

***INFORME*** sobre la  
***situación de la integración de los***  
***inmigrantes y refugiados en***  
***España.***  
**2015**

---

Aprobado en Pleno de 19 de enero de 2016



## *Índice*

---



	<b>Página</b>
--	---------------

<b><i>Perspectiva jurídica 2015</i></b>	
<i>El acceso a la nacionalidad española</i>	<b>10</b>
<i>Las paradas por perfil racial de la población</i>	<b>21</b>
<i>La protección internacional</i>	<b>26</b>
<i>Las devoluciones en frontera</i>	<b>41</b>

<b><i>El proceso educativo y formativo de los inmigrantes: contextos, dificultades y realidades de menores y jóvenes</i></b>	
<i>Introducción</i>	<b>54</b>
<i>Fracaso y abandono escolar en el contexto de los flujos migratorios implantados en España, con énfasis en los curso escolares de educación secundaria obligatoria-ESO-</i>	<b>55</b>
<i>El acoso escolar y su incidencia en la inmigración en el territorio español</i>	<b>62</b>
<i>Sin educación no hay integración: la situación de los descendientes de inmigrantes en España en el contexto de su integración como proceso intercultural</i>	<b>71</b>
<i>Dificultades para lograr la homologación de las titulaciones obtenidas en origen de los flujos migratorios residentes en España</i>	<b>78</b>
<i>Conclusiones</i>	<b>82</b>

<b><i>Políticas de Integración, Planes Integrales, Convivencia y Cohesión Social en España</i></b>	
<b><i>Introducción</i></b>	<b>87</b>
<b><i>Situación de los Planes Estatales, Autonómicos y Locales de Integración y Ciudadanía</i></b>	<b>89</b>
<b><i>Análisis del actual contexto socioeconómico y la situación de los procesos de integración, convivencia intercultural y cohesión social</i></b>	<b>102</b>
<b><i>Factores de vulnerabilidad de las personas en situación administrativa irregular en el actual contexto</i></b>	<b>122</b>

<b><i>Empleo, Formación, Mujer e Igualdad</i></b>	
<b><i>Población trabajadora extranjera</i></b>	<b>134</b>
<b><i>Igualdad de trato y de oportunidades</i></b>	<b>153</b>
<b><i>Mujeres extranjeras</i></b>	<b>157</b>
<b><i>Trata de seres humanos</i></b>	<b>168</b>
<b><i>Conclusiones y recomendaciones</i></b>	<b>174</b>



***Perspectiva Jurídica 2015***

---

***Comisión Jurídica y Asuntos Internacionales.***



### 1.- INTRODUCCIÓN.

En el Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España de junio 2014, el Foro abordó la cuestión de la adquisición de la nacionalidad española, habida cuenta de la relevancia cualitativa de esta materia desde el punto de vista de la integración y considerando su relevancia cuantitativa constatada en los últimos años. El Informe puso de manifiesto la existencia de un conjunto de problemas en la gestión de los procedimientos de adquisición de la nacionalidad española, particularmente en el de nacionalidad por residencia, y los perjuicios que dichos problemas estaban generando a los interesados. De forma resumida, se enumeran a continuación:

- *La persistencia de un número elevado de expedientes de solicitud en trámite, muchos de los cuales correspondían a solicitudes presentadas hacía más de cuatro años y que permanecían sin ser resueltas por causas no siempre imputables a los interesados. Y ello a pesar de la puesta en marcha y desarrollo del Plan Intensivo de Tramitación de Expedientes de Nacionalidad (PIN) 2012-13, cuyos resultados podían calificarse, en términos generales, de positivos.*
- *La existencia de un número significativo de denegaciones de nacionalidad por residencia fruto de una aplicación mecánica de los criterios de valoración formulados para el desarrollo del PIN, dando lugar a resoluciones no ajustadas a Derecho, y, en consecuencia, a la interposición de un número importante de recursos de reposición que se acumulaban en la DGRN, sin capacidad para resolverlos en el plazo legal.*
- *La actuación de los Registros Civiles en las diversas fases del procedimiento, que cabía ser calificada de manifiestamente mejorable tanto por la falta de uniformidad en sus prácticas como en la falta de agilidad en sus actuaciones.*

En orden a solventar las deficiencias detectadas, el Informe del Foro proponía:

- *A la DGRN: que agilizará tanto la tramitación de los expedientes en trámite, en particular los más antiguos, como la resolución de los recursos de reposición; así mismo que se tuvieran en cuenta en la valoración de los requisitos de naturalización, tanto en las solicitudes aún en trámite como en los recursos interpuestos, los criterios apuntados en el mismo Informe, así como los expuestos en el informe del Defensor del Pueblo.*
- *Al Gobierno y al Ministerio de Justicia: que se dotara de medios suficientes a los registros civiles para que pudieran hacer frente al volumen de trabajo que el gran número de solicitudes de nacionalidad por residencia comportaba; así mismo, que se adoptaran las medidas necesarias para que los encargados de los Registros Civiles siguieran las instrucciones de la DGRN para la tramitación de los procedimientos.*

En el presente Informe, este Capítulo se centra en la situación actual de la gestión de los expedientes de solicitud de la nacionalidad por residencia, prestando especial atención a las

iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno y por la Administración para su mejora, y valorando su impacto presente y futuro.

## **2.- DATOS ESTADÍSTICOS DE LAS SOLICITUDES DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR RESIDENCIA.**

A petición del Foro, estos son los datos facilitados por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil a fecha 01/12/15 respecto a la situación de los expedientes de solicitud de nacionalidad española por residencia.

<b>Situación</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Concedidos	132.032	130.620	129.347	101.277	28.665
Denegados	19.191	18.816	22.313	27.729	956
Archivados	816	634	776	1.323	665
En trámite	3.565	4.170	6.011	14.284	115.962
<b>Total</b>	<b>155.604</b>	<b>154.240</b>	<b>158.447</b>	<b>144.613</b>	<b>145.588</b>

En cuanto a las **solicitudes presentadas con posterioridad al 1 de enero de 2015**, se indica que ascienden a **140.449**.

De los datos facilitados, el Foro destaca lo siguiente:

- Un número notablemente alto y estable de solicitudes presentadas entre 2010 y 2014, con una ligera tendencia a la baja en los años 2013 y 2014. La falta de datos cerrados del 2015 no permite concluir si esta tendencia a la baja continuará.
- Un número considerable de solicitudes pendientes de resolución: sumando las que se hallan en trámite desde 2010 hasta el 2014 más la presentadas en 2015 hasta la fecha asciende a un total de 284.441 solicitudes sin resolver.
- Un retraso medio de tramitación de los expedientes superior al plazo legal: quedan pendientes de resolución 143.992 solicitudes presentadas hace más de un año, de las cuales casi 28.030 se presentaron hace más de dos años. Y ello sin considerar el retraso acumulado, notable y generalizado, en la tramitación de las solicitudes por parte de los registros civiles.
- Un incremento sensible y progresivo de denegaciones en el trienio 2011-2013 (en el 2011, el 12,1 %; en el 2012, el 14,1 %; y en 2013, el 19,2 %); sin que de los datos, aún parciales, del año 2014 pueda llegarse a conclusión alguna a este respecto.
- Aunque no disponemos de datos estadísticos facilitados por la citada Subdirección General, es conocido también el importante número de recursos de reposición interpuestos

ante la DGRN (en correlación con las denegaciones dictadas) y el extraordinario retraso en su tramitación y resolución (siendo la media muy superior al año).

- Desde el punto de vista de los interesados, el rendimiento que hasta la fecha ha tenido el Acuerdo de encomienda de gestión para la tramitación de los expedientes de 2014, firmado por el Ministerio de Justicia y el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, ha de ser valorado como insuficiente: en nueve meses de aplicación, de las 145.588 solicitudes presentadas todas ellas se han digitalizado, cargado y metadotado; y se ha iniciado la tramitación administrativa de más del 99,5 % de las mismas; y una vez obtenidos los preceptivos informes ya se han resuelto 30.286 (el 20,8 %). A tal Acuerdo dedicaremos más adelante un epígrafe del presente capítulo.

No se nos han facilitado datos desagregados por sexo, nacionalidad de origen y edad de los solicitantes; ni solicitudes por provincias ni CC.AA. La no disponibilidad de datos desagregados impide detectar cuestiones de interés como son desviaciones en los criterios de valoración o dificultades prácticas en el acceso a los Registros, por ejemplo.

### **3.- MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE EL AÑO 2015 PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA PENDIENTES DE RESOLUCIÓN.**

El 26/02/2015 se firmó por parte de Ministerio de Justicia y del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles el Acuerdo de encomienda de gestión para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia (BOE 83, de 07/04/15).

Este Acuerdo tiene carácter excepcional y viene motivado por las mismas razones que dieron lugar al Acuerdo firmado por ambos organismos en junio de 2012 (con adenda de abril de 2013): el mantenimiento de un notable número de solicitudes de nacionalidad española por residencia y la falta de medios y recursos disponibles por el Ministerio de Justicia suponen otra vez un retraso importante en su tramitación y un colapso de la DGRN.

Se trata pues, paradójicamente, de una excepcionalidad reiterada.

No obstante tener su precedente este Acuerdo en el de junio de 2012, no forma parte en esta ocasión de un Plan Intensivo de Tramitación como el que entonces tuvo lugar.

Y, a diferencia del anterior Acuerdo, en este está previsto que la digitalización de los expedientes la lleve a cabo la DGRN y que el precitado Colegio reciba una contraprestación económica de 4 millones de euros.

El hecho de que como consecuencia del PIN 2012-2013, y con la participación del Colegio, se consiguiera tramitar cerca de 500.000 solicitudes de las 570.000 pendientes se ha valorado muy favorablemente para la firma del nuevo Acuerdo.

El Acuerdo de febrero de 2015 tiene por objeto la tramitación por parte del Colegio, y hasta el 31/12/2015, de los expedientes de solicitud de nacionalidad por residencia que hubiesen tenido entrada en la DGRN desde el 01/01/2014 hasta el 31/12/2014, que se

calculaban serían aproximadamente un número cercano a los 150.000. No obstante lo anterior, el Acuerdo contempla: que el Colegio estará obligado a continuar la tramitación de los expedientes en que hubiera habido que subsanar la documentación requerida; y la posibilidad de prórroga del mismo si el desarrollo de las actividades encomendadas lo requieren.

Según los datos estadísticos facilitados por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil a fecha 01/12/15, constatamos que en el año 2014, el amparado por el Acuerdo, en nueve meses de aplicación, de las 145.588 solicitudes presentadas todas ellas se han digitalizado, cargado y metadatado; y se ha iniciado la tramitación administrativa de más del 99,5 % de las mismas; y una vez obtenidos los preceptivos informes ya se han resuelto 30.286 (el 20,8 %).

La conclusión, aunque pueda parecer prematura, es que ni la cifra ni los tiempos de la tramitación amparada en el Acuerdo, a la fecha de hoy, está dando un resultado insuficiente para los interesados.

#### **4.- LOS CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE ADQUISICIÓN DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA.**

*La Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil (BOE 167, de 14/07/2015), contiene una Disposición final séptima referida al procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia.*

Tal previsión normativa no ha merecido el menor comentario en el Preámbulo de la precitada Ley.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2015, el procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia se regirá por lo dispuesto en el CC, por lo previsto en la susodicha Disposición final y en el reglamento que la desarrolle.

Por lo tanto, en principio, no tiene por objeto una modificación del Derecho sustantivo referido a esta vía de adquisición de la nacionalidad española.

El contenido de la esta medida normativa podría esquematizarse como sigue:

- Determinar el carácter electrónico del procedimiento atribuyendo a la DGRN la competencia para su instrucción y tramitación.
- Necesidad de acreditación del cumplimiento del suficiente grado de integración en la sociedad española mediante la superación de dos pruebas diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes (una de conocimiento de la lengua española y otra de conocimiento de la CE y de la realidad social y cultural española), con sus exenciones.
- Imposición del pago de una tasa de 100 € a cargo del interesado por la solicitud de iniciación del procedimiento.
- Necesidad de establecer especialidades procedimentales propias para el personal al servicio de las Fuerzas Armadas.

La entrada en vigor de esta medida normativa se fija para el 15/10/2015 (DF 10ª).

Este Foro no fue consultado con carácter previo sobre el Proyecto de esta Ley “que afecta a una cuestión tan relevante para la integración social de los inmigrantes como lo es la modificación del régimen legal de la nacionalidad española.” (Dictamen del Foro al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, de 13 de julio 2015).

Aunque, como ya se ha apuntado, no haya una mención explícita a los objetivos de la reforma parece claro que hay una razón de orden económico (al imponer una tasa); junto con la voluntad de agilizar el procedimiento, sustrayéndolo de la actividad judicial hasta la fase de jura e inscripción, haciéndolo netamente administrativo en su fase de instrucción; y con de la de objetivar la acreditación del requisito “grado suficiente de integración”. Y todo ello motivado seguramente por los continuos atascos de los procedimientos debido al volumen de solicitudes presentadas en los últimos años y a la ineficiencia de la gestión del procedimiento en parte provocada por la intervención de los jueces encargados de los Registros Civiles y las dificultades para sujetarlos a los criterios de la DGRN con la consiguiente dispersión de la práctica.

***El Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, (BOE 267, de 07/11/2015) aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.***

Sus objetivos son:

En primer lugar, en el contexto de la implementación del nuevo Registro Civil y según estaba previsto en la DA 3ª de la Ley 20/2011, se pretende agilizar el procedimiento, sustrayéndolo de la actividad judicial hasta la fase de jura e inscripción y haciéndolo netamente administrativo en su fase de instrucción.

En segundo lugar, para evitar la inseguridad creada por la práctica dispersa de los denominados exámenes de ciudadanía en las comparecencias antes los Encargados de los Registros Civiles, objetivar la acreditación del requisito “grado suficiente de integración” mediante la superación de prueba objetivas.

En tercer lugar, pero no menos importante, un objetivo de orden económico: en consonancia con lo previsto en la Ley 19/2015, de 13 de julio, el desarrollo de lo regulado en relación con el cobro de las tasas y precios públicos.

La normativa contenida en el RD entró en vigor el día siguiente a su publicación en el BOE, es decir el día 8 de noviembre, y tiene la consideración de regulación específica y preferente respecto a otras normas reglamentarias (particularmente frente a lo previsto en el Reglamento del Registro Civil).

No obstante lo anterior, y en virtud de sendas Disposiciones transitorias, los expedientes se tramitarán y resolverán de conformidad con las normas de procedimiento vigentes en el momento de la solicitud (cfr. DT 1ª) y se contempla también la posibilidad de presentar solicitudes hasta el 30/06/2017: por vía electrónica en la aplicación de la DGRN; a través de los Registros Civiles (el correspondiente al domicilio) –siempre en soporte papel- para su digitalización conforme a lo previsto en la DT 2ª); o a través de los órganos de las Administraciones Públicas conforme a las reglas generales de presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones por parte de los ciudadanos (cfr. DT 2ª). Es decir, a partir del 01/07/2017 ya no se podrán presentar estas solicitudes a través de los Registros Civiles, quedando abiertas sólo las otras dos opciones.

Los principales aspectos que aborda el procedimiento regulado reglamentariamente se refieren a continuación de modo sintético:

- La naturaleza electrónica del procedimiento: se establece que el procedimiento se inicie por el interesado presentado una solicitud por vía electrónica a través de la correspondiente aplicación. Para ello se facilitará a los interesados el acceso a la misma poniendo a disposición de quien lo requiera en las oficinas públicas correspondientes los medios electrónicos necesarios para ello. También, y con tal fin, se firmarán convenios de habilitación para dicha presentación electrónica por profesionales que intervendrán en representación de los interesados y por cuenta de éstos.

Además, y a pesar de la prevalencia que la norma otorga a la vía electrónica, tanto en el período transitorio –hasta el 30/06/2017- como con posterioridad al mismo, el interesado podrá hacer uso de su derecho a presentar su solicitud en soporte papel.

Una vez presentada la solicitud, se dispone que la tramitación administrativa tenga carácter electrónico en todas sus fases, intentando que el Registro Civil –durante el período transitorio- o el órgano administrativo que recoja la solicitud en soporte papel haga la conversión de los documentos a formato electrónico. Y teniendo en cuenta, además, que las comunicaciones telemáticas con los interesados sólo serán factibles si existe deseo expreso de éstos en tal sentido; si no, habrán de hacerse en formato papel.

- Los requisitos documentales de la solicitud: se hace la relación de la documentación necesaria para la solicitud atendiendo a los distintos supuestos (acceso en plazo reducido, solicitantes menores de dieciocho años no emancipados y personas con capacidad modificada judicialmente); se mencionan también aquellos documentos que no es necesario que aporte el interesado en caso de que autorice su consulta al órgano emisor por parte de la DGRN; y, por último, se establece la posibilidad de que se acompañen cuantos documentos e informes considere oportunos.

- Los medios que acreditan el grado suficiente de integración en la sociedad española: se regula básicamente lo atinente a los certificados de conocimiento de la lengua española y el del conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España, habilitando al Instituto Cervantes para el diseño y administración de las pruebas tendentes a su consecución. Se tasan los supuestos de exención de tales certificados: con relación a la lengua (los que tengan una nacionalidad

cuyo idioma oficial sea el español; los que hayan obtenido con anterioridad un diploma de español como lengua extranjera –DELE- mínimo nivel 2, los menores de dieciocho años y las personas con capacidad modificada judicialmente) y con relación a los conocimientos de la CE y socioculturales de España, los dos últimos.

-

- Los informes que han de constar en el expediente: básicamente el ya preexistente del Ministerio del Interior, amén de las verificaciones autorizadas por el interesado y referidas a antecedentes penales en España, superación pruebas de integración, etc.

- Las especialidades del procedimiento referidas al personal al servicio de las Fuerzas Armadas, respecto a presentación, impulso preferente de la tramitación, requerimientos, resolución y exención de nuevo juramento o promesa.

- El plazo para la subsanación y mejora de la solicitud (tres meses desde la notificación del requerimiento); el de resolución y notificación (un año desde la entrada de la solicitud en la DGRN), con los efectos correspondientes a que no se atienda dicho requerimiento (desistimiento) o a que no se dicte resolución expresa (silencio negativo); y el plazo para interponer el recurso de reposición.

- La eficacia de la resolución de concesión queda supeditada al juramento o promesa en plazo, a la correspondiente inscripción en el Registro Civil –en los cinco días siguientes al juramento o promesa- y al mantenimiento del cumplimiento del requisito de la buena conducta cívica hasta el momento de la inscripción. Sobre la adición de esta última condición, el Foro manifestó dudas sobre su legalidad al no estar previsto expresamente en el Código Civil (Informe Foro sobre Proyecto del R.D.); sin embargo, los informes del Consejo de Estado y del Consejo Fiscal-Fiscalía General del Estado a dicho Proyecto, el primero expresamente y el segundo tácitamente, no aceptan dudas sobre su legalidad. En caso de que haya incumplimiento del requisito de buena conducta cívica posterior a la resolución de concesión de la nacionalidad, la DGRN remitirá al Registro Civil la evidencia del mismo, haciendo constar los hechos en los que se basa la declaración de ineficacia del acto de concesión por el órgano decisor competente fundada en razón de orden público y previa audiencia del interesado.

### **Comentarios sobre la reforma aprobada**

*Las dificultades de la puesta en marcha de la reforma:*

Parece más un desiderátum que una auténtica medida que venga a paliar de forma efectiva y rápida los males que aquejan al procedimiento.

La falta de información de la puesta en marcha ha sido evidente y se puede deducir incluso de la cronología de los hechos: la reforma entra en vigor el 15/10/2015, pero el Reglamento no se publica hasta el 07/11/2015; y las primeras pruebas de CCSE se realizan el 29/10/2015.

La posibilidad durante el llamado período transitorio de simultanear tres vías tan dispares de presentación de las solicitudes (a través de los Registros Civiles, de los órganos administrativos y en sede electrónica), teniendo en cuenta además “la brecha digital” del colectivo (evidenciada en el deficiente uso de este tipo de plataformas para los procedimientos de extranjería: Mercurio tiene un rendimiento nimo), hará que al menos en los dos próximos años se hayan presentado un número importante de solicitudes en soporte papel, con lo que la pretendida agilización del procedimiento no será tal porque sustancialmente nada habrá cambiado respecto al día anterior al 15/10/2015.

La falta de medios electrónicos para llevar a cabo la pretendida digitalización del procedimiento es también evidente: la puesta a disposición de los interesados de los medios electrónicos es muy deficiente.

Por ello cabe deducir que se ha producido una precipitación en la puesta en marcha de la reforma que condiciona sus resultados a corto y medio plazo.

#### *El impacto económico para los interesados:*

Se ha pasado de la gratuidad del procedimiento para los interesados a un elevado coste: a los 100 € de la tasa por la presentación de la solicitud hay que añadir en la inmensa mayoría de los supuestos la tasa por los derechos de examen CCSE (85 €) y la del examen DELE exigible (124 €). Si a ello se añaden, no obstante el carácter voluntario de esta intervención, los honorarios de los profesionales a los que se pueda acudir ante un procedimiento de cierta complejidad, el monto total asciende a una cantidad que hace que se produzca una discriminación de hecho por razones económicas ya que habrá personas interesadas que no puedan detraer de sus mermados ingresos lo que cuesta la mera presentación de la solicitud.

#### *La perseguida agilización del procedimiento:*

Al deshacer el hasta ahora carácter mixto (judicial-administrativo) del procedimiento y llevarlo netamente a la órbita administrativa, así como la incorporación al mismo de medios electrónicos, sin duda agilizará su tramitación. No obstante, y a la vista del tiempo medio de resolución de los expedientes en los años previos a la reforma, se ha mantenido el plazo de un año para que la Administración resuelva el expediente desde su recepción por la DGRN y también el silencio negativo. Así planteada la reforma en este aspecto, su alcance se circunscribe a mantener el plazo actual y hacer su cumplimiento real, aunque hubiera sido deseable ir más allá acortando dicho plazo.

#### *Los requisitos documentales:*

Debe valorarse de forma positiva la mención expresa en el Reglamento a cada uno de los documentos que el interesado debe aportar en la solicitud, así como la referencia a aquellos cuya presentación es obvia si se autoriza a la Administración a hacer las verificaciones oportunas, en consonancia con lo propuesto por este Foro en su Dictamen de 13 de julio de 2015 sobre el Proyecto de Real Decreto.

Y ello siempre que se trate de una lista cerrada, sin perjuicio, como es el caso, de que se aporten además cuantos documentos considere oportuno el interesado (no el Juez ni la Administración). Uno de los factores más significativos de la dispersión de la práctica judicial en el procedimiento anterior estaba relacionado con la posibilidad de exigir al interesado la aportación de cualquier otro documento que el Encargado del Registro Civil competente considerara oportuna, posibilidad que suprime el artículo 5 del Reglamento.

*La acreditación del grado suficiente de integración en la sociedad española:*

El Dictamen del Foro sobre el Proyecto del Real Decreto puso de manifiesto serias objeciones a la fórmula prevista para la acreditación de este requisito en la reforma legal ya aprobada.

Esencialmente a este respecto el Foro manifestaba en el precitado Dictamen su acuerdo con la conclusión Quinta del Informe emitido por el CGPJ en el sentido de que debían concretarse las condiciones y criterios sobre la valoración del grado de integración social, y con el Informe del Consejo Fiscal que recordaba que la Jurisprudencia del TS exige una valoración singularizada y casuística de las circunstancias concurrentes para apreciar el suficiente grado de integración y que las pruebas previstas debían tener flexibilidad para permitirlo.

En la misma línea argumental, el Foro indicaba que no parecía oportuna la solución legal de sustituir dicha valoración por una prueba estandarizada y objetiva de conocimiento de la CE y de la realidad social y cultura españolas porque se confundía así un conocimiento teórico con la integración real y no se iba a lograr la ratio legis del requisito normativo, evitar la naturalización de sujetos que no estuvieran integrados socialmente ni pretendieran estarlo, lo que sólo se lograría valorando las conductas incompatibles con nuestros valores constitucionales.

En coherencia con lo expuesto, el Foro abogó por explotar al máximo las exenciones a las pruebas DELE y CCSE previstas en la Ley, aunque por razones de principio de legalidad el Reglamento no haya podido ir más allá. Así, se da la paradoja de que un solicitante mayor de edad que no tenga el español como lengua materna, escolarizado en España desde niño y que haya cursado la ESO, el Bachillerato e incluso una carrera universitaria, debe acreditar haber pasado estas pruebas; y, sin embargo, uno de 17, que pueda acogerse al plazo reducido de dos años y lleve exactamente ese tiempo en nuestro país, no ha de pasarlas, por ser menor de edad y, por tanto, estar exento.

Tampoco parece razonable que se deje en manos del Instituto Cervantes la adopción de decisiones y del procedimiento sobre el desarrollo de las pruebas sin un control efectivo por parte del Ministerio de Justicia.

*La eficacia condicionada de las resoluciones de concesión a que el interesado no cometa actos incompatibles con el requisito de la buena conducta cívica:*

Con independencia de que puedan plantearse dudas sobre su legalidad, dado los términos en que el Código Civil regula la concesión de la nacionalidad por residencia, el procedimiento previsto para estos casos de incumplimiento posterior a la concesión, recogido en el artículo 12.2 del Reglamento, plantea, en la línea expresada por el Dictamen del Consejo de Estado al Proyecto de R.D., diversas dificultades: en primer lugar, no se determina cuál es el órgano decisor competente para declarar la ineficacia de la concesión; y en segundo lugar, no parece suficientemente precisa la referencia a razones de orden público como causa para dejar sin eficacia la concesión.

## **5.- CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

Conforme lo expuesto en este capítulo se concluye que:

- Se sigue constatando un número notablemente alto de expedientes de solicitud de nacionalidad española por residencia pendientes de tramitar y de resolver (más de 284.000), estando el plazo medio de resolución muy por encima el plazo legal al efecto. Particularmente gravosa es la situación de cerca de 13.700 expedientes incoados antes de 31/12/2012.
- Se sigue constatando la existencia de un número notablemente alto de recursos de reposición (como consecuencia del incremento de las denegaciones) cuya tramitación se prolonga de media más allá del año.
- Desde el punto de vista de los interesados, el Acuerdo de encomienda de gestión firmado para la tramitación de las solicitudes presentadas en 2014 no ha dado hasta la fecha el resultado pretendido.
- Las novedades procedimentales introducidas por la Ley 19/2015, de 13 de julio, y el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, comportan un importante impacto económico para los interesados y obligan a una acreditación poco flexible del requisito del grado suficiente de integración, sin que se hayan contemplado algunas exenciones a la fórmula establecida harto razonables.
- La precipitación en la puesta en marcha y la falta de información a los interesados y a los propios funcionarios de la reforma acometida está provocando una notable confusión poco deseable respecto al procedimiento.
- Sin abundar en la duda que puede generar su conformidad con la regulación del Código Civil, la regulación prevista en el art. 12.2 del Reglamento sobre el procedimiento a seguir en los supuestos de realización de actos incompatibles con la buena conducta cívica posteriores a la concesión de la nacionalidad es imprecisa y, por tanto, crea inseguridad jurídica.

### **El Foro por medio de este Informe, propone:**

- Que se adopten de forma urgente cuantas medidas sean oportunas para la agilización efectiva de la tramitación de los expedientes de solicitud de nacionalidad española por residencia que se hallan a la fecha en trámite, particularmente aquellas en las que se ha sobrepasado el plazo legal de resolución y sobre todo las que se incoaron entre los años 2010 - 2013.

- Que, de igual manera, se adopten las medidas necesarias para la más rápida tramitación de los recursos de reposición pendientes de resolver por la DGRN.
- Que se lleven a cabo las actuaciones de todo tipo que sean necesarias para que los interesados y los propios funcionarios tengan la información necesaria sobre el nuevo procedimiento que ha entrado en vigor.
- Que se ponga a disposición de los interesados en las oficinas receptoras los medios materiales previstos en la norma para poder acceder a la presentación electrónica de sus solicitudes.
- Que se aborde una reforma legal que reduzca el impacto económico para los interesados de la presentación de la solicitud, que contemple la posibilidad de acreditar con otros medios de prueba el suficiente grado de integración en la sociedad española y que regule la eficacia condicionada de la concesión.

## ***2. Las paradas por perfil racial de la población.***

---

### **1. INTRODUCCIÓN.**

Los controles de identidad por perfil étnico tienen una importante repercusión en materia de integración de población inmigrante y respeto a Derechos Humanos. Ello determina que este Órgano venga contemplando este tema en sus informes. En este sentido el Informe sobre el estado de situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España publicado por este Foro en 2014 confiaba en que la futura Ley de protección de seguridad ciudadana acabara con este tipo de prácticas de carácter discriminatorio.

En este apartado nos planteamos reflejar cómo se han recogido las diversas peticiones lanzadas por la sociedad civil a este respecto en el texto de la nueva ley, así como señalar aquellos aspectos de mejora que podrían haberse introducido o que deberían ser objeto de un desarrollo normativo o administrativo, así como algunas cuestiones conexas a estos controles.

### **2. ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.**

El 31 de marzo de 2015 se publicaba en el BOE<sup>1</sup> la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana que ha entrado en vigor el 1 de Julio de 2015. Su artículo 16, relativo a la identificación de las personas establece que:

*“Artículo 16. Identificación de personas.*

*1. En el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas, los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de las personas en los siguientes supuestos:*

- a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción.*
- b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito.*

*En estos supuestos, los agentes podrán realizar las comprobaciones necesarias en la vía pública o en el lugar donde se hubiese hecho el requerimiento, incluida la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados.*

---

<sup>1</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3442.pdf>

*En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

*2. Cuando no fuera posible la identificación por cualquier medio, incluida la vía telemática o telefónica, o si la persona se negase a identificarse, los agentes, para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas. La persona a la que se solicite que se identifique será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de dicha solicitud, así como, en su caso, del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales.*

*3. En las dependencias a que se hace referencia en el apartado 2 se llevará un libro-registro en el que sólo se practicarán asientos relacionados con la seguridad ciudadana. Constarán en él las diligencias de identificación practicadas, así como los motivos, circunstancias y duración de las mismas, y sólo podrán ser comunicados sus datos a la autoridad judicial competente y al Ministerio Fiscal. El órgano competente de la Administración remitirá mensualmente al Ministerio Fiscal extracto de las diligencias de identificación con expresión del tiempo utilizado en cada una. Los asientos de este libro registro se cancelarán de oficio a los tres años.*

*4. A las personas desplazadas a dependencias policiales a efectos de identificación, se les deberá expedir a su salida un volante acreditativo del tiempo de permanencia en ellas, la causa y la identidad de los agentes actuantes.*

*5. En los casos de resistencia o negativa a identificarse o a colaborar en las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y, en su caso, en esta Ley*

El 16 de enero, la Dirección General de la Policía emitió la Circular 2/2012. A partir de ella, se introduce la necesidad de fundamentar y motivar las identificaciones. La introducción del artículo 16 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, viene a mejorar la situación dotando de mayor claridad esta práctica objeto de informes tanto de organizaciones y movimientos sociales como de organismos como la Defensoría del Pueblo.

El texto finalmente aprobado es sensiblemente más garantista que el recogido en el Anteproyecto de Ley<sup>2</sup> y que el propio proyecto de ley aprobado en Consejo de Ministros<sup>1</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.juecesdemocracia.es/legislacion/anteproyecto-de-ley-de-seguridad-ciudadana.pdf>

Es positivo por tanto el que se recoja en una ley de Protección de los derechos de todas las personas que viven en el territorio español un llamamiento al estricto respeto a los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencia, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

#### **Apartado 1 del artículo 16.**

Señalar tan solo que es necesario que la actuación de los cuerpos y fuerzas de seguridad se amparen en dos requisitos previos, que soliciten la identificación en el marco de la indagación o prevención de un delito o para la sanción de una infracción penal o administrativa.

Además debe considerarse razonablemente necesario hacerlo.

Pese a estos dos requisitos previos, y la acotación de que la actuación sea razonablemente necesaria pueden suponer una garantía a los derechos de los ciudadanos, el Foro valora que sigue existiendo un amplio margen de indefinición y que por tanto será necesario un control y un seguimiento (así como un registro de actuaciones) de estas acciones de identificación.

Es necesario señalar la enorme dificultad para la sociedad civil de obtener datos sistemáticos, públicos y accesibles sobre este tipo de actuaciones, lo que motiva el que, al menos, exista una alerta sobre ellos como garantía de derechos individuales.

El Foro considera que deberían facilitarse datos públicos, por el Ministerio del Interior, sobre estas actuaciones policiales y lamenta que no se haya incorporado a este trámite de identificación la necesaria justificación con entrega de un volante al ciudadano, tal y como se propuso en su día y como se ha desarrollado ya con éxito en algunos lugares del territorio.

#### **Apartado 2 del artículo 16. Retención con traslado.**

Es necesario recordar con respecto a este párrafo, las dudas sobre su constitucionalidad planteadas tanto por el Consejo Fiscal como por el Consejo General del Poder Judicial y que, al igual que en el apartado anterior observan una utilización desproporcionada de términos jurídicos indeterminados.

No podemos olvidar que el traslado a efectos de identificación supone una privación de libertad pero sin las garantías de una detención. Sin entrar a valorar en este instante la necesidad de garantías jurídicas, que nos parecen imprescindibles, es necesario que el ordenamiento jurídico plantee medidas formales para evitar aplicaciones arbitrarias y que hagan imposible acudir al control judicial para garantizar lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Española.

En todo caso, el Foro recuerda, tal y como se señala en la Instrucción 7/2015 dictada por el Secretario de Estado de Seguridad de 30 de Junio de 2015<sup>3</sup> que para el traslado a efectos de identificación deben cumplirse una serie de requisitos:

- El **agotamiento de todos los medios** (incluidos los telemáticos) en el lugar dónde se realiza la identificación.
- Que se realice **para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción**. En este sentido, es necesario **recordar lo establecido en el apartado 4 que fija la necesaria entrega de un volante acreditativo constando la causa y la identidad de los policías intervinientes**.
- **A los solos efectos de identificación**.
- **Informando de modo comprensible e inmediato** de las razones del traslado.
- El traslado debe hacerse a las **dependencias más cercanas** al lugar de requerimiento y **con capacidad adecuada** para realizar la identificación.
- Inscripción en el **libro registro**.
- **La entrega de un volante acreditativo**.
- Por el **tiempo mínimo imprescindible y por un máximo de 6 horas**.

#### **Apartado 3 del artículo 16. Libro registro de infractores.**

Con respecto al libro registro de diligencias de identificación, señalar que servirá de base al Registro de infractores fijado en el artículo 43 de esta misma norma y del que el Foro no tiene constancia de su creación y publicación en el BOE, ni de su alta en la Agencia Estatal de Protección de datos, siendo éstos requisitos imprescindibles para la garantía de los derechos de los ciudadanos extranjeros.

#### **Apartado 4 del artículo 16.**

El Foro valora de forma positiva, con la salvedad expuesta en el apartado 1, la entrega de este volante, que permitirá un control en la protección de los derechos de los ciudadanos.

La instrucción 7/2015 de 30 de Junio de 2015 dictada por el Secretario de Estado de Seguridad consta de un anexo 2 (que se adjunta al final de este informe) que si bien recoge los elementos del artículo 4 no permite, a juicio de este Foro, un verdadero control de la actuación. Hubiera sido deseable introducir la necesidad de hacer constar las circunstancias reales en las que se produce la identificación y traslado, en lugar de cumplimentar el formulario mediante una “x”.

### **3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

El Foro valora positivamente los avances realizados para evitar que se produzcan los controles de identificación por perfil racial o étnico, avances que no hubieran sido posibles

---

<sup>3</sup> [http://www.icam.es/docs/observatorio/obs\\_30584.pdf](http://www.icam.es/docs/observatorio/obs_30584.pdf)

sin la presión, constatación y denuncia de las organizaciones y movimientos sociales de estas prácticas contrarias a los derechos humanos.

