia por tráfico de drogas y, previamente, en Estonia en tres ocasiones por robo agravado y otros delitos, y en siete ocasiones por faltas de diversa índole; por ello, el TEDH no considera que la denegación de la renovación de su permiso de residencia por parte de las autoridades estonias supusiera una contravención del artículo 8 del CEDH. Para llegar a esta conclusión el TEDH minimiza el valor de los vínculos que el recurrente tenía con Estonia al considerar que no residía ni con su padre ni con su hermano y que había comenzado su cohabitación con su pareja con posterioridad a su deportación desde Suecia a Estonia, cuando ya carecía de permiso de residencia.

25. Vid. STEDH en el caso *Üner* contra Holanda, de 18 de octubre de 2006.

26. En parecidos términos se expresa la STEDH en el caso *Hasanbasic* contra Suiza, de 11 de junio de 2013, en el que el hecho de que los delitos de los que se acusa al recurrente no alcancen los 17 días de condena hace que se considere que la denegación de su residencia por los antecedentes penales vulnera el artículo 8 del Convenio dados sus vínculos con Suiza (esposa e hijos de nacionalidad suiza), a pesar de que había renunciado a su permiso de residencia con anterioridad y pretendía retomar su residencia en Suiza tras sufrir un infarto.

Asimismo, valora las posibilidades del recurrente de integrarse en Rusia, a pesar de que nunca había vivido allí, debido a que había cursado sus estudios en lengua rusa.

Este pronunciamiento contrasta con la sentencia en el caso Udeh contra Suiza, de 16 de abril de 2013. Es cierto que, en este caso, el Sr. Udeh, de nacionalidad nigeriana, estaba casado con una ciudadana suiza y tenían hijos en común con doble nacionalidad. Sin embargo, mientras que en el caso Samsonnikov el despliegue de la vida familiar posterior al cumplimiento de la condena no es tenido en cuenta, en la Sentencia Udeh el TEDH hace especial hincapié en que el recurrente solo había sido condenado dos veces (una de ellas por tráfico de drogas a 42 meses de prisión), y en que tras esta última condena había desarrollado un comportamiento ejemplar. Con ello se obvia que el Sr. Udeh se había divorciado de su esposa suiza y que sus hijos no convivían con él sino con la madre.

No corre la misma suerte la recurrente en la Sentencia Kissiwa Koffi contra Suiza, de 15 de noviembre de 2012. Ella, nacional de Costa de Marfil, había sido condenada en una sola ocasión a 33 meses de prisión por tráfico de drogas, pero estaba casada con un ciudadano suizo con quien tenía un hijo en común. En este caso, a pesar de que la pena impuesta era menor que en el caso Udeh y solo había una conducta penada, el hecho de que la recurrente solo llevara 6 años en Suiza en el momento de que se dictó la orden de expulsión es razón suficiente para el TEDH para considerar adecuada la expulsión. Además, la corta edad del hijo (6 años en el momento de la sentencia) sirve al Tribunal para argumentar que le resultará más sencillo integrarse en Costa de Marfil.

En relación con los vínculos con el país de origen, estos acaban siendo determinantes en la mayor parte de los pronunciamientos de esta índole del Tribunal. En la Sentencia Shala contra Suiza, de 15 de noviembre de 2012, el hecho de que el recurrente hubiese contraído matrimonio en su país de origen (Kosovo) supuso un argumento esencial para no entender la vulneración del artículo 8, a pesar de que había desarrollado la mayor parte de su vida en Suiza y que las condenas recibidas no habían superado los 45 días de prisión. En sentido contrario, en la Sentencia Butt contra Noruega, de 4 de diciembre de 2012, el hecho de que los recurrentes (dos hermanos paquistaníes) no hubieran visitado Pakistán desde 1996, no tuvieran contacto con su padre desde entonces y su madre hubiera fallecido determina la vulneración del artículo 8 del Convenio en caso de expulsión, a pesar de que los vínculos familiares que tenían en Noruega se limitaban a sus tíos, con los que habían convivido desde la ausencia de su madre. El TEDH retoma su perfil práctico para entender que tales vínculos familiares tenían una dimensión suficiente para ser protegidos por el artículo 8 del Convenio.

Durante este período el TEDH también ha analizado el artículo 8 en relación con otros casos relacionados con el Derecho de Extranjería que consideramos interesante traer a colación. Es el

caso, por ejemplo, de la sentencia en el caso Harroudj contra Francia de 4 de octubre de 2012 en el que la recurrente consideraba violado su derecho a la vida familiar al no reconocerle un Tribunal de Lyon la adopción de una menor a la que había adoptado mediante kafala en Argelia. En este caso, el TEDH entiende que el no reconocimiento de la adopción derivada de la kafala no vulnera el artículo 8 del Convenio puesto que queda dentro del margen de apreciación del Estado. Por otra parte, en la Sentencia Hode and Abdi contra el Reino Unido, de 6 de noviembre de 2012, se valora la vulneración del artículo 14 (principio de no discriminación) en relación con el derecho a la vida familiar de los recurrentes. En este caso, el recurrente era un nacional de Djibouti que tenía reconocido el asilo en el Reino Unido. Este país, sin embargo, no permitía la entrada de la esposa del solicitante porque solo aceptaba los matrimonios previos al reconocimiento de la condición de refugiado. El TEDH considera que tal práctica es discriminatoria y vulnera el artículo 14 en relación con el 8 del Convenio puesto que no se analizan las circunstancias concretas y la realidad del vínculo sino que se valora de forma categórica.

Además de la aplicación del artículo 3 y del artículo 8 como límites a las expulsiones, el Tribunal ha vuelto a someter a escrutinio determinados procedimientos de expulsión o detención de extranjeros en cuanto a su respeto a los límites formales de los artículos 5, 6 y 13 del Convenio. Así, se ha considerado que el mantenimiento de la detención de los solicitantes de asilo en Hungría una vez que se ha admitido a trámite la solicitud de asilo es contrario al artículo 5.1.f) del Convenio²⁷. También ve vulnerado el artículo 5.1.f) por la prolongación de la detención más allá del término establecido en la orden de detención²⁸ y por el mantenimiento de la detención con vistas a la expulsión por una duración excesiva en relación con la finalidad de la misma²⁹. Específicamente, el TEDH ha puesto en cuestión en diversas sentencias los procedimientos de extradición desarrollados por Rusia al considerar que vulneran los artículos 5.1 y 5.4 del Convenio³⁰. La excesiva duración de la detención con vistas a la expulsión³¹, la falta de una revisión judicial en un plazo adecuado de la detención³² y la prolongación de la detención una vez decretada su ilegalidad suponen también una violación del Convenio, en concreto del artículo 5.4³³.

27. SSTEDH en el caso Al-Tayyar Abdelhakim contra Hungría, y en el caso Hendrin Ali Said y Aras Ali Said contra Hungría, ambas de 23 de octubre de 2012.

28. STEDH en el caso Barjamaj contra Grecia, de 2 de mayo de 2013.

29. STEDH en el caso Djalti contra Bulgaria, de 12 de marzo de 2013

30. SSTEDH en el caso Bakoyev contra Rusia y Yefimova contra Rusia, ya citadas; en el caso Rakhmonov contra Rusia, y Niyazov contra Rusia, ambas de 16 de octubre de 2012; y en el caso Alikhonov contra Rusia, de 31 de julio de 2012.

31. STEDH en el caso Abdi contra el Reino Unido, de 9 de abril de 2013.

32. STEDH en el caso Athary contra Turquía, de 11 de diciembre de 2012.

33. En este período, tal circunstancia ha ocurrido en Bélgica, según se acredita en la STEDH Firoz Muneer contra Bélgica, de 11 de abril de 2013, y en la República Checa, según la STEDH en el caso Buishvili contra la República Checa, de 25 de octubre de

Por último, en relación con el artículo 13, hemos de mencionar la Sentencia De Souza Ribeiro contra Francia, de 13 de diciembre de 2012. En este caso, el recurrente es un brasileño que residía desde corta edad en la Guyana francesa. Tras la comisión de un delito se dictó una orden de expulsión ejecutada con tal celeridad que no se le permitió el acceso a un recurso efectivo. En tal sentido, el Tribunal rechaza la excepcionalidad de la situación de la Guyana francesa alegada por el Gobierno francés y determina la vulneración del artículo 13 en relación con el artículo 8 del Convenio.

4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Junto con la jurisprudencia del TEDH en materia de protección de los derechos consagrados en el CEDH aplicable a todos los individuos sometidos a la jurisdicción de los estados parte, independientemente de su nacionalidad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) está desarrollando una cada vez más profusa jurisprudencia en relación con la interpretación de las diversas directivas y normas de Derecho de la Unión con incidencia en la situación de los extranjeros. Durante el segundo semestre del año 2012 y el primer semestre del 2013, las sentencias del TJUE en esta materia han estado relacionadas con las normas de los procedimientos de asilo, refugio y protección subsidiaria; con el derecho de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias; con el principio de igualdad y no discriminación; con el estatuto de los nacionales de terceros estados residentes de larga duración; con el derecho a la reagrupación familiar y con el Código de Fronteras Schengen.

No obstante, el análisis de la jurisprudencia del TJUE también debemos comenzar por una sentencia que solo está tangencialmente relacionada con las cuestiones de extranjería pero que, por razones territoriales, nos resulta especialmente relevante. Se trata de la primera cuestión prejudicial planteada por el TC español al TJUE en relación con el caso Melloni y la ejecución de una Orden Europea de Detención y Entrega (OEDE) (Aguilar Calahorra, 2011). En concreto, el TC planteaba al Tribunal de Luxemburgo la posibilidad de subordinar la ejecución de una OEDE de un condenado en rebeldía a que el Estado miembro emisor se comprometiera a revisar la condena. En lo más relevante de la sentencia, desde nuestro punto de vista, el TC anudaba al artículo 53 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión la posibilidad de aplicar el estándar de protección derivado del derecho a la tutela judicial efectiva y al proceso con todas las garantías que consagra la Constitución española.