Es necesario además, continuar en la denuncia de aquellos controles que no se ajusten a lo establecido en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana sobre todo en lo que respecta a los ciudadanos extranjeros, mucho más vulnerables a este tipo de prácticas.

En línea con lo previsto en el Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2014, el Foro considera imprescindible la elaboración de un protocolo en la identificación y las acciones encaminadas a aplicativos que posibiliten la auditoría y exploración de las identificaciones hechas como una herramienta de control importante en esta práctica y una garantía de protección de los derechos.

Asimismo, la incorporación expresa en el texto legal de que la identificación guiada por perfil étnico es una práctica discriminatoria y, por tanto prohibida, hubiera supuesto una mayor garantía en su erradicación.

La norma requiere para dotar de legalidad a la identificación, que existan indicios de que se ha podido participar en la comisión de una infracción o que se considere razonablemente necesario para prevenir un delito se viene usando como justificación. Sin embargo, mientras no se establezcan elementos de control que relacionen la petición de identificación con la consecución de este objetivo la garantía legal no será suficiente.

Volante acreditativo de diligencia de identificación.

**ANEXO II**

 <b>MINISTERIO DEL INTERIOR</b>		<b>DIRECCIÓN GENERAL XXXXXXXX/UNIDAD SUPERIOR/UNIDAD ACTUANTE</b>	
<b>VOLANTE ACREDITATIVO DILIGENCIA DE IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>FECHA</b>			<b>Nº Registro Salida</b>
<b>PERSONA IDENTIFICADA</b>			
<b>NOMBRE Y APELLIDOS:</b>			
<b>DNI/NIE/PASAPORTE/DOCUMENTO EQUIVALENTE:</b>			
<b>FECHA NACIMIENTO:</b>			
<small>En correspondencia con lo dispuesto en el artículo 16, apartados 2 y 4 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, por el presente documento se acredita que la persona a cuya identidad se expide ha sido informada de modo inmediato, comprensible y adaptado a sus necesidades de las razones de la previa solicitud de identificación, así como del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales a los solos efectos de identificación. Dicha persona ha sido trasladada a las dependencias policiales más próximas en las que se disponía de los medios adecuados para la realización de la diligencia de identificación por su negativa a identificarse o por ser imposible llevarla a cabo por cualquier medio en el lugar de los hechos.</small>			
<b>MOTIVO DE SU TRASLADO A DEPENDENCIAS POLICIALES (Marcar con una x la circunstancia que corresponda)</b>			
<input type="checkbox"/>	<b>NEGATIVA A IDENTIFICARSE</b>		
<input type="checkbox"/>	<b>CON OBJETO DE:</b>		
<input type="checkbox"/>	<b>PREVENIR LA COMISIÓN DE UN DELITO</b>		
<input type="checkbox"/>	<b>IMPOSIBILIDAD DE REALIZACIÓN EN LUGAR HECHOS</b>		
<input type="checkbox"/>	<b>SANCIONAR UNA INFRACCIÓN</b>		
<b>Numero de Orden Libro Registro Diligencias de identificación:</b>	<b>Hora inicio diligencia</b>	<b>Hora finalización diligencia</b>	<b>Total tiempo permanecido en dependencias policiales</b>
<b>Agentes actuantes:</b>	<b>Firma de la persona identificada. (Si lo desea no es obligatorio ni expresa conformidad.)</b>		
<b>Carnet prof./TIP nº, nº, nº, nº</b>	<small>(Ejemplar para la Unidad/Interesado)</small>		

### ***3. La protección internacional.***

---

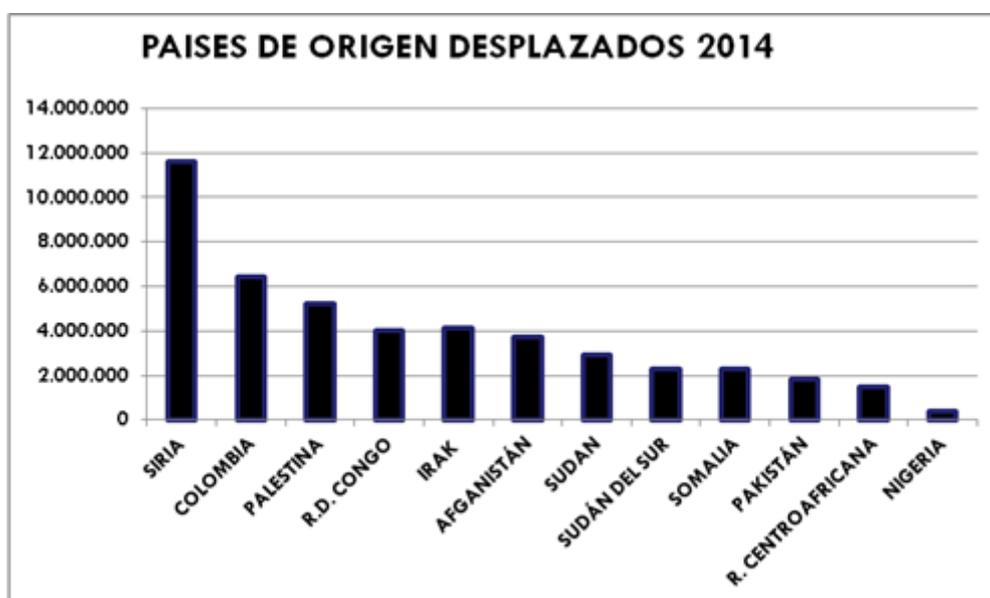
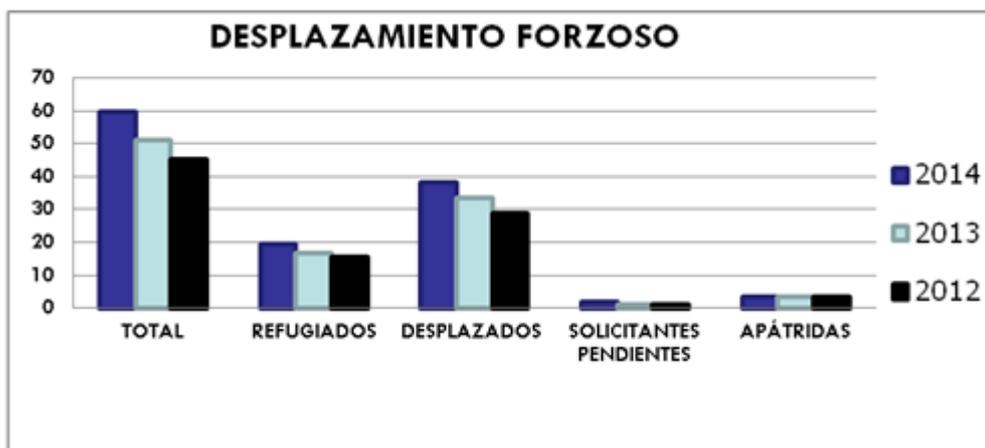
#### **3.1. SITUACIÓN GLOBAL.**

El desplazamiento forzoso global alcanzó durante el año 2.014 niveles sin precedentes, fue el mayor desplazamiento masivo de personas desde la II Guerra Mundial. Al término de 2.014, había 59,5 millones de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo a consecuencia de la persecución, los conflictos, la violencia generalizada o las violaciones de derechos humanos.

El número de desplazados forzosos se ha incrementado en 8,3 millones de personas en un año. Hasta el año 2.011 las cifras de desplazados forzosos oscilaban entre los 38 y los 43 millones de personas, sin embargo en los tres últimos años se han incrementado un 40%. La situación no ha mejorado durante el año 2.015 y en estos momentos no se pueden cuantificar su magnitud por falta de datos estadísticos. Nos encontramos ante un movimiento migratorio motivado por la necesidad de preservar la vida y amparado por instrumentos jurídicos internacionales que exigen garantizar su protección y son de obligado cumplimiento para los estados de acogida.

No son personas que hayan elegido salir de su casa en busca de unas mejores oportunidades. Es la realidad de quienes encontraron la guerra a la puerta de su casa, o han sido víctimas de persecución y han tenido que huir, ven transformadas sus vidas por completo y seguramente para siempre. Personas que han tenido que atravesar un durísimo camino, que han tenido que enfrentarse a realidades horribles, que se han visto obligadas en muchas ocasiones a separarse de sus seres queridos y que han tenido que vivir situaciones traumáticas.

La mayor parte del esfuerzo de acogida se realiza en los países limítrofes, lideran la lista de países receptores Turquía, Pakistán, Líbano, Irán, Etiopía y Jordania, que se corresponden con países limítrofes de conflictos como los que se viven en Siria, Iraq, Afganistán o Somalia. Es paradigmático el caso de Líbano, que acoge ya a más de 1.100.000 refugiados de la guerra de Siria, que suponen ya el 25% de su población. El 70% de ellos viven por debajo del umbral de la pobreza.



Este incremento del desplazamiento forzado se debe a la falta de solución para los conflictos existentes en Afganistán, la República Democrática del Congo, Somalia y la República Árabe Siria y al surgimiento de nuevos conflictos en República Centroafricana, Sudán del Sur, Ucrania e Irak.

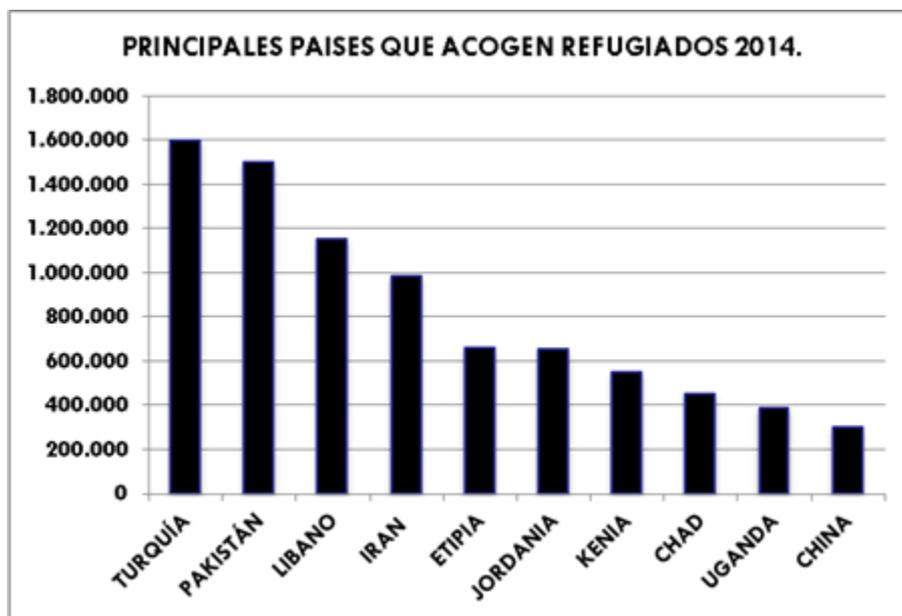
Durante el año 2014 la República Árabe de Siria se ha convertido en el primer país de origen de personas que sufren desplazamiento forzado. 7,6 millones de sirios estaban desplazados internamente y 3,9 millones acogidos como refugiados en 107 países. Los principales países que están acogiendo a estos refugiados son Turquía (1.500.000), Líbano (1.150.000), Jordania (623.000), Irak (234.200) y Egipto (138.400). 175.000 se encontraban presentado solicitudes de Protección Internacional, principalmente en Europa.

Afganistán es el segundo país cuyos nacionales estaban reconocidos como refugiados durante el año 2014 con 2.600.000 personas. Los principales países que les acogen son Pakistán 1.500.000 y la República Islámica de Irán con 950.000. Entre los dos países albergan el 95% de los refugiados afganos del mundo.

Ucrania fue el primer país cuyos nacionales presentaron el mayor número de solicitudes de protección internacional durante el año 2014 con 800.000 solicitudes.

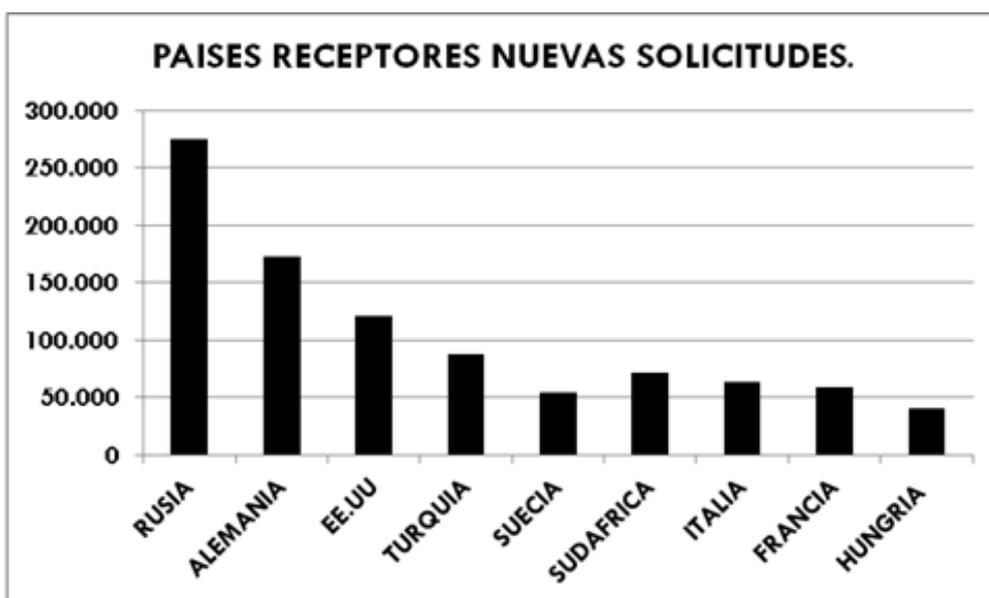
En el caso de la República Centroafricana 159.100 personas obtuvieron el estatuto de refugiado durante el año 2014. 116.600 fueron reconocidos en Camerún, 19.500 en la R.D. del Congo, 14.200 en Chad y 11.300 en Congo Brazzaville.

En el caso de Sudán del Sur el número de refugiados aumentó en 501.800, principalmente acogidos en Etiopía (251.800), Uganda (157.000), Sudán (115.500) y Kenia (89.200).



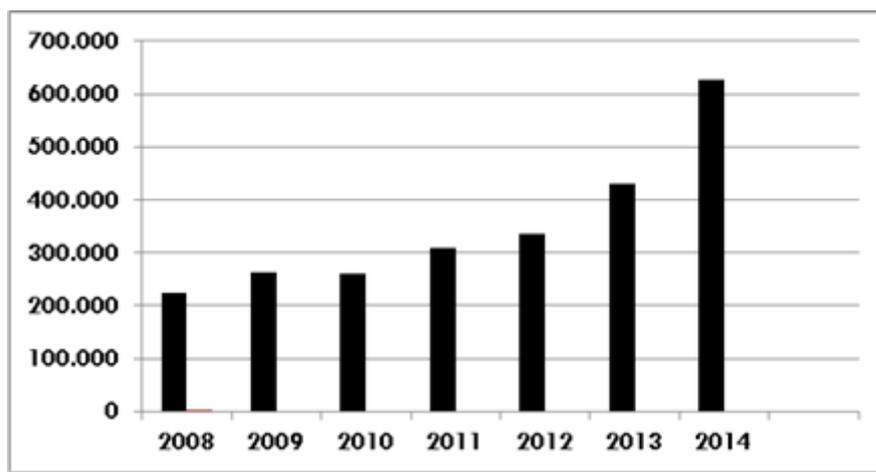
En 2014 se presentaron 1.660.000 nuevas solicitudes de protección internacional, de las cuales 1.470.000 se presentaron en primera instancia y 189.000 en segunda instancia o a través de recursos judiciales.

Durante el año se resolvieron 1.054.800 solicitudes de las cuales 278.000 obtuvieron el Estatuto de refugiado, 337.000 obtuvieron el Estatuto de Protección Subsidiaria y 430.800 fueron denegadas. El 59% de las solicitudes obtuvieron el reconocimiento de alguna de las formas de Protección Internacional, el 27% la concesión del Estatuto de Refugiado y el 32% la concesión de la Protección Subsidiaria.



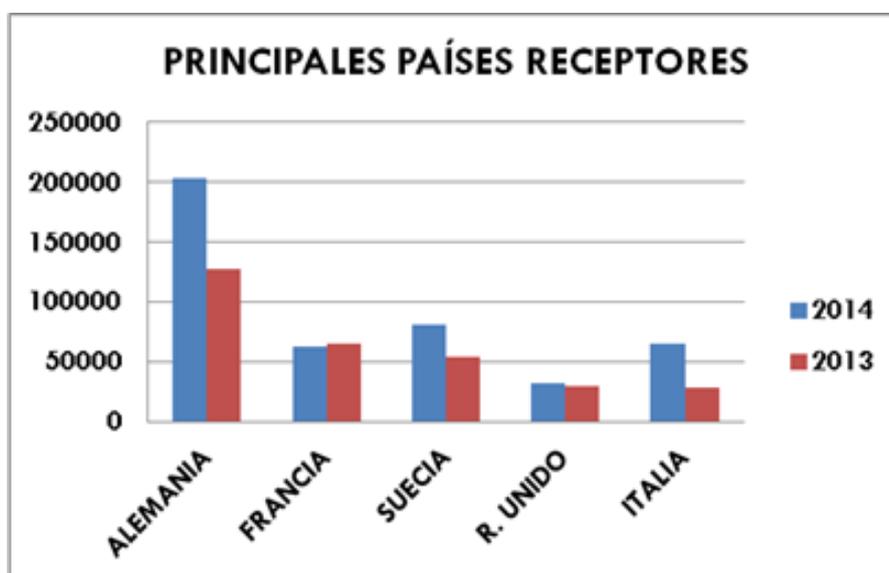
### 3.2. ÁMBITO COMUNITARIO.

Durante el año 2.014 se formalizaron 626.960 solicitudes de Protección Internacional en la Unión Europea lo que supone un notable aumento frente a las 434.160 solicitudes de Protección Internacional presentadas en el año 2.013 y las 332.000 solicitudes del año 2.012. Se triplicó el número de solicitudes respecto a las presentadas en el año 2008.

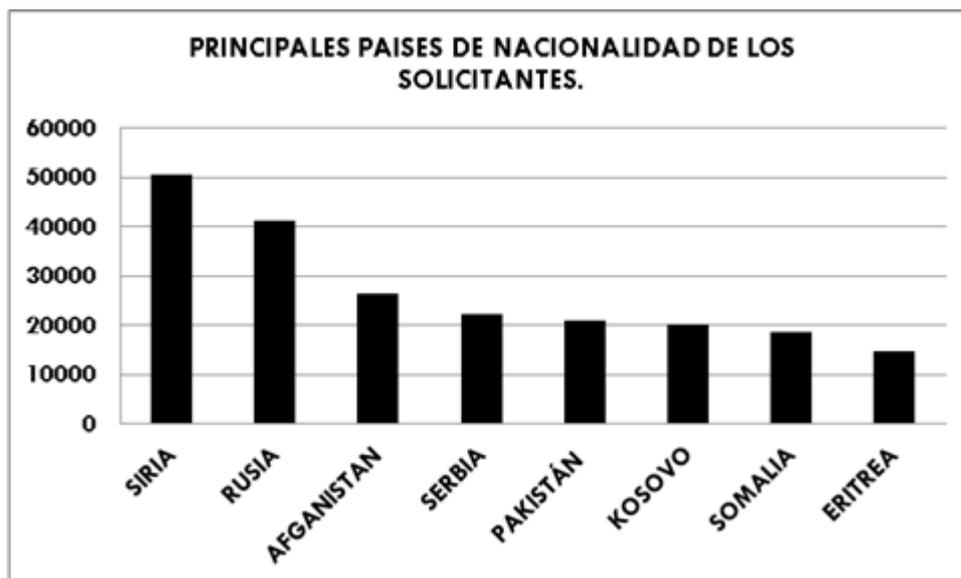


Los países que recibieron un mayor número de solicitudes fueron Alemania (202.815), Suecia (81.325), Italia (64.625) Francia (60.000), Reino Unido (28.200) y Bélgica (28.100). Durante el año 2013 fueron Alemania (126.705), Francia (64.760), Suecia (54.270), Reino Unido (29.875) e Italia (27.930).

Durante el año 2012 fueron Alemania (77.500), Francia (60.000), Suecia (43.900), Reino Unido (28.200) y Bélgica (28.1000). Como se depende de los datos durante los tres últimos años se han mantenido los mismos países como máximos receptores de solicitudes de protección internacional con Alemania como principal país y alternándose el resto de los países en los siguientes puestos.



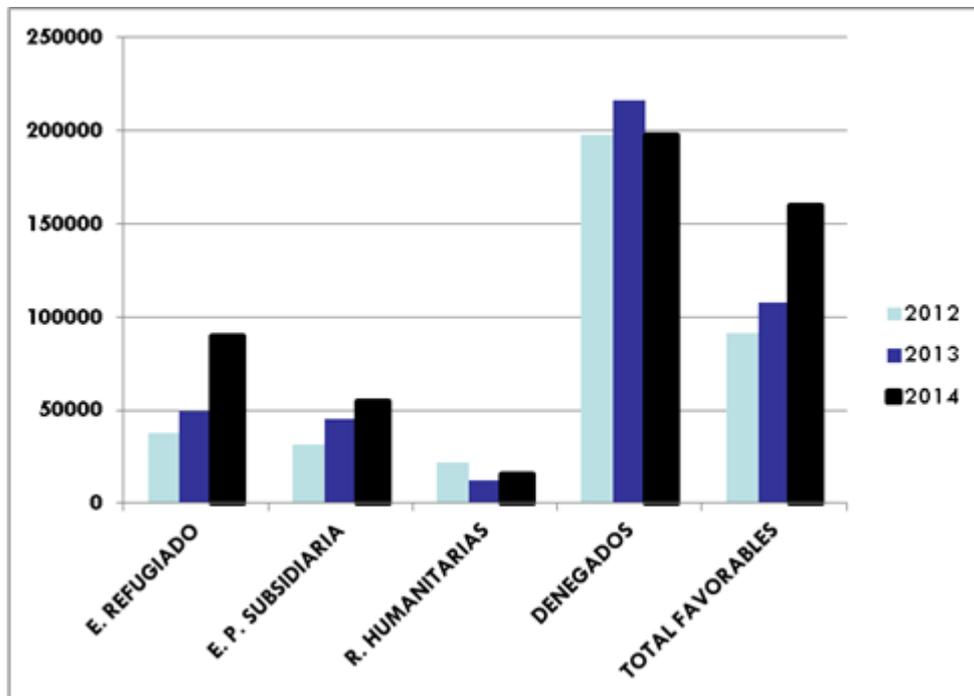
Durante el año 2.014 las principales nacionalidades de los solicitantes han sido: Siria 122.790 (20%), Afganistán 41.305 (7%), Kosovo 37.875 (6%), Eritrea 36.990 (6%), Serbia 30.810 (5%). Estas cinco nacionalidades han presentado el 43% de las solicitudes formalizadas en la UE. Durante el año 2.013 las principales nacionalidades de los solicitantes han sido: Siria 50.470 (12%), Rusia 41.470 (10%), Afganistán 26.290 (6%), Serbia 22.380 (5%) y Pakistán 20.885 (5%). Durante el año 2.012 fueron Afganistán 26.250 (8%), Siria 23510 (7%), Rusia 23.360 (7%), Pakistán 19290(6%) y Serbia 18900(6%).



En lo que respecta a la edad de los solicitantes durante el año 2.014 el 18,8 % estaba entre 0 y 13 años, el 6,7% entre 14 y 17 años, el 53,7% entre 18 y 34 años el 19,9% entre 35 y 64 años y el 0,8% entre 65 y 74 años. Durante el año 2013 el 19,6% estaba entre 0 y 13 años el 5,9% entre 14 y 17 años, el 50,4% entre 18 y 34 años, el 19,5% entre 35 y 64 años y el 0,8% era mayor de 65 años. En lo que respecta al género de los solicitantes, una de cada tres solicitudes fue presentada por mujeres.

En la UE durante el año 2.014 se han resuelto en primera instancia 359.795 solicitudes de protección internacional. A 89.815 personas se les ha concedido el Estatuto de refugiado, 55.810 personas han obtenido el estatuto de protección subsidiaria, 17.145 han obtenido la autorización de residencia por razones humanitarias y 197.015 personas han visto denegada su solicitud. Ha obtenido protección por tanto el 45% de las personas que han visto resuelta su solicitud. Durante el año 2013 se resolvieron 326.310 solicitudes de protección internacional, 112.730 personas obtuvieron una respuesta positiva a su solicitud: 49.510 obtuvieron el estatuto de refugiado, 45.540 obtuvieron el estatuto de protección subsidiaria y 17.685 obtuvieron la autorización de permanencia por razones humanitarias. 213.580 vieron denegada su solicitud. Obtuvieron protección por tanto el 34,54%.

Por lo tanto en el último año ha aumentado un 10% el número de personas que han obtenido alguna de las formas de protección siendo destacable especialmente el aumento del número de Estatutos de Refugiado concedidos, cuya cifra ha aumentado un 50% con respecto al año 2.013.



Los países cuyos nacionales han obtenido mayor número de decisiones positivas han sido Siria (69.815), Eritrea (14.170), Afganistán (11.175), Palestina (7.920), Irak (7.495), Somalia (6.430) y Pakistán (4.240).

Analizando los porcentajes de concesión, los sirios han obtenido un resultado positivo en el 95% de las solicitudes, los afganos un 89%, los palestinos un 88%, los iraquíes 71%, los somalíes un 68% y los iraníes un 60%.

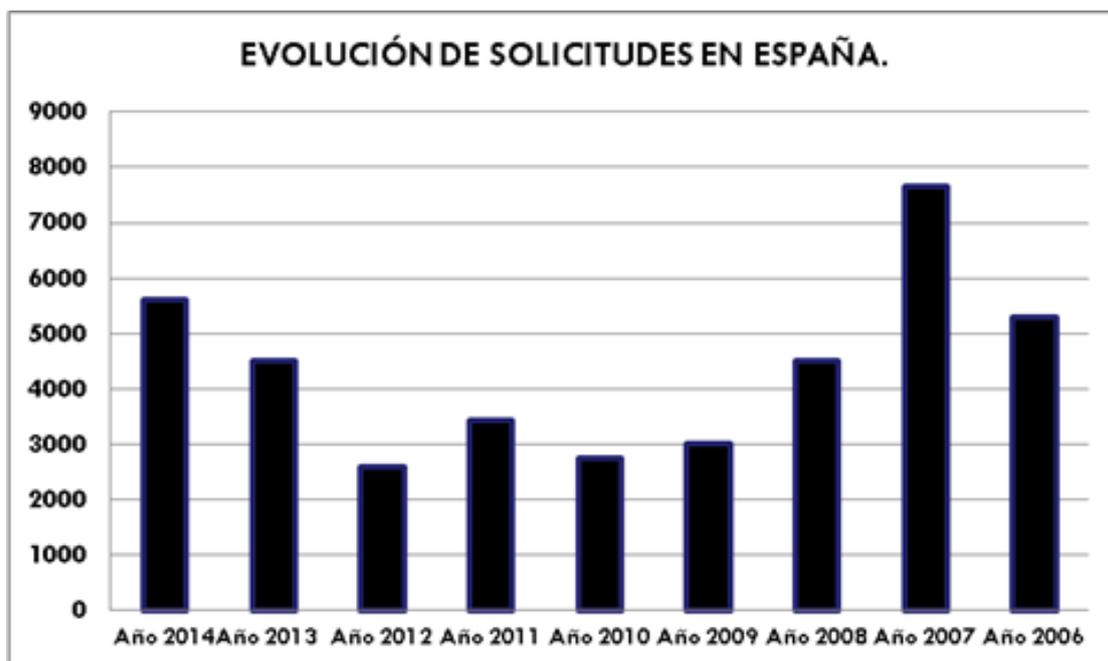
En lo referente al número de Estatutos de Refugiado concedidos, los principales países cuyos nacionales lo han obtenido han sido Siria (35.760), Eritrea (9.675), Irak (4.980), Afganistán (4.970), Irán (4.730) y Rusia (2.275).

En lo relativo al número de Estatutos de Protección Subsidiaria, los principales países cuyos nacionales lo han obtenido han sido Siria (29.575), Palestina (4.355), Eritrea (4.275), Afganistán (4.235), Somalia (3.340) e Irak (1960).

En lo que respecta a las autorizaciones de residencia por razones humanitarias, los principales países cuyos nacionales han obtenido este tipo de resolución han sido Afganistán (1.970), Mali (1685), Nigeria (1.480), Pakistán (1.200), Gambia (1.080), Somalia (1.075).

En cuanto a los países cuyos nacionales han visto denegada su solicitud los principales son Serbia (21.685), Kosovo (12.315), Albania (12.305), Pakistán (11.570), Rusia (9.295) y Macedonia (8.115).

### 3.3. AMBITO NACIONAL.



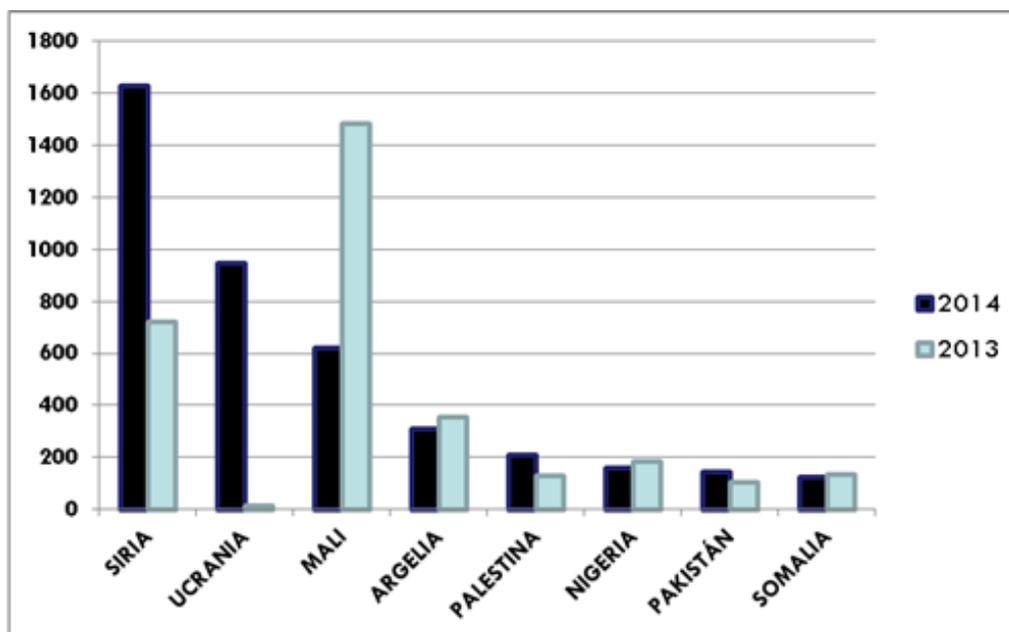
España recibió en el año 2014 sólo el 0,95% de las personas que solicitaron asilo en la UE. Un año más, el número de personas que lograron solicitar asilo en España fue muy reducido: apenas 5.947, el 0,95% del total de los 28 países que integran la Unión Europea. Siria y Ucrania fueron los países de origen con un mayor número de solicitantes de asilo, con 1.679 y 946 respectivamente. En el caso de Siria, esta cifra duplicó de largo la de 2013 (725).

En el de Ucrania, la guerra civil que estalló el pasado año explica que por primera vez un número considerable de personas naturales de este país haya pedido protección internacional en España. Como ya sucedió en años anteriores con las personas originarias de Costa de Marfil o Malí, la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) manejó el mal llamado “criterio de prudencia” al abordar estas solicitudes, ya que aplazó la toma de decisiones hasta comprobar la evolución del conflicto, una opción que desnaturaliza el propio procedimiento.

Por provincias, Madrid fue la que atendió a un mayor número de solicitantes (1.861), seguida de Barcelona, Melilla, Valencia y Ceuta. El notable incremento de Melilla (de las 41 de 2013 a 539 en 2014) obedece en gran parte por la apertura de una oficina de asilo en el puesto fronterizo de Beni-Enzar en noviembre de 2.014. Esto también explica que casi se triplicó el número de personas que pudo solicitar asilo en un puesto fronterizo (de 381 en 2013 a 1.033). En los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), formalizaron su petición 587 personas; 3.961 lo hicieron en territorio nacional y, finalmente, 314 demandaron la extensión familiar del asilo a través de las embajadas españolas.

En 2.014, de nuevo solo una pequeña parte de las personas que se encontraban los CIES, el 8%, presentó una solicitud de protección internacional. En algunos de los siete CIE persisten prácticas que dificultan el acceso al derecho de asilo. Y lo mismo sucedió con los polizones que llegaron a los puertos españoles: solo cinco pudieron pedir protección internacional y con grandes dificultades.

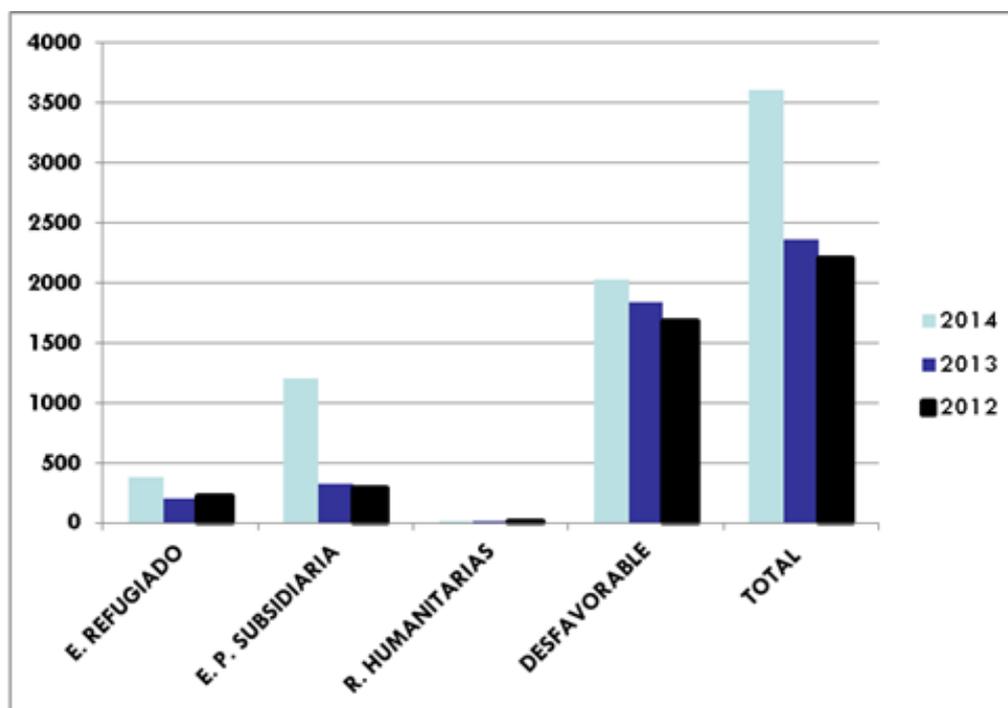
Entre los principales países cuyos nacionales solicitaron protección internacional en España en el año 2.014 destacan Siria (1.680), Ucrania (946), Mali (620), Argelia (309), Palestina (209). Durante el año 2.013 fueron Mali (1470), Siria (725), Argelia (350), Nigeria (180) Somalia (130). Durante el año 2.012 fueron Siria (255), Nigeria (204), Argelia (202), Camerún (121), Costa de Marfil (106).



Durante el años 2014 se han elevado a la CIAR 3.620 solicitudes de protección internacional, 385 obtuvieron el Estatuto de Refugiado (10,63%), 1.200 el Estatuto de Protección subsidiaria (33,14%), y 2035 fueron denegadas, archivadas o devueltas (66%). Han obtenido por tanto protección el 44% de las solicitudes.

Durante el año 2.013 se han elevado a la CIAR 2.365 solicitudes. 205 solicitudes han obtenido el Estatuto de Refugiado (8,66%), 325 han obtenido el estatuto de Protección Subsidiaria (13,74), 5 han obtenida la autorización de residencia por razones humanitarias (0,21%) y 1.835 han visto denegada su solicitud (77,58%). Han obtenido por tanto protección el 22,61% de las solicitudes.

De las 2.202 solicitudes que se presentaron a la CIAR en el año 2.012: 220 obtuvieron el Estatuto de Refugiado (10%), 289 el Estatuto de Protección subsidiaria (13,12%), 13 la autorización de Permanencia por Razones Humanitarias (0,59%) y 1.680 fueron denegadas, archivadas o devueltas (76,21%). Han obtenido por tanto protección el 23,79% de las solicitudes.



El porcentaje de resoluciones favorables se ha duplicado respecto a los dos años anteriores equiparándose al porcentaje de resoluciones favorables concedidas a nivel de la UE, aunque ambos quedan todavía lejos del 60% de resoluciones favorables que se producen a nivel mundial. El aumento de solicitudes favorables ha venido producido por el incremento en las concesiones de estatutos de Protección Subsidiaria, que ha pasado del 13,74% al 33,14%. Sin embargo en lo que respecta al porcentaje de concesión del Estatuto de Refugiado este sigue siendo mucho menor que en la UE, un 10,63% frente a un 24,96%.

Durante el año 2.014 los principales países cuyos nacionales han obtenido el Estatuto de Refugiado son Siria (122), Palestina (68), Pakistán (48), Afganistán (22), Rusia (22) e Irán (17). Durante el año 2.013 fueron Palestina (63), Pakistán (60), Rusia (7), Irán (7) y Eritrea (6).

En lo que respecta a las principales nacionalidades que han obtenido el Estatuto de Protección subsidiaria, durante el año 2.014 han sido, Siria (1.040), Palestina (10), Afganistán (10), Cuba (9), Pakistán (5) y Sri Lanka (5). Durante el año 2.013 fueron Siria (146), Somalia (85), Afganistán (22), Sri Lanka (14) y Costa de Marfil (12).

### **3.4. PRINCIPALES CARENCIAS Y PROPUESTAS DE MEJORA.**

Hasta el año 2.009 la protección internacional se regulaba a través de la Ley 5/1.984 reguladora del derecho de asilo, modificada por la Ley 9/1.994 y su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 203/1.995, de 10 de febrero. El 30 de octubre de 2.009 el Congreso de los Diputados aprobó la Ley 12/2.009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Su entrada en vigor supuso la derogación de la Ley 5/1.984 reguladora del derecho de asilo y de todas aquellas disposiciones de su Reglamento de desarrollo que fueran incompatibles con su contenido.

La reforma operada en la normativa no supuso una mera modificación de la normativa existente como ocurrió en el año 1.994 sino que fue necesario aprobar una nueva Ley que regulase cuestiones que en la actualidad son esenciales en el ámbito de la protección internacional e introdujese la normativa europea aprobada con la finalidad de cumplir los objetivos marcados en la Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo<sup>37</sup>.

La disposición adicional tercera de la Ley 12/2.009 otorgaba al Gobierno un plazo de seis meses para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exigiera el desarrollo de la Ley. Este mandato no suponía una mera reforma del R.D. 203/1.995 sino la necesidad de elaborar un nuevo Reglamento de desarrollo ya que Ley 12/2.009 introduce novedades sustanciales en el procedimiento de protección internacional cuya aplicación se deja expresamente para un posterior desarrollo reglamentario.

Uno de los supuestos que está pendiente de desarrollo reglamentario es la posibilidad de solicitar Protección Internacional en Embajadas y Consulados. El artículo 38 de la Ley 12/2009 establece que con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en el que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del solicitante de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud de protección internacional. Sin embargo, el texto legal no regula de forma expresa las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos, estableciendo que se determinarán en un posterior desarrollo reglamentario. Para que esta figura sea efectiva es necesario que el Reglamento desarrolle las condiciones de acceso y el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado máxime teniendo en cuenta las crecientes dificultades que encuentran los solicitantes de protección internacional para llegar a España y tener acceso al procedimiento.

Otro de los supuestos que está pendiente de desarrollo reglamentario es el recogido en el artículo 41 de la Ley que establece que las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrán optar por reagrupar a los familiares recogidos en el artículo

40 sin solicitar la extensión del estatuto de que disfruten, estableciendo que este procedimiento será preceptivo cuando los beneficiarios sean de nacionalidad distinta a la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria.

La falta de desarrollo reglamentario está produciendo problemas para su aplicación, situación especialmente grave en el caso de los refugiados y beneficiarios de protección internacional cuyos familiares poseen distinta nacionalidad.

También se encuentra pendiente de desarrollo reglamentario la valoración que se realizará dentro del procedimiento de concesión de la protección internacional de la situación específica de solicitantes o beneficiarios de protección internacional en situación de vulnerabilidad tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

Dada su situación de especial vulnerabilidad es necesario que el reglamento determine qué medidas será necesario tomar para que puedan tener un tratamiento diferenciado que permita una adecuada valoración de su solicitud.

En lo que respecta a la calidad del procedimiento el ACNUR tiene un papel en la supervisión de la Ley de Asilo española, dentro de la cual actúa como una "garantía del correcto funcionamiento del sistema" (exposición de motivos de la Ley de asilo). Las autoridades creen que, con base en la participación del ACNUR, el nivel de calidad del procedimiento está garantizada. Sin embargo, en la práctica, esto no es la razón principal de la función del ACNUR, y la calidad del procedimiento debe ser responsabilidad de las autoridades de asilo. Las autoridades de asilo afirman que el nivel de acuerdo con el ACNUR es muy alta (alrededor del 95%), mientras que según el ACNUR hay un elevado número de casos, principalmente en la fase de elegibilidad en los que su opinión no es considerada por las autoridades. Se siguen detectando incidencias en relación a de calidad del procedimiento así como a la duración de los procedimientos, la falta de entrevistas en profundidad, y la calidad de las evaluaciones de credibilidad. A su vez, algunas nacionalidades sufren retrasos injustificados en la resolución de la documentación, como es el caso de Malí y Ucrania.

Por su parte, y con respecto a la situación de los solicitantes de protección internacional en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, diferentes hechos ocurrieron en 2.014 en comparación con años anteriores que son importantes destacar. En 2.014 el ACNUR reforzó su presencia en ambas ciudades. El terreno del equipo contribuye a la labor general de la Delegación del ACNUR en España para apoyar a las autoridades y la sociedad civil en el campo de la identificación, derivación y protección de las personas necesitadas de protección internacional.

En octubre de 2.014, el Ministerio del Interior anunció la apertura de la oficina de protección internacional en la frontera de Beni-Enzar en Melilla. Sin embargo, esta ruta de acceso al procedimiento de frontera está siendo utilizada casi exclusivamente por personas

de origen sirio, teniendo que destacar la ausencia de solicitudes de población subsahariana. Pese a ello, se están registrando otras nacionalidades de solicitantes en el puesto fronterizo de Beni-Enzar (**ANEXO I**) y se están tramitando todas las solicitudes. Es innegable que la situación actual en Siria condiciona el número de solicitudes de nacionales de este país en Melilla. En cualquier caso, la apertura de las oficinas de protección internacional ha ayudado en gran medida a mejorar el acceso al procedimiento. En 2.014, 404 personas de nacionalidad siria formularon solicitud de protección internacional en la frontera. El número de solicitudes de protección internacional en Melilla aumentó a 539, en comparación con las 41 de 2.013. Cabe señalar que desde mediados de 2.014 un cambio de tendencia comenzó y se permitió por las autoridades españolas el traslado a la península de los solicitantes de asilo.

A su vez, es importante tener en cuenta que desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo en 2.009, una solicitud de protección internacional instruida según el procedimiento en frontera, o en un Centro de internamiento de extranjeros, tiene muchísimas más posibilidades de ser inadmitida a trámite o directamente denegada que otra presentada dentro del territorio nacional. La admisión a trámite en el procedimiento en frontera se concentró en las personas originarias de determinados países (Siria, Palestina, Irak, Irán o República Centroafricana), con porcentajes próximos al 100%. En cambio, para la mayor parte de nacionalidades apenas alcanzó el 10%. Además, por los plazos tan reducidos de la admisión a trámite en el procedimiento en frontera y la rapidez en la ejecución de la devolución a su país de procedencia en el caso de que la petición de asilo sea rechazada, existen grandes dificultades para que las personas solicitantes de protección internacional tengan una tutela judicial efectiva. La presentación de un recurso contra la inadmisión o la denegación de la solicitud en frontera no tienen un efecto suspensivo de la devolución, sino que para ello la persona afectada debe interponer también una medida cautelarísima, que en la mayor parte de los casos es denegada.

Por su parte, aumentó la concesión de protección internacional debido a las solicitudes de personas sirias. En 2.014 España otorgó protección internacional a 1.585 personas, la cifra más elevada registrada hasta el momento. Un total de 384 personas obtuvieron el estatuto de refugiado; 1.199 lograron la protección subsidiaria y dos nacionales de Argelia lograron la autorización de permanencia por razones humanitarias. La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) rechazó la petición de protección internacional de 2.029 personas, el 56,1% del total. Estas cifras están claramente condicionadas por las decisiones sobre los expedientes de personas procedentes de Siria: de allí procedían 122 de las 384 personas que lograron el estatuto y 1.040 de las 1.199 que consiguieron la protección subsidiaria. En cambio, solo se concedió el estatuto de refugiado a 35 personas originarias de África. Asimismo, 377 personas lograron el reconocimiento de la condición de apátridas, procedentes principalmente del Sáhara Occidental.

Por otro lado, a pesar de los avances en la jurisprudencia europea en 2.014, los tribunales españoles insistieron en su tradicional conformidad con las resoluciones de asilo del Ministerio del Interior: tan solo una sentencia corrigió la denegación de la protección internacional.

En cambio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 22 de abril de 2014, dictó una histórica sentencia que condenó a España por vulnerar el artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, ante la falta de un recurso efectivo con carácter suspensivo. Este fallo judicial se produjo tras la interposición de recurso contra la devolución de personas de origen saharauí a quienes se les habían denegado sus solicitudes de protección internacional a pesar de contar con informe favorable de ACNUR.

Por último, en 2014 hubo algunos avances en el tratamiento de las solicitudes de asilo presentadas por personas víctimas de trata, como la activación sistemática del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos. Sin embargo, también persistieron algunas de las deficiencias ya detectadas en años anteriores, como los diferentes criterios que se manejan en los puestos fronterizos y los Centros de Internamiento de Extranjeros respecto a los que prevalecen al instruirse y resolverse estas peticiones en territorio nacional.

### **3.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

.- Establecer las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos en el control de fronteras e impedir la pérdida de vidas humanas en las mismas, evitando la violencia y retirando las medidas y dispositivos que ponen en peligro la vida de las personas migrantes y refugiadas.

.- Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional en todas las dependencias fronterizas y proporcionar una formación continuada adecuada a los/as agentes que intervienen en el mismo, a fin de asegurar la calidad del procedimiento y el asesoramiento legal en todos los casos.

.- Garantizar que las dependencias fronterizas cumplen condiciones de habitabilidad e higiene (luz y ventilación natural, área residencial y destinada a otros usos...) y cuentan con los servicios básicos necesarios para las personas que se ven obligadas a permanecer allí.

.- Asegurar una evaluación imparcial de las solicitudes de protección internacional a partir de la información sobre el país de origen (COI), asegurando que las resoluciones contengan una referencia a la información utilizada y las fuentes consultadas, así como una motivación detallada e individualizada en relación con las causas y los criterios que las determinan.

.- Garantizar que el test de nacionalidad sea acorde con las circunstancias personales del interesado en aquellos casos en que se emplee.

.- Incrementar el número de las entrevistas a las personas solicitantes de protección internacional en la fase de elegibilidad.

.- Concluir la instrucción de los expedientes que sufren reiterados retrasos de manera injustificada, como es el caso de Ucrania, Malí u otros países.

.- Aplicar la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de solicitudes de protección internacional en puestos fronterizos y CIE, que insta a la OAR a realizar “una aplicación prudente y restrictiva” de la denegación por sus graves consecuencias para la persona interesada. A pesar de la jurisprudencia existente en la materia, se continúa denegando en frontera un porcentaje importante de solicitudes de protección internacional.

.- Reconocer la trata de seres humanos con fines de explotación sexual como causa de persecución de género y motivo de concesión de asilo. La trata con fines de explotación sexual es una forma de esclavitud moderna y la expresión más grave de la mercantilización de los cuerpos. Pese a ello, en tan solo cuatro casos las víctimas han sido reconocidas como refugiadas en fase administrativa.

.- Garantizar que ninguna persona solicitante de protección internacional sea devuelta, en aplicación del Reglamento de Dublín, a países que no garanticen un sistema de protección y acogida justo y eficaz. La existencia de vínculos familiares debe ser especialmente valorada en estos procedimientos.

.- La aprobación del Reglamento de Asilo con la consideración de las aportaciones ya realizadas por las organizaciones no gubernamentales especializadas. La demora en la aprobación del Reglamento, que ya alcanza los cinco años, está dificultando sobremanera aspectos muy importantes para su aplicación, como son la reagrupación familiar, las ya citadas solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los CIE o los criterios en relación con las razones humanitarias. También es preciso subsanar la falta de desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo respecto a las personas en situación de especial vulnerabilidad y la necesidad de un tratamiento diferenciado, a día de hoy inexistente.

.- Transponer y aplicar la normativa europea de asilo aprobada en junio de 2013 de manera uniforme, en concreto la Directiva de Procedimiento. Para ello, es fundamental que se refuerce la cooperación con el resto de los estados miembros, con ACNUR y con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para evitar desigualdades en el trato de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, garantizándoles una protección adecuada.

.- Promover la aprobación de una Ley Integral contra la Trata que se desarrolle desde una perspectiva de defensa y respeto a los derechos humanos, solicitando que España cumpla con su responsabilidad de protección a las víctimas.

.- Garantizar la articulación de sistemas de acogida que aseguren a todas las personas solicitantes de asilo una vida digna, adecuándose a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, así como los medios oportunos para atender a personas en situación de especial vulnerabilidad o con necesidades especiales.

## **1. INTRODUCCIÓN.**

La Ley Orgánica 4/2.015 de 31 de marzo de protección de la seguridad ciudadana introdujo en su disposición final primera una nueva disposición adicional (la décima) en la Ley 4/2.000, de 11 enero de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social que establece:

### **Disposición final primera. Régimen especial de Ceuta y Melilla.**

1. Se adiciona una disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2.000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción:

#### **«Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla<sup>4</sup>.**

1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.
2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.
3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.»

La modificación se introdujo vía enmienda del Grupo Parlamentario del Partido Popular por lo que en estos casos, no es necesario el pronunciamiento de ningún órgano con carácter previo como es, por ejemplo, el Consejo de Estado o el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI) como sí hubiera ocurrido si dicha modificación hubiera constado en el proyecto de ley.

Es por lo tanto, muy criticable el hecho de introducir una reforma de este calado aprovechando la reforma y el debate de una ley que nada tiene que ver con la legislación de extranjería que modifica y no obedece más que al deseo del Ministerio del Interior de modificar dicha legislación sustrayendo del debate público una reforma tan importante.

Por otro lado, la redacción actual es fruto de la enmienda introducida, también por el Grupo Popular en el Senado puesto que la redacción originaria aprobada en el Congreso no

---

<sup>4</sup>Contra la Ley Orgánica 4/2015 se presentó recurso de inconstitucionalidad que está pendiente de resolución.

contemplaba el párrafo segundo relativo a la normativa en materia de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

## **2. SOBRE LA FRONTERA DE CEUTA Y MELILLA DE FRONTERA**

La nueva normativa nos obliga a plantearnos en primer lugar porqué se establece un régimen especial sólo para Ceuta y Melilla lo que nos plantea dos cuestiones:

1. ¿Existe alguna especialidad en cuanto a la frontera de Ceuta y Melilla con Marruecos?
2. ¿Dónde se entiende situada esa frontera?

Si bien es cierto que existe una especialidad en el Derecho español referente a la frontera de Ceuta y Melilla, como así se contempla en el artículo 36 del Código de Fronteras Schengen al no ser consideradas territorio Schengen y por lo tanto estar sometidas a control fronterizo, lo que pone de manifiesto su especialidad, también hay que destacar que el control fronterizo que se efectúe debe ser del mismo modo que en cualquier otra frontera del territorio, con los mismos medios y de la misma forma, con independencia de que estas dos ciudades sean parte o no del Convenio Schengen.

Tampoco los estatutos de autonomía de las ciudades contienen mención alguna en lo relativo a si deben considerarse excluidas del territorio Schengen.

**El segundo problema** que se plantea es como se materializa la línea divisoria entre Marruecos y España y lo que es más importante, donde se entiende situada la frontera que separa el territorio español de Marruecos y por lo tanto, a partir de dónde se deberá aplicar la legislación española. Para ello, deberemos estar a los acuerdos internacionales firmados entre el Reino de España y el Reino de Marruecos<sup>5</sup>.

En cuanto a dónde debe situarse la frontera, en la práctica, el Ministerio del Interior viene manejando un concepto que no se corresponde en absoluto con el establecido en los Tratados Internacionales.

A efectos de prevenir la inmigración irregular y poder aplicar o no la legislación española, en los últimos años, el Ministerio ha ido perfilando un concepto al que llama “frontera operativa” en virtud del cual tan sólo es aplicable la legislación española una vez que se traspasan las dos vallas que separan España de Marruecos.

Este argumento ya fue cuestionado en 2.005 por el Defensor del Pueblo, que en su informe al Congreso recogía expresamente:

---

<sup>5</sup> Dichos Tratados son: *Convenio de 24 de agosto de 1859* relativo a la delimitación de las fronteras españolas con Marruecos en las plazas de Ceuta y Melilla, el *Acta de demarcación de los límites de la plaza de Melilla de 26 de junio de 1862* y el *Acuerdo relativo a la conservación de los límites de la plaza de Melilla de 14 de noviembre de 1863* y, el *Tratado de Paz y Amistad celebrado entre España y Marruecos, firmado en Tetuán el 26 de abril de 1860*.

“Se ha discutido si el perímetro fronterizo debe ser considerado territorio español y, en consecuencia, qué normativa le resulta aplicable. A la luz de los diversos convenios entre España y Marruecos firmados durante el siglo XIX que fijan los límites jurisdiccionales de la Ciudad Autónoma de Melilla, puede afirmarse que el perímetro está construido —como por otra parte es lógico— en territorio español; que su titularidad plena pertenece a España y que su custodia sólo se realiza por fuerzas españolas. A partir de los hitos que marcan el límite exterior de la demarcación española se establece por los tratados y convenios una zona neutral de longitud variable, traspasada la cual comienza propiamente el territorio marroquí.”

Ya el Foro se había pronunciado sobre la práctica de las llamadas “devoluciones en caliente” con motivo del informe sobre la situación de los CETI, estableciendo:

*“En el apartado dedicado a las devoluciones en frontera el FISI estableció varias conclusiones sobre la forma en que estas deben realizarse para garantizar los derechos humanos. No existe un derecho universal de entrada en el territorio de un estado. Los estados son competentes a través de su ordenamiento jurídico interno para regular la entrada y estancia de los extranjeros en su territorio y para lograr este fin podrán adoptar las medidas o procedimientos de control que estime necesarios. Sin embargo, la soberanía nacional en esta materia tiene unos límites marcados por el Derecho Internacional general y convencional, vinculados al respeto de la dignidad de los seres humanos. Si bien los estados tienen derecho a establecer procedimientos de devolución para aquellas personas que pretenden entrar irregularmente en su territorio, estos procedimientos tienen que garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física o moral. El convenio Europeo de Derechos Humanos en su protocolo adicional nº 4 prohíbe expresamente la expulsión colectiva de extranjeros y establece la obligación de realizar un examen. La actual ley que se tramita en el parlamento, si bien prohíbe la discriminación en las identificaciones, no prohíbe expresamente el uso de perfiles basados el sesgo racial o étnico individualizado de caso y a la adopción de decisiones de devolución también individuales. Asimismo los estados tienen que garantizar el derecho de una persona a solicitar protección internacional en virtud de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado, su Protocolo de 31 de enero de 1967 y toda la normativa comunitaria y nacional reguladora de esta materia. Este derecho no queda garantizado si una devolución se realiza sin atención individualizada y sin las debidas garantías legales ya que se impediría a aquellas que personas que pretendan presentar una solicitud de protección internacional, puedan formalizar la misma. La falta de atención individualizada supondría asimismo un incumplimiento del principio de “non refoulement”, en virtud del cual ninguna persona puede ser devuelta al país en el que puedan correr peligro su vida e integridad física. Los estados tienen la potestad de determinar las condiciones en las que una persona puede ser admitida o expulsada de su territorio pero el ejercicio de este derecho tiene como límite la garantía de la protección de los derechos humanos, incluido el derecho a solicitar protección internacional. El control de fronteras y el retorno de los inmigrantes a sus países de origen son elementos de la política migratoria que deben conjugarse con la obligación universal de respeto de los derechos humanos. Tanto la*

*normativa española como el acuerdo de readmisión hispano marroquí exigen que para que una devolución pueda llevarse a cabo se realice a través de procedimientos legales que exigen la identificación de la persona que se pretende devolver. En este procedimiento la persona extranjera tendrá derecho a ser asistido por un abogado que será gratuito en caso de que no tenga medios económicos y por un intérprete en caso de que no comprenda la lengua española”.*

En el ámbito del Derecho Internacional hemos de recordar que el TEDH se ha pronunciado también a este respecto incluso en supuestos dónde las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado operan fuera de su territorio. Así en el Asunto *Hisri Jamaa vs Italia*, en sus apartados 70 y 74 el Tribunal afirma:

*“70. Según el artículo 1 del Convenio, las Altas Partes Contratantes tienen la obligación de “reconocer”(…) a toda persona dependiente de su “jurisdicción” los derechos y libertades definidos en el Título I”.*

*“74. Cuando un Estado, mediante agentes que operan fuera de su territorio, ejerce control y autoridad, y, por lo tanto, su jurisdicción, sobre un individuo, tal Estado tiene obligación en virtud del artículo 1, de garantizar a este individuo todos los derechos y libertades previstos en el Título I del Convenio que sean pertinentes en la situación de ese individuo.(…)Donde exista una relación de control sobre otro, existirá ejercicio, de jure, por parte del Estado en cuestión de su jurisdicción sobre los individuos implicados”.*

### **3. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LAS ENTRADAS EN CEUTA Y MELILLA**

Establecida ya que la frontera de Ceuta y Melilla no presenta ninguna especialidad en el derecho español y que los elementos de contención establecidos por el Estado español se encuentran situados dentro del territorio, hay que preguntarse cuál es el procedimiento que deberá aplicarse a las personas que acceden a territorio saltando la valla.

La LO 4/2000 de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social establece un procedimiento de devolución y un procedimiento de expulsión, y en ambos casos, dicho procedimiento está revestido de las garantías legales, las personas tienen acceso tanto a asistencia jurídica como a intérprete y contra la resolución de la administración acordando la expulsión o la devolución la personas extranjera podrá interponer recurso ante los tribunales de justicia y solicitar en su caso, medidas cautelares en contra de esa expulsión o devolución.

La nueva disposición adicional no contempla la aplicación de régimen administrativo alguno, más bien al contrario, establece que precisamente, podrá procederse a la devolución sin necesidad de incoar procedimiento administrativo y por lo tanto, no habrá acto administrativo acordando la devolución (o expulsión en su caso).

Esto supone una vía de hecho prohibida en la legislación española y que deja en completo desamparo a todas aquellas personas que traten de acceder al territorio a través de la valla de Ceuta y Melilla que no contarán con asistencia letrada ni intérprete ni por supuesto con la posibilidad de plantear recurso alguno frente a la vía de hecho de la administración.

Consecuencias de la utilización de una vía de hecho:

Toda actuación administrativa debe estar sometida plenamente, según preceptos constitucionales a la Ley y al Derecho (artículo 103.1 CE) quedando sujeta a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (Artículo 9.1 CE), prohibiéndose la arbitrariedad en su actuación (artículo 9.3 CE).

Consideramos que el rechazo en frontera supone una vulneración de los principios de legalidad, de Seguridad Jurídica y de interdicción de la Arbitrariedad de los poderes públicos recogidos en el artículo 9.3 de la Constitución Española<sup>6</sup> en virtud del cual todos los poderes públicos se encuentran sujetos a la Ley.

En ese sentido, en base al principio de legalidad, el artículo 127.1 de la LPAC establece que *“La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título”*.

El Tribunal Constitucional ya desde la Sentencia 46/1990 viene interpretando que el término de **seguridad jurídica** recogido en el artículo 9.3 de nuestro texto constitucional implica: *“que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas (STC 46/1990 y 146/1993).*

Igualmente, el Consejo de Estado (Memoria de 1992) establece que *“la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 CE significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse, lo cual supone por un lado un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que*

---

<sup>6</sup> Art 9.3 *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*.

*en ella se definen. Esas dos circunstancias, **certeza y estabilidad, deben coexistir en un estado de Derecho**”.*

En la memoria de 2012 y 2013 el Consejo de Estado recomienda *«que se eviten en la medida de lo posible las formulaciones superlativas y el empleo de construcciones imprecisas o términos abstractos, vagos y excesivamente abiertos, pues su introducción determina siempre la incorporación a la norma de un elemento subjetivo o discrecional de apreciación que, cuando se trata de valorar conductas a efectos de aplicar sanciones (...), puede perturbar gravemente la seguridad jurídica».*

Por último el término “podrán” introduce un elemento de inseguridad jurídica y de arbitrariedad de los poderes públicos dado que serán las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y en especial la Guardia Civil quienes decidirán si se procede o no la expulsión de estas personas sin aplicar procedimiento administrativo alguno y sin que se especifiquen ni condiciones objetivas, ni subjetivas que ayuden a clarificar quiénes podrán ser objeto de un rechazo en frontera y quiénes no.

Por su parte la Defensora del Pueblo que decidió no interponer recurso de Inconstitucionalidad sobre la disposición adicional décima, sí consideró necesario en junio de 2015 efectuar una serie de recomendaciones al Ministerio del Interior:

1. Desarrollar con carácter urgente, y por disposición reglamentaria, el procedimiento establecido en la Disposición adicional décima de la LO 4/2000 que contemple la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella.
2. Dejar constancia por escrito en dicho procedimiento de que al extranjero se le ha facilitado información sobre protección internacional y que se ha verificado, mediante un mecanismo adecuado de identificación y derivación las necesidades de protección internacional, que no es menores de edad o la concurrencia de indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos. Todo ello de conformidad con lo previsto en 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.

El Ministerio del Interior ha comunicado en noviembre de 2015 que no acepta dichas recomendaciones por entender que “la Disposición hace explícita la garantía del respeto a la normativa internacional en materia de derecho humanos, y especialmente, de la reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria...”.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos admitió a trámite una demanda presentada contra el reino de España por dos personas inmigrantes que fueron entregadas a la policía marroquí en agosto de 2014 sin que la administración española les abriera procedimiento de expulsión o denegación por haber accedido a través de la valla de Melilla.

#### **4. GRUPOS VULNERABLES:**

El nuevo régimen de entrada en Ceuta y Melilla tiene especial incidencia en grupos especialmente vulnerables como son:

a) **MENORES.**

Tanto en el caso de si van acompañados como si viajan solos, con la nueva disposición en materia de entrada por puesto no autorizado no será posible la detección y en consecuencia la protección de estos menores. No se les realizará prueba pericial alguna que pueda determinar la minoría de edad ni se les aplicarán las disposiciones contenidas en el Artículo 35 de la LO 4/2000. La nueva regulación procederá sin más a la entrega a la policía marroquí de estos menores por lo que se infringirá la normativa contenida en la Convención de menores<sup>7</sup> de la que España es parte.

b) **SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.**

Si bien en su paso por el Senado la nueva disposición adicional decima incluyó una referencia a los solicitantes de protección internacional reconociendo que España respetará los tratados internacionales en esta materia, ¿no parece que este nuevo párrafo sea suficiente para garantizar el derecho de toda persona a solicitar protección internacional.

Las dificultades de conseguir un visado que les permita la entrada por vías legales y la inexistencia de visados humanitarios o de rutas seguras, convierte el salto de la valla en una de las pocas posibilidades con las que cuentan los ciudadanos de origen africano para poder llegar a Europa y solicitar asilo.

La nueva oficina abierta por parte del Ministerio del Interior en las fronteras de Ceuta y Melilla tan solo está garantizando la posibilidad de solicitar asilo a las personas de origen sirio, habiéndose producido un fuerte descenso en las llegadas de personas de otras nacionalidades según los datos facilitados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social sobre las nacionalidad e las personas acogidas en los CETIS (Informe del Foro sobre la situación de los CETIS en Ceuta y Melilla).

c) **VÍCTIMAS DE TRATA.**

Al igual que en el caso de los menores, entendemos que la disposición no contempla mecanismos para la detección, identificación y protección de las víctimas de trata que accedan a territorio español por puesto no habilitado. La Guardia Civil en uso de las nuevas atribuciones que le permite esta Disposición Adicional, se limitará a rechazarlas a territorio marroquí sin posibilidad de que sean identificadas y sin permitir que se les

---

<sup>7</sup> Convención sobre los Derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las naciones Unidas el día 20 de noviembre de 1989. Instrumento de ratificación del 30 de noviembre de 1990.

ofrezca el periodo de reflexión que se contempla tanto en la normativa internacional como en la legislación española.

El artículo 59 bis de la vigente LOEX establece que:

*“ 1.-Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para la identificación de las víctimas de la trata de personas conforme a lo previsto en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005.*

*2.- (...) Tanto durante la fase de identificación de las víctimas, como durante el período de restablecimiento y reflexión, no se incoará un expediente sancionador por infracción del artículo 53.1.a) y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiere incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas”.*

Una vez más, hemos de resaltar aquí, que la normativa prevé un procedimiento de devolución o de expulsión (que conlleva todas las garantías ya mencionadas de forma reiterada) que será en su caso, suspendido por la aplicación del nuevo régimen de entrada en Ceuta y Melilla.

## **5. CONCLUSIONES.**

La nueva normativa establecida sobre el régimen de entrada en las ciudades de Ceuta y Melilla no se justifica desde un punto de vista legal en lo relativo a las fronteras señaladas por España en los Tratados internacionales firmados con Marruecos ni en lo relativo a lo recogido en la normativa de Schengen sobre el espacio europeo.

Igualmente, esta normativa es poco respetuosa con los derechos humanos de las personas que tratan de acceder a España a través de esta vía dado que frente a otras entradas por puesto no habilitado al efecto carece de un procedimiento administrativo, de la posibilidad de un recurso efectivo ante los tribunales de justicia y se convierte por lo tanto en una vía de hecho.

Atenta contra principios constitucionales como son los principios de legalidad y de seguridad jurídica e igualmente, podemos considerar que atenta contra el principio de igualdad ya que trata de forma distinta las entradas por puesto no habilitado al efecto dependiendo de si éstas se producen en Ceuta y Melilla o en el resto del territorio nacional.

Quebranta igualmente la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (ver por todas, la doctrina dictada en el caso Hirsi Jamaa) y en estos momentos se está a la espera de que el Tribunal resuelva el caso contra la expulsión de un ciudadano africano que llegó a España cruzando la valla de Melilla. Dicha demanda fue admitida a trámite en julio de 2015.

## ANEXO I

### Número de solicitudes en Puesto Fronterizo de Melilla a fecha 31 de diciembre de 2015.

País	P. Fronterizo
SIRIA	5.158
PALESTINA EONU	560
MARRUECOS	189
ARGELIA	27
LIBANO	25
IRAQ	10
EGIPTO	6
JORDANIA	6
TUNEZ	5
YEMEN	6
GUINEA	0
NIGERIA	0
CAMERUN	0
COSTA DE MARFIL	0
ANGOLA	0
DESCONOCIDO	2
MAURITANIA	0
BANGLADESH	0
BENIN	0
CHAD	0
LIBIA	0
MALI	0
MYANMAR	0
UGANDA	0
<b>TOTAL</b>	<b>5.994</b>

**Número de solicitudes formalizadas en Puesto Fronterizo de Melilla  
admitidas a trámite a fecha 31 de diciembre de 2015.**

Admisión a trámite País	Lugar de entrada FRONTERA
ARGELINA	20
BANGLADESH	
BENIN	
CAMERUNES	
CHAD	
EGIPTO	5
GUINEANA	
IRAQUI	8
JORDANA	6
LIBANESA	16
LIBIA	
MALIENSE	
MARFILEÑO	
MARROQUI	108
MAURITANA	
MYANMAR	
NIGERIANA	
PALESTINA EONU	541
SIRIA	5.130
TUNECINA	4
UGANDA	
YEMEN	6
<b>TOTAL</b>	<b>5.844</b>



***El Proceso Educativo y Formativo de la Población Extranjera:  
Contextos, Dificultades y Realidades de Menores y Jóvenes***

---

***Comisión de Educación y Sensibilización Social Social.***



## ***1. Introducción.***

---

Gracias al equipo de técnicos de –AICODE-, ONGD elegida democráticamente por trece votos y tres abstenciones, para presidir la Comisión de Educación y Sensibilización del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes –FISI-, esta Presidencia ha podido realizar la aportación, desarrollando los cuatro temas sugeridos por los miembros e instituciones del Foro en el siguiente orden:

- a) **Numeral 02**, lo propuso el Vicepresidente del Foro.
- b) **Numeral 03**, propuesto por el Expresidente de esta Comisión.
- c) **Numerales 04 y 05**, sugerido por la Fundación CEPAIM.

Se agradece profundamente el interés expresado y pidiendo se le envíe todo cuanto se ha elaborado al respecto para contribuir con sus respectivas aportaciones, sugerencias o correcciones a, Doña Paula Greciet Paredes, Consejera Técnica del Centro Nacional de Innovación e Investigación Científica –CNIIE-, y a Othman Saadi Haddach, de CODENAF, miembro de esta Comisión y a Doña Concha Miquis Moreno, del Área de Programas de ACCEM.

Este Informe se entrega en el formato requerido específicamente por la Secretaría del Foro, quién tuvo la amabilidad de ofrecer un modelo a seguir.

Por otra parte, es digno de destacar y felicitar a la Presidenta del Foro, Doña Rosa Aparicio, por sus amplios estudios y preocupación por la inmigración, destacándose su sensibilidad, por lograr una integración real y efectiva de los descendientes de los flujos migratorios.

La Presidencia de la Comisión considera que, el **Numeral 05**, es de carácter más jurídico que educativo, sin embargo, se desarrolló esperando que la Comisión Jurídica, retome el tema y lo analice con mayor profundidad.

La Comisión de Educación, reunida el 17 de Diciembre de 2015, aceptó las modificaciones aportadas por ACCEM, sustituyendo el vocablo “inmigrante” por “extranjero” y revisando el texto, utilizando un lenguaje inclusivo: haciendo uso de sustantivos abstractos o dobles formas cuando así se requiera, por ejemplo sustituyendo palabras como profesores por **profesorado**, o alumnos por **alumnado**.

Por otra parte, esta misma ONGD, añadió un nuevo numeral a las conclusiones, el cual queda recogido en las mismas. Asimismo, se aprobó suprimir el antiguo numeral f).

## ***2. Fracaso y abandono escolar en el contexto de los flujos migratorios implantados en España, con énfasis en los cursos escolares de educación secundaria obligatoria-ESO-***

Según la Revista de Educación, en su número extraordinario, publicada por el Ministerio de Educación –Año 2010-, En España, el porcentaje de alumnado que no obtiene su titulación de Educación Secundaria Obligatoria –ESO- se sitúa en torno al 30%, cifra que ha provocado preocupación en las familias, administradores y profesionales de la educación.

A pesar de los esfuerzos realizados durante la última década, España se sigue posicionando entre los países de la OCDE, con mayor proporción de su población que sólo ha alcanzado la Educación Secundaria Obligatoria o menos, como bien demuestra el “Informe español sobre el Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014” publicación anual del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que sitúa a aquella en un 45% de la población adulta, muy por encima de la media de la UE21, que es de un 23%, y de la OCDE –24%-.