2012. El caso checo es paradigmático porque los tribunales pueden considerar contraria a derecho la detención de un extranjero pero no pueden decretar la consecuente puesta en libertad del mismo.

El TJUE rechaza que un Estado miembro pueda suspender la ejecución de una OEDE de un condenado en rebeldía más allá de los casos contemplados en el artículo 4 bis de la Decisión marco 2002/584, en la redacción dada por la Decisión marco 2009/299. En concreto, el Tribunal de Luxemburgo refuta la invocación del TC, a través del artículo 53 de la Carta, de las normas constitucionales españolas y recuerda que el principio de primacía se impone, incluso, sobre las normas de Derecho nacional de rango constitucional³⁴. También en el ámbito de una OEDE, el TJUE ha recordado a Francia que el motivo de no ejecución facultativa recogido en el artículo 4.6 de la Decisión marco 2002/584 resulta aplicable tanto a los nacionales franceses como a los residentes en dicho Estado³⁵. Rechaza con ello la redacción del Código de Procedimiento Penal francés que solo recogía la denegación de la ejecución de una OEDE para la ejecución de una pena a las personas de nacionalidad francesa y desatendía un caso como el que motivaba la cuestión prejudicial en el que la persona buscada, pese a no ser de nacionalidad francesa, había contraído matrimonio con un nacional galo, residía en ese país y trabajaba por cuenta ajena con un contrato indefinido.

Si nos centramos en cuestiones más clásicas en el ámbito de la extranjería, el análisis de la jurisprudencia del TJUE debe referirse de forma primordial a la Sentencia Arslan³⁶, que consideramos la sentencia más relevante durante el período analizado. En ella se combinan cuestiones de la Directiva 2008/115, de normas y procedimientos comunes en materia de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, y las relativas a los solicitantes de asilo y refugio (Directiva 2005/85 y Directiva 2003/9).

El TJUE ha recordado en esta sentencia que, tal y como indica el noveno considerando de la Directiva 2008/115, el solicitante de asilo en un Estado miembro no se encuentra en situación irregular en el territorio de dicho Estado hasta que se resuelva, al menos en primera instancia, su solicitud. En consecuencia, la Directiva 2008/115 no es aplicable a los solicitantes de asilo o protección desde la presentación de la solicitud hasta que exista una resolución acerca de la misma. Por ello, un solicitante de asilo o protección internacional no puede ser internado una vez presentada la solicitud y solo puede ser mantenido un internamiento decretado con anterioridad a la solicitud si se considera, dadas las circunstancias del caso, que la solicitud fue presentada únicamente con el fin de obstaculizar o de frustrar la ejecución de la decisión de retorno.

34. STJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013, caso Melloni, Asunto C-399/11.

35. STJUE (Gran Sala) de 5 de septiembre de 2012, caso Lopes Da Silva, Asunto C-42/11.

36. STJUE (Sala Tercera) de 30 de mayo de 2013, caso Arslan, Asunto C-534/11.

También en relación con los procedimientos de asilo, el TJUE ha interpretado la aplicación de los criterios del Sistema de Dublín en la determinación del Estado miembro responsable. Por una parte, cuando el solicitante de asilo es un menor no acompañado sin miembros de su familia residentes en ningún Estado miembro que presenta dos solicitudes de asilo en dos estados miembros dife-

EL SOLICITANTE DE ASILO EN UN ESTADO MIEMBRO NO SE ENCUENTRA EN SITUACIÓN IRREGULAR EN EL TERRITORIO DE DICHO ESTADO

rentes, el Estado miembro responsable no será el primer Estado en el que se presentó la solicitud de asilo, sino el Estado miembro en el que se encuentre el menor después de haber presentado ante él una solicitud de asilo³⁷. Por otro lado, el TJUE ha recordado que el artículo 3.2 del Reglamento 343/2003 permite a un Estado conocer de una solicitud de asilo fuera de los supuestos de la cláusula humanitaria del artículo 15 aunque no

sea el Estado al que los criterios del capítulo III de dicho Reglamento establecen como responsable³⁸. Con respecto a la interpretación de este artículo 15, el TJUE ha considerado, asimismo, que la referencia a otros familiares dependientes contenida en el citado artículo es más amplia que la de los miembros de la familia del artículo 2.i) del Reglamento 343/2003³⁹. De hecho, el TJUE incluye entre esos otros familiares a miembros de la familia política. Lo realmente relevante es la relación de dependencia entre el asilado y el familiar.

Asimismo, el TJUE ha determinado que la obligación de conceder las condiciones mínimas de acogida a un solicitante de asilo prevista en la Directiva 2003/9 incumbe al Estado ante el que se presenta la solicitud de asilo, aunque de acuerdo a las normas del Reglamento Dublín II sea otro Estado el competente para la resolución de la solicitud de asilo⁴⁰. También desde un punto de vista formal, el TJUE ha determinado además que las directivas sobre la materia no exigen que la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria se desarrollen en dos procedimientos distintos⁴¹, ni impiden que se pueda someter a un procedimiento prioritario o acelerado el examen de solicitudes de asilo caracterizados por la nacionalidad o el país de origen del solicitante⁴². Desde el punto de vista material, en cuanto al asilo y la protección internacional, el TJUE ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la persecución por motivos religiosos en

37. STJUE (Sala Cuarta) de 6 de junio de 2013, caso MA, BT y DA, Asunto C-648/11.

38. STJUE (Sala Cuarta) de 30 de mayo de 2013, caso Halaf, Asunto C-528/11.

39. STJUE (Gran Sala) de 6 de noviembre de 2012, caso K, Asunto C-245/11.

40. STJUE (Sala Cuarta) de 27 de septiembre de 2012, caso CIMADE y GISTI, Asunto C-179/11.

41. STJUE (Sala Primera) de 22 de noviembre de 2012, caso M.M., Asunto C-277/11.

42. STJUE (Sala Segunda) de 31 de enero de 2013, caso HID y BA, Asunto C-175/11.

la sentencia Y y Z⁴³. En este caso el Tribunal de Luxemburgo advierte que la persecución por motivos religiosos no incluye cualquier injerencia en el derecho a la libertad de religión. No obstante, entre las injerencias que se consideran persecución se encuentran aquellas relativas a la manifestación externa de la libertad de religión sin que pueda tomarse en consideración la posibilidad de que el solicitante renunciase a determinados actos religiosos con relevancia exterior.

En relación con el derecho de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, el TJUE ha tenido la ocasión de pronunciarse en dos ocasiones sobre el artículo 12 del Reglamento 1612/68, retomado en la actualidad por el Reglamento 492/2011, en su artículo 10. Este precepto reconoce el derecho de los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro, a ser admitidos en los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional si los hijos residen en el territorio del Estado miembro, independientemente de la nacionalidad de los hijos y de la permanencia o no del ciudadano de la Unión en dicho territorio. Este derecho implica el derecho de residencia de los hijos del nacional del Estado miembro y un derecho de residencia correlativo para el progenitor que ejerce efectivamente la custodia de este hijo.

En este sentido, el TJUE ha interpretado que el concepto «estar o haber estado empleado en el territorio de otro Estado miembro» hace referencia, exclusivamente, a los trabajadores por cuenta ajena⁴⁴. Sin embargo, el derecho se extiende a los hijos y al progenitor que ejerza efectivamente su custodia, independientemente de la nacionalidad de ambos y de la edad del hijo. Lo relevante no es que el hijo sea menor de edad sino que lo que debe analizarse es si el hijo sigue necesitando la presencia y las atenciones del progenitor para poder continuar y terminar sus estudios⁴⁵. No obstante, el período de residencia derivado de la aplicación del antiguo artículo 12 del Reglamento 1612/68 no se computará a los efectos del acceso a la residencia permanente de la Directiva 2004/38.

Precisamente en relación con la Directiva 2004/38, el TJUE ha delimitado los sujetos beneficiarios del régimen de familiares de ciudadanos de la Unión. Así, por ejemplo, se ha confirmado que el cónyuge de un ciudadano de la Unión que no reside en el mismo Estado miembro que el ciudadano de la Unión no puede considerarse beneficiario del régimen de familiar de ciudadano de la UE por no cumplir el requisito del artículo 3.1 de la Directiva 2004/38 referido a acompañar o trasladarse

43. STJUE (Gran Sala) de 5 de septiembre de 2012, caso Y y Z, asuntos acumulados C-71/11 y C-99/11.

44. STJUE (Sala Tercera), de 6 de septiembre de 2012, caso Czop y Punakova, asuntos acumulados C-147/11 y C-148/11.

45. STJUE (Sala Segunda), de 8 de mayo de 2013, caso Alarape y Tijani, Asunto C-528/11.

con el ciudadano de la UE⁴⁶. Tampoco puede acogerse al régimen de familiar de ciudadano de la UE el progenitor que no depende económicamente del ciudadano de la Unión sino que, al contrario, es él de quien depende el ciudadano de la UE⁴⁷.

También en el ámbito del artículo 3 de la Directiva 2004/38, el TJUE ha interpretado el alcance de la obligación de facilitar la entrada y la residencia de «cualquier otro miembro de la familia» a cargo de un ciudadano de la Unión en la Sentencia Sazzadur Rahman⁴⁸. Por una parte, el Tribunal de Luxemburgo señala que la expresión «facilitará» impone a los estados miembros una obligación de otorgar a las solicitudes de estas personas un trato más favorable que a las del resto de nacionales de estados terceros, sin que ello implique la obligación de acoger todas las solicitudes presentadas por «cualquier otro miembro de la familia» en el sentido del artículo 3.2 de la Directiva 2004/38. Igualmente, en cuanto a la relación de dependencia, esta situación debe existir en el país de procedencia del miembro de la familia de que se trate, y ello al menos en el momento en que dicha persona solicita reunirse con el ciudadano de la Unión.