Es importante distinguir dos indicadores diferentes –aunque vinculados– de los resultados del sistema educativo: uno referido al período de la enseñanza obligatoria –fracaso escolar-, y otro al período postobligatorio –abandono temprano-, estrechamente relacionado con el crecimiento económico sostenible, el empleo, la competitividad de la economía y la cohesión social, que constituyen los objetivos europeos para esta década.

a) El concepto de **abandono**, se refiere al **porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que han alcanzado como máximo la educación secundaria inferior –obligatoria- y no continúan estudiando o formándose a fin** de alcanzar el nivel que se ha definido como deseable: la educación secundaria superior –postobligatoria-.

Uno de los desafíos declarados por las instituciones y los sistemas educativos europeos ha sido, precisamente, el de disminuir el abandono temprano de la educación y la formación, estableciendo, el Consejo Europeo, el objetivo de reducir al 10% el porcentaje de población entre 18 y 24 años con Educación Secundaria Obligatoria que no sigue estudios posteriores. Según datos del Eurostat para el año 2014, en España este dato es de 21,9%.

b) En España se utiliza el concepto de **fracaso escolar** para designar el **porcentaje de jóvenes que no finaliza con éxito la ESO a la edad prevista**, es decir, que **no obtiene el Título de Educación Secundaria Obligatoria** al finalizar los estudios formales correspondientes, a los 16 o 17 años. Este concepto de fracaso escolar vinculado a la titulación es propio de España -no se usa en estos términos prácticamente en ningún país del entorno europeo- y, como han señalado diversos autores, es poco preciso.

Por tanto, fracaso y abandono temprano son dos fenómenos diferentes, pero el abandono temprano en España, está condicionado en buena medida por el fracaso: aquel alumnado de origen español o extranjero que, al finalizar los estudios obligatorios no han obtenido el título de ESO, no pueden formalmente continuar estudios de bachillerato o de ciclos

formativos de grado medio y, por tanto, parte del abandono temprano español se explica por esta razón. En otros países europeos o de la OCDE no se impide que dicho alumnado continúe estudios postobligatorios.

## 1.- LAS CAUSAS DEL ABANDONO.

El «Informe de Progreso hacia la consecución de los objetivos de Lisboa en educación y formación», publicado por la Comisión Europea, en el año 2008, analiza distintos fenómenos o circunstancias, tanto educativas como sociales, que pueden contribuir a que los y las jóvenes de origen europeo o extranjero residentes en estos países, abandonen la educación y la formación al finalizar los estudios obligatorios, o antes de acabar estudios secundarios postobligatorios. Por un lado, se pueden agrupar los factores educativos en dos tipos de circunstancias:

**a) Circunstancias y características individuales del estudiantado**, como las dificultades de aprendizaje, problemas de salud, escaso conocimiento de la lengua de instrucción, baja autoestima, etc., que favorecen un rechazo de los estudios y su continuación en ellos, acentuándose esta circunstancia en los flujos migratorios, en mayor o menor medida, implantados en España.

**b) Razones relacionadas con el entorno educativo del alumnado**, como las relaciones con el profesorado, el recibimiento o no de apoyo al estudiantado con problemas educativos, expectativas de los padres y madres, influencia de amistades y compañeros y compañeras, etc. En el contexto de los flujos migratorios, cabe agregar, las jornadas extenuantes laborales de los progenitores o la supresión en los colegios e institutos de las Aulas de Integración y Apoyo, esenciales para la incorporación tardía de los y las menores extranjeros reagrupados, cuando ya el curso escolar está, en muchas ocasiones, avanzado, acentuándose en aquellas Comunidades Autónomas, en dónde se ha implantado la enseñanza bilingüe.

Por otro lado, las razones sociales que pueden favorecer el abandono son más variadas y difíciles de determinar. La más poderosa podría ser la actitud de la familia hacia la educación, siendo, en ocasiones, la que anima a hijos e hijas directa o indirectamente a la búsqueda de empleo, muchas veces precario. Sin embargo, existen varios estudios, como el realizado por la OCDE, denominado “En contra de todo pronóstico -Against the odds”, en el año 2009, que analiza los buenos resultados académicos de alumnos y alumnas con entornos socioculturales conflictivos o circunstancias económicas poco favorables.

Aunque no se pueden obviar, las posibles razones económicas que pueden favorecer el abandono temprano. El intenso crecimiento económico español entre la década de los noventa y la crisis financiera de 2007, ha venido acompañado de una amplia oferta de empleo, en muchas ocasiones poco exigente con la cualificación de la juventud. En muchas ocasiones se convirtió en la salida rápida para jóvenes insatisfechos con la educación formal, comenzando a trabajar cumplidos los 16 años, sin haber finalizado la etapa obligatoria de secundaria.

Según el Informe Español 2013, publicado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, denominado “Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación Formación 2020”, el abandono en España muestra un comportamiento claramente diferenciado según la capacidad económica de las familias. El abandono resulta mucho más acentuado en el caso de aquellas con menores rentas; hecho éste, muy acentuado en el ámbito de la población extranjera y, particularmente, en determinados flujos migratorios, donde está probada la tardía reagrupación de los y las menores, los cuales, en sus países de origen, se han incorporado a la actividad laboral, resultándoles poco interesante la continuidad de su formación académica.

En este punto se tiene que hacer hincapié en la situación del alumnado extranjero. La situación de este grupo no es muy diferente en España a la que se produce en otros países de la Unión Europea. Según la «Labour Force Survey», analizada en la Revista de Educación, en su número extraordinario, publicada por el Ministerio de Educación –Año 2010-, el abandono escolar es un fenómeno más común entre alumnado **procedente de flujos migratorios**, en todos los países.

Así, en países como España, Grecia e Italia hay un porcentaje de abandono del alumnado extranjero superior al 40% del total. Aunque es cierto que ha aumentado muy rápidamente el número de alumnos y alumnas de origen extranjero matriculados en los centros escolares, ésta no parece ser una explicación determinante para dicha brecha, lo que se ve al combinar las diferencias en las tasas de abandono con el porcentaje de alumnado extranjero.

Además, y como ya se ha puntualizado, España se diferencia de otros países de su entorno en cuanto a la existencia de un requisito puramente formal en su sistema educativo, que dificulta que el alumnado siga estudiando, aunque ellos deseen continuar, si no han obtenido el título de ESO. Según la Revista de Educación, alrededor de un 30% del estudiantado no obtiene dicho título, engrosando las listas del denominado fracaso escolar, teniendo serias dificultades para continuar su formación en el país.

Por otra parte, al alumnado extranjero reagrupado y tardíamente incorporado al sistema educativo, no se le realiza ninguna prueba de conocimiento al asignarle el curso escolar, y sólo se tiene en cuenta para ello la edad establecida formalmente para cada uno de éstos, lo cual origina las dificultades de aprendizaje y puede fomentar el fracaso o abandono escolar.

## 2.- EL FRACASO ESCOLAR COMO PROCESO PREVIO AL ABANDONO.

A pesar de existir varias razones o causas para el abandono, como ya se ha visto, parecen existir dos realidades comunes a todos, o casi todos aquellos que abandonan los estudios: la **repetición de curso** y el **absentismo escolar** en modalidades presenciales.

En cuanto a la edad de abandono, según la Revista de Educación, ya mencionada con anterioridad, un 24% lo hace al llegar a la edad legal -16 años- o antes, produciéndose la mayor parte en el Primer Ciclo de la ESO. De este grupo, el 49% abandona los estudios a

los 16 años, y el 38% lo hace antes de llegar a la edad legal. Queda explícito, al no mencionarse, que el 13% no cuantificado, correspondería a alumnado que abandona una vez superados los 16 años.

Profesores de la Universidad de Salamanca, han centrado sus análisis en esta relación entre abandono y los comportamientos académicos del alumnado<sup>8</sup>, a continuación pasan a detallarse alguna de sus conclusiones:

**a) Los resultados académicos.** Esta relación no es estricta, ya que en la decisión de abandonar parecen tener más influencia los entornos u origen social, pero sí se pueden sacar algunos datos según expedientes académicos:

- El alumnado que abandona en el primer ciclo de la ESO muestra en su trayectoria una fuerte desvinculación: malos resultados académicos, y absentismo escolar, causal ésta muy marcada en los flujos migratorios.

- Aquellos que abandonan en el segundo ciclo, no cuentan con malos resultados en los primeros cursos, asimilándose más al alumnado que alcanza bachillerato que a los que abandonan en el primer ciclo. En estos casos, el indicador del futuro abandono es el abandono de asignaturas, no evaluaciones negativas previas.

**b) Problemas disciplinarios.** Tan sólo el 28% de los expedientes de alumnos y alumnas que han abandonado prematuramente han tenido algún tipo de problema disciplinario. En cuanto a los que finalmente abandonan, casi un 60% de los que lo hacen en el primer ciclo, poseen expedientes con medidas disciplinarias, siendo un 37% los que lo hacen en el segundo ciclo. En este aspecto, es llamativo, la queja de los directores y tutores de los colegios e institutos, el poco interés demostrado por los progenitores de los flujos migratorios latinoamericanos, los cuáles, poco o nunca concurren al llamado de los centros escolares para comunicarles estas conductas y el poco rendimiento escolar.

### 3.- EL ABANDONO EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS.

El estudio “Fracaso y abandono escolar en España”, publicado por la Obra Social “La Caixa”, publicado en el año 2010, establece que las probabilidades de fracaso aumentan al hablar de las condiciones del alumnado extranjero, especialmente los provenientes de países del Sur. Aunque las causas de esta realidad son desconocidas, se habla de varias teorías:

a) Su contexto social, encontrándose en estratos de cualificación baja, determina sus resultados académicos. Sin embargo, las comparaciones entre alumnado extranjero y nativo, en situaciones de vulnerabilidad económica similar o contextos de exclusión social, sigue mostrando peores resultados escolares para el primer grupo.

---

<sup>8</sup> Mena, L., Fernandez, M. y, Jaime Riviere (2010): “Fracaso y abandono escolar en España”. Colección Estudios Sociales, Núm. 29. Obra Social “la Caixa”.

b) La propia experiencia de la inmigración, cuyos aspectos concretos afectarían al alumnado:

- El propio proceso migratorio, que implica costes personales, reubicación cultural y posible desorientación, especialmente para los adolescentes. Éste proceso sería igual para alumnos y alumnas provenientes del Norte, pero éstos y éstas muestran resultados muy diferentes.

- La falta de fluidez en el habla de la lengua, que puede acarrear problemas de aprendizaje. Sin embargo, este efecto no tiene por qué ser duradero, y el proceso de aprendizaje de la lengua en la que se escolariza a un alumno o alumna es sorprendente por su rapidez. La literatura pedagógica norteamericana abunda en ejemplos de estos procesos, bien estudiados por ser un país con alta inmigración, e incluso apunta los efectos positivos del bilingüismo.

c) Los procesos educativos del país de origen, aquellos como los aprendizajes, los niveles culturales y las competencias, que el estudiantado extranjero traería consigo, y que precisarían de un proceso de adaptación no sencillo, muchas veces dificultado por la guetización de determinadas nacionalidades, provocando, en múltiples ocasiones, un aislamiento cultural propio, tanto en el ambiente escolar, como en el social.

A la hora de abandonar su formación, extranjeros y extranjeras, tienden a hacerlo antes que españoles y españolas, doblando la proporción de abandono en la ESO. Según el Informe Español 2013, publicado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, denominado “Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación Formación 2020”, en el año 2012, la tasa de abandono de la población que no posee la nacionalidad española fue de un 43,6%, duplica, por tanto, a la de la población con nacionalidad española, que se sitúa en un 21,5%. Sin embargo, el total de la población extranjera, durante el período analizado, no ha variado significativamente, oscilando entre los 2,3 puntos del año 2005 y los 3,4 puntos del año 2012.

Volviendo al estudio “Fracaso y abandono escolar en España”, se expone que sólo un 23% del alumnado extranjero que abandona lo hace con el título obligatorio, frente al 62% de españoles y españolas. A continuación se detalla el porcentaje de abandono según los ciclos en los que se produce:

#### Ciclo en que se abandona, por nacionalidad

En porcentaje

MOMENTO DE ABANDONO	NACIONALIDAD DE ORIGEN		TOTAL
	ESPAÑOL	EXTRANJERO	
ESO I Ciclo y PGS	12,9	27,9	14,4
ESO II Ciclo	26,0	48,8	28,3
Bachillerato/CFGM	61,2	23,3	57,3

Fuente: “Fracaso y abandono escolar en España”, publicado por la Obra Social “La Caixa”.

Por región de origen, sólo los que provienen de Europa Occidental o Estados Unidos siguen pautas similares a nacionales españoles: dos tercios de los que abandonan lo hacen en las etapas postobligatorias. El alumnado chino también parece seguir esta pauta, pero su presencia es escasa. El resto se sitúa por debajo de ese 23% de media. Nacionales de Latinoamérica, África y Europa del Este marcan el resultado global, ya que suponen la mayoría de extranjeros y extranjeras que abandonan: el 91%.

#### 4.- LA INCORPORACIÓN TARDÍA.

Está ya probada, la importante incidencia que la incorporación tardía del alumnado al sistema educativo español posee en la continuidad en los estudios y la trayectoria académica de éstos y éstas. A pesar de la falta de información más detallada, el estudio realizado por Carles Serra y Josep Palaudàries, titulado: “Deficiencias en el seguimiento del abandono escolar y trayectorias de continuidad del alumnado de origen inmigrado”, en el que se hacen eco de dicha falta y escasez de estudios y publicaciones al respecto, obtiene importantes datos de los centros escolares, pasando a describir algunas de sus descubrimientos:

a) El alumnado extranjero de los centros estudiados, que se incorpora a lo largo de la ESO, es el 4,9% de todo el estudiantado y representa el 19,5% del alumnado extranjero en la ESO. La mayoría de las incorporaciones tardías se producen en los primeros cursos, siendo mucho menores en el 4º, reduciéndose casi a la mitad.

b) En cuanto a las nacionalidades, el 23,6% de este estudiantado era marroquí y el 21,7% es de nacionalidad ecuatoriana. Ambas constituyen casi el 50% de todas las incorporaciones tardías. El resto de nacionalidades que aparecían en la muestra suministrada por los centros escolares, presentaban porcentajes inferiores pero son significativos, como es el caso de República Dominicana, Colombia, China y Rumanía.

c) Hay que apuntar que, según los autores del estudio, las incorporaciones de este tipo en la educación postobligatoria resultaron ser muy inferiores a las que se producen en la ESO, y no parecían tener significación según nacionalidad.

d) Al analizar las trayectorias de continuidad de este alumnado, se reveló que más del 40% que se incorporó durante la ESO no la finalizó. Sin embargo, hay excepciones, y muestran también diferencias según nacionalidad: el 80% del estudiantado argentino, el 63,4% de los y las marroquíes, el 57,7% de nacionalidad ecuatoriana y el 53,3% de origen rumano, lograron superar con éxito la ESO. Estos datos demuestran que la incorporación tardía, no tiene por qué ser un factor determinante en relación al fracaso o abandono escolar. Sería de gran importancia hacer notar estos resultados, ya que podrían influir en las expectativas que, tanto el profesorado, como la familia, poseen sobre los resultados y trayectorias académicas de alumnos y alumnas que se incorporan tardíamente en el sistema educativo, especialmente siendo éste un factor muchas veces explicativo del abandono temprano.

e) Sin embargo, si se continúan analizando los estudios postobligatorios, la muestra revela que tan sólo el 14,6% del alumnado incorporado tardíamente pasa a estos estudios. El

estudiantado de nacionalidad ecuatoriana es el que más presencia en términos absolutos tiene en los estudios postobligatorios, y siguen bachillerato en mayor medida que los Ciclos Formativos de Grado Medio. A pesar de esta continuidad, el muestreo del estudio demostró que tan sólo el 5,8% lo finaliza.

Hay que hacer aquí hincapié en el importante papel que, en este tema, poseían las clases de apoyo y de integración, ahora desaparecidas. Estas clases, ayudaban al alumnado incorporado tardíamente a integrarse con mayor rapidez y eficacia en el sistema educativo español, ofreciéndoles apoyo, no sólo en términos académicos, sino en cuanto al funcionamiento del propio sistema y la cultura española. En un momento en el que está en boga la Prueba de Conocimientos Constitucionales y Socioculturales de España (CCSE), presentada como fundamental a la hora de “probar la españolidad” de extranjeros y extranjeras, parece contradictorio que en los centros escolares no existan clases cuya materia sea de este tipo.

### ***3. El acoso escolar y su incidencia en los flujos migratorios asentados en el territorio español.***

---

El Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, **-Violencia entre compañeros en la escuela-**, hace una clara diferencia entre los términos **violencia escolar** y **acoso escolar o bullying**. El primero lo define como cualquier tipo de violencia en los contextos escolares, pudiendo ir dirigida al profesorado, alumnado y propiedad; y teniendo lugar en instalaciones escolares -aula, patio, lavabos, etc.-, en los alrededores del centro y en las actividades extraescolares. El **acoso escolar o bullying**, hace referencia a un comportamiento repetitivo de hostigamiento e intimidación, cuyas consecuencias suelen ser el aislamiento y la exclusión social de la víctima. Se considera acoso escolar, cuando se cumplen al menos tres de los siguientes criterios:

- a) La víctima se siente intimidada.
- b) La víctima se siente excluida.
- c) La víctima percibe al agresor como más fuerte.
- d) Las agresiones son cada vez de mayor intensidad.
- e) Las agresiones suelen ocurrir en privado.

A continuación, se exponen los datos obtenidos de este informe, que proporcionan una visión sobre el panorama actual en las aulas:

#### **a) Motivos del acoso:**

- “Porque la han tomado conmigo”: 45%.
- “Porque son agresivos”: 35%.
- “Porque soy diferente -no por ser de otra etnia-”: 25%.
- “Porque el profesorado no hace nada”: 25%.

#### **b) Incidencia de las víctimas de acoso:**

- El 17,2% de las víctimas de violencia escolar sufre acoso. Este porcentaje representa el 2,5% del total de la muestra de encuestados.
- El 45% del alumnado acosado es agredido por más de un agresor. Este porcentaje es mucho menor en las víctimas de violencia escolar en general: 28,4%.

#### **c) Perfil víctimas de acoso:**

- Son chicas: 65%.
- Tienen 13 años: 40%.
- Son de nacionalidad española: 95%.

#### **d) Perfil del acosador:**

- Son chicos: 65%.

- Es un compañero o compañera del mismo curso: 50%; o de otro curso: 45%.
- Es de nacionalidad española: 95%.

**e) Lugares de acoso:**

- Clase: 75%.
- Patio: 60%.
- Pasillos: 40%.
- Alrededores del centro: 30%.
- Aseos: 10%.

**f) Tipos de centros:**

- El 14,6% del alumnado de centros privados no concertados es agresor.
- El 7,5% del estudiantado de centros públicos es agresor.
- El 6,3% del estudiantado de centros privados concertados es agresor.

**g) Frecuencia de las agresiones:**

- El tipo de maltrato que las víctimas de acoso sufren de manera más persistente -con frecuencia- es el maltrato emocional: un 66,7% de la muestra. Este porcentaje prácticamente duplica el de las víctimas de violencia escolar en general, siendo éste un 36,5%.

Estos datos son indicadores de la situación actual en la aulas y comunidades educativas, y reflejan en qué aspectos se puede incidir y trabajar para reducir el porcentaje de acoso escolar sufrido por las víctimas. Este informe, muestra que la mayoría de los casos se registran entre la población española, no siendo muy alto el porcentaje de víctimas y acosadores o acosadoras de origen extranjero.

Para conocer con más profundidad la incidencia del acoso escolar en la población extranjera, y las causas que lo provocan, es necesario estudiar en profundidad la importancia del ambiente escolar y agentes implicados, además del contexto normativo existente en España al respecto.

**1.- AGENTES.**

En los casos de acoso escolar, no sólo víctimas y agresores o agresoras están implicados del suceso, tanto el profesorado como resto del alumnado y compañeros y compañeras, son colectivos afectados, por lo que es relevante conocer su actuación y reacción, siendo piezas clave para la prevención y lograr una intervención deseada en los casos en los que se encuentren involucrados.

## 2.- ALUMNADO.

<b>Porcentaje de alumnado testigo de maltrato físico-con frecuencia</b>	12,9 %
<b>Porcentaje de alumnado testigo de maltrato emocional-con frecuencia</b>	30,9 %
<b>Porcentaje de alumnado testigo de abuso sexual-con frecuencia</b>	0,4 %

## 3.- PROFESORADO.

El profesorado, es un actor fundamental en todos los procesos y/o sucesos que discurran en los centros educativos, considerando su papel responsable sobre el alumnado, su intervención ante cualquier caso de acoso, abuso o violencia escolar ocurrida en las comunidades educativas, son de primordial importancia para conocer las causas, motivos y discurrir del propio acontecimiento, con el objeto de poder intervenir de la manera más rápida y eficiente y conocer los precedentes para poder evitar futuros fenómenos de la misma índole. Uno de los inconvenientes para poder intervenir de manera rápida, por parte del profesorado, es tener conocimiento de lo que ocurre: un 39,7 %<sup>9</sup> de profesores y profesoras no tiene conocimiento de las agresiones que se producen, siendo un 46.6 % los que actúan de manera inmediata al tener conciencia de los hechos.

La comunidad educativa expresa la importancia de contar con el apoyo de la totalidad de agentes del contexto escolar para hacer propuestas de mejora y superación de los conflictos. Los y las participantes manifiestan la necesidad de un plan de acción y una mediación colaborativa con el apoyo de la Administración. La comunidad educativa reclama la prevención como principal arma para luchar contra la violencia y/o acoso escolar, y evidencia que el **clima** es un factor clave para el profesorado, y esencial para anticiparse a situaciones conflictivas y hacer frente a los efectos producidos por el acoso escolar.

Según el Informe: **“La prevención de la violencia: la implicación de la comunidad educativa para evitar situaciones de acoso escolar”**<sup>10</sup>, el conjunto de implicados en la institución educativa debe mejorar el aprendizaje de los procesos de convivencia, compartiendo una escuela intercultural y colaborativa en una sociedad globalizada, requerida de un profundo respeto a la diversidad y al aprendizaje a lo largo de la vida. Este informe desvela el valor del clima social como personalidad característica de la institución educativa y base para las personas que conviven en la diversidad cultural. Los distintos agentes han de crear relaciones de colaboración a través de la empatía, la confianza y el respeto, en un escenario de encuentro que oriente los procesos de enseñanza-aprendizaje y la impronta de las múltiples interacciones entre estudiantado y profesorado.

---

<sup>9</sup> Informe “Violencia entre Compañeros en la Escuela”, Centro Reina Sofía para el estudio de la violencia.

<sup>10</sup> Antonio Mediana Rivilla y M<sup>a</sup> Luz Cacheiro Gonzalez,, Publicado en Borgen. Revista de Pedagogía. Vol.62. Año 2010

#### 4.- CLIMA, CULTURA Y ACOSO ESCOLAR.

A continuación, se hace una distinción de las definiciones e interpretaciones entre clima y cultura -Van Houtte, 2005-:

**a) Clima:** entendida como percepción de los individuos. Incluye la organización en su globalidad, el entorno físico, las creencias compartidas, las relaciones entre individuos y grupos, y las características de las personas y de los grupos de la organización.

**b) Cultura:** conjunto de normas, creencias y vivencias de aquellos miembros de una institución. Se expresa a través de distintos niveles, lo claramente visto y asumido, artefactos visibles o símbolos expresivos, tales como la estructura arquitectónica de la escuela o las formas externas de la escuela; los valores de la institución, que expresan y comparten los miembros de la misma; y el nivel de asunción del sentido y de las creencias -normas, valores e implicaciones que dirigen la conducta en la organización-.

Dentro de este contexto, y con un enfoque intercultural, el **acoso escolar**, es considerado como una **modalidad de agresividad psicológica** que **altera la normal relación entre los y las estudiantes** en las instituciones educativas y que se **incrementa** cuando el **clima es negativo** y de **gran conflicto entre los agentes del aula, las culturas** y la **influencia de determinados**.

El contexto intercultural actual, en la sociedad y en las comunidades educativas, incrementa la necesidad de construir un mismo sistema de comunicación e interrelación entre agentes implicados, encargando a educadores y educadoras y a la administración de los centros educativos la tarea de estudiar, evaluar y poner en práctica nuevas medidas y políticas encaminadas a minimizar los efectos del acoso en la institución educativa, y anticiparse a las situaciones de conflicto y facilitar mejores escenarios de convivencia en la comunidad escolar.

El entorno social, las habilidades sociales y los momentos evolutivos y madurativo de los y las estudiantes, son factores que condicionan el acoso escolar en las instituciones educativas, donde se han implementado estructuras muy jerárquicas para atajar los conflictos existentes, haciendo difícil la participación de las y los agentes implicados y considerando necesaria la reducción de la estructura, dotándola de un carácter más horizontal con una mayor actuación de alumnado y profesorado. El clima social se construye en coherencia con la modalidad de relaciones que se establecen; en consecuencia, las relaciones positivas y la energía entre las personas ha de emplearse para anticiparse a los conflictos, superarlos y enfocar óptimamente las interacciones entre sus miembros, en el ámbito de la comunidad educativa y de su entorno urbano y rural, al sentar las bases de una óptima interculturalidad entre todas las personas y grupos de la institución educativa.

“El avance del clima intercultural y de la óptima interacción entre los seres humanos y sus culturas requiere del profesorado el dominio de competencias sociales e interculturales

adecuadas a un proceso de creciente complejidad y transformación de los valores”<sup>11</sup>.

Los **conflictos** surgen del deterioro de las relaciones entre estudiantes y de éstos con el profesorado y la comunidad, así como de los continuos procesos de interacción negativa entre ellos. Esta situación anticipa los conflictos y en especial el **acoso escolar**, pero si se **construye un clima**, que promueva relaciones flexibles y percepciones positivas entre la totalidad de las y los agentes de la institución educativa, se lograrán superar numerosas dificultades y se influirá en la disminución de los procesos de acoso escolar.

“La consolidación de estilos docentes y discentes, basados en las actitudes y los valores entre las diversas culturas presentes en las aulas, mejora las relaciones y el desarrollo de procesos favorables a una interacción sincera y creadora entre todas las personas”<sup>12</sup>.

De la investigación realizada por Antonio Mediana Rivilla y M<sup>a</sup> Luz Cacheiro Gonzalez<sup>13</sup>, en centros educativos de Educación Secundaria situados en barrios de Madrid, caracterizados por una gran pluralidad cultural y numérica, se arrojan datos de sumo interés para conocer la perspectiva de agentes de las comunidades educativas ante el acoso escolar. Esta investigación utilizó una perspectiva metodológica cuanti-cualitativa, con énfasis en el estudio de los grupos de discusión y un análisis de los resultados de los cuestionarios ad-hoc aplicados al profesorado y estudiantado. Las categorías del cuestionario, que alternaba preguntas cerradas y abiertas, sirvieron de base para la construcción de los aspectos nucleares de las entrevistas y de los grupos de discusión, ampliados con nuevos procesos de observación participante. Las numerosas preguntas han sido respondidas por 75 docentes y 355 estudiantes de los centros de Educación Secundaria participantes. A continuación se muestran las preguntas realizadas y las respuestas dadas:

#### **a) Percepción del acoso escolar:**

- **Profesorado:** Se percibe de modo traumático sólo por dos docentes, pero con preocupación por el resto de afectados y afectadas.

- **Alumnado:** En el primer ciclo de ESO se vive de modo muy intenso por una minoría afectada: entre el 3-5%. Se concreta en palizas, robos, insultos y malos tratos entre amigos y amigas.

#### **b) Actuaciones llevadas a cabo en el centro y las aulas ante casos de acosos escolar:**

A continuación, pasan a detallarse las actuaciones llevadas a cabo por docentes de los centros escolares y las percepciones sobre las mismas del alumnado, siendo conscientes, como bien ha indicado el Centro Nacional de Innovación e Investigación Científica, de que no coinciden con aquellas recomendadas por la Comunidad Científica Internacional, y siendo incapaces de obviar los resultados del estudio:

---

<sup>11</sup> Medina, 2009.

<sup>12</sup> Zabalza, 2001.

<sup>13</sup> “La prevención de la violencia: la implicación de la comunidad educativa para evitar situaciones de acoso escolar”, Publicado en Borgen. Revista de Pedagogía. Vol.62. Año 2010.

- **Profesorado:** Se ha actuado ante la identificación del problema de forma inmediata; se ha trabajado en unificar criterios; intensificación de la acción tutorial: impulso del diálogo y compromiso con toda la institución educativa; Identificación de agresores o agresoras y actuación a través del diálogo y, en caso de reincidencia, sancionando; Trabajo desde la empatía.

- **Alumnado:** Detectar a culpables y promover el traslado a otro centro; poner la vigilancia adecuada; reaccionar e identificar a posibles agresores o agresoras y establecer relaciones de empatía y óptimas relaciones sociales entre todos y todas.

### c) Métodos a aplicar para evitar el acoso escolar:

- **Profesorado:** Ante el acosador o acosadora, claridad y eficacia en las decisiones adoptadas; actuación tutorial especializada; trabajo coordinado entre equipo directivo, profesorado y familias.

- **Alumnado:** Ante las agresiones han de aplicarse sanciones a agresores o agresoras; responsabilizar a amistades cercanas que incitan a realizar peleas; identificar con mayor antelación a posibles acosadores o acosadoras. En caso de haber acosado, debe expulsarse del centro.

Llama la atención, como ha señalado el Centro Nacional de Innovación e Investigación Científica, la falta de respuestas relativas a la necesidad de un mayor apoyo a las víctimas del acoso, con medidas contundentes capaces, si no de erradicar definitivamente, por las dificultades y carencias de medios que este proceso implica, por lo menos de ampliar la vigilancia, y dotarla de eficacia y contundencia, como solicita y pide el alumnado encuestado.

### d) Relaciones entre cultura y acoso escolar:

- **Profesorado:** se vive mal el acoso y con gran repercusión para afectados o afectadas. Se percibe la pluralidad como complejidad y a veces con mayor tensión; no todos los y las docentes viven con igual tensión la pluralidad cultural; se comprometen a anticiparse y trabajar para superar los efectos del acoso escolar. Una parte del profesorado manifiesta que todas las culturas reciben un acoso similar, aun cuando consideran que en sus centros es más intenso para extranjeros o extranjeras más recientes o de diferente etnia. Algunos y algunas se sienten a veces más acosados como docentes, aun cuando el número sea escaso en proporción con el alumnado. Los que tienden a acosar más a otras culturas son los arraigados en la zona: gitana, española, marroquíes. El 60% del profesorado estima que el clima influye en la prevención; el criterio más pertinente es el colaborativo: confianza, empatía y diálogo.

- **Alumnado:** éstos manifiestan que, a veces, lo viven peor que el profesorado: el estudiantado acosado lleva muy mal esta situación y, a veces, el alumnado de origen chino, con mayor intensidad. Los que reciben más acoso son las culturas española, ecuatoriana y gitana, aun cuando todas reciben por igual, depende de la persona acosada. Dado que a

veces se sienten incapacitados o incapacitadas, recurren a la conformidad y no a la denuncia y, menos a comunicárselo a progenitores o tutores. Se debe impulsar el esfuerzo y las mejores relaciones entre todo el estudiantado; éstos propugnan la unidad entre ellos y una mayor colaboración y solidaridad.

La comunidad educativa es consciente de la complicación que entraña el trabajar en contextos interculturales, y requiere un compromiso de todos y todas: agentes, instituciones y centros educativos, para evitar los casos de acoso escolar provocados por motivos raciales y diferencias físicas o étnicas, y crear entornos de convivencia y colaboración, potenciando un estilo de relaciones de empatía, armonía y pleno respeto a la singularidad de cada cultura y de cada ser humano.

## 5.- LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.

Consciente del grado de relevancia del problema de los conflictos escolares, se promulgó en España, el **5 de mayo de 1995**, el **Real Decreto 732/1995** de derechos y deberes de los alumnos y normas de convivencia. En él se establece que la resolución de los conflictos y la imposición de las distintas correcciones en materia de disciplina, es competencia de los consejos escolares de los centros. Además, el consejo escolar de cada centro, debe constituir una comisión de convivencia compuesta por padres, madres, alumnado y docentes, con las siguientes funciones, entre otras:

- a) Resolver conflictos.
- b) Mediar en los conflictos.
- c) Canalizar las iniciativas de la comunidad educativa para mejorar la convivencia en el centro, el respeto mutuo y la tolerancia.

La transferencia de competencias a las comunidades autónomas, muestra este panorama actual en cuanto a la legislación traspasada a las siguientes Comunidades Autónomas:

COMUNIDAD	LEGISLACIÓN REGULADORA
ANDALUCÍA.	<p>Decreto 85/1999, por el que se regulan los derechos y deberes del alumno y las correspondientes normas de convivencia en los centros docentes, públicos y privados concertados, no universitarios. Artículos 1, 2 y 3, y Capítulo II.</p> <p>Decreto 19/2007, de 23 de enero, por el que se adoptan medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos.</p>

CANARIAS.	Decreto 114/2011 de 11 Mayo. CA Canarias, regulación de la convivencia en el ámbito educativo.
CATALUÑA.	Decreto 279/2006, de 4 de julio, sobre derechos y deberes del alumnado y regulación de la convivencia en los centros educativos no universitarios de Cataluña
CASTILLA-LEÓN.	ORDEN EDU/1921/2007, de 27 de noviembre, por la que se establecen medidas y actuaciones para la promoción y mejora de la convivencia en los centros educativos de Castilla y León.
COMUNIDAD DE MADRID.	Decreto 15/2007, de 19 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid (BOCM de 25 de abril de 2007).
COMUNIDAD VALENCIANA.	<u>Decreto 39/2008, de 4 de abril, sobre la convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos y sobre los derechos y deberes del alumnado, padres, madres, tutores o tutoras, profesorado y personal de administración y servicios (DOCV 9-4-2008).</u>
NAVARRA.	<u>Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON 24-9-2010).</u>
PAÍS VASCO.	Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
ARAGÓN	<u>Decreto 73/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la Carta de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y las bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón. (BOA 05/04/2011).</u>
ASTURIAS.	<u>Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias (BOPA 22-10-2007).</u>
BALEARES	<u>Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, porque se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears (BOIB 23-12-2010).</u>

CANTABRIA	<u>Decreto 53/2009, de 25 de junio, que regula la convivencia escolar y los derechos y deberes de la comunidad educativa en la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC 3-7-2009).</u>
LA RIOJA	<u>Decreto 4/2009, de 23 de enero, por el que se regula la convivencia en los centros docentes y se establecen los derechos y deberes de sus miembros (BOLR 28-1-2009).</u>

#### ***4. Sin educación no hay integración: La situación de los y las descendientes de población extranjera, en España en el contexto de su integración como proceso intercultural<sup>14</sup>***

---

Es bien sabido que, desde los años 90, España se ha convertido en un lugar de destino de la población extranjera. Hasta ahora, la preocupación se centraba en los procesos de integración de los flujos migratorios, intentando presentar la migración como un fenómeno positivo y no como un problema, tratando de poner de manifiesto las fortalezas de la misma.

Sin embargo, al igual que en otros países, en España, la población extranjera a veces tiene vocación de permanencia, incluyendo a la población infantil y convertida en la llamada segunda generación. A veces son menores que acompañan a sus progenitores siendo pequeños. Otras veces son hijos e hijas de población extranjera nacidos en España que mantienen su nacionalidad de origen. En ambos casos, las posibles aspiraciones de esta segunda generación no tienen por qué coincidir siempre con la de sus progenitores. En este sentido, sus padres y/o madres, mantienen un modelo comparativo con sus países de origen, según el cual, la permanencia en España es mejor que volver a aquellos. Sin embargo, con la segunda generación, la convivencia y comparación con sus compañeros y compañeras, amistades y resto de la sociedad de acogida, puede llevar a provocar serios obstáculos en sus aspiraciones, no viéndolas personificadas en la realidad, debido a factores como la xenofobia, la integración socio-laboral de sus progenitores, las aspiraciones de éstos en relación a sus estudios o futuro laboral, etc.