El TJUE ha reiterado asimismo, en la Sentencia Ymeraga⁴⁹, la inaplicabilidad de la Directiva 2004/38 en las situaciones puramente internas, es decir, la de los nacionales del Estado miembro en el que residen que no han ejercido su derecho a la libre circulación. Estos casos están fuera del Derecho de la Unión –tampoco les resulta aplicable la Directiva de reagrupación– salvo supuestos excepcionales. No cabe apreciar excepcionalidad cuando los procesos de reagrupación familiar tienen como único motivo la voluntad de los sujetos implicados.

En cuanto a los límites al ejercicio del derecho de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, el TJUE, en la Sentencia ZZ⁵⁰, ha afrontado una cuestión prejudicial acerca de la obligación de comunicar al ciudadano las razones por las que se le prohíbe la entrada en el territorio de un Estado miembro. En este caso, Reino Unido había denegado a un nacional francés su entrada por razones de seguridad pública que no fueron comunicadas durante el procedimiento administrativo al interesado. El TJUE no rechaza absolutamente esta práctica, sino que establece que debe ser el juez nacional competente el que vele porque la no comunicación de las razones en las que se fundamenta la prohibición de entrada se restrinja a lo estrictamente necesario.

46. STJUE (Sala Tercera), de 8 de noviembre de 2012, caso Yoshikazu Ida, Asunto C-40/11.

47. *Ibidem*.

48. STJUE (Gran Sala), de 5 de septiembre de 2012, caso Sazzadur Rahman, Asunto C-83/11

49. STJUE (Sala Segunda), de 8 de mayo de 2013, caso Ymeraga, Asunto C-87/12.

50. STJUE (Gran Sala), de 4 de junio de 2013, caso ZZ, Asunto C-300/11.

A este respecto, el TJUE ha considerado contrarias al derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente dos limitaciones impuestas por motivaciones económicas. El TJUE recuerda, como punto de partida general, que el derecho a la libre circulación no es incondicional, sino que puede limitarse y condicionarse, aunque esas razones no pueden tener fines económicos. Por ello, considera contraria al Derecho de la Unión la regulación búlgara que impide la salida del territorio nacional a las personas que tienen una deuda de derecho privado superior a una determinada cantidad⁵¹. Igualmente, se considera contraria al Derecho de la Unión la regulación sueca que limita la posibilidad de acogerse a medidas de condonación de deudas exclusivamente a los residentes⁵².

También ha tenido la ocasión de pronunciarse el TJUE en cuestiones relacionadas al principio de igualdad de trato. En este ámbito y vinculado con el artículo 7.2 de la Directiva 2004/38 y el Reglamento 1612/68, ha recordado que los trabajadores nacionales de otros estados miembros gozan del mismo régimen en el disfrute de las ventajas sociales, incluidas las becas de estudio, que los nacionales del Estado de acogida. En este sentido, la condición de trabajador es una condición objetiva que no depende de la intención del individuo al producirse la entrada en el Estado correspondiente⁵³. Además, el disfrute de estas ventajas sociales no solo corresponde al trabajador en sí mismo sino a sus hijos, incluso cuando estos no residen en ese Estado miembro⁵⁴. Precisamente la cuestión de la igualdad de trato en las ayudas al estudio ha sido objeto de otro pronunciamiento del TJUE en el que ha condenado a Austria por incumplimiento de los artículos 20 y 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en relación con la Directiva 2004/38, debido al sistema de ayudas reducidas al transporte que se aplicaban en este Estado miembro solo a los estudiantes cuyos padres perciben prestaciones familiares en Austria⁵⁵.

En cuanto a la reagrupación familiar de ciudadanos de terceros estados, el TJUE ha considerado que el Derecho Comunitario no obliga a la concesión de la reagrupación a una ciudadana de un tercer Estado, ex cónyuge de un ciudadano de la Unión y madre de un ciudadano de la Unión, que disfruta del derecho de residencia permanente en el Estado miembro y pretende reagrupar a un nuevo cónyuge y su hijo nacido de esta relación⁵⁶. No obstante, en este caso el TJUE exige que, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/86, las solicitudes de reagrupación familiar deben examinarse en interés de los menores afectados y para favorecer la vida familiar.

51. STJUE (Sala Segunda), de 4 de octubre de 2012, caso Byankov, Asunto C-249/11.

52. STJUE (Sala Tercera), de 8 de noviembre de 2012, caso Radziekowski, Asunto C-461/11.

53. STJUE (Sala Tercera), de 21 de febrero de 2013, caso LN, Asunto C-46/12.

54. STJUE (Sala Quinta), de 20 de junio de 2013, caso Giersch, Asunto C-20/12.

55. STJUE (Sala Segunda), de 4 de octubre de 2012, caso Comisión Europea contra República de Austria, Asunto C-75/11.

56. STJUE (Sala Segunda), de 6 de diciembre de 2012, caso O. y S., asuntos acumulados C-356/11 y C-357/11.

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Turquía determina la aplicación de un régimen especial a los familiares de los trabajadores turcos que formen parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro. Con ocasión de la Sentencia Dülger⁵⁷, el TJUE ha recordado que la Decisión 1/80, de desarrollo de esta Asociación, permite al familiar de un trabajador turco que haya residido cinco años en un Estado miembro acceder a cualquier actividad por cuenta ajena en dicho Estado miembro, lo que determina el derecho a la concesión de una autorización de residencia. A este respecto, el TJUE ha añadido que el derecho del miembro de la familia del trabajador turco se despliega independientemente de la nacionalidad de este miembro de la familia.

Por último, en relación con el régimen de los ciudadanos nacionales de estados no miembros, debemos hacer referencia a la Directiva 2003/109, de residentes de larga duración. En interpretación de la misma, el TJUE ha dictado la Sentencia Singh⁵⁸. La Directiva 2003/109 contiene una cláusula de inaplicabilidad para determinados supuestos entre los que se encuentra la residencia fundada en un permiso formalmente limitado. El TJUE determina que el concepto «limitado formalmente» es un concepto de Derecho de la Unión y, por tanto, debe completarse con la interpretación del Tribunal de Justicia y no con lo que cada Estado considere que es una limitación formal de una residencia. Así, el concepto «limitado formalmente» no es equiparable al resto de conceptos temporales señalados en el mismo precepto. No obstante, sí es relevante comprobar la posibilidad de permanencia y renovación indefinida del permiso de residencia. Si este se puede prorrogar de forma ilimitada, no se puede considerar limitado formalmente.

Para cerrar, nos referiremos al Código de Fronteras Schengen en relación con el cual el TJUE ha tenido que pronunciarse durante este período en varias ocasiones. Así, por una parte, tras un recurso del Parlamento Europeo, ha anulado la Decisión 2010/252/UE por cuestiones formales, ya que había sido adoptada mediante acto de ejecución y no mediante un acto legislativo. No obstante, la relevancia práctica de esta sentencia es limitada porque, aunque la anula, la deja en vigor hasta que se produzca la aprobación de la nueva norma correspondiente⁵⁹.

Una mayor relevancia práctica tiene la Sentencia Adil⁶⁰, en la que se pone en cuestión la realización de controles por las autoridades de los Países Bajos, al considerarlos el recurrente controles fronterizos prohibidos por el artículo 20 del Código de Fronteras Schengen. No obstante,

57. STJUE (Sala Segunda), de 19 de julio de 2012, caso Dülger, Asunto C-451-11.

58. STJUE (Sala Tercera), de 18 de octubre de 2012, caso Mangat Singh, Asunto C-502/10.

59. STJUE (Gran Sala), de 5 de septiembre de 2012, caso Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, Asunto C-355/10.

60. STJUE (Sala Segunda), de 19 de julio de 2012, caso Adil, Asunto C-278/12.

el TJUE recuerda que, a pesar de que los controles fronterizos se encuentren prohibidos, las inspecciones dentro del territorio de un Estado miembro se encuentran permitidas por el artículo 21 del citado código. Bien es cierto que la norma holandesa distinguía los controles realizados en la zona fronteriza que no requerían de la existencia previa de una presunción razonable de irregularidad de la estancia, frente a los controles de identidad realizados en la materia en el resto del territorio de los Países Bajos que sí la requieren. Pese a ello, el TJUE determina el carácter similar de ambos controles dirigidos a detectar a las personas en situación irregular y a desalentar la inmigración ilegal, persiguiéndose el objetivo de estos controles en todo el territorio, aun cuando, en las zonas fronterizas, se prevean disposiciones específicas. El elemento fundamental para no considerar vulnerado el artículo 20 del Código de Fronteras Schengen es que, en ningún caso, esos controles se realizan en las fronteras ni en el momento de cruce de las fronteras sino en el interior del territorio neerlandés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Calahorro, Augusto. «La primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional al Tribunal de Justicia de la Unión Europea – Auto del Tribunal Constitucional 86/2011, de 9 de junio». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 8, n.º 16 (julio-diciembre de 2011).

Aja, Eliseo. «Los derechos de los extranjeros: calidad de la ley y de las sentencias». Barcelona: Institut de Dret Públic, 2013, (en línea) <http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013/03/los-derechos-de-los-extranjeros-calidad.html>

Boza Martínez, Diego. «El derecho a la vida familiar como límite a las expulsiones de extranjeros condenados por sentencia firme. Breve análisis de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n.º 11 (2006), p. 25-39.

Díaz Crego, María. «El asunto M.S.S c. Bélgica y Grecia, de 21 de enero de 2011: ¿hacia un replanteamiento del sistema de Dublín tras la condena del TEDH?». *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 40 (2011), p. 523-552.

Fabbrini, Federico. «The European Court of Human Rights, Extraordinary Renditions and the Right to the Truth: Ensuring Accountability for Gross Human Rights Violations Committed in the Fight Against Terrorism». *Human Rights Law Review* (2013), (en línea) <http://hrlr.oxfordjournals.org/content/early/2013/10/31/hrlr.ngt017.full>

Rojo Torrecilla, Eduardo. «¿Volvemos al debate entre control de la inmigración y políticas de integración, entre seguridad y libertad? Un apunte a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LO 14/2003». El blog de Eduardo Rojo, 2013, (en línea) <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2013/02/volvemos-al-debate-entre-control-de-la.html>

DENEGACIÓN DE ENTRADA Y SALIDAS OBLIGATORIAS DEL PAÍS: LAS GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA JURISPRUDENCIA (JULIO 2012- JUNIO 2013)

Ignacio García Vitoria

Profesor Contratado, Universidad Complutense
de Madrid (UCM)

igvitoria@der.ucm.es

1.Introducción

2.Cuestiones comunes

2.1. Acceso a la jurisdicción y representación procesal

2.2. Asistencia jurídica gratuita

3.El internamiento en centros no penitenciarios

3.1. Comunicación al juez por parte de la autoridad administrativa de «cualquier circunstancia en relación a la situación de los extranjeros internados»

3.2. Falta de eficacia del recurso de apelación al haberse materializado la expulsión

3.3. Audiencia del interesado

3.4. Motivación

3.5. Proporcionalidad

4.La denegación de entrada y el retorno

5.La expulsión del territorio español

5.1. Improcedencia de la expulsión cuando se ha solicitado un permiso que está pendiente de resolución administrativa

5.2. Audiencia

5.3. Motivación

5.4. *Non bis in idem*

5.5. Proporcionalidad y concepto de arraigo

5.6. Proporcionalidad en caso de existencia de una condena penal

5.7. La suspensión cautelar de la expulsión

6.La devolución

6.1. Prohibición de entrada del extranjero que pretende entrar ilegalmente en el país

6.2. Prohibición de entrada del extranjero que contraviene una resolución previa

7.Advertencia de salida del territorio español

PALABRAS CLAVE

expulsión, devolución, denegación de entrada, internamiento, jurisprudencia ordinaria, garantías del procedimiento

KEY WORDS

expulsion, repatriation, denial of entry, internment, ordinary law, procedural guarantees

RESUMEN

La resolución más destacada del período analizado (julio 2012-junio 2013) es la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 marzo de 2013, en la que se resuelve un recurso contencioso-administrativo contra varios apartados del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. La Sentencia analiza algunos aspectos relevantes sobre la devolución. Se analiza la jurisprudencia dictada entre julio de 2012 y junio de 2013 por los Tribunales Superiores de Justicia sobre las garantías que deben presidir los procedimientos de expulsión, devolución y retorno y de las Audiencias Provinciales sobre las garantías del internamiento en centros de extranjeros.

ABSTRACT

The most notable decision in the period under analysis (July 2012-June 2013) is the Supreme Court Ruling of 12 March 2013 on a contentious-administrative appeal against several sections of the Royal Decree 557/2011, of 20 April. The Ruling analyses aspects pertaining to return. This article studies other rulings handed down in July 2012 and June 2013 by the High Courts of Justice on guarantees that must govern procedures of expulsion, repatriation and return, and those of Provincial Courts on guarantees with regard to internment in detention facilities for aliens.

1. INTRODUCCIÓN

La Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó durante el período analizado (julio 2012-junio 2013) dos sentencias sobre la legalidad del Reglamento de la Ley Orgánica (LO) 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 12 de marzo de 2013 (Recurso n.º 343/2011) analiza cuestiones relacionadas con la devolución y con el internamiento. En ella se resuelve el Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la Federación de Asociaciones Pro-Inmigrantes Andalucía Acoge, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía y la Federación SOS Racismo. La misma Sección de la Sala Tercera dictó la Sentencia de 11 de junio de 2013 (Recurso n.º 341/2011), en la que se analiza la regulación del derecho a la asistencia jurídica gratuita. El Recurso había sido presentado por la Asociación Catalana de Profesionales de Extranjería (ACPE).

Se analiza la jurisprudencia dictada por los Tribunales Superiores de Justicia sobre las diferentes figuras que la legislación española establece en relación con la denegación de entrada (retorno en frontera) y la salida obligatoria del país (expulsión y devolución). Se examina también la jurisprudencia de las Audiencias Provinciales (AP) respecto al internamiento cautelar en centros no penitenciarios. El elevado número de sentencias que dictan los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas y las Audiencias Provinciales impide realizar un análisis exhaustivo, por lo que hemos tratado de seleccionar una serie de problemas que aparecen de forma recurrente en la jurisprudencia.

2. CUESTIONES COMUNES

2.1. Acceso a la jurisdicción y representación procesal

En ediciones anteriores del *Anuario de la Inmigración en España* dejamos constancia de la existencia de discrepancias entre los Tribunales Superiores de Justicia sobre los requisitos para interponer recurso ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo contra la expulsión o la denegación de entrada. Mientras algunos tribunales admitían que los abogados de oficio designados por los colegios de abogados pudieran interponer el recurso sin que su cliente les hubiera conferido expresamente la representación, otros, por el contrario, exigían que hubiera constancia expresa de la voluntad de la persona afectada por la resolución administrativa de interponer el recurso contencioso-administrativo y de atribuir su representación procesal al abogado de oficio.

A favor de la primera posición se esgrimía la necesidad de realizar una interpretación antiformalista de los requisitos legales para acceder a la justicia. Este criterio de interpretación se trataba de apoyar fundamentalmente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pero también en algunos casos se hacía una referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En varias sentencias se aludía a la Sentencia del Tribunal Europeo en el caso *Stone Court Shipping Company, S.A. contra España*, de 28 de octubre de 2003, para destacar que la regulación de las formalidades que se deben cumplir para presentar un recurso «solamente se concilian con el artículo 6.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales si tienden a un fin legítimo y si existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido»¹. También señalamos anteriormente cómo la nueva redacción del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 4/2000 (art. 22.3 LO 4/2000), fruto de la reforma introducida por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, parecía recoger la segunda solución jurisprudencial.

El Tribunal Supremo se pronunció sobre la interpretación de este precepto de la Ley Orgánica en la STS de 30 de junio de 2011 (Recurso de Casación n.º 76/2009), dictada en recurso de casación en interés de ley promovido por el Colegio de Abogados de Madrid. En esta Sentencia, el Tribunal Supremo afirmó que la reforma operada por la LO 2/2009 «condiciona la obtención del derecho a la asistencia jurídica gratuita para interponer recurso contencioso-administrativo, a la concurrencia de la manifestación expresa de la voluntad del interesado», pudiendo, en el supuesto de que el extranjero se hallare fuera de España, realizar la solicitud y, en su caso, la manifestación de voluntad de recurrir, ante la Misión Diplomática u Oficina Consular correspondiente. El Tribunal Supremo indicó que esta solución no contradice la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, porque el requisito de acreditar la postulación del compareciente en juicio está justificado por el principio de seguridad jurídica. El Tribunal Supremo trató, no obstante, de limitar el excesivo rigorismo en la aplicación del requisito procesal. La Sentencia recordó la posibilidad de que el órgano judicial habilite un plazo suplementario de subsanación antes de inadmitir el recurso para que el recurrente pueda acreditar la representación. La Sentencia destacó que el juez puede fijar este plazo de subsanación atendiendo a las «circunstancias concretas, derivadas de la dificultad acreditada de comunicación del letrado designado de oficio con su representado». El Tribunal Supremo fundamenta esta facultad en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 125/2010

1. Puede verse como ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 13 de diciembre de 2005 (Sentencia n.º 1661/2005), o la STSJ Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 26 de enero de 2007 (Sentencia n.º 1/2007).

de 29 de noviembre (un caso que no tiene que ver con la extranjería, sino con una demanda sobre prestación de incapacidad permanente presentada ante un Juzgado de lo Social por una persona mientras se encontraba en la cárcel).

Como aparente punto de llegada en esta pequeña historia, en la edición del año pasado contábamos cómo la reforma legal había llevado a algunos Tribunales Superiores de Justicia a cambiar su jurisprudencia anterior, sumándose a la exigencia de la constancia expresa de la voluntad del interesado de interponer el recurso². La novedad en esta edición del *Anuario* es la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 11 de junio de 2013 (Recurso n.º 341/2011), en la que se analiza la adecuación de la regulación del derecho a la asistencia jurídica gratuita que se hace en el artículo 223 del Real Decreto 557/2011 y el contenido del art. 22 LO 4/2000. La entidad recurrente, la Asociación Catalana de Profesionales de Extranjería (ACPE), sostenía que el Reglamento obstaculizaba el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva para los extranjeros que fueran objeto de procedimientos de devolución, denegación de entrada o expulsión. La asociación actora consideraba que la exigencia de que el extranjero exprese su voluntad de recurrir no figuraba en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica. La STS rechaza la argumentación de la entidad recurrente por considerar que parte de una interpretación incorrecta del art. 22 LO 4/2000. El Tribunal Supremo afirma que la Ley exige claramente que el extranjero inste el procedimiento para el reconocimiento del beneficio de asistencia jurídica gratuita, de modo que la decisión de inadmisión de un recurso contencioso-administrativo es procedente cuando se constata la falta del cumplimiento del requisito de postulación del recurrente, exigido para la válida constitución del proceso. Esta nueva Sentencia refrenda la interpretación que el Tribunal Supremo había hecho del art. 22.3 LO 4/2000 en la anteriormente citada Sentencia de 30 de junio de 2011.