Por lo tanto, aunque diferentes datos y estudios pueden llevar a concluir que las perspectivas de los progenitores sobre el futuro de sus hijos e hijas sean altamente positivas, deseando que permanezcan en el país, pensando en un presente educativo y posterior futuro laboral mejor, éstas no tienen por qué ser las mismas aspiraciones que las de sus descendientes.

Por ello, al hablar de procesos de integración enfocados a la segunda generación, hay que tener en cuenta su carácter multidimensional, siendo conscientes del importante papel que la sociedad de acogida toma en este proceso. Así, las relaciones e interacciones que se producen entre los flujos migratorios y los miembros integrantes de aquella, pueden determinar, en muchos aspectos, las percepciones que las personas extranjeras tengan de la situación en la que se encuentran en la sociedad de recepción y las construcciones que hagan sobre ésta última. Dichas interacciones, que pueden ser tanto positivas como negativas, producen experiencias que determinan, como se ha dicho, las visiones sobre su propia situación con respecto a la de los nacionales del país de acogida, siendo una de estas interacciones más básicas, la “simple” percepción de aceptación o no.

---

<sup>14</sup> Se admite la sugerencia del Centro Nacional de Innovación e Investigación Científica, la utilización del término inclusión, sin suprimir el de integración, pudiendo utilizarse indistintamente, sin que el uno suplante al otro.

Además, los procesos de integración, debido al carácter multidimensional ya nombrado, también dependen de las aspiraciones con las que llegan al país y sus proyecciones de futuro, incluidas las de sus descendientes, las intenciones que posean de permanecer o retornar, o las relaciones interpersonales que desarrollen con las y los miembros de la sociedad de acogida.

A éstos deben sumarse los factores de carácter más estructural, como las normativas o legislaciones del país de recepción o las características institucionales del mismo, constituyendo los denominados “contextos de recepción”. Todos estos factores o condiciones, dan lugar a diferentes “modos de incorporación” de la población extranjera<sup>15</sup>.

## 1.- MODELOS DE INTEGRACIÓN.

Existe un amplio debate sobre los modelos de incorporación o integración de la población extranjera, a partir de los cuáles se diseñan las políticas públicas relativas al proceso

MODELO TEÓRICO	RASGOS	CRÍTICAS
<p><b>Asimilación</b></p>  <p>homogeneización</p>	<p>Adaptación unilateral de los I a la SR La SR es homogénea internamente Es factible y produce la homogeneización cultural Produce igualación social, eliminará la discriminación Se producirá sin conflictos</p>	<p>No existe homogeneidad interna en la SR No es factible y no se consigue la asimilación global (sociedades plurales, multiétnicas) Responde a un ejercicio de poder No elimina la discriminación y no respeta la diferencia cultural Genera conflicto, así como el surgimiento de «etnicidad»</p>
<p><b>Melting pot</b></p>  <p>homogénea tras la desaparición de los orígenes</p>	<p>La fusión de I y SR da como resultado la aparición de una NS, en las que se funden razas y culturas Esta NS sería más rica culturalmente Todas las culturas tienen iguales posibilidades de contribuir al surgimiento de la NS</p>	<p>No es factible. Las diferencias previas culturales y éticas no desaparecen. Y, si fuera real, no sería ético que borrara las diferencias culturales previas entre los grupos No contribuyen por igual, pues algún grupo cultural siempre acaba dominando la relación Se asocia excesivamente a la noción más biológica de raza Se ha considerado como fase previa a una asimilación</p>
<p><b>Pluralismo cultural</b></p>  <p>heterogénea y enriquecida a través de la reciprocidad</p>	<p>I y SR se adhieren a principios comunes de convivencia, manteniéndose las identidades culturales Postula el enriquecimiento mutuo, a través de relaciones de reciprocidad, tras una convivencia común y tolerante Se desarrolla en sociedades plurales. Produce efectos democratizadores y es éticamente deseable</p>	<p>Se trata de un ideal a alcanzar más que de una realidad social Difícil de trasladar y de conseguir en la práctica No está exento ni evita los conflictos Sobredimensiona las diferencias debidas a la cultura Especialmente el multiculturalismo se asocia en algunas vertientes a: -una fase previa a la asimilación -una noción estática y esencialista de cultura que produce fragmentación -en visiones radicales, a desarrollos racistas</p>

Abreviaturas: SR: Sociedad receptora. I: Inmigrantes. NS: Nueva sociedad. Fuentes: Elaboración propia a partir de las ideas contenidas en el capítulo. Algunos aspectos del multiculturalismo e interculturalismo se presentan conjuntamente al pluralismo, a fin de simplificar el esquema.

*Tomado de Gualda, E. (2007): Hacia el "Trabajo Decente". Inserción socio laboral de la población extranjera en Andalucía. Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación, Sevilla.*

<sup>15</sup> “Estrategias para la integración de la segunda generación de inmigrantes en Andalucía”. Estudio cofinanciado por el Fondo Social Europeo en el marco de la Iniciativa Comunitaria Equal (Proyecto AII).

migratorio. Sin hacer un amplio desarrollo sobre los mismos, por considerar que se escapa a la temática aquí tratada, y recordando las discusiones teóricas sobre conceptos como “asimilación”, “incorporación”, etc., se usa a continuación un cuadro descriptivo de los diferentes modelos, considerándolo conciso y útil para continuar tratando este tema.

Ya se ha comentado el carácter multidimensional de los proceso de integración de los flujos migratorios, pasando por diferentes fases y tocando varios espacios. A pesar de existir diferencia teóricas al respecto, si parece existir cierto consenso en cuanto a los tipos o momentos<sup>16</sup>:

- a) **Integración funcional y cultural:** marcada por la necesidad de orientarse en la nueva sociedad, constituye el aprendizaje del idioma, normas, costumbres, valores.
- b) **Integración estructural:** hace referencia a la participación de la población extranjera, al mismo nivel que la autóctona, en las instituciones de la sociedad de acogida, como el mercado laboral y el sistema de educación. También se refiere al acceso a la nacionalidad, siendo ésta fundamental para la participación política y la adquisición de derechos cívicos.
- c) **Integración social:** constituida por las amistades, las parejas y la participación en grupos o en organizaciones, o la pertenencia a la clase social.
- d) **Integración identificativa:** implica sentimientos de pertenencia hacia la sociedad receptora por parte de las personas extranjeras, sintiéndose como parte de la misma, a través de un proceso de interculturalidad.

Por último, hay que aclarar que, lógicamente, la integración en estos espacios diferentes, a pesar de ser interdependientes y estar altamente vinculados al comportamiento de la sociedad autóctona, no suelen producirse en el mismo rango temporal.

## 2.- LA “SEGUNDA GENERACIÓN”.

Antes de comenzar a hacer una revisión sobre la situación de los descendientes de extranjeros en España, hay que recordar las críticas existentes en la actualidad al concepto de “**Segunda Generación**”, las cuáles han tomado fuerza en los últimos años, dando lugar al uso en la actualidad del concepto “**españoles de origen**” en España, con características de tipo jurídico muy definidas.

Haciendo un repaso de las más comunes, se comenzaría por aquella que habla de la erroneidad del propio concepto, ya que, en los casos en los que se habla de menores nacidos directamente en el país de recepción, éstos no serían técnicamente “inmigrantes”. Además, en muchas ocasiones, el concepto se utiliza con carácter negativo, haciendo alusión al supuesto carácter problemático de los hijos e hijas de los extranjeros, promoviendo estereotipos y visiones negativas sobre el propio proceso de integración.

A pesar de esto, existen autores, como Estrella Gualda Caballero, que defienden el uso de “segunda generación”, exclusivamente para tratar la relación con la “primera”, como

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

“descendientes de”, y se caracterizaría vitalmente por compartir elementos generacionales diferentes a los de sus progenitores<sup>17</sup>.

Así, la Doctorada Estrella Gualda, establece algunas características comunes entre los que constituyen la “segunda generación”, a saber:

- a) Adolescentes y jóvenes hijos e hijas de extranjeros.
- b) Compartir experiencias socioculturales como haber nacido en el país de destino migratorio de sus progenitores, ser reconocidos por los demás como “hijos/hijas de extranjeros”, aunque nacieran en España, contar con un bagaje sociocultural y raíces arraigadas al menos en dos países diferentes, etc.

### 3.- LA SITUACIÓN DE LOS DESCENDIENTES DE EXTRANJEROS. PERCEPCIONES Y REALIDADES.

Una vez hechas las aclaraciones teóricas consideradas oportunas, pasa a detallarse la realidad y circunstancias en las que se encuentran los descendientes de las personas de origen extranjero. Para ello, se hará uso del completo estudio de Doña Rosa Aparicio y Don Alejandro Portes, llamado “Crecer en España. La Integración de los hijos de Inmigrantes”, editado por “Obra Social La Caixa” que presenta y explica los datos obtenidos en su Investigación Longitudinal sobre la Segunda Generación en España, realizada a lo largo de cuatro años.

Este estudio hace especial hincapié en la importancia que la “adaptación psicosocial”<sup>18</sup> de los descendientes de los extranjeros posee en el propio proceso de integración, desarrollando cuatro aspectos relacionados con la misma y afectables entre sí: autoidentificación nacional de los hijos e hijas de los extranjeros, experiencias de discriminación, calidad de sus relaciones intergeneracionales y autoestima; acercándose al tipo “Integración Identificativa” desarrollado anteriormente, analizando el sentimiento de pertenencia o no a las realidades que les rodean.

**a) Autoidentificación nacional.** La Investigación revela que la mitad de la muestra entrevistada se consideraba español o española, y la otra mitad no, no existiendo diferencias importantes en cuanto al análisis por sexo, tipo de colegio a ciudad de residencia. Sin embargo, y lógicamente, la autoidentificación como español o española, es mayor entre aquellos descendientes de extranjeros que nacieron en España, representando un 81,5% de éstos. El estudio longitudinal se percata que la cifra de las y los menores y jóvenes nacidos en el extranjero que se consideran de nacionalidad española, ha aumentado en los últimos años significativamente, lo cual se señala por los autores como muestra de un progreso en el proceso de integración.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*. Pág. 28.

<sup>18</sup> Aparicio, R. y Alejandro Portes (2014): “Crecer en España. La Integración de los hijos de Inmigrantes”. Editado por Obra Social “la Caixa”. Pág. 108.

Según los autores, este sentimiento está altamente relacionado con los años de residencia en España: el estudio muestra que cada año adicional de residencia en el país hace que aumente en un 14% la probabilidad de autoidentificarse como español o española, mientras que haber nacido en España aumenta en un 42% neto tal probabilidad. Por último, el estatus familiar supone un aumento de alrededor del 20% en la probabilidad de identificarse con el país.

**b) Experiencias de discriminación.** Tan sólo un 5% de la muestra de seguimiento, declararon haber experimentado situaciones de discriminación frecuentemente o de forma reiterada, el cual también es un dato positivo en relación al proceso de integración, ya que puede evitar el desarrollo de posiciones de carácter defensivo frente a la sociedad de acogida.

El análisis según nacionalidades apenas muestra diferencias, a excepción de Guinea Ecuatorial y Filipinas, siendo bastante débiles. Al analizar otras variables, las que se relacionan en mayor grado con las percepciones de discriminación, son las relaciones intergeneracionales, el estatus socioeconómico familiar y la composición familiar. La mejora de las relaciones intergeneracionales, un elevado estatus social y la existencia de un padre y una madre, reducen las posibles experiencias de discriminación.

**c) Relaciones intergeneracionales.** Las puntuaciones obtenidas en este apartado sobre los descendientes de extranjeros son casi idénticas a las adquiridas entre hijos e hijas de progenitores autóctonos.

Las mediciones realizadas sobre las relaciones entre padres y madres extranjeros y sus descendientes, revelaron varios datos y factores influyentes. En primer lugar, en el caso de los jóvenes de nacionalidad chilena y marroquí, dichas relaciones son positivas y significativas, y, por el contrario, en el de los y las menores de origen chino, poseen carácter negativo. Esto último se podría explicar por la importancia concedida al emprendimiento empresarial como parte del proceso de integración, la cual puede generar tensiones entre progenitores y descendientes.

En segundo lugar, se comprobó que, niveles altos de autoestima pueden tener efectos positivos en este tipo de relaciones. Con el paso de los cuatro años que se miden en la Investigación Longitudinal, un punto de aumento en la primera, puede llegar a mejorar aproximadamente en un 5% las segundas.

En tercer lugar, se revelaron algunos resultados inesperados para los autores: el entendimiento de los hombres con sus progenitores es relativamente mejor que el de las mujeres y, por otra parte, que las y los menores nacidos en España son más proclives al conflicto intergeneracional que aquellos que nacieron en el país de origen de los progenitores y llegaron a España en edades tempranas, insinuando, aunque no probando, que la brecha cultural existente entre padres, madres y descendientes nacidos en el mismo país, es menor que la de aquellos nacidos en países distintos.

En cuanto a la estabilidad familiar, también parece tener influencia positiva. Los resultados sugieren, según los autores, que las familias completas tienen mayores facilidades en el proceso de aculturación, facilitada por unas relaciones intergeneracionales no conflictivas.

Por último, las experiencias de discriminación tienen un efecto negativo importante sobre las relaciones intergeneracionales, estando ambas variables altamente relacionadas entre sí: las buenas relaciones familiares sirven de protección frente a las experiencias discriminatorias, disminuyendo sus posibles efectos, y, por el contrario, las vivencias discriminatorias experimentadas en la adolescencia temprana pueden degenerar en relaciones intergeneracionales negativas.

**d) Autoestima.** Los datos obtenidos para medir esta percepción, se sitúan en niveles medio-altos. Los datos siguen sin variar según tipo de centro escolar, ciudad de residencia, o lugar de nacimiento; pero sí que lo hace en el análisis por sexos: revelando que las mujeres poseen niveles de autoestima algo inferiores a la de los hombres.

El estatus socioeconómico familiar y el conocimiento del español influyen positiva y fuertemente en el sentimiento que tiene el estudiantado de la propia valía.

Sin embargo, el aspecto con mayor efecto sobre esta auto-percepción es el de las relaciones intergeneracionales, correspondiente con los resultados expuestos anteriormente.

Por otro lado, las situaciones de discriminación experimentadas, también suelen tener efectos altamente negativos sobre la autoestima.

Por último, los autores hacen inciso en que la auto-identificación como español o española tampoco influye en la autoestima, pudiendo indicar que las y los adolescentes tienden a ajustar su identidad étnica para proteger su autoestima<sup>19</sup>.

Siguiendo el estudio, el siguiente paso es el de relacionar estas percepciones con la realidad experimentada por los descendientes de extranjeros, utilizando el criterio de los logros formativos como forma de medir las capacidades de acceso a los recursos disponibles y las posibilidades de ocupar las posiciones sociales esperadas, en comparación con la población autóctona.

El progreso educativo es un criterio fundamental a la hora de hablar de procesos de adaptación o integración. En este sentido, y relacionado con la temática anterior tratada en esta comisión, la gran preocupación son las altas tasas de abandono de los estudios y de fracaso escolar, sumado a la extensión en el tiempo que tardan en cursar los ciclos de la ESO, retrasando las edades de titulación.

En cuanto a las calificaciones, el rendimiento escolar medio es algo inferior, pero no alarmante. Existe una diferencia si se analizan las calificaciones según sexo, mostrando, las

---

<sup>19</sup> Para más información, consultar: Aparicio, R. y Alejandro Portes (2014): “Crecer en España. La Integración de los hijos de Inmigrantes”. Editado por Obra Social “la Caixa”. Capítulo 1.

mujeres, ciertas ventajas en los indicadores de logro, tanto en las hijas de los extranjeros, como en las de población española. El análisis por nacionalidades también muestra distinciones: las y los jóvenes marroquíes, bolivianos, ecuatorianos o argentinos, poseen indicadores de logro más bajos que el resto, atribuible en muchos casos al origen socioeconómico bajo de sus progenitores, corriendo, por otra parte, mayor riesgo de fracaso escolar.

## ***5. Dificultades para lograr la homologación de las titulaciones obtenidas en origen de los flujos migratorios residentes en España.***

El acceso a una profesión regulada en el territorio español, para extranjeros, es un proceso largo y arduo que, dependiendo de la nacionalidad, requiere un periodo de tiempo para su cristalización. Independientemente de las nacionalidades, todos los procedimientos son gestionados por el Gobierno de España, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el cual hace una clara distinción entre:

a) **Reconocimiento de un título extranjero:** solo tiene **efectos profesionales**, no implica el pago de ninguna tasa –es gratuito-, sólo pueden solicitarlo ciudadanos de la UE, Espacio Económico Europeo –EEE- y Suiza. Además solo es **aplicable** a títulos de la UE, EEE y Suiza o títulos previamente homologados en otro Estado Miembro de la UE.

b) **Homologación de un título extranjero:** tiene **efectos académicos y profesionales**, implica el **pago de una tasa** por iniciar el procedimiento, la pueden solicitar la totalidad de los ciudadanos y ciudadanas residentes en España y es **aplicable** a los títulos de educación superior obtenidos en cualquier país del mundo. La petición de homologación se puede concretar en un título del catálogo oficial español o puede solicitar, en general, la homologación a grado de licenciatura o a grado de diplomatura.

Centrando el análisis del proceso de homologación de títulos, se consideran **destinatarios o destinatarias** del proceso, **los titulados y las tituladas** por una institución de educación superior oficial no española.

### **1.- REQUISITOS PARA LA HOMOLOGACIÓN DE TÍTULOS EXTRANJEROS.**

Las normas legislativas aplicables a los requisitos exigidos a cada título son diferentes, según el Ministerio de Educación, Deporte y Cultura, el cual dispone del listado de títulos acreditados para ser homologados y los requisitos reclamados en cada caso. Sin embargo, sí existen unos requisitos mínimos comunes a todos:

- a) Haber sido expedidos por una autoridad competente del país de origen, asignada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado.
- b) Acreditar que su poseedor cumple los requisitos de nivel de estudios exigidos en España para el acceso a la formación de Grado y Máster.
- c) Acreditar que su poseedor ha superado un ciclo completo de estudios postsecundarios que acredite un nivel académico equivalente a la de los títulos de Grado o Máster.
- d) Acreditar que se han obtenido las competencias formativas propias del título al que se solicita la homologación.

En los supuestos de homologación a un título con formación armonizada por normativa comunitaria, se deberán tener en cuenta los criterios establecidos en la normativa de trasposición nacional correspondiente.

## 2.- PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD.

El primer paso, que da comienzo a la tramitación de la homologación de un título, es la entrega de la solicitud y el pago de la tasa 790. Ambos documentos son proporcionados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y cualquier persona interesada puede obtenerlos de manera física o telemática. La solicitud debe ir acompañada de la siguiente documentación:

- a) Copia compulsada o apostillada, del documento que acredite la identidad y nacionalidad del solicitante, expedido por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, o por las autoridades españolas competentes en materia de extranjería. En el caso de ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad española, fotocopia compulsada del documento nacional de identidad o autorización para verificar los datos de identidad que obran en poder de la Administración.
- b) Copia compulsada del título cuya homologación se solicita o de la certificación acreditativa de su expedición y, en su caso, de la correspondiente traducción oficial.
- c) Copia compulsada de la certificación académica de los estudios realizados por el o la solicitante para la obtención del título, en la que consten, entre otros extremos, la duración oficial, en años académicos, del plan de estudios seguido, las asignaturas cursadas y la carga horaria de cada una de ellas y, en su caso, de la correspondiente traducción oficial.
- d) Acreditación del pago de la tasa.
- e) Acreditación de la competencia lingüística necesaria para el ejercicio en España de la correspondiente profesión regulada.

Todos estos datos deben ser oficiales y tienen que ser expedidos por las autoridades competentes, considerándose acreditadas para ello: Registro del Ministerio de Educación; Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; Embajadas y Consulados de España y Notario. El lugar donde se puede entregar la documentación: registro público de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y algunos de las Administraciones Locales. Además, numerosos Ayuntamientos han suscrito convenios que les permiten actuar como Registro Público.

## 3.- ¿CUALES SON LOS CRITERIOS PARA LA HOMOLOGACIÓN?

Existen criterios comunes para la homologación de títulos extranjeros, la equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial. Las resoluciones se adoptarán tras examinar la formación adquirida por el solicitante y teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) La equiparación entre los niveles académicos requeridos para el acceso a los estudios conducentes a la obtención del título extranjero y para el acceso al título o titulación española.

b) La duración y carga horaria del periodo de formación necesario para la obtención del título extranjero, cuya homologación o equivalencia a titulación y a nivel académico se pretende, y competencias que dicha formación permita adquirir.

c) La equiparación entre los niveles académicos del título extranjero y del título o titulación española, a la que se solicita la homologación o la equivalencia a titulación y a nivel académico.

d) Para la homologación a un título español de Grado, o la equivalencia a titulación y a nivel académico correspondiente a Grado en España, se requiere que el título extranjero permita en el país de procedencia el acceso a estudios oficiales de postgrado.

Se completan los criterios para el caso, de la homologación de títulos, con las siguientes especificidades del trámite en cuestión:

a) En el supuesto de solicitudes de homologación a título universitario que habilite para el ejercicio de profesión regulada, en la que exista normativa comunitaria de armonización respecto de su duración, los títulos extranjeros deberán acreditar la duración a las exigencias derivadas de la normativa de la Unión Europea.

b) Para la homologación de títulos extranjeros a títulos españoles, que den acceso a una profesión regulada, se exigirá al solicitante la acreditación de la competencia lingüística necesaria para el ejercicio en España de la correspondiente profesión regulada.

c) En la homologación a títulos que sean requisito para el acceso al ejercicio de profesión regulada, cuando las y los interesados presenten títulos expedidos en países en los que se requieran otros títulos, o el cumplimiento de requisitos para el ejercicio profesional adicionales, deberán acreditar estar en posesión de dichos títulos o cumplir los requisitos adicionales.

#### 4.- POSIBLES RESOLUCIONES.

Una vez se han estudiado las solicitudes, la autoridad competente debe arrojar una resolución al respecto, y el pronunciamiento en alguna de las siguientes líneas:

a) La homologación del título extranjero al correspondiente título español oficial de Grado o Máster, que permita el acceso a una profesión regulada que requiera título universitario oficial habilitante, y respecto del cual se encuentra relacionada en el Anexo I, la normativa por las que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de las profesiones correspondientes.

b) La declaración de equivalencia del título extranjero a una titulación en un área y campo de los recogidos en el Anexo II, en los que pueden agruparse los diferentes títulos oficiales de estudios universitarios españoles, y la declaración de equivalencia a nivel académico del título extranjero al nivel de Grado o Máster español.

c) La denegación de la homologación o equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial solicitadas.

d) La homologación condicionada a la previa superación de requisitos formativos complementarios en los términos señalados en el artículo 16, al correspondiente título español oficial de Grado o Máster que permita el acceso a una profesión regulada, que requiera título universitario oficial habilitante, o que permita el acceso a la formación de Máster habilitante, respecto del cual se encuentra relacionada en el Anexo I la normativa por las que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales, que habiliten para el ejercicio de las profesiones correspondientes.

Los plazos establecidos para la resolución y notificación concluyente de la solicitud del procedimiento, será de seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. El plazo de tres meses previsto para la emisión del informe técnico suspenderá el plazo previsto para emitir la resolución correspondiente.

Según se establece en la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y en su anexo 2, la falta de resolución expresa en el plazo señalado permitirá entender desestimada la solicitud de homologación o de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial.

### 1.- FRACASO Y ABANDONO ESCOLAR EN EL CONTEXTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IMPLANTADOS EN ESPAÑA, CON ÉNFASIS EN LOS CURSOS ESCOLARES DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA –ESO–.

- a) Ninguno de los factores utilizados de manera continua para explicar el abandono escolar, constituyen elementos únicos o unilaterales para la misma, teniendo que combinarlos para lograr un análisis adecuado.
- b) La falta de información o datos estadísticos actuales dificultan el análisis completo del fenómeno.
- c) Son fundamentales las políticas encaminadas a la reducción del abandono escolar, para la consecución de objetivos tales como el aumento de la empleabilidad o la cohesión social.
- d) El sistema educativo español, que posee límites formales a la continuidad de los estudios, debe ser revisado urgentemente, como primer mecanismo para controlar el fracaso y abandono temprano de la educación.
- e) Una de las políticas a desarrollar, podría ser el fomento de los programas de Formación Profesional, estando el sistema educativo español muy orientado a la educación postobligatoria universitaria, y muy poco a este tipo, igualmente válido, dándole supremacía a las prácticas del estudiantado en las empresas, como ocurre con este programa curricular en países como Alemania.
- f) Se echan en falta datos o estudios específicos sobre el Programa de Diversificación Curricular, pudiendo ser otro de los mecanismos para apoyar a aquel alumnado con más dificultades académicas.
- g) Se destaca la importancia del profesorado, tanto en términos cuantitativos –es necesario un aumento de la cantidad de docentes–, como cualitativos –la formación de los mismos en técnicas de enseñanza y asimilación, e incluso en cuanto a docencia en general, es fundamental–.
- h) Es necesaria la disminución del número de alumnado por aula, las cuales están absolutamente masificadas, dificultando una enseñanza más personalizada y el conocimiento y tratamiento de las dificultades de aprendizaje de cada alumno y alumna.

### 2.- EL ACOSO ESCOLAR Y SU INCIDENCIA EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS ASENTADOS EN EL TERRITORIO ESPAÑOL.

- a) El abordaje del **acoso escolar** es una situación complicada, caracterizada por la

violencia, física y psicológica, la permanente tensión y las agresiones entre grupos de estudiantes y de éstos con el profesorado. Por ello, es vital, una mayor atención del cuerpo docente y dotar a éstos de capacidad de acción, mediante la creación de un departamento psicológico con profesionales especializados en el tema, a fin de evitar casos extremos como los suicidios del estudiantado que ha sido víctima de acoso.

b) La **prevención** del acoso depende del nivel de implicación de la comunidad educativa en este proceso y singularmente del claustro, como equipo y eje del liderazgo institucional, en estrecha interacción con la dirección y la Administración, que han de trabajar en diseñar programas de mejora del clima de la institución, concurriendo a la mayor implicación de las familias, cuándo se detecte la primera manifestación de acoso.

c) La presencia de **nuevas culturas**, escenario habitual en los centros educativos, implica una mayor riqueza y complejidad, e incrementa el riesgo de acoso para alguna de ellas. Por ello, es fundamental, que las Comunidades Autónomas, y el Estado Español, dediquen mayores medios para el fomento de la integración, a través de la interculturalidad, previniendo el acoso.

d) La importante relación existente, entre **clima, diferencia de culturas y acoso escolar**, denota la envergadura de un compromiso, por parte de la totalidad de agentes, de establecer relaciones que potencien la convivencia intercultural y la aceptación o inclusión de otras etnias. La mejora del clima de las instituciones educativas es el gran objetivo de las escuelas en la sociedad intercultural.

### 3.- FRACASO Y ABANDONO ESCOLAR EN EL CONTEXTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IMPLANTADOS EN ESPAÑA, CON ÉNFASIS EN LOS CURSOS ESCOLARES DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA –ESO-.

a) Los datos parecen revelar buenos pronósticos sobre la integración de los descendientes de extranjeros, tanto de aquellos y aquellas nacidas en el mismo país de origen de sus progenitores como en España.

b) Hay que destacar la reiterada preocupación mostrada sobre el fracaso y abandono escolar, factor de alta importancia a la hora de hablar de igualdad de oportunidades e integración real y eficaz.

c) En este sentido, de nuevo, resulta fundamental el papel del profesorado en cuanto a los procesos de adaptación y futura integración, evitando la guetización, especialmente en las horas recreativas curriculares.

d) Resulta significativa la baja cifra de experiencias discriminatorias vividas por los encuestados, lo cual puede llegar a favorecer climas adecuados para la convivencia, evitando en algunos casos procesos de abuso escolar, otro de los temas a tratar por la comisión.

e) El papel de la sociedad de acogida reviste un carácter fundamental a la hora de hablar de integración, ya que pueden determinar, en muchas ocasiones, las percepciones que los flujos migratorios poseen del país de recepción, y de las realidades en las que están inmiscuidos.

f) Es necesario, facilitar la integración a través del aumento de la inversión en la educación pública, teniendo en cuenta la situación socioeconómica de los centros educativos, con el fin de responder a las necesidades del alumnado y de sus familias, estableciendo una relación directamente proporcional, a mayor índice de necesidades, mayor inversión en recursos personales y materiales.

#### 4.- DIFICULTADES PARA LOGRAR LA HOMOLOGACIÓN DE LAS TITULACIONES OBTENIDAS EN ORIGEN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS RESIDENTES EN ESPAÑA.

a) A pesar de tratarse de un tema jurídico, más que educativo, la Presidencia de la Comisión de Educación y Sensibilización, no ha tenido ningún inconveniente en realizar la respectiva aportación, para cumplir con la petición de la Fundación CEPAIM.

b) Se carece, en absoluto, de cifras fiables sobre el número de Homologaciones concedidas, en especial, a los flujos migratorios mayoritarios establecidos en el territorio español.

c) Estudiado el procedimiento de homologación, y, a pesar de no existir cifras concretas sobre el tiempo estimado para lograrla, es bien sabido que, la tardanza es bastante significativa, alargándose incluso hasta 08 años.

d) La falta de la oportuna homologación de las titulaciones, aboca a los flujos migratorios a no poder trabajar en concordancia con su preparación académica, viéndose obligados, para la subsistencia tanto suya, como de su familia, a desempeñar empleos y situaciones laborales precarias, y no acordes con su nivel académico.

e) Esta precariedad laboral, sobrevenida a los flujos migratorios, por una política coherente del gobierno español, para una homologación rápida, eficaz y eficiente, está abocando a éstos a una precaria integración en todo el proceso de interculturalidad y empeño de agentes sociales, para lograrlos.

f) Afortunadamente, en algunos países como Argentina, Colombia, y Perú, muchas de sus universidades han firmado convenios con universidades españolas, que reconocen de inmediato la titulación académica de éstos países, como si fueran expedidos en territorio español. Esto está evitando, ese largo y doloroso proceso de la homologación de las titulaciones superiores.



***Políticas de Integración, Planes Integrales, Convivencia y  
Cohesión Social en España***

---

***Comisión de Integración, Interculturalidad, Convivencia y Cohesión Social.***

---

## INTRODUCCIÓN

Mientras se elaboraba este informe anual del Foro, miles de personas siguen huyendo de la guerra y se agolpan en las fronteras europeas pidiendo asilo y refugio. Personas procedentes de Siria, Irak, Líbano, Afganistán, Erytrea... que han tenido que abandonar sus casas y su vida para evitar la muerte propia y de sus familias.

Al mismo tiempo, que en París han muerto 130 personas en un nuevo atentado criminal, inhumano, deplorable, infame y miserable; 3.400 personas han fallecido solo en este año en el Mediterráneo en su intento de huir del terrorismo y de la guerra, más de 310.000 personas han fallecido en la larga guerra civil en Siria, 11.000 de ellos eran niños y niñas, miles de muertos en guerras olvidadas en los rincones del abismo. Todas ellas víctimas inocentes de la sinrazón, del odio, de la pérdida del más mínimo sentido común, del olvido absoluto de los valores y los principios que nos caracterizan como seres humanos.

Todo este panorama convulso a nivel internacional está teniendo consecuencias negativas sobre la imagen de las personas que entran en Europa, que están llegando a nuestras ciudades, a la vez que sobre las personas inmigrantes que ya vivían y viven entre nosotros. A ello están ayudando los medios de comunicación y las manifestaciones irresponsables desde algunas posiciones políticas, mediáticas y sociales, inoculando la sospecha sobre quienes llegan casi moribundos a las fronteras europeas huyendo del mismo terror que, ahora, ha golpeado el centro de Europa.

La locura del atentado en París no es obra del Islam, ni de los musulmanes, ni de los refugiados sirios, como algunas voces están dejando vislumbrar en estos días, ha sido un nuevo acto terrorista, realizado por terroristas, por locos, por fanáticos que merecen toda la repulsa y la contundencia en las respuestas, pero siempre desde el derecho y la justicia, evitando responder al odio con más odio.

La guerra en Siria a lo largo de los ya casi cinco años es fruto de la corrupción, de los intereses económicos, de la pobreza, de la desigualdad y de la dejadez no solo de otros, sino también de nosotros.

Estas realidades unidas a las consecuencias sociales de la crisis iniciada en el 2008, pueden convertirse en una bomba de relojería que ponga en peligro los frágiles niveles de convivencia alcanzados en nuestras ciudades y los avances en materia de integración de las personas inmigrantes. Lo conseguido en estos últimos 20 años en Europa y en España en relación a la convivencia intercultural puede desmoronarse en poco tiempo si no se invierte en la gestión de la diversidad en nuestras ciudades, basándonos en el reconocimiento y el respeto al “otro”. Una convivencia que parta de lo que nos une, que construya escenarios positivos y calmos de reflexión y actuación sobre la diversidad en nuestras ciudades, en nuestros barrios, que promueva el encuentro entre culturas para concertar caminos de convivencia comunes y hacer de esa diversidad una riqueza.

No olvidemos como nos recordaba Meluci que para ponernos de acuerdo e incluso para poder hablar, debemos aprender a escuchar a los otros y a construir un lenguaje común. Hoy tenemos que reconstruir ese lenguaje común, estando más cohesionados que nunca, luchando por la defensa de los derechos humanos en todo el mundo, por la igualdad, la libertad, la fraternidad, la lucha contra las injusticias y apostando con toda nuestra energía por la convivencia en diversidad, por las relaciones interculturales y por la erradicación de la pobreza y la exclusión social en barrios segregados de nuestras ciudades que pueden ser parte del origen de las hostilidades.

En este informe, analizamos la situación actual de los planes de integración a nivel estatal, autonómico y local, exponemos cuáles son los principales retos inmediatos, de medio y largo plazo que como sociedad, se nos presentan para la consecución de una verdadera convivencia intercultural y de una cohesión social duradera en nuestras ciudades, abordamos las principales debilidades y fortalezas de las políticas y programas dirigidos a la integración y la convivencia intercultural y de la importancia de cuidar los procesos de convivencia en los barrios, a la vez que nos centramos en el análisis de la situación de especial vulnerabilidad que viven las personas inmigrantes en situación administrativa irregular. Todo ello partiendo de un breve análisis de cuáles son los principales factores de vulnerabilidad de la población inmigrante y cuál es el clima social actual ante la inmigración y la diversidad cultural.

## ***1. Situación de los planes estatales, autonómicos y locales de integración y ciudadanía***

---

Para la elaboración del presente capítulo sobre la situación de los distintos Planes de Integración de las personas inmigrantes, se dirigió una comunicación desde la comisión de políticas de integración, interculturalidad, convivencia y cohesión social del Foro a los distintos organismos competentes, tanto de la Administración central, como de las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas solicitando información sobre el nivel de desarrollo de los diferentes planes estratégicos.

En concreto, se les recabó información, por un lado, sobre los distintos Planes que hayan podido tener en el pasado (denominación de los mismos, período que abarcan, Centro directivo del que depende su elaboración e implementación, si ha sido o no evaluado, así como si cuenta con informe de evaluación además del presupuesto por períodos).

Por otro lado, se les solicitó información sobre el Plan que pudieran tener en vigor o en elaboración (presupuestos, períodos y centro directivo) así como en su ámbito territorial, preguntando a las CC.AA si cuentan con un foro para la integración social e las personas inmigrantes. Asimismo, en caso de no contar en estos momentos con un Plan de Integración en vigor, se solicitó indicar si éste se encontraba en elaboración y para qué período de ejecución.

A continuación se procede a resumir la información proporcionada por los organismos de las Comunidades autónomas que han respondido a esta solicitud de información, habiendo procedido la comisión a complementar esta información en base a la documentación facilitada por organizaciones sociales y otros organismos, a la vez que por la localizada por la propia comisión.