2.2. Asistencia jurídica gratuita

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid n.º 617/2012 (STSJ Madrid n.º 617/2012) de 20 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª) reitera los argumentos utilizados en sentencias anteriores para desestimar el recurso contra el acuerdo de 28 de noviembre de 2008 de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid mediante la que se dejan sin efecto los acuerdos de 19 de junio y 30 de octubre de 2003 y 7 de octubre de 2004

2. La STSJ Murcia de 18 julio de 2011 (Sentencia n.º 748/2011) aboga expresamente la jurisprudencia de este órgano después de los cambios introducidos por la LO 2/2009. La argumentación de esta Sentencia se repite en otras posteriores. Dentro del período analizado en esta crónica puede citarse la STSJ Murcia n.º 298/2013, de 22 de abril (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª).

en relación con la asistencia jurídica gratuita a los extranjeros³. A juicio del Tribunal Superior de Justicia, el acuerdo de 2008 restaura una legalidad que habría sido ignorada por los acuerdos de 2003. En los acuerdos de 2003 se concedía el derecho de asistencia gratuita a todos los extranjeros en los procedimientos de denegación de entrada, devolución, expulsión y asilo, sin análisis individualizado de la situación económica del solicitante (se excluía el derecho a la asistencia gratuita solo cuando se detectara la existencia de «signos reveladores de la capacidad económica»). El Tribunal Superior de Justicia considera que este sistema era contrario a la Ley 1/1996, de Asistencia Jurídica Gratuita, que obliga a acreditar la insuficiencia de recursos para litigar.

3. EL INTERNAMIENTO EN CENTROS NO PENITENCIARIOS

3.1. Comunicación al juez por parte de la autoridad administrativa de «cualquier circunstancia en relación a la situación de los extranjeros internados»

La STS de 12 marzo de 2013 (Recurso de Casación n.º 343/2011) desestima el recurso interpuesto contra el artículo 258.6 del Real Decreto 557/2011. Los recurrentes consideraban que existía una contradicción entre el art. 60.3 LO 4/2000, que obliga a la autoridad gubernativa a comunicar al juez que autorizó el internamiento «cualquier circunstancia en relación a la situación de los extranjeros internados», y el precepto antes citado del Reglamento, que especifica que debe comunicarse «cualquier circunstancia en relación con la situación de aquel que pudiera determinar la variación de la decisión judicial relativa a su internamiento». Los recurrentes argumentaban que el Reglamento restringía la información que la Administración está obligada a comunicar a la autoridad judicial. El Tribunal Supremo rechaza la impugnación, por entender que el desarrollo reglamentario es conforme al sentido lógico de la LO 4/2000. Se afirma que la dicción de la LO 4/2000 debe entenderse «referida a circunstancias que puedan tener una cierta relevancia jurídica y no a otras nimias o triviales que en nada afecten a las causas del internamiento ni a las facultades del juez sobre la situación de los internos». Se razona que la interpretación del precepto legal que proponen los recurrentes tendría como consecuencia que el juzgado competente se viera «inundado con la comunicación constante de posibles novedades relativas, por ejemplo, a las actividades sociales de los extranjeros dentro de los lugares de internamiento». La Sentencia añade que no debe olvidarse que los extranjeros internados «tienen abierta la posibilidad de dirigirse al juez para darle a conocer los hechos que estimen oportunos y formular las peticiones o quejas que quieran suscitar en relación con ellos».

³. En particular la STSJ Madrid n.º 840/2009, de 22 de abril (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª). El recurso de casación contra esta Sentencia fue desestimado por la STS de 29 de mayo 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª).

3.2. Falta de eficacia del recurso de apelación al haberse materializado la expulsión

El auto de internamiento que adopta el juez de instrucción puede ser apelado ante la AP. Sin embargo, la eficacia de este recurso aparece comprometida por el hecho de que, en muchos casos, la orden de expulsión se ha ejecutado antes de que la Audiencia resuelva o ha transcurrido el plazo máximo de internamiento⁴.

3.3. Audiencia del interesado

No existe jurisprudencia novedosa sobre la audiencia previa del interesado, que constituye un trámite procedimental esencial para la autorización del internamiento⁵.

3.4. Motivación

La medida de internamiento debe adoptarse mediante resolución motivada, para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y evitar que la medida tenga carácter arbitrario. En la resolución judicial se deben expresar las razones que se han tenido en cuenta para adoptar el internamiento. Se puede valorar la causa de expulsión o de devolución, la situación legal y personal del extranjero, la mayor o menor probabilidad de su huida, el hecho de que carezca de domicilio o de documentación, la existencia de condena o sanciones administrativas previas, la concurrencia de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes, o cualquier otra circunstancia que el juez estime relevante para adoptar su decisión. La mayoría de las resoluciones de las AP consideran que el internamiento ha cumplido el requisito de motivación⁶.

3.5. Proporcionalidad

El internamiento, como medida restrictiva de la libertad personal, se configura como una medida excepcional y de aplicación restringida, de tal modo que solo ha de adoptarse en tanto en cuanto

4. Véase el Auto de la Audiencia Provincial (AP) de Madrid (Sección 17ª) n.º 1433/2012, de 7 de noviembre.

5. Véase como ejemplo el Auto de la AP Madrid n.º 827/2012, de 8 de octubre (Sección 7ª).

6. Como ejemplo de resolución en la que se aprecia falta de motivación puede verse el Auto de la AP de Madrid (Sección 4ª) n.º 704/2012, de 27 de noviembre, y el Auto de la AP de Barcelona (Sección 3ª) n.º 1157/2012, de 14 de diciembre. En esta última resolución se destaca que el recurrente manifestó que llevaba viviendo en España cinco años y que la Administración no ha practicado ninguna diligencia tendente a refutar dicho extremo.

constituya el único medio razonablemente eficaz para asegurar la efectiva ejecución del acuerdo de expulsión. La decisión debe atender al principio de proporcionalidad, lo que exige ponderar la situación legal y personal del extranjero y la probabilidad de su huida.

El internamiento resulta proporcionado cuando el extranjero está indocumentado y carece de domicilio conocido. Estas circunstancias hacen que exista un temor fundado a que la salida forzosa no pueda ser materialmente ejecutada. La retirada del pasaporte, la presentación periódica o la residencia forzosa no son medidas alternativas adecuadas para garantizar la localización de quienes no disponen siquiera de domicilio o documentación. Puede verse como ejemplo el Auto de la AP de Madrid n.º 523/2012 de 2 de julio (Sección 1ª). El Auto refleja que el extranjero carece de domicilio, porque duerme en un albergue de transeúntes, y que existen dudas sobre su identidad y nacionalidad.

Encontramos un caso más complejo en el Auto de la AP de Madrid n.º 43/2013 de 17 de enero (Sección 30ª). La Audiencia considera que se ha acreditado la necesidad del internamiento. Se valoran diferentes circunstancias: que el internamiento se solicita para ejecutar una orden de expulsión firme, que el extranjero ha hecho caso omiso de anteriores decretos de expulsión y que carece de trabajo estable (se dedica a la venta ambulante en ferias y mercadillos). No se concede relevancia a la alegación del recurrente de que convive con su hermano, porque no figura empadronado en el domicilio.

En el extremo contrario, el internamiento es revocado cuando el recurrente acredita domicilio conocido y arraigo familiar, económico y social en nuestro país. Estas circunstancias aconsejan optar por medidas alternativas menos gravosas. En este sentido, el Auto de la AP de Lleida (Sección 1ª) n.º 19/2013 de 11 de enero valora las siguientes circunstancias: el interesado fue titular de una autorización de residencia de larga duración (cuya renovación le fue denegada en 2011), tiene domicilio fijo y una hija que reside legalmente en el país. Se tiene en cuenta también que sufre una grave enfermedad, por lo que está sujeto a un seguimiento médico exhaustivo y precisa medicación de forma continuada. Puede citarse también como ejemplo de esta línea jurisprudencial el Auto de la AP de Madrid (Sección 16ª) n.º 565/2012 de 6 de julio, en el que se valora que el interesado convive con una pareja estable española con la que ha instado su inscripción en el Registro de Uniones de Hecho. En el caso del Auto de la AP de Madrid (Sección 3ª) n.º 621/2012 de 22 de agosto, sin embargo, se rechaza que exista arraigo, pues aunque el recurrente tiene un hijo nacido en España, no convive con él ni cumple sus obligaciones paternales.

4. LA DENEGACIÓN DE ENTRADA Y EL RETORNO

No hay jurisprudencia novedosa en el período analizado sobre la denegación de entrada y el retorno. Como ya señalamos en ediciones anteriores del *Anuario*, la mayoría de las sentencias analizan la valoración de los datos o circunstancias en que se apoya la resolución de denegación de entrada.

5. LA EXPULSIÓN DEL TERRITORIO ESPAÑOL

5.1. Improcedencia de la expulsión cuando se ha solicitado un permiso que está pendiente de resolución administrativa

La STSJ Madrid n.º 770/2012 de 18 de septiembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) reitera que la Administración no puede expulsar por carecer de la documentación preceptiva a quien ha instado su expedición sin haber resuelto previamente si tiene derecho o no a obtener el permiso de residencia. La Sentencia destaca que el permiso de residencia no puede entenderse denegado, a estos efectos, por silencio administrativo. Esta Sentencia sigue la línea marcada por otras sentencias del mismo Tribunal Superior de Justicia que hemos comentado en números anteriores del *Anuario*.

5.2. Audiencia

Como ya destacamos en las ediciones anteriores de esta publicación, surgen a menudo dudas respecto de la notificación de la propuesta de resolución. El art. 63.2 LO 4/2000 posibilita que el acuerdo de iniciación del procedimiento de expulsión pueda convertirse directamente en propuesta de resolución. Esta posibilidad se da en dos casos: a) cuando el interesado, o su representante, no efectúa alegaciones sobre el acuerdo de iniciación; o b) cuando estas alegaciones no son admitidas, de forma motivada, por improcedentes o innecesarias.

La jurisprudencia ha aceptado que no se notifique la propuesta de resolución, ni se conceda un nuevo trámite de audiencia, cuando no se tengan en cuenta otros hechos, alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. En estas condiciones, el expediente se remite a la autoridad competente para resolver.

Por el contrario, la Administración debe notificar la propuesta de resolución cuando se introduzcan nuevos hechos respecto del acuerdo de iniciación que agraven la sanción. Es lo que sucede,

por ejemplo, en la STSJ Madrid n.º 759/2012 de 13 de septiembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). La Sentencia indica que tanto en la propuesta de resolución como en la resolución definitiva se introduce un hecho nuevo que es precisamente el utilizado por la Administración para justificar la proporcionalidad de la sanción de expulsión. El dato es que en el Registro General de Extranjeros constaba el inicio de un expediente previo de expulsión, que se resolvió definitivamente con una multa pecuniaria. La instrucción de un expediente previo de expulsión es considerada en la resolución administrativa un motivo suficiente para justificar la proporcionalidad de la expulsión.

5.3. Motivación

La STS de 12 marzo de 2013 (Recurso de Casación n.º 343/2011) contiene un *obiter dictum* que incide en la compleja cuestión de la alternativa entre la multa y la expulsión. Se señala que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la Directiva de Retorno refuerza «de modo considerable el deber de los estados de proceder cuanto antes a asegurar la eficacia de los procedimientos de retorno de los extranjeros en situación irregular». El Tribunal Supremo considera que la jurisprudencia comunitaria implica para

los estados miembros «la obligación de llevar a cabo la expulsión, tomando todas las medidas necesarias» (cita las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea [SSTJUE] de 28 de abril de 2011, caso El Dridi, asunto C-61/11; de 6 de diciembre de 2011, caso Achughbabian, asunto C-329/11; y de 6 de diciembre de 2012, caso Md Sagor, asunto C-430/11). El Tribunal Supremo comenta que esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia «posiblemente obligará a modular la interpretación hasta ahora efectuada, y la aplicación de las normas legales que permiten en ciertos supuestos “elegir” entre la expulsión y la multa de los extranjeros en situación irregular».

Este punto de la argumentación de la STS ha encontrado eco rápidamente en dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León⁷. Estas sentencias recogen la alusión del Tribunal Supremo al punto de inflexión en la interpretación de la obligación de motivar la medida de

EL TRIBUNAL SUPREMO AFIRMA QUE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA OBLIGARÁ A MODULAR LA DOCTRINA SOBRE LA ELECCIÓN ENTRE MULTA Y EXPULSIÓN

7. Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia (SSTSJ) de Castilla y León n.º 697/2013 de 26 de abril y n.º 782/2013 de 10 de mayo (en ambos casos dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Valladolid, Sección 3ª).

expulsión frente a la multa, pero no extraen consecuencias para la *ratio decidendi*. El motivo es que los casos analizados son supuestos de aplicación del art. 57.2 LO 4/2000 (condena por delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año) y no del artículo 53.1.a) de la citada Ley (estancia irregular). Las sentencias desestiman la alegación sobre la falta de motivación y de proporcionalidad de la expulsión reiterando que el supuesto previsto en el art. 57.2 LO 4/2000 solo permite «la aplicación de una consecuencia y es la expulsión, sin alternativa alguna»⁸.

Resulta prematuro valorar si la STS de 12 marzo de 2013 marca un punto de inflexión en la jurisprudencia. Recordemos que el Tribunal Supremo ha sostenido que la multa es la «sanción principal» en el caso de la infracción del artículo 53.a) de la Ley de Extranjería. El hecho de encontrarse en España desde hace más de tres meses en situación irregular está castigado, en primer lugar, con la sanción de multa. La expulsión, como sanción más grave y secundaria, requiere una motivación específica, distinta o complementaria de la pura permanencia ilegal. La Administración ha de explicar, si impone la expulsión, cuáles son las razones de proporcionalidad que concurren para la expulsión y prohibición de entrada, al ser más grave que la multa. Sin embargo, se permite completar la motivación con las circunstancias jurídicas o fácticas que se reflejan en el expediente administrativo. Se considera que la expulsión está motivada cuando en el expediente administrativo constan, además de la permanencia ilegal, otros datos negativos sobre la conducta del interesado o sus circunstancias, y esos datos son de tal entidad que, unidos a la permanencia ilegal, justifican la expulsión, aunque no se haga mención de ellos en la resolución sancionadora.

Esta jurisprudencia sigue siendo aplicada en sus estrictos términos por algunos Tribunales Superiores de Justicia. Resulta significativa de esta línea la STSJ Madrid n.º 25/2013 de 11 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), porque resume las circunstancias que en la jurisprudencia del Tribunal Supremo constituyen motivación suficiente para justificar la imposición de la sanción de expulsión, y no la de multa: «estar indocumentado el extranjero y, por tanto, sin acreditar su identificación y filiación (en este sentido, sentencias de 30 de junio de 2006, 1 de octubre de 2006 y 29 de mayo de 2007); haber sido detenido por su participación en un delito, hecho por el que se siguieron diligencias penales en un Juzgado de Instrucción (en este sentido, Sentencia de 19 de diciembre de 2006); carecer de domicilio y de arraigo familiar y estar, además, indocumentado (en este sentido, Sentencia de 28 de febrero de 2007); o, en fin, dictarse con

8. En la STSJ Islas Baleares n.º 276/2013 de 26 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) también se sostiene que no es necesario justificar la ponderación que lleva a expulsar a una persona que ha sido condenada, porque el legislador, en el artículo 57.2 de la Ley Orgánica, no ha establecido alternativa entre multa y expulsión.

carácter previo a la expulsión una orden de salida obligatoria del territorio nacional que tendría que haberse hecho efectiva, sin haber intentado legalizar su situación en España (en este sentido se pronuncia concretamente la Sentencia de 22 de febrero de 2007)».

5.4. *Non bis in idem*

En algunas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia se repite que el supuesto de expulsión del art. 57.2 LO 4/2000 (condena por delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año) no infringe el principio de *non bis in idem*, una cuestión que ya fue resuelta por el Tribunal Constitucional en el ATC 331/1997, de 3 de octubre, y posteriormente en las STC 24/2000, de 31 de enero, y STC 236/2007, de 7 de noviembre⁹.

5.5. Proporcionalidad y concepto de arraigo

La mayoría de las sentencias tienden a identificar el arraigo como circunstancia que puede conllevar la falta de proporcionalidad de la expulsión con la definición normativa del arraigo en relación con la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Para valorar la ausencia de arraigo se toman como referencia los requisitos previstos en el artículo 124 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril¹⁰.

La STSJ Madrid n.º 25/2013 de 11 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) considera que la expulsión es desproporcionada basándose en que el recurrente tiene domicilio conocido, está empadronado desde 2008 y especialmente que convive en España junto con su esposa, residente legal, y con su hija, menor de edad, nacida en España. El motivo de la expulsión era la estancia irregular, sin que constaran otras circunstancias negativas. La Sentencia argumenta que la expulsión perjudicaría gravemente los intereses de una menor de edad, residente y nacida en España, y cercenaría «los principios y derechos tuitivos que, respecto a la familia y la infancia, consagra nuestra Norma Fundamental». La Sentencia afirma que «debe tenerse en cuenta que el derecho a la protección de la vida familiar goza de protección constitucional (ex artículo 18.1 de la Norma Fundamental)». También destaca que este derecho debe ser interpretado «de conformidad con el artículo 8 del Convenio Europeo para Protección de los Derechos Humanos, así como de conformidad con los criterios jurisprudenciales acuñados por el Tribunal Europeo

⁹. SSTSJ Castilla y León n.º 697/2013, de 26 de abril, y n.º 782/2013, de 10 de mayo (en ambos casos dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Valladolid, Sección 3ª). También la STSJ Murcia n.º 447/2013 de 31 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª).

¹⁰. STSJ Castilla y León n.º 697/2013 de 26 de abril (Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

de Derechos Humanos». El Tribunal Superior de Justicia cita las «sentencias de 21 de junio de 1988, caso Barrehab contra Holanda , de 23 de enero de 1991, caso Djeroud contra Francia, de 26 de marzo de 1992, caso Beljoudi contra Francia , de 29 de enero de 1997, caso Bouchelkia contra Francia, o, en fin, de 19 de febrero de 1998, caso Dalia contra Francia». De las anteriores sentencias extrae la idea de que las decisiones en materia de expulsión «deben ser necesarias en una sociedad democrática, justificadas por una necesidad social imperativa y proporcionadas al fin legítimo que se pretende conseguir»¹¹.

La existencia de una efectiva relación paterno-filial es requisito para apreciar arraigo familiar. La STSJ Islas Baleares n.º 276/2013 de 26 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) confirma la expulsión del recurrente, un hombre que había sido condenado por un delito de atentado y que es padre de un menor de edad de nacionalidad española, porque no se ha demostrado la convivencia con el menor ni que sufrague pensión alguna. La Sentencia resta credibilidad al empadronamiento del progenitor en el mismo domicilio que el menor porque es de fecha posterior al inicio del expediente sancionador.

En la STSJ Madrid n.º 947/2012 de 26 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª) se valora que el recurrente, aunque no convive con su hijo, menor de edad, sí colabora a su sostenimiento con una ayuda mensual. La Sentencia es interesante porque este dato positivo permite contrarrestar el dato negativo de la previa imposición de una sanción económica por un delito de hurto.