### **1.- ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO. PLANES DE INTEGRACIÓN, EL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN.**

A nivel estatal los diferentes planes diseñados en el marco de la política estatal de integración de las personas inmigrantes han sido los siguientes:

- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI). 1994.
- Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración de 2001. Plan GRECO.
- El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo. 2005.
- Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010). (PECI I).
- Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014) (PECI II).
- Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia 2011/2013.

En el año 2011 concluyó el informe sobre la evaluación realizada al PECE I 2007-2010, evolución que ha sido tenida en consideración en el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECE II), el cual fue aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de septiembre de 2011). De acuerdo con los datos que obran en poder del Foro para la integración social de los inmigrantes, el Gobierno de España no ha procedido a evaluar el II Plan de Ciudadanía e Integración, a la vez que no se ha procedido a la elaboración de una nueva planificación estratégica en materia de integración.

En el marco del PECE II, debido a la necesidad de aplicar el ajuste presupuestario motivado por las exigencias de control del déficit público, se priorizó el desarrollo de las áreas de Acogida, Educación y de Empleo, a través de las convocatorias de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para apoyar las actuaciones desarrolladas por entidades sin ánimo de lucro, mantener las actuaciones con las que se pretende conseguir la normalización en la convivencia y la consolidación de una sociedad inclusiva, la atención a menores de origen extranjero no acompañados, la ayuda humanitaria a personas en situación especialmente vulnerable que requieren de acciones urgentes e inmediatas y el mantenimiento de los sistemas de protección a solicitantes de asilo y de refugio.

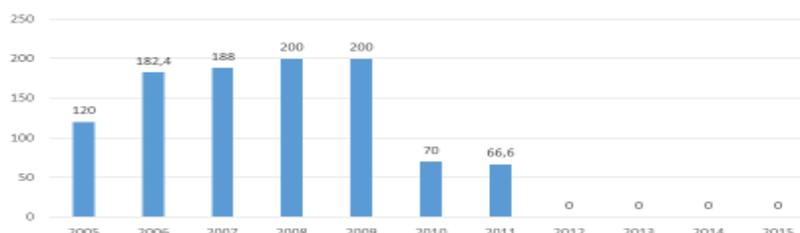
La evaluación del PECE I ha sido claramente positiva y el PECE ha sido considerado, decisivo por su aporte estratégico y financiero en el desarrollo de las políticas de integración, creando un marco estable de cooperación entre la Administración General del Estado y las CC.AA. Sin embargo el II PECE 2011-2014 ha sufrido un recorte considerable en sus previsiones presupuestarias, en un contexto en el que es vital la apuesta por las políticas de integración que pongan el acento en la gestión de la diversidad, la no discriminación y la construcción de escenarios de convivencia en los barrios y en nuestras ciudades.

El fondo de Apoyo a la acogida y el refuerzo educativo creado en 2005, dejó de dotarse presupuestariamente desde la anualidad 2011, aunque la partida presupuestaria ha seguido consignada hasta la anualidad 2015, sin asignación presupuestaria y por tanto sin desarrollo efectivo.

## En el ámbito de las políticas de integración.

Evolución de los Fondos de Apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos años 2005/2015.

Elaboración propia a partir de datos de la secretaría general de inmigración y emigración.



El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016 en su capítulo segundo dedicado a la atención de los grupos más vulnerables cuenta con un apartado dedicado a las diferentes actuaciones prioritarias a desarrollar con personas inmigrantes y personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, contando con un presupuesto asignado para este colectivo de 712.399.288 Euros para todo el periodo.

La Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia 2011/2013 ha sido evaluada, pero no se ha procedido a la elaboración de una nueva estrategia integral para las próximas anualidades.

Cabe reseñar también el Plan PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo), el cual fue concebido en 2005 como un proyecto de cooperación territorial entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, con el objetivo de abordar las necesidades asociadas al entorno sociocultural del alumnado con necesidades educativas de refuerzo y acompañamiento escolar mediante un conjunto de programas de apoyo a los centros educativos, contando entre sus destinatarios a los hijos de familias inmigrantes en situación de riesgo de exclusión. El PROA finaliza en diciembre de 2013.

## **2.- COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

### **2.1 Andalucía**

Esta Comunidad informa que ha dispuesto de tres Planes de Integración cuya elaboración ha dependido de la Dirección General Coordinación de Políticas Migratorias. El I PIPIA (Plan de Integración de Personas Inmigrantes de Andalucía) cubrió el período 2001 a 2004 con un presupuesto de 765.340.923 € y el II PIPIA con una dotación de 1.177.014.989€ en el período comprendido entre 2006 a 2009. Ambos han sido ya evaluados constanding un informe de evaluación específico.

El III Plan está en vigor y cubre el período 2014-2016 cuenta con una dotación de 1.257.275.102€ que se desglosa por años de la siguiente forma:

2014	2015	2016	Total
417.741.441,41	420.029.941,41	419.503.719,23	1.257.275.102,05

<https://ws199.juntadeandalucia.es/IIIplanintegral/#8>

### **2.2. Madrid**

En relación a los Planes de integración de personas inmigrantes aprobados en el ámbito de la Comunidad de Madrid, ésta ha informado que ha contado con los siguientes Planes:

1. Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003	2001-2003	Consejería de Servicios Sociales de la Com. Madrid	
2. Plan de Integración 2006-2008 de la Comunidad de Madrid	2006-2008	Consejería de Inmigración	4.409.538.765
3. <u>Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid</u>	2009-2012	Consejería de Inmigración	7.397.796.216

En estos momentos la Comunidad de Madrid está en fase de elaboración de un nuevo Plan, pendiente de su aprobación definitiva, para el período 2016-2020 sin que se haya concretado ningún presupuesto para tal fin.

Finalmente, indicar que el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid no ha recibido aún el texto pues aún es un borrador y no se ha dado aún el trámite de audiencia para su pronunciamiento sobre el mismo.

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1220469199467&ssbinary=true>

### **2.3. Comunidad Foral de Navarra**

Esta Comunidad Autónoma no cuenta con un foro para la integración social de las personas inmigrantes como órgano consultivo. En estos momentos, finales de 2015, la Comunidad se encuentra pendiente de la aprobación definitiva del Plan que está elaborando. Según informa, ha dispuesto de un Plan para la integración Social de la Población Inmigrante entre 2002-2006 elaborado e implementado por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, el cual cuenta con un informe de evaluación y, según informa, no consta presupuesto del mismo.

Actualmente está en vigor para el período 2015-2017 la Estrategia navarra para la Convivencia, elaborada por el Departamento de Políticas Sociales con un presupuesto asignado de 2.892.722 €.

[http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/998BA1AA-BFEC-4E4C-AC73-B1D16471BCA3/298231/071114ps80\\_2.pdf](http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/998BA1AA-BFEC-4E4C-AC73-B1D16471BCA3/298231/071114ps80_2.pdf)

### **2.4. Extremadura**

Según la información recibida por parte de esta Comunidad Autónoma, ésta cuenta con un Foro, denominado Foro para la Inmigración de personas Inmigrantes (Decreto 116/1997, de 23 de septiembre) pero que en la actualidad no está operativo.

Contó con un Plan para Integración de las personas inmigrantes en Extremadura para el período 2006-2007, elaborado por la Consejería de Bienestar Social, el cual ha sido evaluado y recogido en un informe de evaluación pero no ofrece información sobre el presupuesto asignado. Asimismo, para el período 2008-2011, la Consejería de Igualdad y Empleo elaboró un II Plan con idéntica denominación, igualmente ya evaluado y recogido en el correspondiente Informe de evaluación. Tampoco ofrece información sobre la dotación presupuestaria de este II Plan.

En la actualidad no cuenta con ninguna iniciativa para la elaboración e implementación de ningún nuevo Plan.

## **2.5. Comunidad Valenciana**

En relación a la información solicitada a todas las CCAA, la Comunidad Valenciana ha trasladado que en la actualidad cuenta con un Plan de Integración y Convivencia 2014-2017 elaborado por al Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas. Dirección General de Inclusión Social. En relación a la dotación presupuestaria para este fin, lo estiman en unos 21 millones de euros.

El Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017 es el resultado de un proceso de consulta y participación, ya que en su elaboración, y una vez informado el Foro Valenciano de Integración, han participado todas las Consellerías, así como las entidades locales a través de las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS), los agentes sociales y la Comisión del Plan Valenciano para la Prevención de la discriminación interétnica, el racismo y la xenofobia.

Para el desarrollo de las actuaciones recogidas en el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017, la Consellería de Bienestar Social, a través de la Dirección General de Integración, Inclusión Social y Cooperación, ha destinado más de 4,3 M€ en 2015.

El Plan Director de Ciudadanía anterior correspondía al periodo 2008/2011, no teniendo información sobre la evaluación del mismo.

[http://www.bsocial.gva.es/documents/610754/712373/Plan+Director+Integracion+y+Convivencia+2014\\_2017.pdf/73bc767a-7646-4737-a393-70617b27c47f](http://www.bsocial.gva.es/documents/610754/712373/Plan+Director+Integracion+y+Convivencia+2014_2017.pdf/73bc767a-7646-4737-a393-70617b27c47f)

## **2.6. Castilla y León**

Esta Comunidad informa que cuenta con el III Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia Intercultural para el período 2014-2017, elaborado por la Consejería de la Presidencia e implementado por una pluralidad de Consejerías. El mismo contempla una evaluación anual, además de la evaluación final al término del período global, estando en estos momentos terminando la evaluación correspondiente al año 2014.

En relación a la información sobre los presupuestos, se indica que no se prevé un presupuesto concreto sino que las Consejerías implicadas cada año adoptarán las medidas presupuestarias necesarias para la financiación de las actuaciones del Plan, en función de las disponibilidades presupuestarias en cada momento. En cada evaluación anual se concretará lo efectivamente destinado a cada una de las medidas contempladas por el Plan. Nota: La Comunidad de Castilla y León cuenta con una ley específica, la **Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de inmigrantes en la sociedad de Castilla y León**, siendo la tercera Comunidad que cuenta con una ley de integración.

## **2.7. Asturias**

La Administración de esta Comunidad informa que cuenta con un Plan Autonómico de Inclusión Social, cuyo Objetivo 5º, medida 5.3. y objetivo 3º, medida 3.3 están referidas al colectivo inmigrante. Abarca los años 2015 a 2017 y en su elaboración ha intervenido la Dirección General de Políticas Sociales (en 2014) y correspondiendo su implementación a la Dirección General de Servicios de Proximidad. Como no ha concluido aún, no se ha procedido a su evaluación. La medida 5.3. del Objetivo 5 cuenta con una dotación de 466.749,00 € anuales, y la medida 3.3 del Objetivo 3 cuenta con un presupuesto de 398.931,44 € anuales.

Si bien no se cuenta con un Foro a nivel autonómico nos hacen indicación de la operatividad de la Red Odina (nivel autonómico) y un Grupo Local de Inmigración en Avilés (nivel local).

Asimismo, esta Comunidad expresa que en 2014 la propia Comunidad Autónoma ha destinado a la atención del colectivo inmigrante diversas partidas, ya que al haber desaparecido el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes de la Administración General del Estado, se dejó de financiar a las Entidades Locales y al conjunto de proyectos de la convocatoria específica para entidades.

## **2.8. Región de Murcia.**

La Región de Murcia ha contado con dos planes de integración social de los inmigrantes, el primero para el periodo 2002-2004 y el segundo para las anualidades 2006/2009, estos dos planes han sido evaluados, pero no se ha procedido a la elaboración de un nuevo Plan de Integración para la población inmigrante residente en la Región de Murcia. Desde la anualidad 2010 se han implementado medidas en materia de acogida, empleo y educación, en el marco de subvenciones y licitaciones públicas desde el Gobierno Regional, pero no estructuradas en un Plan global.

En la Región de Murcia existe el Consejo Asesor “Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia, creado por el Decreto 72/1998, de 20 de noviembre y modificado por Decreto número 134/2002. Dependiente de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Con fecha 3 de noviembre de 2015 se ha procedido a la celebración de la primera sesión plenaria una vez producida la renovación de las vocalías del mismo que estaba pendiente de realizar.

**La información que acompañamos a continuación no ha sido remitida por las CC.AA al Foro, habiendo sido recabada por las propias vocalías del Foro en el marco de los trabajos de la Comisión. El Foro considera que se debería volver a solicitar esta información a todas ellas.**

### **La Rioja.**

El Foro para la Integración de los Inmigrantes se creó en La Rioja como un órgano de consulta y participación de conformidad con lo Dispuesto en el Decreto 125/2003, de 5 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 10/2000, de 24 de marzo.

Dicho foro, no obstante, se disolvió y no ha habido iniciativa para su reactivación. Actualmente, está en vigor, a nivel local el II Plan de Convivencia Intercultural de Logroño, estando en vigor para el período 2015-2018 como marco y guía para la transformación de Logroño en una ciudad intercultural, respondiendo con medidas oportunas a los retos planteados en la gestión de la diversidad local, acompañados por las entidades que integran la Mesa por la Convivencia.

A nivel autonómico se ha contado con I plan integral de inmigración de la rioja 2004-2007 y el II Plan Integral de la Inmigración de la Rioja 2009-2012, no teniendo constancia alguna de la renovación del mismo.

### **Canarias.**

La Comunidad Autónoma de Canarias contaba con un Foro específico para la Integración de Inmigrantes pero desde hace varios años no se convoca, ni tampoco existe un Plan específico para la integración de inmigrantes en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias en estos momentos, al no haber renovado el II Plan de Inmigración para el periodo 2006/2008.

### **Cataluña.**

La Generalitat plasma su política migratoria en planes cuatrienales. El primero fue aprobado por el Gobierno en 1993. El actual Plan de ciudadanía y de las migraciones: horizonte 2016 (PCM), es el quinto. Su finalidad es concretar los ejes y los mecanismos de modo que la política migratoria sea plenamente operativa, en cuanto a los medios, y realista, en cuanto a los objetivos.

La presentación del actual plan cuatrienal se estructura en varios apartados:

- El primero capítulo, introductorio, ofrece datos legales, administrativas y socio demográficos.

- El segundo capítulo cubre los aspectos procedimentales y operativos del Plan. Esto se concreta en el proceso de elaboración -que se realizó mediante un proceso participativo que canalizó propuestas de la sociedad catalana en su conjunto-, y la estructura, que incluye los ejes y ámbitos transversales, los programas, y los mecanismos administrativos para producir series anuales de actuaciones presupuestadas y de informes de ejecución.
- El tercer capítulo recoge el Plan de actuaciones y presupuesto correspondiente al 2013. En el momento oportuno, se irán concretando y aprobando los planes de actuación para 2014, 2015 y 2016.

El Plan de ciudadanía y de las migraciones: horizonte 2016 (PCM), de acuerdo con las previsiones de la Ley de acogida (artículo 23, sobre la naturaleza y los contenidos de los planes en el ámbito de la inmigración), debe ser aprobado por acuerdo del Gobierno de la Generalidad y presentado al Parlamento en la sesión de la comisión correspondiente.

### **País Vasco.**

El País Vasco ha contado con tres planes autonómicos de inmigración:

- I Plan vasco de inmigración 2003-2005.
- II Plan vasco de inmigración 2007-2009.

III Plan de inmigración, ciudadanía y convivencia intercultural 2011-2013. Elaborado desde la Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.

El III plan no se ha renovado de acuerdo con las informaciones de las que disponemos, contando con un Plan de Inclusión activa en vigor.

### **Castilla y la Mancha.**

Plan Regional para la Integración Laboral de Inmigrantes en Castilla y la Mancha de 2006, no contando con una planificación estratégica integral.

El Plan, que se enmarca en el Acuerdo Regional por el Empleo y en el Pacto por el Desarrollo y la Competitividad de Castilla-La Mancha, recoge toda una serie de estrategias de actuación en políticas activas. Este Plan no ha sido renovado habiendo incluido medidas en los planes de integración social Municipales en el periodo comprendido entre 2012 y 2014.

### **Aragón.**

Esta Comunidad ha desarrollado su Primer Plan Integral para la Inmigración 2004-2007 y el II Plan Integral para la Convivencia Intercultural 2008/2011.

En la actualidad cuenta con III Plan de Inclusión y Convivencia Intercultural en Aragón 2014-2016 para cuya elaboración se ha contado con la participación de Administraciones

públicas, asociaciones de inmigrantes, sindicatos, organizaciones empresariales, universidad, fundaciones y sociedad civil organizada.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PLANES APROBADOS PERIODO 2000-2015	OBSERVACIONES
<b>ANDALUCÍA</b>	I PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2001-2004 II PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2006-2009. III PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2014/2016.	Entre la anualidad 2009 y 2013 no se ha renovado, optando la Comunidad Autónoma por las actuaciones vinculadas a la ejecución del Fondos Europeos: actuación en barrios, acogida humanitaria, atención a la diversidad.
<b>ASTURIAS</b>	No existe plan específico; se enmarca estas políticas en los programas de apoyo a colectivos específicos.	Cuenta con un Plan Autonómico de Inclusión Social.
<b>ARAGÓN</b>	PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN 2004-2007 PLAN INTEGRAL PAR LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL 2008-2011 III PLAN DE INCLUSIÓN Y CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN ARAGÓN 2014-2016	
<b>ILLES BALEARS</b>	I PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA INMIGRACIÓN 2001-2004 II PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS INMIGRANTES 2005-2007	No se ha renovado. Las políticas autonómicas de integración se recogen en el plan de Actuación 2014 del “Programa de acogida e integración social de la población inmigrada”
<b>CANARIAS</b>	PLAN CANARIO PARA LA INMIGRACIÓN 2002-2004 PLAN CANARIO PARA LA INMIGRACIÓN 2006-2008	No se ha renovado.
<b>CANTABRIA</b>	PLAN DE INTERCULTURALIDAD 2005	No se ha renovado. uye las políticas de inmigración en los programas de atención a personas en riesgo de exclusión.
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	PLAN INTEGRAL DE INMIGRACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN 2005-2009. III Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia Intercultural para el período 2014-2017	Se aprueba la LEY 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	II PLAN REGIONAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE CASTILLA-LA MANCHA 2002-2005. PLAN REGIONAL PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE INMIGRANTES EN CASTILLA-LA MANCHA 2006	No se ha renovado como Plan autonómico. Se han incluido medidas en los planes de integración social Municipales ( 2012-2014).
<b>CATALUÑA</b>	I PLA INTERDEPARTAMENTAL D’IMMIGRACIÓ 1993-2000. II PLA INTERDEPARTAMENTAL D’INMIGRACIÓ 2001-2004. III PLA DE CIUDADANÍA I IMMIGRACIÓ 2005-	El Plan de ciudadanía y de las migraciones: horizonte 2016 (PCM), de acuerdo con las previsiones de la Ley de acogida (artículo 23, sobre la naturaleza y los contenidos de los planes en el ámbito de la inmigración), debe ser

	2008. IV PLAN DE CIUDADANIA E INMIGRACION 2009-2012 DE CATALUÑA.	aprobado por acuerdo del Gobierno de la Generalidad y presentado al Parlamento en la sesión de la comisión correspondiente.
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	I PLAN DIRECTOR DE CIUDADANÍA 2008-2011. II <u>PLAN DE INTEGRACIÓN Y CONVIVENCIA 2014-2017.</u>	No ha contado con un Plan de integración en las anualidades 2012 y 2013, manteniendo prorrogado el último
<b>EXTREMADURA</b>	I PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL DE EXTREMADURA 2005-2007. II PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE EXTREMADURA 2008-2011.	No se ha renovado.
<b>GALICIA</b>	PLAN GALEGO DE CIUDADANÍA, CONVIVENCIA E INTEGRACIÓN, 2008-2011	No se ha renovado.
<b>MADRID</b>	I PLAN REGIONAL PARA LA INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2001-2003. II PLAN REGIONAL PARA LA INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2005-2008. III PLAN DE INTEGRACIÓN 2009-2012 DE LA COMUNIDAD DE MADRID.	En estos momentos la Comunidad de Madrid está en fase de elaboración de un nuevo Plan, pendiente de su aprobación definitiva, para el período 2016-2020 sin que se haya concretado ningún presupuesto para tal fin.
<b>MURCIA</b>	I PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES EN LA REGIÓN DE MURCIA 2002-2004. II PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA REGIÓN DE MURCIA 2006-2009.	No se cuenta con la evaluación del II Plan y no se ha procedido a elaborar un nuevo Plan Integral, desplegando actuaciones estables en materia de acogida, educación y empleo. El foro Regional para la integración social de los inmigrantes se ha vuelto a constituir formalmente en 2015.
<b>NAVARRA</b>	PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE 2002-2006. En estos momentos pendiente de aprobación la <u>ESTRATEGIA NAVARRA PARA LA CONVIVENCIA 2015/2017.</u>	No ha contado con un plan entre las anualidades 2006 al 2015.
<b>PAIS VASCO</b>	I PLAN VASCO DE INMIGRACIÓN 2003-2005. II PLAN VASCO DE INMIGRACION 2007-2009. III PLAN DE INMIGRACIÓN, CIUDADANÍA Y CONVIVENCIA INTERCULTURAL 2011-2013	En estos momentos está en vigor el <b>III Plan Vasco de Inclusión Activa (2012-2016)</b>
<b>LA RIOJA</b>	I PLAN INTEGRAL DE INMIGRACIÓN DE LA RIOJA 2004-2007. II PLAN INTEGRAL DE LA INMIGRACIÓN DE LA RIOJA 2009-2012	No se ha renovado.

### 3.- ADMINISTRACIÓN LOCAL.

El Plan de Ciudadanía e Integración reconocía el papel de los ayuntamientos en los procesos de integración. Papel que hasta ahora ha sido insuficientemente valorado y

apoyado, puesto que es en el ámbito local donde se gestiona la convivencia, donde actúan los servicios comunitarios y donde más se hace sentir el impacto de la inmigración.

El papel de los ayuntamientos españoles en los procesos de integración de las personas inmigrantes ha venido siendo fundamental desde que comenzó a haber una presencia significativa de inmigrantes en nuestras ciudades a mediados de los años ochenta del pasado siglo. Esta temprana respuesta es consecuencia de que muchas de las necesidades y demandas de los inmigrantes se producen en el nivel municipal que es la administración pública más próxima al ciudadano.

Muchos ayuntamientos grandes, medianos e incluso pequeños, que han tenido y tienen una presencia importante de inmigrantes en su territorio, han llevado a cabo actuaciones orientadas a proporcionar servicios a los nuevos vecinos que se incorporan como residentes en su territorio. En algunos ayuntamientos las actuaciones se han plasmado en planes de integración que, bajo distintas denominaciones, han orientado y sistematizado la actuación municipal ante los desafíos y retos que les plantea la presencia de inmigrantes y la diversidad. La Federación Española de Municipios y Provincias dispone de una base de datos en la que están registrados los municipios de más de 20.000 habitantes que disponen de un plan de integración.

Muchas de estas actuaciones municipales se han llevado a cabo a pesar de la limitación de recursos con que cuentan los ayuntamientos españoles y, a veces, sin los apoyos institucionales y económicos suficientes de otras administraciones.

Estos planes y actuaciones municipales orientados a la integración de los inmigrantes y a la construcción de la convivencia han visibilizado políticamente la inmigración, han generado en las administraciones y organizaciones un conocimiento práctico en este campo y han contribuido a la buena gobernanza de la gestión de las migraciones y de la integración de los inmigrantes, incorporando a la sociedad civil, a los agentes sociales, a las ONG, asociaciones de vecinos y asociaciones de inmigrantes con implantación en el municipio en la elaboración y gestión de la política municipal en esta campo. Uno de los elementos que ha contribuido a dar visibilidad y a hacer pedagogía a nivel municipal han sido los foros u organismos de consulta donde se han integrado representantes de todos los actores de la sociedad municipal en este campo.

Los gobiernos locales ocupan una posición estratégica para propiciar las relaciones entre las administraciones, entre las entidades públicas y el tercer sector no lucrativo, para articular redes de cooperación territoriales que se deben impulsar y apoyar. En este sentido se vislumbra como los gobiernos municipales están cada vez más preocupados por la adecuada gestión de la convivencia y de la diversidad cultural, habiendo promovido planes municipales de acogida e integración, concejalías especializadas en la materia, órganos de participación ciudadana, etc.

En este informe hemos querido poner de relieve dos experiencias locales concretas, Avilés y Logroño que cuentan con iniciativas en este sentido.

### **3.1. Grupo Local de Inmigración de Avilés (GLIA)**

El Grupo Local de Inmigración se crea en 2006, promovido por el Ayuntamiento de Avilés como experiencia de trabajo en red local de carácter permanente para la coordinación territorial entre entidades que desarrollan actuaciones en el ámbito de la inmigración. Participan diversos servicios municipales y 13 entidades. El Grupo constituye una experiencia de trabajo en red local, de carácter estable, que se reúne periódicamente.

Objetivos generales:

Establecer un espacio de coordinación territorial entre la Administración Local, agentes sociales y entidades ciudadanas que trabajan con población inmigrante.

Crear un espacio de intercambio, reflexión y debate sobre la realidad social de la inmigración en Avilés

Facilitar la incorporación social de las personas inmigrantes en el territorio; fomentando el respeto a la diferencia y visualizando positivamente su presencia.

### **3.2. II Plan de Convivencia Intercultural Logroño.**

Actualmente, está en vigor, a nivel local de la ciudad de Logroño el II Plan de Convivencia Intercultural estando en vigor para el período 2015-2018 como marco y guía para la transformación de Logroño en una ciudad intercultural, respondiendo con medidas oportunas a los retos planteados en la gestión de la diversidad local, acompañados por las entidades que integran la Mesa por la Convivencia.

## **4. CONCLUSIONES.**

La organización territorial del Estado recogida en la Constitución Española delimita las competencias y responsabilidades que cada Administración pública tiene atribuidas en el ámbito de las políticas de integración de las personas inmigrantes, correspondiendo al Estado de acuerdo con el art. 149.1.2 de la Constitución competencias exclusivas en materia de «nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» debiendo la Administración Central establecer un marco de cooperación, armonización de políticas y coordinación con las administraciones autonómicas y locales, estableciendo las bases de una política e integración que sea común para todo el territorio. A las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos les corresponde la responsabilidad de gestionar cuestiones substanciales para la integración, como son el empleo, la educación, los servicios sociales, la vivienda, la cultura, la convivencia o la participación ciudadana, cuyas competencias son responsabilidad de las CC.AA. Por tanto la responsabilidad de las políticas de integración de las personas inmigrantes es pública, correspondiendo a las entidades del tercer sector de acción social una función coadyuvante con el Estado en la planificación, implementación y evaluación de estas políticas.

Como consecuencia de dicha distribución de competencias entre Administración Central, las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos y las ONG, observamos que el modelo de integración de las personas inmigrantes presenta diferencias en su planteamiento y ejecución entre las distintas Comunidades Autónomas en función de los factores políticos y sociales que confluyen en las mismas. En definitiva, el modelo de integración en España está conformado por las distintas variaciones que del sistema común se aplican y desarrollan en los diferentes ámbitos territoriales: estatal, autonómico y local, siendo de vital importancia el garantizar la continuidad de estas políticas y el reforzamiento de las mismas, la realidad de nuestro presente y las perspectiva de futuro así lo acreditan, articulando un marco estable de coordinación entre Comunidades Autónomas, municipios y entidades sociales.

El Foro observa con preocupación cómo algunos de los planes de integración a nivel estatal, autonómico y local no han sido renovados o evaluados los anteriormente implementados, lo que acredita una pérdida de centralidad política de los asuntos relacionados con los procesos de integración de las personas inmigrantes y la construcción de convivencia intercultural a nivel local, precisamente en el momento en el que más son necesarias estas planificaciones estratégicas a medio y largo plazo.

En este contexto la no renovación del Plan Estatal de Ciudadanía e Integración, o de algunos de los planes autonómicos y locales, a la vez que la paralización de la convocatoria para la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas de intervención integral en barrios con presencia significativa de población inmigrante, cofinanciada por el extinto Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, son decisiones y realidades que desde el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, son consideradas como equivocadas, dado que hoy más que nunca se hace necesario el seguir apostando por las políticas de integración y convivencia, realizando programas que fomenten la intervención integral en barrios con una presencia elevada de población inmigrante, buscando y promoviendo el acercamiento de la población española y de la población inmigrada, previniendo posibles conflictos y a logrando una adecuada interrelación entre ciudadanos procedentes de distintas culturas.

## ***2. Análisis del actual contexto socioeconómico y la situación de los procesos de integración, convivencia intercultural y cohesión social.***

---

### **1. Factores de especial vulnerabilidad y dificultad de la población inmigrante para salir de la crisis (pobreza, paro, exclusión social, vivienda, entre otros factores).**

Echando una mirada atrás a los informes de estos últimos 5 años de diferentes entidades y CEAR, o el propio Foro para la Integración Social de Inmigrantes,...) en relación a la situación de la población inmigrante en España, la visión no es nada halagüeña. Lejos de mejorar las condiciones de vida de las personas llegadas de otros países, ha ido empeorando, degradándose, en todos los aspectos de la vida (trabajo, vivienda, salud, convivencia,...) incluso, en algunos casos, en la conculcación de algunos de los derechos recogidos, tanto en la Constitución Española, como en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Podemos afirmar que paralelamente al aumento de la vulnerabilidad de gran parte de la población autóctona, derivado de la profunda crisis iniciada en el año 2008, se ha producido un agravamiento de las condiciones de vida de las personas extranjeras de terceros países. Si ya es preocupante el crecimiento de la vulnerabilidad de la población en general, mucho más lo es el de la población inmigrante, al no contar en muchos casos con redes sociofamiliares de apoyo.

El informe FOESSA<sup>20</sup> del año 2014 arguye textualmente:

*“Las crisis económica, laboral y social que se ha vivenciado en el contexto del Estado en los últimos años ha descargado con especial fuerza en la población extranjera.(...)”*

*Se ha producido una fuerte ampliación del espacio social de la exclusión entre la población extranjera, tanto en las situaciones más severas como en las más moderadas. El 24,4% de las personas de nacionalidad extranjera se encuentran en situación de exclusión severa, 13,2 puntos más que en 2007. Asimismo, la proporción de población extranjera en situaciones de exclusión moderada ha aumentado en 18,7 puntos. Se ha producido, pues, un aumento de las diferencias con la población española: si en 2007 había un diferencial de 5,4 en la proporción de población que se encontraba en situaciones de exclusión severa, en 2013, este diferencial se cifra en los 14,8 puntos.*

*En el contexto de un ensanchamiento generalizado del espacio social de la exclusión, la incidencia en el colectivo extranjero resulta muy preocupante. La crisis y sus consecuencias están poniendo en cuestión los avances en términos de integración conseguidos en los años anteriores.”*

Pero no podemos hablar de factores de vulnerabilidad si antes no hablamos de las causas estructurales que los están produciendo. El mismo informe FOESSA, nos habla de la polarización social que se está produciendo. El aumento de la pobreza y de la

---

<sup>20</sup> VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación FOESSA, 2015.

vulnerabilidad es consecuencia del aumento de la desigualdad a nivel general: los pobres cada vez son más pobres y los ricos más ricos. Se está generando un nuevo modelo social en el que se están cambiando las reglas del juego. En este nuevo modelo se socializan las pérdidas y se privatizan las ganancias.

*“Los poderes financieros se conforman como los que acumulan recursos tanto del conjunto social, como de otros sectores vinculados a la producción real, e imponen esta lógica sobre el conjunto de las relaciones sociales. Han acabado desposeyendo a otros grupos sociales del control y de los recursos que las sociedades habían ido consiguiendo en su evolución hacia sociedades en las que el bienestar contemplara una distribución social.(...)”*

*En este nuevo modelo de relaciones sociales se puede constatar cómo se han agudizado las tendencias disgregadoras hacia los extremos, que, de no modificarse, están llevando hacia la «dualización» social y hacia la «polarización» social: en la desigualdad en el acceso a las oportunidades; en las garantías ante los riesgos; en la posesión y apropiación de los recursos; en la seguridad; en las políticas, etc. En todo ello, los más vulnerables y más pobres disponen de menos recursos y sufren pérdida de centralidad en las decisiones; en cambio, los más ricos disponen de más recursos y más centralidad en la toma de las mismas.”<sup>21</sup>*

Este contexto es el que determina los principales factores de vulnerabilidad de la población, en general, y con especial incidencia en la población inmigrante.

### **1.1. La pobreza y la exclusión.**

Entendemos por vulnerabilidad social la situación de riesgo, debilidad, dificultad, aislamiento o de amenaza que sufre una persona o un grupo social, situación que le puede alejar de una realidad de inclusión social para caminar hacia un escenario de exclusión social.

A partir de la armonización de indicadores realizado en el marco de EUROSTAT, la Estrategia EU2020 puso en marcha un indicador específico, denominado AROPE (At-Risk-Of Poverty and Exclusion), o tasa de riesgo de pobreza y exclusión social que, de alguna manera, pretende unificar criterios de medida de los factores de exclusión. Como está armonizado a nivel europeo, permite comparar entre países. El indicador complementa la medición de la pobreza, basada en lo monetario, con aspectos de exclusión.

El indicador combina factores de renta (pobreza relativa), privación material severa y baja intensidad del trabajo, de manera que una persona en riesgo de pobreza y exclusión social es aquella cuyo nivel de renta se encuentra por debajo del umbral de la pobreza y/o sufre privación material severa y/o reside en hogares con baja intensidad de empleo. A efectos de este cálculo, se considera toda la renta disponible, después de recibir prestaciones sociales, como por ejemplo la renta mínima de inserción o las pensiones<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

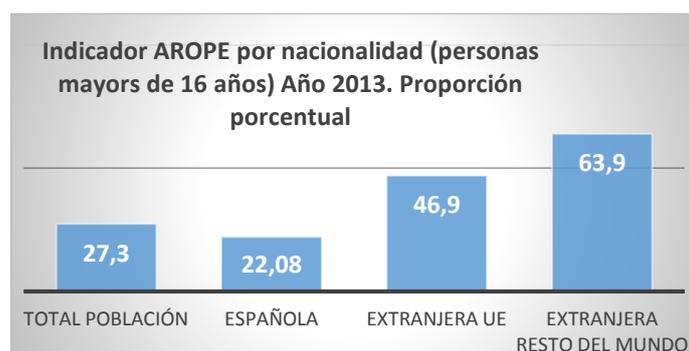
<sup>22</sup> Dossier pobreza EAPN España 2014.

**Indicador AROPE. Población incluida en al menos uno de los tres criterios del riesgo de pobreza o exclusión social por componentes**

Porcentajes

	2009	2010	2011	2012	2013
Indicador AROPE	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3
Riesgo de pobreza	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4
Carencia material severa	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2
Baja intensidad en el empleo	7,6	10,8	13,4	14,3	15,7

La evolución de este indicador, en el período 2009-2013, muestra el aumento progresivo de los tres criterios de riesgo de pobreza. La crisis ha hecho mella, no sólo en las clases más bajas, sino también en las clases medias a las que ha desprovisto, en gran medida, de las herramientas que les permitían tener unas condiciones de vida dignas. La brecha social provocada durante estos años ha generado un empobrecimiento general de las familias. Pero, como decíamos antes, con incidencia especial sobre la población inmigrante.

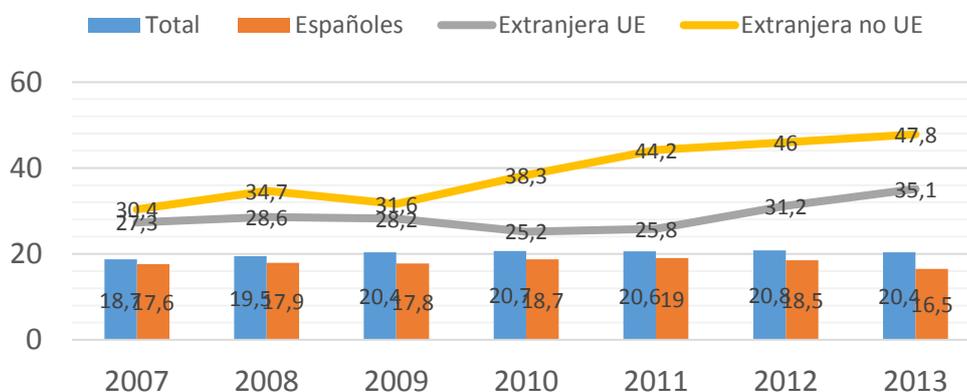


Fuente: Encuesta de condiciones de vida.