5.6. Proporcionalidad en caso de existencia de una condena penal

La existencia de una condena penal excluye, en algunas sentencias, la invocación de una situación de arraigo. La STSJ Andalucía n.º 498/2013 de 18 de febrero (Granada, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª) sostiene que «los antecedentes penales son un indicio serio de inadaptación del extranjero a las normas de convivencia pacífica, máxime si, como es el caso, el apelante fue condenado por la comisión de varios delitos a penas privativas de libertad que superaban los tres años, haciendo, de este modo, jurídicamente inviable su remisión condicional, aparte de las connotaciones de razones de orden público que le son consustanciales por representar la conducta del extranjero solicitante una amenaza real, grave y actual para el interés social ante la existencia de las señaladas condenas penales firmes». El recurrente alegaba que llevaba

11. La misma argumentación aparece en la STSJ Madrid n.º 324/2013, de 1 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª).

en España desde el año 2000, período durante el cual residió algunos años legalmente, y que su pareja y los tres hijos que tienen en común se encuentran residiendo legalmente en España.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía cita la STS de 28 de abril de 2011 (Sección 1ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Recurso de Revisión 32/2009). En esta Sentencia, el Tribunal Supremo desestimó un recurso de revisión que se fundamentaba en el artículo 102.1.a) Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (cuando después de pronunciada sentencia firme se recobraren documentos decisivos). El Tribunal Supremo consideró que el documento que el recurrente aportaba, concesión de la libertad condicional y autorización para la realización de actividades laborales por penados extranjeros fuera del recinto penitenciario, no era decisivo para la resolución del proceso judicial sobre la validez de la expulsión. La STSJ de Andalucía reproduce algunos de los fundamentos jurídicos utilizados por la STSJ de Castilla y León que se recurría ante el Tribunal Supremo¹². De esta toma prestada la afirmación de que la situación de arraigo no puede enervar la medida de expulsión impuesta por vía del art. 57.2 LO 4/2000. Se argumenta que la comisión de un delito grave, «que atenta a la salud pública y que lesiona el orden y paz pública, revela que el actor no respeta las normas de convivencia que nos hemos dado, y si no respeta tales normas resulta evidente que no se encuentra arraigado en territorio español». Por eso concluye que «es comprensible que el Estado en situaciones como la de autos, y sin atentar al derecho a la vida familiar, y respetando el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, adopte la medida de expulsión respecto del sujeto que por su comportamiento delictivo ponga en riesgo la protección de la salud, la seguridad y el orden público».

La STSJ Murcia n.º 1013/2012 de 28 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) valora la proporcionalidad de una expulsión dictada al amparo del art. 57.2 LO 4/2000 en un supuesto de hecho muy especial. Considera que es desproporcionada la expulsión de una mujer que había sido condenada a una pena de prisión de cuatro meses como autora de un delito de lesiones, un tipo de delito para el que se establece una pena de entre seis meses y tres años de prisión. La recurrente tenía domicilio fijo y era madre de dos menores nacidos en España (de siete y tres años de edad). La Sentencia argumenta que la expulsión es desproporcionada porque supone el desmembramiento de la unidad familiar. Se añade que la sanción puede producir «un efecto evidentemente no deseado por el ordenamiento jurídico, en cuanto también podría suponer (...) el traslado forzado y la expulsión del sistema educativo de esos niños de tan corta edad». La falta de proporcionalidad de la expulsión constituye una lesión del artículo 25 de la Constitución

12. STSJ Castilla y León n.º 321/2009, de 17 de julio, (Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

española (art. 25 CE) y «debe reputarse contraria a Derecho por quebrantamiento del art. 39 CE que garantiza la protección a la familia y a la infancia».

Resulta especial el caso de los residentes de larga duración. El artículo de la Ley Orgánica establece dos excepciones a la prohibición de expulsar a residentes de larga duración (antes residentes permanentes): los casos en los que la expulsión se basa en la causa prevista en el artículo

EN VARIAS SENTENCIAS SE ANALIZA LA EXPULSIÓN DE RESIDENTES DE LARGA DURACIÓN CONDENADOS PENALMENTE

54.1.a) de la Ley Orgánica (estar implicado en actividades contrarias al orden público) o cuando existe una situación de reincidencia. Algunas SSTSJ añadían una tercera excepción¹³. Se defendía que los supuestos regulados en el art. 57.5 LO 4/2000 tampoco podían ser aplicables cuando el extranjero era expulsado por haber

sido condenado por delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año (art. 57.2 LO 4/2000). Se argumentaba que este supuesto de comisión de delitos constituía una conducta más reprochable que los casos expresamente citados en el artículo 57.5.

La LO 2/2009 modificó el citado 57.5 b) para añadir que, antes de adoptar la decisión de la expulsión de un residente de larga duración, «deberá tomarse en consideración el tiempo de su residencia en España y los vínculos creados, su edad, las consecuencias para el interesado y para los miembros de su familia, y los vínculos con el país al que va a ser expulsado». El motivo del cambio legislativo fue la necesidad de trasponer la Directiva 2003/109/CE, del Consejo Europeo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Una reforma legislativa cuya necesidad puso de manifiesto la condena por incumplimiento dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁴. En algunas sentencias se añade una segunda exigencia que deriva de la Directiva pero que no aparece recogida expresamente en la Ley. Se sostiene que debe interpretarse de acuerdo con la Directiva que únicamente puede expulsarse a un residente de larga duración «cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública»¹⁵.

13. Esta posición todavía aparece en la STSJ Castilla y León n.º 782/2013, de 10 de mayo (Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

14. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala 5ª) de 15 de noviembre de 2007 (Asunto C-59/2007).

15. STSJ Castilla y León n.º 531/2011, de 16 de diciembre (Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Recurso de Apelación n.º 222/2011), y STSJ Cantabria, de 23 de diciembre de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Recurso de Apelación n.º 197/2011). En todas estas sentencias se cita la STC 236/2007, de 7 de noviembre. El Tribunal Constitucional aludió a la Directiva sobre residentes de larga duración, como argumento para explicar que el artículo 57.2 de la Ley Orgánica no era contrario al principio de *non bis in idem*.

La STSJ Castilla y León n.º 468/2012 de 19 de octubre (Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) aplica esta jurisprudencia y rectifica la resolución administrativa y la Sentencia de primera instancia por ausencia de la valoración de las circunstancias personales y de los hechos por los que fue condenado el recurrente¹⁶. Considera que no debió adoptarse la medida de expulsión porque la pena que se impuso en concreto al actor por un delito contra la seguridad vial y otro de atentado fue de seis meses de prisión. Se destaca que la pena ha sido objeto de suspensión. Se argumenta que el legislador contempla la posibilidad de poder renovar la autorización de residencia temporal o la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena a los extranjeros que hayan sido condenados por la comisión de un delito y se encuentren en situación de remisión condicional (art. 31.7.a) LO 4/2000 y artículos 37.3 y 54.9 del Real Decreto 2393/2004). Se razona que si el propio legislador contempla en esos casos la posibilidad de poder renovar tal autorización, no tiene sentido que por aplicación de otros preceptos de la misma Ley se imponga la expulsión automática de un extranjero condenado por un delito doloso a una pena de seis meses de prisión, estando dicha pena suspendida. Se concluye que los hechos delictivos por los que fue condenado el recurrente no suponen una «amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública». De forma complementaria, se destaca la concurrencia de diversas circunstancias sociales, laborales y familiares que excluirían la expulsión en este caso, como la existencia de un hijo menor que es residente legal en España.

5.7. La suspensión cautelar de la expulsión

La ejecución inmediata de la orden de expulsión constituye la regla general. El motivo es que la suspensión de los acuerdos de expulsión es susceptible de causar graves perjuicios al interés general porque puede paralizar la actuación administrativa de control de la inmigración. Sobre la parte que solicita la medida cautelar pesa la carga procesal de aportar elementos de juicio que permitan sustentar la necesidad de la suspensión. Son muy numerosas las sentencias que desestiman el recurso con el argumento de que el recurrente no ha aportado datos fácticos que acrediten de forma mínima el *periculum in mora*, «pese a que, evidentemente, era carga de él mismo hacerlo»¹⁷.

La causa que más frecuentemente se invoca para solicitar la suspensión cautelar es el peligro

¹⁶. En un sentido similar se pronuncian las SSTSJ Castilla y León n.º 434/2012 de 28 septiembre, n.º 446/2012 de 5 octubre y n.º 462/2012 de 15 octubre (todas dictadas por Sala de lo Contencioso-Administrativo, Burgos, Sección 1ª).

¹⁷. Entre otras, puede verse la STSJ Andalucía n.º. 1452/2013, de 22 de abril (Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

de ruptura del arraigo. La STSJ Madrid n.º 303/2012 de 5 de septiembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) señala que el empadronamiento o la obtención de una tarjeta sanitaria no son suficientes para acreditar arraigo, ni siquiera a efectos de conceder la suspensión cautelar. La STSJ Madrid n.º 1039/2012, de 26 diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª) considera que es una circunstancia suficiente para acceder a la suspensión cautelar el hecho de que el recurrente acredite que convive con una hija nacida en España en el año 2007 y con la madre de esta. El argumento de que está justificada la elección de la sanción más grave de expulsión, en vez de la de multa, porque el recurrente incumplió una orden previa de abandonar el territorio nacional (impuesta en un expediente sancionador previo, que se encuentra caducado, y en dos resoluciones denegatorias de solicitudes de autorización de residencia y trabajo) deberá ser analizado cuando el Juzgado resuelva sobre el fondo del asunto discutido, pero no debe servir para denegar la suspensión cautelar.

Algunos Tribunales Superiores de Justicia acceden a la suspensión cautelar de la expulsión sobre la base de la doctrina del *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho en aquellos casos en los que la resolución de expulsión únicamente se fundamenta en la situación de estancia irregular. Se atribuyen al recurso interpuesto muchas probabilidades de prosperar porque existe una reiterada jurisprudencia que anula la orden de expulsión, por falta de motivación, cuando no hay reflejo en la resolución ni en el expediente de otro hecho infractor más que la carencia de permiso de estancia o residencia legal en España¹⁸.