Este mismo indicador, tomado en clave comparativa entre la población autóctona e inmigrante, revela una situación más negativa para esta última. Mientras que el 22,08% de la población española, en 2013, se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión, entre la población extranjera de la Unión Europea se encuentra el 46,90 % y el 63,90 % en la originaria de otros países fuera de la Unión. En el colectivo inmigrante de origen extracomunitario se ceba con especial ímpetu el aumento de los riesgos de pobreza y exclusión.

## Evolución de las tasas de pobreza por nacionalidad en mayores de 16 años

2007/2013.



La evolución de estos riesgos es claramente ascendente en los últimos años, sobre todo a partir de los primeros envites fuertes de la crisis global iniciada en el 2008. No se recogen aquí los datos de los últimos años, en especial el 2015, en el que los acontecimientos internacionales en países de Oriente Medio y otros del África Subsahariana, han hecho que se estén produciendo los mayores éxodos de personas de unos países a otros desde la Segunda Guerra Mundial. Según los últimos datos de ACNUR, sólo de Siria, han salido entre 2014 y 2015 más de 3,5 millones de personas huyendo de la guerra con destino a distintos países de Europa, sobre todo Alemania. El drama que se está viviendo en las fronteras europeas es el más grave de este siglo XXI y uno de los más graves de los últimos 70 años. Un indicador, en España, de esta situación es el cambio de la nacionalidad de las personas que se aglomeran en los CETIs, donde han pasado de ser una mayoría de origen subsahariano a una mayoría de origen sirio: *“El CETI se está convirtiendo en un CAR (Centro de Acogida de Refugiados) de facto”, manifiesta Antonio Zapata, abogado en Melilla y miembro de la comisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía*<sup>23</sup>.

### 1.1.2. Pobreza y exclusión social de la población inmigrante por Comunidades Autónomas.

Los microdatos de la Encuesta de condiciones de vida, fuente oficial para el cálculo de la pobreza y/o exclusión, proveen información de 26.634 personas, de las cuales sólo 1.320 son extranjeras mayores de 16 años. Esta cifra es apta para calcular datos sobre pobreza de inmigrantes a nivel nacional (como se muestra en el gráfico anterior), pero absolutamente insuficiente para calcular los datos a nivel regional<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Fuente: elpais.com. Noticia del 25 de octubre de 2015.

<sup>24</sup> Hay que tener en cuenta que se necesitan, al menos unos 350 casos por cada región, sin embargo, la muestra contiene 21 casos de extranjeros para Galicia, 28 para Asturias, 110 para Andalucía, etc.

Para conseguir muestra suficiente Juan Carlos Llano a petición de la Presidencia de la Comisión ha procedido a dividir las comunidades en tres grupos en función de su porcentaje de personas en situación de pobreza y/o exclusión social (AROPE) y estudiado en cada uno de ellos la situación particular de los inmigrantes. Todos los datos y tablas son de elaboración propia a partir de la explotación de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2014.

El primer grupo está compuesto por aquellas comunidades con mejor situación general en términos de pobreza y/o exclusión social<sup>25</sup> y porcentaje AROPE inferior a 21,7 %, es decir, inferior a la media nacional menos 7,5 puntos porcentuales. El segundo grupo está formado por aquellas comunidades en situación intermedia, con porcentaje AROPE entre 21,71% y 36,7 %, es decir, en torno a la media nacional  $\pm$  7,5 puntos porcentuales. Finalmente, el tercer grupo corresponde a aquellas comunidades con AROPE superior a 36,7 %<sup>26</sup>.

POBREZA Y / O EXCLUSIÓN SOCIAL Y COMPONENTES AROPE SEGÚN NACIONALIDAD (PERSONAS DE 16 O MÁS AÑOS)															
Porcentaje de Personas en AROPE			Tamaño muestra extranjeros (de 16 o más años)	% AROPE SEGÚN NACIONALIDAD			% RIESGO DE POBREZA SEGÚN NACIONALIDAD			% PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA SEGÚN NACIONALIDAD			% POBREZA SEVERA SEGÚN NACIONALIDAD		
Agrupación	Región	%		Sólo españoles /as	Sólo extranjeros/os/as	Total	Sólo españoles /as	Sólo extranjeros/os/as	Total	Sólo españoles /as	Sólo extranjeros/os/as	Total	Sólo españoles /as	Sólo extranjeros/os/as	Total
REGIONES CON AROPE BAJO (Inferior a la media nacional menos 7,5 puntos)	Com. Foral Navarra	14,5%	489	19,1	57,4	22,6	13,3	48,4	16,6	4,3	23,8	6,1	3,7	14,2	4,7
	País Vasco	15,3%													
	Com. de Madrid	19,2%													
	La Rioja	20,1%													
	Aragón	20,7%													
REGIONES CON AROPE MEDIO (Media nacional $\pm$ 7,5 puntos porcentuales)	Cataluña	21,8%	437	20,2	51,5	22,5	13,2	46	15,6	4,2	18,1	5,3	3,9	22,7	5,3
	Principado de Galicia	23,4%													
	Galicia	23,8%													
	Illes Balears	23,8%													
	Ciudad Aut. Melilla	25,8%													
	Castilla y León	26,1%													
	Cantabria	27,4%													
	MEDIA NACIONAL	29,2%													
Com. Valenciana	34,7%														
REGIONES CON AROPE ALTO Superior a la media nacional más 7,5 puntos porcentuales)	Castilla-La Mancha	36,9%	394	38,8	60,2	39,6	29	50,6	30,6	8	13,4	8,4	7,7	24,2	8,9
	Canarias	37,0%													
	Extremadura	39,8%													
	Andalucía	42,3%													
	Región de Murcia	44,9%													
Ciudad Aut. de Ceuta	47,9%														
<b>TOTAL</b>			<b>1.320</b>	<b>25,6</b>	<b>56,5</b>	<b>28,1</b>	<b>18,4</b>	<b>48,3</b>	<b>20,8</b>	<b>5,5</b>	<b>18,9</b>	<b>6,6</b>	<b>5,1</b>	<b>19,9</b>	<b>6,3</b>

**Fuente: explotación propia de los microdatos de la Encuesta de condiciones de Vida realizada por Juan Carlos Llano, responsable del área de investigación de EAPN CIM, por encargo de la Presidencia de la Comisión de Políticas de Integración del Foro.**

<sup>25</sup> Mejor en términos relativos, en ningún caso significa buena.

<sup>26</sup> El criterio utilizado permite repartir la muestra disponible de manera que los resultados sean estadísticamente representativos con un error inferior al 5% y nivel de confianza del 95%.

En los resultados llaman la atención dos cosas. Primero, la enorme diferencia existente entre la situación de pobreza y exclusión social de la población extranjera con respecto a la nacional y en segundo lugar, la poca diferencia existente entre los datos referidos a la población inmigrante entre las diversas Comunidades Autónomas.

Se observa con absoluta claridad que las personas extranjeras están muchísimo peor que las españolas, siendo esta una realidad que se da en el conjunto de las Comunidades Autónomas analizadas, incluso en aquellas que presentan una mejor situación socioeconómica. O sea, si bien cuando se habla de población en general se pueden aceptar políticas diferenciadas en cada CCAA por su distinto grado de desarrollo en esta cuestión, la desesperada situación de la población inmigrante requiere una política contundente y generalizada al conjunto del territorio nacional, con un plan global que aborde la de la población inmigrante. De este comportamiento general se exceptúa la pobreza severa, cuyas diferencias si se notan en función de la mejor o peor posición general de cada territorio.

Esgrimimos a continuación cuáles son los factores de vulnerabilidad que explican la situación actual de la población inmigrante, para ello tomaremos como referencia la clasificación que realizan Marqués y Marqués<sup>27</sup> desde la Fundación Ezequiel Moreno.

## **1.2. Situación jurídica**

Uno de los principales factores de vulnerabilidad y exclusión es la situación jurídica irregular de las personas extranjeras. Aunque se estima que puede rondar el medio millón de personas que se encuentran en esta situación en España, no existen cifras oficiales al respecto. La crisis hizo que la entrada de inmigrantes a España en situación de irregularidad disminuyera considerablemente, sin embargo, esta disminución se ha visto frenada por este mismo contexto de crisis que ha propiciado que se produzcan situaciones de irregularidad sobrevenida de numerosas personas inmigrantes. Éstas, que contaban con permiso de trabajo y residencia, cuando ha llegado la hora de renovarlos, al encontrarse en situación de desempleo o por alguna otra causa que no les ha permitido tramitar dicha renovación, han pasado a una situación de irregularidad sobrevenida que les ha alejado del acceso a muchos recursos y les ha conducido a la pérdida del aval legal de sus derechos de ciudadanía.

## **1.3. La cualificación**

Algunas de las personas inmigrantes que llegan a España se ven obligadas a trabajar en condiciones precarias, accediendo a puestos de trabajo precarizados, (sin contrato, con bajos salarios, con horas extras trabajadas y no remuneradas) o bien haciéndolo en puestos para los que se les exige un nivel de cualificación de menor nivel que la adquirida en su país de origen. Esto es debido, entre otros factores a las siguientes razones:

---

<sup>27</sup> Marqués, S.; Marqués, B.: *La vulnerabilidad social en las personas inmigrantes y la responsabilidad del tercer sector*. Fundación Ezequiel Moreno, 2014.

a) Por una parte muchas personas inmigrantes llegan a España con un déficit de cualificación que solo les permite acceder a determinados puestos de trabajo, aquellos que el propio mercado de trabajo considera y determina como de baja cualificación. Aunque por otra parte también se observa la existencia, como consecuencia de la crisis, de un porcentaje de trabajadores y trabajadoras cuyo nivel de cualificación está por encima del requerido para su puesto de trabajo, situación esta que también afecta a la población inmigrante.

b) Personas inmigrantes que llegan a España con una cualificación profesional reconocida en su país, se encuentran con muchas dificultades para el reconocimiento de la misma en España a través de la homologación de sus titulaciones (la documentación exigida y la tramitación es muy extensa y complicada, a lo que se une la tardanza en la respuesta) o bien no se reconoce su experiencia laboral anterior. Este es otro factor de vulnerabilidad que dificulta el acceso de la población inmigrante a puestos de trabajo cualificados y estables.

Por consiguiente, el nivel de cualificación profesional, es un factor que influye en el nivel y calidad de la empleabilidad del conjunto de la población.

#### **1.4. El empleo y el paro.**

En relación al empleo, los factores de riesgo surgen desde el mismo momento de la búsqueda de empleo, ya que muchas personas inmigrantes tienen desconocimiento de cómo desarrollar una buena búsqueda de empleo y de los recursos que les pueden ayudar a eso.

Para incrementar los niveles de empleabilidad de las personas inmigrantes y de promoción en el mercado de trabajo, deben mejorarse las medidas que faciliten el acceso a la información, la orientación, el asesoramiento formativo y laboral, a la vez que a la formación profesional, ocupacional y permanente.

En cuanto al acceso al mercado de trabajo, la población inmigrante y de forma especial la mujer inmigrantes tiene un “techo de cristal” que les frena para poder ocupar puestos de trabajo en los que se exige un nivel de cualificación medio-alto, a pesar de tener muchas de ellas formación más que suficiente para ello, tal y como se refleja en los informes de la OIT sobre discriminación en el trabajo o en el reciente estudio sobre la situación laboral de la mujer en España de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones OIM e Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 2015). Este estudio concluye que las ocupaciones manuales de servicios de cualificación básica y de bajos salarios, se han convertido en la principal fuente de trabajo de las mujeres inmigrantes en España, ya que el 88 de cada 100 mujeres inmigrantes trabaja en estas ocupaciones, mientras que las mujeres que ocupan trabajos cualificados en la industria solo alcanza el 0,7% y el 0,4% en puestos directivos.

A todo ello, se añade el alto índice de paro entre la población inmigrante. En el año 2014, mientras el porcentaje de nacionales en España era del 22,39 %, el de extranjeros extracomunitarios era del 36,96 %<sup>28</sup> casi 15 puntos por encima, sin tener en cuenta aquí las

---

<sup>28</sup> Fuente INE.

personas que no tienen regularizada su situación de estancia y/o trabajo, que aumentaría considerablemente este porcentaje.

### 1.5. Vivienda.

La vulnerabilidad en el empleo influye directamente en los ingresos familiares, lo que repercute en la posibilidad de disponer de una vivienda estable en condiciones dignas, pudiendo acceder, en muchos casos, a viviendas muy precarias o infraviviendas (chabolismo, asentamientos). En este terreno los principales factores de riesgo son:

- Los desahucios y los desalojos forzados que afectan de forma singular a las personas inmigrantes.
- El endeudamiento que ha entorpecido los procesos de integración y de reagrupación emprendidos.
- la concentración y segregación territorial.
- En el caso de quienes han optado por vías de retorno, la subsistencia de deuda hipotecaria ha supuesto la imposibilidad de emprender esta vía.
- Muchas familias, al perder su vivienda se han encontrado en situación de mayor vulnerabilidad, sin Techo o viviendo de forma hacinada.
- El incremento de los asentamientos chabolistas.
- Se incrementan las dificultades para el establecimiento de relaciones vecinales normalizadas.
- Realidades superpuestas: multiculturalidad y exclusión social en barrios segregados.

El Colectivo IOE establece una identificación interesante en relación a los riesgos en materia de vivienda, vinculándolos al tiempo de estancia en el país.

<b>FAJE</b>	<b>SITUACIÓN Y RIESGOS TÍPICOS</b>
Llegada	Subarriendo, hacinamiento Alojamientos de acogida Ocupaciones ilegales, vivir en la calle
Regularización / Contratación	Infravivienda de alquiler Recelos y desconfianza Estafas
Estabilización	Alquiler o compra Conflictos con vecinos Problemas con el alquiler o hipoteca Desalojo por no pagar

Fuente: Inmigración y Vivienda en España, Colectivo IOE

## 1.6 Las dificultades de comunicación.<sup>29</sup>

Las barreras comunicativas, fruto de un idioma diferente o expresiones diferentes, impiden en algunos casos prevenir a tiempo el conflicto o los malos entendidos, dificultando las relacionales tanto sociales como en el ámbito laboral. Los conceptos subyacentes a la cultura laboral de los países de origen de estas personas y el desconocimiento de los diferentes aspectos sociolaborales de la sociedad de acogida influyen de forma decisiva en el acceso y mantenimiento de un puesto de trabajo. Las condiciones laborales u otros factores externos macro-sociales no siempre son los que llevan al fracaso en la integración en el puesto de trabajo, sino que a menudo son las barreras micro-sociales e intra-personales referentes a la identidad sociocultural, de status y de género.

## 1.7 El retorno como vía de salida ante la crisis.

Los datos nos indican que la población inmigrante en términos generales ha optado mayoritariamente por afrontar las consecuencias de la crisis en España, como el resto de población española más vulnerable que está sufriendo las consecuencias de la crisis. Así lo acreditan los bajos datos del programa de retorno voluntario en relación a las previsiones.



## 2. El clima social ante la inmigración y las personas inmigrantes.

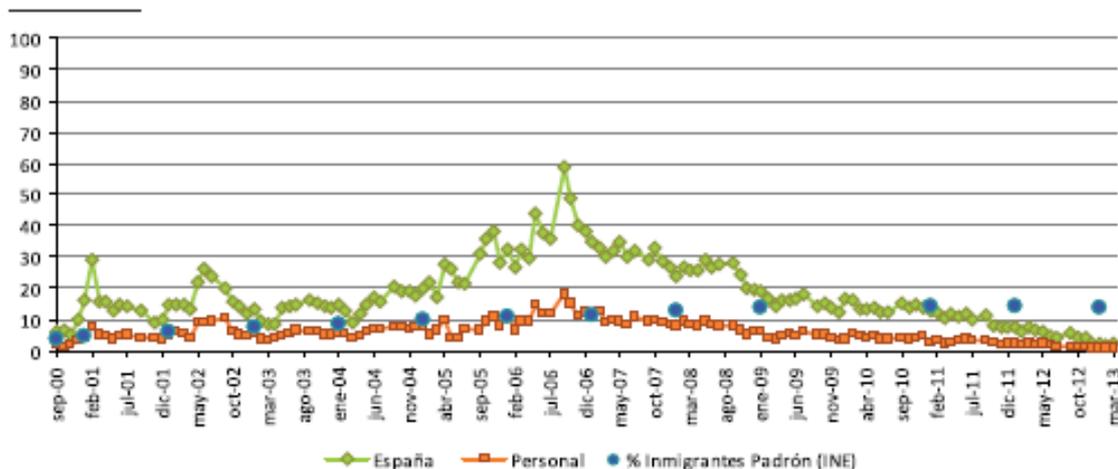
El CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), dentro del conjunto de indicadores sobre la percepción de los principales problemas de España, recoge para su ponderación el de “la inmigración”. La consideración *per se* de este fenómeno como un problema, ya determina la visión negativa sobre el mismo. Aun así, cogiendo como referencia este indicador, existe una evolución positiva de la percepción de la inmigración a lo largo de esta última década. En el gráfico siguiente<sup>30</sup> vemos como el porcentaje de población española (según el baremo del CIS) que valoraba la inmigración como uno de los tres principales problemas en España ha variado, teniendo su pico máximo negativo en julio de 2006, rozando el 60%

<sup>29</sup> Marqués, S.; Marqués, B.: *La vulnerabilidad social en las personas inmigrantes y la responsabilidad del tercer sector*. Fundación Ezequiel Moreno, 2014.

<sup>30</sup> AA.VV.: *¿Han cambiado las percepciones sobre la inmigración en España?*. ZOOM POLÍTICO 2013/17. Fundación Alternativas.

de personas encuestadas coincidiendo con un repunte de las noticias en los medios de comunicación, relacionadas con este fenómeno.

**Gráfico 1.** Porcentaje que menciona la inmigración entre los tres principales problemas del país/los que afectan personalmente a las personas entrevistadas y porcentaje de inmigrantes sobre el total de la población.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los barómetros del CIS, 2000-2013 ([www.cis.es](http://www.cis.es)) y del Padrón de habitantes (INE, [www.ine.es](http://www.ine.es)).

Actualmente, en septiembre de 2015 se sitúa en el 7,7% y en un 6,5% en octubre. Aunque parecen cifras significativamente bajas, es importante resaltar que desde junio del 2014 las cifras se habían mantenido por debajo del 4%, pero han vuelto a subir en los últimos meses coincidiendo con la escalada de noticias sobre los refugiados huidos de la guerra de Siria y otros países limítrofes. De nuevo vuelven a aumentar las cifras de personas que perciben la inmigración como uno de los tres problemas más importantes de España.

En la última encuesta sobre convivencia social e intercultural en territorios de alta diversidad (año 2012) realizada por la Obra Social La Caixa<sup>31</sup>, se marca una clara diferencia de la percepción sobre la inmigración entre cuál es la percepción personal sobre este fenómeno y cuál es la percepción que cada persona cree que tiene el resto de la población. El 57% de las personas encuestadas manifiesta percibir a la población inmigrante como un elemento positivo, sin embargo, al ser preguntadas por cómo creen que ven este fenómeno el resto de la población, sólo el 31% piensan que el resto lo ven como un elemento positivo para la convivencia. Al igual que el 14% de la población entrevistada se manifiesta abiertamente en contra de la presencia de personas de otros países. A ello hay que añadir que la percepción positiva de la convivencia con personas de otros países bajó entre el 2010 y 2012 un total de 13 puntos porcentuales (del 70% al 57%). Las causas que arguye es este mismo informe son:

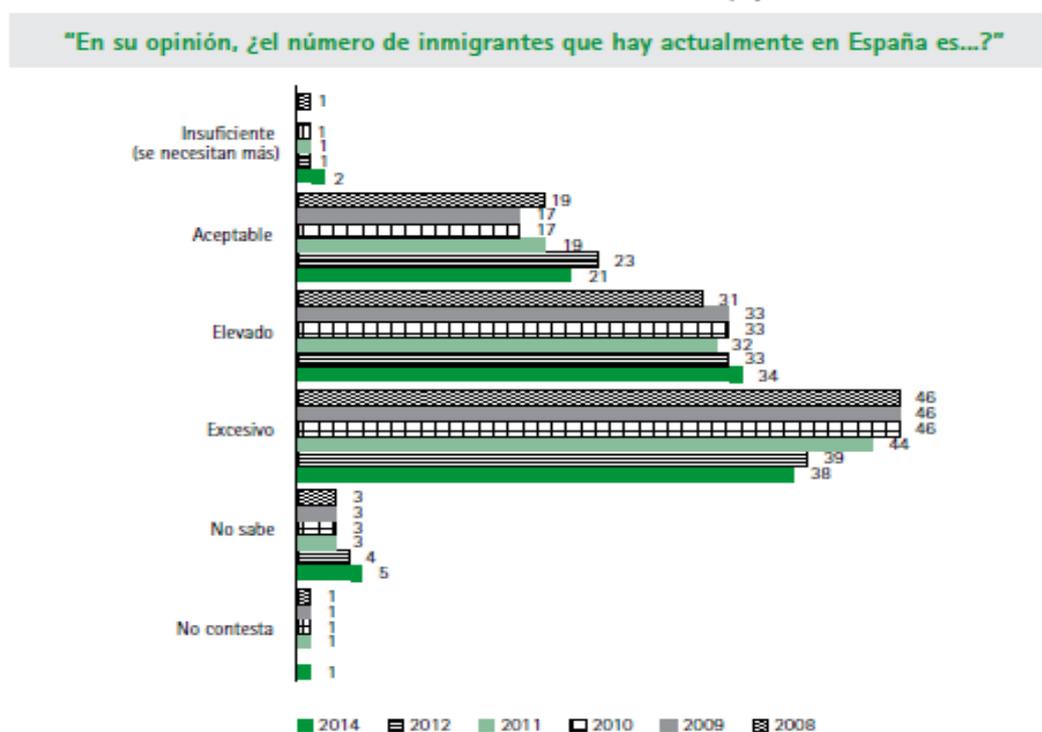
<sup>31</sup> AA.VV.: *Encuesta 2012 sobre convivencia intercultural en el ámbito local. Convivencia social e intercultural en territorios de alta diversidad*. Obra Social La Caixa, 2014.

a) Por un lado, una reducción del peso de la deseabilidad social en la respuesta: en la percepción de los entrevistados ya no es tan «políticamente incorrecto» expresarse de manera ambivalente o intolerante sobre el fenómeno de la inmigración.

b) Por otro lado, un cambio en la representación social de la inmigración en una parte significativa de la población, ya sea por nuevas situaciones en los territorios, ya sea por el peso de la crisis económica y laboral, en estos dos últimos años.

En el informe sobre la *Evolución del racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España*<sup>32</sup> del Observatorio Estatal del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) se recoge la evolución de la percepción de la población autóctona sobre el número de inmigrantes que residen en ese momento en España. Aunque ha evolucionado favorablemente este dato en los últimos 5 años, todavía el 72 % de las personas encuestadas piensan que el número de inmigrantes es elevado o excesivo. Son las personas de mayor edad (>50 años), con un nivel educativo bajo (estudios primarios, EGB, ESO, FP1) y menores ingresos, quienes mayormente tienen la percepción de excesivo o elevado número de extranjeros en España.

Percepción de la presencia de inmigrantes en España.  
Encuestas OBERAXE-CIS de 2008 a 2014 (%)



No podemos obviar que los medios de comunicación tienen un papel trascendental e influyente en la opinión pública sobre el fenómeno migratorio. Los repuntes en la

<sup>32</sup> Cea y Valles: *Evolución del racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España*. OBERAXE. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2015.

percepción negativa sobre los inmigrantes, captada a través de las encuestas, coincide con la acumulación sobre noticias relativas a este colectivo, que generalmente suelen ser negativas. No es habitual que los medios hagan públicas noticias relativas a la convivencia intercultural y a los aspectos positivos de experiencias que están propiciando espacios de convivencia entre personas procedentes de diferentes culturas y de diferentes países. Así mismo, está produciéndose una reducción peligrosa en la inversión pública en políticas de convivencia intercultural, en general, y de intervención en territorios de alta diversidad, en particular. El auge de formaciones políticas de extrema derecha, la disminución de inversión en políticas de convivencia intercultural, la cada vez mayor brecha existente entre clases pobres y ricas (con especial incidencia en la población inmigrante),... deben ponernos alerta sobre el delgado hilo del que está pendiendo la convivencia en nuestras ciudades y nuestros barrios.

### **3. La importancia de los procesos de convivencia en los barrios, en el actual contexto socioeconómico.**

Como hemos descrito anteriormente hoy se vive una situación compleja en Europa y en España por la crisis socioeconómica en la que se encuentra el conjunto de la Unión Europea y España en particular. Esta realidad está produciendo un incremento de las tasas de pobreza, llevando a miles de personas a encontrarse en una situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social antes desconocida. Esta situación se ve agudizada por el retraimiento del Estado del Bienestar en aquellos países europeos más golpeados por la crisis. Comienzan a verse signos de cómo la inmigración se ha convertido en un tema controvertido que permite captar o perder apoyos políticos. No habiendo articulado una verdadera política europea de integración y de gestión intercultural de la diversidad.

Desde que arrancó la crisis económica y en estos momentos, como respuesta a la crisis de refugiados que está afrontando Europa, han sido muchos los gobiernos que han cerrado (o están proponiendo hacerlo) sus fronteras. Otros han endurecido sus marcos legislativos hacia los de “fuera” y priorizado a los “de casa”. Actualmente son muchos los países que reflexionan y debaten sobre el tema. Suiza vive preocupada por “llegada masiva de trabajadores de la UE”; Reino Unido pone en marcha medidas para limitar el acceso de los inmigrantes (incluidos los de la UE) a las prestaciones sociales, Francia endurece las condiciones de acogida a las personas inmigrantes y se ve envuelta en un escenario en donde los discursos frente al Islam y los musulmanes se polariza tras los terribles atentados de París. Hungría ha levantado una nueva valla en su frontera con Serbia, llegando a afirmar en la reciente cumbre de la Valeta en Malta que la inmigración y los inmigrantes son nocivos para los territorios de acogida. En Alemania se producen ataques a los centros de refugiados, al igual que en Suecia, en Grecia han llegado más de 700.000 refugiados en lo que va de año, etc.

En medio de esta realidad, y ante el incierto escenario socioeconómico, comienzan a proliferar actitudes y comportamientos racistas y xenófobos, llegando a poner en cuestión las políticas de integración de las personas inmigrantes y los programas de reubicación y reasentamiento de refugiados. El propio Consejo de Europa y la Comisión han alertado de

ello lanzando un llamamiento para que los/las personas inmigrantes no se conviertan en el chivo expiatorio de la crisis y de sus consecuencias.

La actual coyuntura sitúa a las instituciones europeas y al Estado Español en un momento crucial en el que se deben reforzar todas aquellas iniciativas encaminadas a la implementación de medidas que eviten que la situación de crisis suponga una quiebra de la frágil cohesión social alcanzada. Que la actual situación económica no suponga un creciente proceso de segregación de las diferencias culturales que impida la necesaria convivencia en las ciudades europeas.

En este contexto no podemos olvidar que más de cinco millones de personas inmigrantes viven y coexisten en España, haciendo visible que seguimos teniendo por delante el reto de la integración y el de la gestión positiva de la diversidad. Se trata de un contexto en el que es necesario volver a preguntarnos colectivamente ¿cómo abordar la gestión de la diversidad para impulsar la convivencia intercultural?, ¿desde qué modelos y estrategias lo debemos hacer?. Las respuestas pueden caminar desde la pérdida de la identidad minoritaria, sometiéndose y asumiendo los valores culturales de la identidad mayoritaria – asimilación cultural– o en mantener las identidades minoritarias en compartimentos más o menos estancos, barrios segregados, dentro del territorio del Estado-Nación, dentro del territorio local, de las empresas, de las organizaciones o de los centros educativos - segregación cultural. Asimilación y segregación cultural son modelos que se han demostrado fracasados, generando en la persona inmigrada la tensión de tener que optar entre su identidad cultural o la del territorio de acogida, sin sentirse vinculado al territorio de acogida e incluido en el mismo.

Sin embargo, las políticas de gestión de la diversidad basadas en modelos que reconocen el pluralismo cultural como algo positivo –multiculturalismo e interculturalismo–, pueden reconducir la situación hacia una integración normalizada de las diferentes personas, con respeto a su cultura y sin necesidad de renunciar a ella. La cuestión de dar legitimidad y un tratamiento político a identidades plurales se presenta pues como ardua y difícil, tanto en el plano ideológico como en el plano institucional, pero indudablemente es el camino a recorrer.

Los intentos realizados hasta ahora para la incorporación de los nuevos grupos culturales, basados en la asimilación o en la segregación, no han tenido éxito, habiendo acreditado que no funcionan, aunque en el actual contexto algunas voces vuelven a reclamarlos. Es preciso que sigamos profundizando en Europa y en España en las posibilidades del interculturalismo, como política de integración que no sólo reconoce las diferencias culturales, sino que incentiva la relación, la comunicación, el encuentro entre las personas que atesoran y representan estas diferencias culturales en un mismo territorio. El interculturalismo pone el acento en la relación, en la comunicación, en el encuentro con las personas que representan valores culturales diferenciados, impulsando políticas públicas que propicien la convivencia. Mientras que el multiculturalismo, a pesar de respetar las diferencias culturales y sus manifestaciones, no propicia la relación, el encuentro, la comunicación y la convivencia, sólo hace factible la mera coexistencia.

Observamos que en España hay una brecha entre el discurso programático que apuesta por el interculturalismo y la realidad social que se sitúa más cercana a la asimilación cultural. Si prestamos atención a los discursos ciudadanos podemos comprobar que en demasiadas ocasiones se vinculan como conceptos sinónimos integración y asimilación, hablando de integración, cuando se piensa en asimilación.

El Foro considera que las políticas de integración de las personas inmigrantes, en el actual contexto, deben continuar en la línea de los Principios básicos comunes para las políticas de integración de las personas inmigrantes en la Unión Europea (2004), aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en noviembre de 2004. Un modelo de integración que también recogían los Planes de Ciudadanía e Integración 2007-2010 y 2011-2014. En ambos casos se define “integración” como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros, desde el respeto a los valores básicos de la Unión Europea.

Cuando la integración apuesta por la interacción, por la convivencia, por la comunicación entre las personas que atesoran valores culturales diferenciados en un mismo contexto espacio-temporal, desde el respeto y la valoración mutua; entonces hablamos de integración intercultural. La integración intercultural nos afecta a todos y todas, al conjunto de la ciudadanía que habita un territorio, los/las nacidos/as y los/as llegados/as. Es un proceso a lo largo del tiempo, en donde es más importante el camino que la meta. Nos invita al cambio a todos/as, a las personas inmigradas y a las autóctonas y se debe hacer desde el respeto y valoración de las diferencias culturales en el marco de los derechos y obligaciones que recoge nuestra Constitución y la Unión Europea.

El interculturalismo pone en marcha políticas que buscan y favorecen la relación entre las culturas y entre las personas que representan valores culturales diferenciados y lo hace en el ámbito micro, el municipio, la ciudad, el barrio como el espacio más propicio para ello. La importancia del marco local en la integración de las personas inmigrantes y en la gestión de la diversidad, desde un enfoque intercultural es de crucial importancia para lograr el objetivo de la cohesión social. Como se indicaba en el II Plan Estratégico de ciudadanía e integración 2011-2014, en cada marco territorial se debe avanzar hacia una mayor convergencia de actores, intenciones y esfuerzos ya que el barrio, el municipio, la ciudad son algunos de los ámbitos privilegiados de intervención, allá donde se dan relaciones vecinales y de proximidad.

Esta apuesta por la centralidad de lo local en los procesos y políticas de integración quedaba reflejado en la Declaración de Sevilla, de 23 de octubre de 2006, realizada en el marco de la reunión del Comité Director del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, a la vez que la Declaración de Zaragoza nacida en la Conferencia ministerial de integración en 2010. Al igual que apostaban por la participación de los gobiernos locales, junto con el resto de actores sociales presentes en el territorio en la elaboración de las políticas.

El Foro considera que el reto de la gestión de la diversidad y las políticas interculturales deben seguir estando en las agendas locales, habilitando y legitimando a los gobiernos

locales en su papel proactivo ante las migraciones y la gestión de la diversidad, más allá de sus propios límites competenciales.

Los gobiernos y de forma especial los gobiernos locales han interiorizado a lo largo de los últimos años que los procesos de integración de las personas inmigrantes no se podían construir trabajando exclusivamente con los propios inmigrantes, que la integración no es solo una cuestión de empleo que se hacía necesario definir un marco más amplio y comprensivo que contemplara otros aspectos (educación, sanidad, vivienda, acceso a servicios sociales, participación, convivencia en barrios). Un marco en cuya planificación debe participar la ciudadanía, las organizaciones sociales y los diferentes actores presentes en el territorio.

Como hemos visto en el capítulo anterior de este informe del Foro, esto ha quedado acreditado en la evolución de los diferentes planes de ciudadanía e integración diseñados en España a nivel estatal, autonómico y local, habiendo articulado un capital de experiencias y conocimiento que no podemos dilapidar.

Planes estatales, autonómicos y locales que ha posibilitado que a pesar de todo, las personas inmigrantes llegadas a nuestro país en la últimas décadas, han ido logrando, en mayor o menor medida, encontrar un lugar, un asentamiento y, en una parte importante de casos, una regularización jurídica de su situación, sin existir graves problemas de convivencia. Y en este sentido, el Tercer sector ha jugado un papel clave y gracias a su esfuerzo se ha conseguido atenuar el carácter restrictivo de algunas normas, se han modulado políticas y se ha avanzado en la concientización de las personas inmigrantes respecto de sus propios derechos y obligaciones.

*No podemos desandar lo andado con la paralización o no renovación de los planes de ciudadanía e integración a nivel estatal, autonómico y local o disminuyendo la apuesta por la construcción de la convivencia intercultural en barrios.*

#### **4. Los riesgos de la debilidad actual de las políticas y los programas dirigidos a la integración y la convivencia intercultural a nivel local.**

En el actual contexto de crisis de valores, social y económica, la opción política y ciudadana de endurecer nuestros discursos públicos en relación a la inmigración, a los refugiados y a la diversidad, reduciendo significativamente los presupuestos destinados, desde las diferentes administraciones públicas, a las políticas que construyan procesos de integración y convivencia, se está convirtiendo en una tentación y en una realidad. Tengamos en consideración que un endurecimiento del discurso político, puede estar provocando que se convierta a la inmigración y a las personas inmigrantes en el chivo expiatorio de las causas de la crisis, un cambio en las políticas y lo que es peor, un cambio en los discursos y las percepciones que la ciudadanía tiene de la inmigración y de los inmigrantes, retrocediendo en poco tiempo una parte importante de lo andado en materia de integración y convivencia en nuestro país en base al trabajo compartido de los diferentes gobiernos y los diferentes actores sociales.

Los datos facilitados hasta el momento ponen de relieve un resurgimiento de los estereotipos, las generalizaciones, las actitudes xenófobas hacia los otros diferentes, acreditando la necesidad de volver a colocar en la agenda política y social la prioridad apremiante de garantizar las inversiones en los procesos de construcción de la necesaria convivencia entre las personas que representamos valores culturales diferenciados en nuestras ciudades y en nuestros barrios.

El Informe del grupo de personas eminentes del Consejo de Europa y la Conferencia Mundial de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Discriminación Racial, realizaban un balance de los retos derivados del resurgimiento de la intolerancia y la discriminación en Europa, en el Informe se analiza “la amenaza” y se propone “la respuesta” para “convivir” en unas sociedades europeas abiertas y diversas.