6. LA DEVOLUCIÓN

6.1. Prohibición de entrada del extranjero que pretende entrar ilegalmente en el país

La STS de 12 marzo de 2013 (Recurso de Casación n.º 343/2011) analiza si la regulación que se hace de la devolución en el artículo 23 del Real Decreto 557/2011 es contraria a la LO 4/2000. El aspecto que se cuestiona es el *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción de las resoluciones que ordenan la devolución. La regla es diferente para cada uno de los dos supuestos de devolución que se contemplan en el art. 58. 3 LO 4/2000:

a) devolución de un extranjero que contraviene una prohibición de entrada en España (impuesta como consecuencia de una expulsión previa): el plazo de prescripción, que se fija en

¹⁸. Podemos citar como ejemplo de esta línea jurisprudencial las SSTSJ Madrid n.º 1164/2012, de 19 de julio, y n.º 202/2013, de 20 de febrero (ambas dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª).

cinco años, «no empezará a contar hasta que haya transcurrido el período de prohibición de entrada reiniciado»;

b) devolución de un extranjero que pretende entrar ilegalmente en el país: el plazo de prescripción de dos años «no empezará a contar hasta que haya transcurrido el período de prohibición de entrada determinado en la resolución de devolución».

A juicio de los recurrentes, la devolución de los extranjeros tiene un carácter sancionador, por lo que, dado que la LO 4/2000 no regula el comienzo del plazo de prescripción, deberían aplicarse de forma subsidiaria las normas sobre la prescripción de las sanciones de la Ley 30/1992. Se propugna que se aplique el artículo 132.3 de la Ley 30/1992, de modo que el plazo de prescripción de la devolución comience a correr desde el día siguiente a aquel en que la resolución adquiera firmeza. Los recurrentes concluyen que la disposición reglamentaria sería ilegal por apartarse de la Ley 30/1992.

**EL TRIBUNAL SUPREMO
ANALIZA ASPECTOS
RELEVANTES SOBRE LA
DEVOLUCIÓN EN LA SENTENCIA
DE 12 DE MARZO DE 2013**

La Sentencia rebate la naturaleza sancionadora de la figura de la devolución, contradiciendo el argumento esgrimido por los recurrentes. La devolución del extranjero que fue expulsado y ha vuelto a nuestro país contraviniendo la prohibición de entrada es, para el Tribunal Supremo, «un acto de ejecución material de aquella prohibición y carece de sustantividad sancionadora autónoma». La Sentencia se basa en jurisprudencia previa del mismo Tribunal Supremo. Respecto del segundo supuesto de devolución, la Sentencia sostiene que las órdenes de devolución contra los extranjeros «que pretendan entrar ilegalmente en el país» se aproximan «a las medidas administrativas de rechazo o denegación de entrada que adoptan –pueden adoptar– los funcionarios encargados del control en los puestos fronterizos». Considera que no tienen carácter sancionador y que son «medidas impeditivas de la entrada ilegal en España». El Tribunal Supremo destaca que el carácter no sancionador de las órdenes de devolución ha sido expresamente reconocido en la STC 17/2013, de 31 de enero, y esgrime como argumento a favor de la asimilación de la devolución y del rechazo en frontera el artículo 2 de la Directiva 2008/115/CE (Directiva de Retorno), a tenor del cual se permite a los estados miembros no aplicar las normas de la Directiva «a los nacionales de terceros países a los que se deniegue la entrada con arreglo al artículo 13 del Código de Fronteras Schengen, o que sean detenidos o interceptados por las autoridades competentes con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores terrestres, marítimas

o aéreas de un Estado miembro». La Sentencia concluye que no resultan aplicables al cómputo del plazo de prescripción de la devolución las normas que establece la Ley 30/1992 sobre prescripción de las sanciones, por lo que no existe contradicción entre esta Ley y el Real Decreto 557/2011.

La Sentencia analiza si puede plantear problemas la fijación del *dies a quo* para la prescripción en el caso de la devolución de un extranjero que pretende entrar ilegalmente en el país. Se establecía como *dies a quo* el final del período de prohibición de entrada fijado en la resolución de devolución. El problema surge porque la STC 17/2013, antes citada, afirma que la prohibición de entrada tiene naturaleza sancionadora y ha declarado inconstitucional y nulo el inciso del art. 58.7 LO 4/2000 en el que se preveía que «toda devolución» de un extranjero que pretendiera entrar ilegalmente debía llevar consigo una prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años.

El Tribunal Supremo interpreta, en lo que podría tal vez calificarse como un diálogo entre tribunales, que la STC 17/2013 permite imponer válidamente prohibiciones de entrada en una resolución de devolución si se respetan ciertas garantías de procedimiento. La STS afirma que las órdenes de prohibición de entrada de quienes son objeto de una devolución por pretender entrar de modo ilegal solo resultan inconstitucionales, «pese a lo que pudiera parecer a primera vista», si su adopción no viene precedida del procedimiento adecuado. El Tribunal Supremo insiste en que la STC 17/2013 permite reaccionar frente al intento de entrada ilegal con el retorno del extranjero y también con el establecimiento de una prohibición adicional de entrada, durante un período temporal determinado y con las garantías que sean precisas.

La STS sostiene que la validez del establecimiento de una prohibición de entrada como medida aneja a la devolución viene respaldada por el Derecho de la Unión Europea. El Tribunal Supremo precisa, como cuestión previa, que la Directiva es aplicable a la devolución de los extranjeros que intentan entrar ilegalmente. La Sentencia razona que la LO 2/2009 no ejerció la opción prevista en el artículo 2.2 de la Directiva de Retorno, que permite a los estados miembros optar por no aplicarla a los nacionales de terceros países a quienes se deniegue la entrada con arreglo al artículo 13 del Código de Fronteras Schengen, o que sean detenidos o interceptados por las autoridades competentes con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores. El núcleo central de la argumentación del Tribunal Supremo es que el artículo 11.1 de la Directiva de Retorno permite a los estados adoptar una prohibición de entrada como acompañamiento de las decisiones de retorno. Esta posibilidad se transforma en obligación en dos supuestos: «si la propia obligación de retorno no se ha cumplido» o «si no

se ha concedido un plazo para la salida voluntaria». El Tribunal Supremo rechaza plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como sugería el abogado del Estado, porque considera que la STC 17/2013 no es contraria a la Directiva de Retorno. El Tribunal Supremo afirma que la Directiva «no se opone de modo necesario» a que la prohibición de entrada se adopte «una vez tramitado un determinado tipo de procedimiento administrativo que, sin mengua de su eficacia, respete las garantías a las que se refiere el Tribunal Constitucional en la Sentencia 17/2013». La Sentencia concluye este punto con el siguiente comentario: «no se nos ocultan, en todo caso, las obvias dificultades de coherencia y eficacia de la devolución inmediata con la incoación y tramitación de un procedimiento sancionador».

6.2. Prohibición de entrada del extranjero que contraviene una resolución previa

La STSJ Andalucía n.º 182/2013 de 25 de enero (Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) sostiene que la devolución no es una medida sancionadora ni restrictiva de derechos fundamentales. La define como una medida tendente a restablecer la legalidad alterada, por lo que no es necesaria la tramitación de un expediente que cumpla las exigencias del art. 24 CE, entre las que se encuentra la audiencia previa del interesado. La Sentencia mantiene una posición distinta en lo referente al reinicio del cómputo del plazo de prohibición de entrada contravenida (se refiere al supuesto de devolución por contravención de una prohibición de entrada previa). La Sala juzgadora, invocando su jurisprudencia previa (Sentencia de 26 de febrero de 2010, Apelación n.º 1945/2007), señala que el reinicio del cómputo del plazo de prohibición de entrada tiene carácter punitivo porque «no devuelve las cosas a un status quo anterior a la ilegalidad, sino que va más allá» y tiene una finalidad disuasoria. El reinicio del cómputo del plazo de prohibición de entrada exige que se cumpla el trámite de audiencia.

7. ADVERTENCIA DE SALIDA DEL TERRITORIO ESPAÑOL

La STSJ Madrid n.º 81/2013, de 12 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), afirma que el artículo 158.1 del Real Decreto 2393/2004 habilita a la Administración para advertir a cualquier ciudadano extranjero que se halle irregularmente en España de su obligación de salida obligatoria del país. Aunque la citada norma solo recoge expresamente algunos supuestos (denegación de autorizaciones y similares), también encuentra encaje la resolución administrativa que impone una multa a un extranjero que reside en España sin autorización.

A continuación, la Sentencia interpreta que el plazo de 15 días que fija el artículo 158.2 del Real Decreto 2393/2004 como regla general para la salida obligatoria como consecuencia de la

denegación de solicitudes resulta también aplicable a los demás supuestos en los que se puede establecer una advertencia de salida del territorio español. La Sentencia afirma que el hecho de poseer tarjeta sanitaria o estar empadronado no es una circunstancia excepcional que obligue a ampliar el plazo de salida obligatoria. La Sentencia es útil para interpretar el artículo 24 del vigente Real Decreto 557/2011, porque la redacción del precepto es similar.

La obligación de abandonar el territorio nacional puede ser suspendida cautelarmente. El acto recurrido en la STSJ Castilla y León n.º 570/2012 de 21 de diciembre (Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) era la denegación de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, con la obligación de abandonar el territorio español en el plazo de 15 días. La Sentencia recuerda la jurisprudencia previa del Tribunal Supremo y accede a la suspensión cautelar en lo relativo a la obligación de salida, basándose en que el recurrente acredita «un cierto arraigo laboral». Si se cumplen los requisitos para obtener la autorización de residencia por arraigo laboral es algo que no se puede valorar en el momento de la tutela cautelar y que debe ser examinado en el proceso principal contra la denegación de la autorización administrativa.

Editado por:

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con el patrocinio de:



**Diputació
Barcelona**



IOM • OIM

Con la colaboración de:



**Fundació
ACSAR**