El informe ponía de relieve ocho riesgos específicos para los valores tradicionales del Consejo de Europa: intolerancia generalizada; creciente discriminación (en particular contra las personas de etnia gitana y las personas inmigrantes); creciente apoyo a los partidos xenófobos y populistas; sociedades paralelas; extremismo islámico; pérdida de las libertades democráticas; presencia de una población sin derechos y posible conflicto entre “libertad religiosa” y libertad de expresión.

En el informe se subrayaban algunas de las razones subyacentes a “las amenazas”: la inseguridad por la crisis financiera y el sentido de decadencia relativa del Viejo Continente; percepciones deformadas de la inmigración a gran escala; estereotipos negativos de las minorías en los medios de comunicación y la opinión pública, y un claro déficit de liderazgo al forjar el presente y futuro de Europa.

Nos equivocaremos colectivamente si en el contexto actual seguimos centrando el punto de mira de nuestras políticas migratorias, básicamente, en la gestión de las fronteras exteriores y no cambiamos el foco, el punto de mira, hacia la gestión de las nuevas fronteras interiores que se están creando en nuestras ciudades, en el paisaje de nuestros barrios segregados, en donde confluye la realidad de la multiculturalidad y la exclusión. Dado que esta realidad de segregación territorial de las diferencias, los déficit de cohesión territorial y social y la ausencia de unos niveles aceptables de inclusión social y sentido de pertenencia al territorio de la población más vulnerable de nuestra sociedad, entre ella la población inmigrantes, puede estar en el origen de la conflictividad social, los incidentes críticos y los choques culturales que se nos avecinan de no apostar por políticas públicas que construyan relación, comunicación y convivencia.

Fracasaremos si no apostamos, también en época de crisis, por una política migratoria que ponga el acento en construir los procesos de integración de las personas inmigrantes, en fabricar el edificio de la convivencia entre personas de diferentes culturas, en las ciudades y en los barrios, creando vínculos, redes sociales, espacios de relación y comunicación entre la población autóctona y la inmigrante y gestionando los conflictos, no ocultándolos para avanzar colectivamente.

No invertir en el actual contexto de crisis, en estos procesos de construcción de la convivencia, de eliminación de las fronteras interiores entre diferentes y no hacerlo trabajando en red, en alianza entre diferentes actores públicos y privados, construyendo sinergias y complementariedades entre las administraciones públicas y la sociedad civil articulada en las organizaciones sociales del tercer sector de acción social, se convertirá en un gran error colectivo, del cual, con absoluta seguridad, nos arrepentiremos en un futuro cercano, teniendo que afrontar graves problemas de convivencia que no hayamos sabido prevenir y anticipar de forma adecuada.

Seguir apostando por las políticas de integración, por la convivencia intercultural, la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, en el actual contexto es una necesidad, una inversión, no un gasto y un bien necesario. Esta apuesta es un reto en el actual contexto socioeconómico en el que las desigualdades se han incrementado, al igual que las actitudes xenófobas, racistas y discriminatorias que atentan contra la convivencia y cohesión social.

Nos encontramos en un momento diferente, tanto en España como en Europa y se hace necesario “mirar con otros ojos” no nos podemos conformar con la mera coexistencia entre personas con diferentes orígenes culturales, pues coexistencia no es convivencia. La convivencia es interacción, relación de respeto, comunicación, encuentro, vivencias en común, compartir tiempos y espacios, siendo necesario construirla desde la interacción, no desde la mera presencia.

Apostar por la integración, la convivencia y la lucha contra todo tipo de discriminación es una apuesta de presente y de futuro para mantener la cohesión social que hace que una sociedad se vertebré. Esta apuesta hace necesario que se dote de recursos a las autoridades locales y al tercer sector de acción social que actúa en estos ámbitos locales, porque es en la dimensión local, donde se abordan y gestionan los asuntos de personas con personas, los asuntos de la convivencia.

La integración es cohesión y garantizar la cohesión social implica asumir la existencia de diferencias, valorando estas diferencias como una fuente de riqueza. Y ante la pregunta de ¿Por qué seguir apostando por implementar políticas de gestión de la convivencia intercultural? La respuesta es porque nos jugamos la cohesión social y territorial, el desarrollo socioeconómico, la capacidad de gestionar los conflictos desde la negociación y el pacto, la capacidad de dar un valor, un reconocimiento y un espacio a las diferencias culturales.

Es necesario y vital el que se sigan impulsando o se renueven las políticas públicas que den respuestas a los obstáculos y canalicen los beneficios de las oportunidades que se afrontan desde los gobiernos locales ante un tema de múltiples dimensiones como es el de las migraciones internacionales y la diversidad.

Esperamos y confiamos en que seamos capaces de acertar en nuestras decisiones. Decenas de personas y organizaciones en toda Europa ya están en el camino acertado, experimentando actuaciones y estrategias locales para la construcción de la convivencia.

Experiencias que necesario dar a conocer, sostener y extender a las políticas estables en materia de integración.

## **5. Conclusiones y propuestas.**

A. Se debe apostar por una política migratoria en Europa que ponga en valor la apuesta por la integración intercultural, reforzando el instrumento del nuevo Fondo Europeo de Asilo, Migraciones e Integración que viene a sustituir a los Fondos de Solidaridad, entre ellos el Fondo Europeo de Integración, dotándolo con mayores recursos económicos y con mecanismos de gestión más ágiles y menos burocráticos que permitan e impulsen las acciones dirigidas a la construcción de la convivencia, permitiendo e impulsando las acciones dirigidas al conjunto de la población y no trabajando sólo con la población extracomunitaria.

B. La integración intercultural sólo se puede construir desde un modelo de intervención territorial y no sectorial que busque la creación de espacios y tiempos compartidos entre personas autóctonas e inmigrantes en los ámbitos locales.

C. Impulsar una política migratoria en España que ponga en valor las fortalezas de los diferentes Planes estatales de Ciudadanía e Integración como instrumentos que armonizan las políticas de integración en el conjunto del Estado, contando con las evaluaciones de los mismos para poder sumar a las fortalezas, los aprendizajes en relación con las debilidades de los mismos.

D. Se hace necesario y urgente el diseño de un III Plan de Ciudadanía e Integración en el conjunto del Estado y la dotación presupuestaria del Fondo estatal de acogida y refuerzo educativo, bajo una nueva denominación como fondo estatal por la convivencia, la integración y la cohesión social, el cual debe volver a contar con una dotación presupuestaria de al menos 200 millones de euros por anualidad.

E. Se deben impulsar y reforzar los planes autonómicos y locales de ciudadanía e integración, desarrollándolos y dotándolos de más recursos humanos y económicos destinados al cumplimiento de sus objetivos. Para poder participar del Fondo Estatal, cada Comunidad Autónoma deberá contar con un Plan Autonómico de Ciudadanía e Integración de carácter plurianual.

F. Debemos apostar por reforzar y adaptar nuestros servicios públicos a la nueva realidad de la diversidad cultural, avanzando desde los principios de normalización, ciudadanía y no discriminación, en la igualdad de derechos y deberes para todas las personas que habitamos un mismo territorio.

G. España debe liderar en Europa un discurso que nos sitúe a todos y todas, autóctonos/as e inmigrantes, en posición de igualdad a la hora de ir buscando juntos/as nuevas soluciones a esta situación de crisis que estamos viviendo sin culpabilizarnos los/as unos/as a los otros/as de situaciones que debemos aprender a abordar y a resolver

juntos en el ámbito local, no convirtiendo a las personas inmigrantes en el chivo expiatorio de las causas de nuestros déficits estructurales.

H. Es el ámbito local donde se están dando los procesos de transformación y cambio del entramado social, por la presencia de nuevos y nuevas vecinos/as. Procesos que nos invitan a propiciar ese ajuste mutuo que requieren los procesos de integración, desde el reconocimiento del valor de la diferencia del otro.

I. Los procesos de integración de las personas inmigrantes y las políticas de integración y convivencia, en el actual contexto, deben regresar a la centralidad de las agendas políticas, mediáticas y sociales, sabiendo que nos jugamos la convivencia y la cohesión social. Siendo necesario el papel complementario de los diferentes niveles de la Administración, la central, autonómica y local, a la vez que la participación de los diferentes actores sociales en clave de corresponsabilidad.

J. El ámbito propicio para el desarrollo de los procesos de integración y convivencia intercultural es el ámbito local y la estrategia de intervención la acción comunitaria intercultural, siendo el espacio comunitario un lugar destacado, en el que las entidades, organizaciones, administraciones, pueden mejorar su eficacia y al mismo tiempo optimizar sus recursos. La acción comunitaria con enfoque intercultural no puede verse como una intervención estanca, sino como una propuesta de interacción entre los diversos recursos presentes en la comunidad, los/las ciudadanos y ciudadanas de diversos orígenes, procedencias, culturas y etnias, sus entidades, los profesionales y la Administración.

K. En este contexto, debemos situar en la centralidad de las políticas migratorias, tanto a nivel europeo, como estatal, la acción comunitaria intercultural a nivel local, entendiendo por acción comunitaria, el hecho de que la comunidad, el conjunto de la ciudadanía participe de manera activa, como parte central, en el diagnóstico de las necesidades y en la definición de soluciones a los problemas de su localidad, de su barrio.

L. Es necesario partir del análisis de las experiencias positivas que en materia de acción comunitaria intercultural y de construcción de escenarios de convivencia se están trabajando con resultados positivos en el contexto español y europeo, identificando las mejores prácticas, las mejores metodologías, las fortalezas y las debilidades, con la finalidad de propiciar su sostenibilidad y transferencia a las políticas generales de integración de las personas inmigrantes en el conjunto del Estado.

M. Dar por supuesto que la convivencia entre personas y grupos distintos se producirá de manera espontánea, sin necesidad de políticas que lo hagan posible es un error en el que no podemos caer. La situación en muchos barrios de Europa y España, y más aún debido a la crisis, es muy frágil. En este contexto la respuesta que se debe alentar es la participación ciudadana, la implicación de todo el entramado de sujetos presentes en los territorios.

N. Se debe garantizar la centralidad del FAMI en las políticas de integración y convivencia en el nuevo periodo de programación. En este contexto es urgente y vital para la sostenibilidad de los procesos abiertos a nivel local que la Dirección General de Migraciones, convoque con carácter urgente la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas de intervención integral en barrios con presencia significativa de población inmigrante, cofinanciada por el Fondo Europeo de Asilo, Migraciones e Integración. La finalidad de estas subvenciones debe seguir siendo la realización de programas que fomenten la intervención integral en barrios con una presencia elevada de población inmigrante, con actuaciones dirigidas a promover el acercamiento y la convivencia entre la población española y la población inmigrada, previniendo posibles conflictos y logrando una adecuada interrelación entre ciudadanos procedentes de distintas culturas.

O. Dar continuidad a la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, teniendo en consideración los resultados de su reciente evaluación, dado que el periodo de implantación de la misma ha finalizado en 2013 y el actual contexto requiere de su fortalecimiento e impulso.

P. Se debe impulsar la Red Española de ciudades interculturales (RECI), que es una iniciativa del Consejo de Europa y la Comisión Europea, y que forma parte de la iniciativa Intercultural Cities, incrementado el número de ciudades españolas que se integran en esta Red.

Q. Los procesos de construcción de convivencia intercultural y lucha contra los estereotipos, la generalizaciones, la xenofobia y el racismo, requiere de intervenciones en los barrios y en las ciudades, sostenidas a medio y largo plazo, acreditando que los mecanismos actuales de subvenciones con carácter anual, no son el mecanismo adecuado que lo hagan posible, siendo necesario caminar hacia subvenciones de carácter plurianual como permiten y propician los fondos comunitarios, convenios o conciertos sociales a suscribir entre las administraciones públicas y el tercer sector de acción social.

R. Es necesario impulsar y apoyar el tejido asociativo inmigrante y su vinculación con el tejido social presente en los territorios a nivel local.

S. Hay que diferenciar las políticas migratorias, de las políticas de integración de la población inmigrante. Las primeras se han enfocado al control del flujo migratorio, viendo a las personas inmigrantes como algo ante los que tenemos que crear mecanismos de defensa y protección. Las políticas de integración de la población inmigrante han puesto, hasta el momento, su principal foco en la acogida y la inserción laboral, siendo necesario que lo hagan también hacia la convivencia y ciudadanía.

### ***3. Factores de vulnerabilidad de las personas en situación administrativa irregular en el actual contexto***

---

#### **1. Introducción**

Las personas en situación administrativa irregular están sometidas en sus relaciones cotidianas a situaciones de exclusión social, que en la práctica suponen prácticas de (trata con fines de) explotación laboral, tráfico de personas, hacinamiento e infravivienda, limitaciones en el acceso a la salud, y prácticas policiales que introyectan el miedo.

Todas estas situaciones suponen en las personas experiencias vitales de dolor y sufrimiento, por la situación de irregularidad en la que se encuentran, que debe cuestionarnos los cimientos legales y éticos sobre los que se sustenta nuestra sociedad.

#### **2. Aproximación cuantitativa regularidad/ irregularidad**

Actualmente en nuestro país la diversidad sociocultural de su población se ha convertido en un elemento clave a tomar en cuenta para el diseño de las políticas sociales. Nuestro sistema migratorio se ha caracterizado en su primera etapa por una intensidad en su flujo, pero también lo ha sido por la nota de la irregularidad en la que llegaban muchos de los inmigrantes sobre todo en la primera etapa de su llegada<sup>33</sup>.

Los extranjeros censados en nuestro país han pasado de ser 4.677.059 en 2014 a 4.447.852 personas en 2015. De tal forma, que la población extranjera se ha reducido en nuestro país en 229.207 personas (un 4,90%), dando continuidad al proceso de pérdida de ciudadanos extranjeros, debido al efecto combinado de la emigración, el menor ritmo de entradas por la situación económica, y la adquisición de nacionalidad española<sup>34</sup>.

El número de extranjeros residentes en España a 30 de junio de 2015 es de 4.447.852. De este total de personas eran ciudadanos y ciudadanas no comunitarios 2.497.278 personas<sup>35</sup>. Y, aunque no podemos precisar el número exacto de inmigrantes que se encuentran en situación administrativa irregular, algunos estudios indican que podríamos estar hablando de una población que oscilaría entre 300.000 y 400.000 personas.

Una fuente habitual para estimar el alcance del fenómeno de la irregularidad es comparar la información del Padrón de habitantes sobre extranjeros no comunitarios con la información de los residentes no comunitarios que ofrece el Observatorio Permanente de la

---

<sup>33</sup> El 40% de los que llegaron a España en el 2006 eran, a finales de año, todavía irregulares; Inmigración irregular en España, CLANDESTINO, Contando lo incontable. Datos y tendencias en Europa, Carmen González Enríquez PICUM Diciembre 2008

<sup>34</sup> Cifras de Población a 1 de enero de 2015, INEdatos provisionales (25 de junio 2015) <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/&file=inebase>  
<http://www.ine.es/prensa/np917.pdf>

<sup>35</sup> Este número lo hemos obtenido tras restar al total de los 4.447.852 censados extranjeros los 1.950.304 ciudadanos de la UE (fuera españoles), dando un número de ciudadanos no comunitarios de 2.497.

278 <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/&file=inebase>

Inmigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, aunque es un cálculo de baja fiabilidad<sup>36</sup>.

Sin embargo, en aras de intentar hacer una aproximación cuantitativa de cuántas serían las personas que se encuentran en una situación administrativa de irregularidad, según la evolución de la población no comunitaria empadronada y con tarjeta de residencia en el año 2015, serían:

- Ciudadanos empadronados no comunitarios: 2.497.278<sup>37</sup>
- Ciudadanos tarjeta de residencia no comunitarios (Régimen General): 2.110.183<sup>38</sup>
- Ciudadanos en situación administrativa irregular: 387.095



Fuente: Elaboración Propia a través de los datos del INE y del Observatorio Permanente de la Inmigración

### **3. Irregularidad sobrevenida**<sup>39</sup>

El modelo lineal de migración que pensábamos y bajo el cual se preveía una regularización casi automática de las personas en situación administrativa irregular, con la llegada de la crisis no ha funcionado, y lo sigue sin hacer. Así, están suscitándose numerosos casos al interno de las organizaciones sociales, por la que personas que habiendo vivido en situaciones de regularidad pasan a la irregularidad, cada vez con mayor frecuencia. Con todas las implicaciones personales y familiares que esta situación trae consigo. Estas

<sup>36</sup> Porque no hay un control estricto de altas y bajas en el Padrón que evite reiteraciones, porque los que viven realquilados no tienen oficialmente domicilio y no pueden empadronarse, porque otros temen empadronarse ante el control policial, porque hay un desfase de un año entre el Padrón (1 de enero) y los datos del Ministerio del Interior (a 31 de diciembre)

<sup>37</sup> Cifras de Población a 1 de enero de 2015, INE datos provisionales (25 de junio 2015)

<sup>38</sup> Observatorio Permanente de la Inmigración, Extranjeros residentes en España, a 30 de junio 2015 (octubre 2015)

<sup>39</sup> Serían aquellas personas que tenían permiso de residencia y trabajo pero que no pueden renovarlo, debido principalmente a la situación de desempleo

situaciones evidencian la delgada línea que supone para muchas personas estar en un limbo jurídico, viviendo con el miedo en el cuerpo, o dentro del sistema<sup>40</sup>.

A fecha de hoy, la proporción de personas inmigrantes atendidas en los servicios de las organizaciones no gubernamentales integradas en el Foro se ha incrementado, a modo de ejemplo Caritas trabaja con un 20% de personas que están en situación irregular<sup>41</sup>. Así, según datos institucionales más del 25% de las Cáritas Diocesanas señalan que la incidencia de la pérdida de las autorizaciones de residencia y trabajo (irregularidad sobrevenida) está afectando cada vez más a su acción social. La causa principal de pérdida de esta autorización más extendida es la ausencia de contrato de trabajo, seguida del hecho de no disponer del tiempo de cotización necesario. Este factor constata lo que veíamos con anterioridad en el apartado de empleo, donde se comprobaba cómo la situación económica ha venido a añadir todavía más precariedad a la situación laboral de los migrantes.

Así, la irregularidad sobrevenida constituye uno de los principales escollos para la integración de las personas migrantes en nuestra sociedad, al provocar que familias enteras caigan en procesos de vulnerabilidad y exclusión. Este problema origina unos costes de oportunidad laboral y social que son evitables.

#### **4. Situaciones de vulnerabilidad social: empleo, vivienda y salud entre la población inmigrante en situación administrativa irregular.**

En este apartado analizaremos las principales barreras y obstáculos que tienen en el acceso a los servicios las personas inmigrantes por su condición administrativa de irregularidad, dentro de tres ámbitos: trabajo, vivienda, y salud. En general, los resultados demuestran, una vez más, que las personas inmigrantes en situación administrativa de irregularidad en las actuales circunstancias económicas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y exclusión social.

##### **a) Empleo**

La situación actual ha provocado una precarización todavía mayor de las condiciones laborales de los inmigrantes en situación administrativa irregular multiplicándose las situaciones de explotación laboral, que sufren estas personas en la economía sumergida como única vía para sobrevivir. Mano de obra que sigue nutriendo las necesidades de una economía sumergida en España que representan en torno a “190 millones de euros, el 18,6% del Producto Interior Bruto (PIB)”<sup>42</sup>.

La mayoría de estas personas trabajan en actividades precarias (temporeros, empleadas de hogar, ambulantes, vendedores a domicilio, etc.), y bajo unas condiciones laborales precarias, y en algunos casos de explotación laboral e incluso han sido víctimas de “redes

---

<sup>40</sup> + Social. (2014): “Un modelo irregular. Las distorsiones éticas y legales de la regulación migratoria en España”[http://www.masocial.org/assets/web/files/Un\\_Modelo\\_Irregular.pdf](http://www.masocial.org/assets/web/files/Un_Modelo_Irregular.pdf)

<sup>41</sup>Dato extraído de las personas mecanizadas en la base de datos institucional. Lo cual supone que a nivel institucional se está trabajando con 115.974 personas en esta situación

<sup>42</sup> RANDSTAD (2014): Flexibilidad en el trabajo 2014 . Pp. 21

que tratan con fines de explotación laboral”. Así, algunas organizaciones han dado la voz de alarma ante el incremento de las situaciones de trata de seres humanos con fines de explotación laboral, debido al aumento de las personas o redes que fuera de la legalidad actúan como intermediarios laborales<sup>43</sup>. Estos “intermediarios” clandestinos se quedan hasta con un 50% de su salario como honorarios por sus “servicios”, también retienen la documentación de las personas, y les obligan a pagar en algunos casos por el alojamiento, la manutención, o los desplazamientos.

En casos concretos como son los trabajos de temporada agrícola, en algunos pueblos, se generan bolsas de vulnerabilidad y de exclusión social. El exceso de oferta laboral en muchos municipios ocasiona que se concentren grandes cantidades de temporeros agrícolas que no logran encontrar trabajo y sin apenas recursos económicos, con lo que se crean zonas de vulnerabilidad y exclusión social en estos municipios agrícolas.

Es necesario también destacar la mayor vulnerabilidad que sufren las mujeres, no sólo expuestas a la explotación laboral, sino también sexual. El informe "Violadas y Expulsadas"<sup>44</sup> denuncia el acoso sexual a mujeres inmigrantes en situación irregular que trabajan en el servicio doméstico. No existe garantía legal de que a una víctima que vaya a denunciar una agresión sexual no se le abra un expediente de expulsión.

En este aspecto el Foro considera que la ratificación de la Convención de Naciones Unidas de 1990 sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, ayudaría en la defensa y protección de los derechos de estas personas. Así, aunque la parte III “Derechos Humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” es de las más controvertidas de la Convención, ya que supone el reconocimiento de derechos a los trabajadores/as migratorios y sus familiares con independencia de su situación administrativa. No obstante, si analizamos con calma, comprobamos como gran parte de los derechos ya han sido asumidos por España en virtud de otros textos internacionales, y por lo tanto, forman parte de nuestro ordenamiento interno. Sin embargo, no es posible afirmar que nuestro ordenamiento jurídico actual, sea absolutamente respetuoso con los derechos que la Convención proclama en otras partes como los arts.: “Art 16. Referido al derecho de la libertad y seguridad personales”; “Art 18. Que regula la igualdad ante los tribunales y las cortes de justicia”, o el “Art 22. Prohibición de acciones de Expulsión colectiva”. Así, en síntesis podríamos expresar que el conjunto de los derechos referidos especialmente en las partes III y IV, no comportarían grandes innovaciones, ni grandes modificaciones caso de ratificarse la Convención para nuestro ordenamiento jurídico, son una reiteración de derechos y principios recogidos ya en otras disposiciones internacionales. No obstante, tampoco podemos obviar que existen una serie de artículos que deberían de reformarse, y quizás, alguno podría suponer una alteración sustancial de la capacidad del Estado para concretar medidas de retención de los trabajadores migrantes que se encuentren en situación administrativa irregular. Aspecto clave en la seguridad nacional al entenderlo como un elemento fundamental de nuestra

---

<sup>43</sup> Cáritas ha denunciado estas redes de captación que tratan con fines de explotación laboral en: CÁRITAS ESPAÑOLA (2012): Informe - La Situación Social de las personas temporeras agrícolas acompañadas por Cáritas. <http://www.nadiesinfuturo.org/especiales/001-temporeros-y-asantamientos/informe-la-situacion-social-de-las/articulo/resumen-de-contenidos-pdf>

<sup>44</sup>FUNDACIÓN ASPACIA (2013): “Violadas y Expulsadas”<http://violadasyexpulsadas.org/img/informe.pdf>

política de interior, sin embargo, consideramos que prevendríamos situaciones de vulnerabilidad y de exclusión presentes en estos momentos.

b) **Vivienda.**

Ante la actual situación económica y la legal personal suya, las personas se han visto obligadas a compartir vivienda para pagar el alquiler, así, han aumentado los índices de hacinamiento grave entorno a estas personas. Además, el tema del subarriendo está mucho más extendido entre ellos, y es alta la rotación de cambio en el domicilio.

Destacar como la situación de exclusión residencial les obliga a concentrarse en menos viviendas (hacinamiento) para compartir gastos, y a vivir en zonas segregadas de las ciudades (barrios) con una precaria infraestructura y calidad habitacional. Además, destacar la situación de infravivienda (chabola, cueva, barracón, asentamientos...) que se está produciendo en muchas zonas de nuestro país entorno los trabajos agrícolas de temporada.

c) **Salud.**

Este es uno de los aspectos que ha tenido una mayor incidencia en la calidad de vida de las personas en situación administrativa irregular. La relevancia en el acceso al sistema sanitario tras la reforma para estas personas ha sido grande. Tratándose de un elemento clave para este colectivo, que ya de por sí se encontraba bajo unas condiciones de vida y trabajo muy precarias.

Así, la Red de Denuncia y Resistencia al RDL 16/2012 (REDER)<sup>45</sup> ha reunido, entre enero de 2014 y julio de 2015, más de 1500 casos de personas que han visto vulnerado su derecho humano a la salud como consecuencia de la reforma sanitaria<sup>46</sup>. Entre los datos presentados en su informe figuran casos de cáncer, enfermedades cardiovasculares, diabetes, enfermedades degenerativas musculares, y graves problemas de salud mental (REDER, 2015, pp. 7) Además, también han documentado incumplimientos sistemáticos a las excepciones recogidas en la reforma sanitaria que deberían ser objeto de atención sanitaria en el embarazo, parto y posparto, a los menores de edad y en urgencias (REDER, 2015, pp. 18).

REDER denuncia que la reforma sanitaria ha supuesto la puesta en marcha de una política discriminatoria, principalmente, hacía las personas inmigrantes en situación irregular (68% de los casos registrados por REDER) que los deja en una situación de mayor indefensión y vulnerabilidad.

---

<sup>45</sup> REDER es una red de colectivos, movimientos, organizaciones y personas implicadas en la defensa del acceso universal a la salud y la denuncia de su cumplimiento. Forman parte de REDER 300 miembros (personas a título individual y organizaciones sociales), como la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria (SEMFYC), Médicos del Mundo, el Observatorio del Derecho Universal a la salud de la Comunitat Valenciana (ODUSALUD), Andalucía Acoge, la Plataforma Salud Universal Aragón, la Plataforma Per una Atenció Sanitària Universal a Catalunya (PASUCAT), la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS), la Federación de Asociaciones por la Sanidad Pública (FDASP), CESIDA, la Asociación de Refugiados e Inmigrantes de Perú (ARI-PERÚ) o la Red Transaccional de Mujeres (NetworkWoman). Más información: [www.reder162012.org](http://www.reder162012.org)

<sup>46</sup> REDER (2015): "Radiografía de la Reforma Sanitaria: la universalidad de la exclusión" <http://www.easp.es/wp-content/uploads/2015/09/Radiografia-de-la-Reforma-Sanitaria.-La-universalidad-de-la-exclusion.pdf>

A su vez, la FRA (Agencia Europea de Derechos Fundamentales) ha elaborado un informe que bajo el título “Cost of exclusion from healthcare –The case of migrants in an irregular situation”, analiza el gasto que supone excluir a las personas migrantes en situación irregular de la atención sanitaria<sup>47</sup>. El estudio parte del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Derecho Humano que cada Estado ha dotado de contenido con relación a las personas extranjeras en situación irregular (habiendo algunos que sólo les reconocen el derecho a la asistencia en urgencias). El Estudio demuestra, a partir de dos situaciones concretas (la de las personas que tienen hipertensión y el seguimiento durante el embarazo/estudios prenatales) en tres Estados: Alemania, Grecia y Suecia que el tratamiento precoz de las enfermedades conlleva no sólo el pleno ejercicio del derecho a la salud, sino también una reducción de los gastos sanitarios. Así, en el caso de las personas hipertensas, el diagnóstico precoz, hará que el paciente incorpore hábitos de vida saludables, que evitarán que deba medicarse así como accidentes cerebro vascular y ataques cardíacos, con el ahorro que esto conlleva para los Servicios de Salud. Este análisis realizado por la FRA podría ser el punto de partida para fomentar el estudio del sobre coste que supone privar de atención sanitaria a los extranjeros sin recursos, con otras enfermedades en nuestro país, dando así argumentos a nuestro gobierno para erradicar la exclusión sanitaria de estas personas.

De hecho diversas Comunidades Autónomas como País Vasco, Madrid, Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Baleares, Extremadura, Asturias, Navarra o Murcia han arbitrado medidas que devuelven el derecho a la atención sanitaria a las personas inmigrantes en situación administrativa irregular. Pero se trata de medidas diferenciadas, no armonizadas a nivel estatal y no aplicables de una Comunidad a otra, acreditándose la urgente necesidad de derogar el RDL 16/2012 por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

## **5. Clima de miedo y hostigamiento**

Las prácticas de control e identificación selectiva de las personas en la vía pública debido a su apariencia física, por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, son prácticas que como tales han sido denunciadas por multitud de organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, también han sido condenadas por organismos oficiales del estado (Defensoría del Pueblo, algunos grupos parlamentarios, etc.) e internacionales (Naciones Unidas, a través del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, etc).

---

<sup>47</sup> FRA (Agencia Europea de Derechos Fundamentales) (2015): “*Cost of exclusion from healthcare –The case of migrants in an irregular situation*”, Luxembourg: Publications Office of the European Union  
[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2015-cost-healthcare\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-cost-healthcare_en.pdf)

Las Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos en su último informe concluyen, que a pesar de las múltiples condenas y denuncias, las prácticas de control e identificación selectiva continúan produciéndose en nuestras ciudades y barrios<sup>48</sup>.

Estas prácticas de control e identificación selectiva, que se vienen desarrollando de forma regular en nuestras ciudades, son un reflejo de una política migratoria preocupada por lanzar un mensaje a la sociedad española de control de la migración irregular, y de eficacia en la expulsión visibilizando al migrante en situación irregular como un presunto delincuente con el riesgo de generar actuaciones y sentimientos xenófobos y racistas. Este clima de miedo y hostigamiento redundo en un perjuicio para la construcción de la convivencia en nuestras ciudades y barrios.

A su vez, debemos llamar la atención sobre una práctica de expulsión que es conocida como “expulsiones exprés”, y que se encuentra entre la acción de expulsión con datos cuantitativos mayores. Así, según los datos del propio Ministerio del Interior, se ha impuesto ya en el país este “modus operandi”, que sólo en el 2013, supuso el 58% de las expulsiones de inmigrantes, las cuales se ejecutaron directamente desde dependencias policiales y en las 72 horas posteriores a la detención<sup>49</sup>.

Así, se han venido dando de forma paralela dos tipos de efectos. Por un lado, el aumento considerable de expulsiones utilizando este procedimiento, dado que la Policía lo considera como el más eficaz para la expulsión, y por otro, las críticas al sistema por la vulneración de derechos que sufren las personas, al ver mermadas sus posibilidades reales de defensa. Aspecto que ha sido puesto de manifiesto por el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)<sup>50</sup>, la Defensora del Pueblo<sup>51</sup>, o el presidente de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española, D. Francisco Solans, muy críticos con la falta de asistencia letrada en muchas ciudades, y que en palabras textuales suyas: “En algunas ciudades ni siquiera se llama a un abogado. Y, cuando se hace, tenemos muchas dificultades para defender al detenido en menos de 72 horas”<sup>52</sup>.

Recogemos aquí de forma literal los seis puntos más críticos sobre este tipo de prácticas que el informe del Servicio Jesuita a Migrantes (2015) pone sobre la mesa (SJM, 2015, pp. 60):

- En muchas zonas de España no existe asistencia letrada durante la detención, lo que genera una evidente indefensión.

---

<sup>48</sup> BRIGADAS VECINALES DE OBSERVACION DE DERECHOS HUMANOS (2015): “Persecución y acoso policial. La persistencia de los controles de identidad por perfil étnico”. Tercer informe sobre las redadas racistas (de Noviembre de 2012 a Octubre de 2014) <http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2015/05/Tercer-informe-BVODH.pdf>

<sup>49</sup> Balance 2014 de la Lucha contra la Inmigración Irregular, Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066430/Balance+2014+de+la+lucha+contra+la+inmigraci%C3%B3n+irregular/4a33ce71-3834-44fc-9fbf-7983ace6cec4>

<sup>50</sup> Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) (2015): INFORME SJM: “CIE y expulsiones exprés” <http://www.sjme.org/sjme/item/794-cie-y-expulsiones-expres>

<sup>51</sup> Informe anual 2014 del Defensor del Pueblo, pp. 221. “Tras el estudio de algunas quejas relacionadas con las dificultades de asistencia letrada de los extranjeros detenidos en los procedimientos de ejecución de las órdenes de expulsión del territorio nacional, se ha comprobado que existe un número significativo de casos en los que las circunstancias de la persona afectada, en el momento de la ejecución de la resolución, son distintas de las que llevaron a dictar una resolución de expulsión en su momento”. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe2014.pdf>

<sup>52</sup> SANMARTIN, O “Llegan las ‘expulsiones exprés’, El País, 07-12-2014

- El brevísimo plazo –menos de 72 horas– en que se lleva a cabo este tipo de expulsiones vulnera la tutela judicial efectiva, con la dificultad añadida de la ausencia letrada antes mencionada.
- Constatamos la utilización ocasional de reclamos y engaños por parte de la Policía para proceder a la detención de las personas.
- En este tipo de expulsiones no se realiza valoración alguna de las circunstancias particulares de los afectados que puedan desaconsejar la expulsión.
- Hemos observado la utilización de las expulsiones exprés para expulsar a personas migrantes con una orden de expulsión por mera estancia irregular, sin antecedentes y con mucho arraigo en España. Si la persona tiene procedimientos judiciales abiertos, hay que solicitar autorización a los juzgados para la expulsión y eso requiere más tiempo –ingresan en un CIE–.
- A diferencia de las expulsiones desde los CIE, la detención que precede a la expulsión exprés no es autorizada por un juez. Mediante este sistema se elude el control de los jueces, cada vez más reacios a internar en los CIE a personas por mera estancia irregular, con arraigo o en situaciones vulnerables.

Finalmente, indicar que este procedimiento de expulsiones exprés está muy estrechamente vinculado con los macro vuelos de deportación. Práctica que ha venido a ser cada vez más común durante los últimos años.

## 6. Propuestas.

**A. Garantizar el acceso al Padrón Municipal.** Es fundamental que el Gobierno vele porque los ayuntamientos cumplan rigurosamente con lo marcado por nuestra legislación en la Ley de Bases de Régimen Local, especialmente, en el caso que se refiere al empadronamiento de ciudadanos extracomunitarios, independientemente de la situación legal en la que se encuentren dentro de nuestro país. Implementando de oficio --si fuera de su conocimiento-- las acciones legales pertinentes para que los ayuntamientos cumplan con la ley.

**B. Lucha contra las situaciones de explotación laboral y de trata de seres humanos.** Necesidad de aprobar una Ley Integral contra la Trata que aborde todas las formas de trata y con una perspectiva de derechos humanos, que coordine las actuaciones de todas las instituciones implicadas y que asigne y reconozca un rol formal a las organizaciones especializadas. En el tema de la lucha contra la explotación laboral es necesario, crear y aplicar los necesarios instrumentos y protocolos de intervención que propicien una coordinación entre los distintos estamentos de la administración pública, organizaciones sociales, sindicatos y empresarios frente a los posibles casos de explotación y se insta al gobierno a ratificar el Protocolo de 2014 del Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, de la OIT.

**C. Garantizar el acceso al sistema de salud a todas las personas.** El Foro considera que se debe derogar el R.D.L. 16/2012 (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). De tal forma que las administraciones públicas puedan ofrecer una atención pública a las personas en situación administrativa irregular, que se produzca en igualdad de condiciones que a la del resto ciudadanos. Poniendo los medios que eviten conductas o procedimientos que impidan o dificulten el efectivo cumplimiento de este derecho.

**D. Detener las situaciones de irregularidad sobrevenida.** Es necesario reforzar y mejorar las medidas puestas en marcha por el gobierno para frenar este tipo de situaciones, con el objetivo de evitar en lo posible la irregularidad. En este sentido, es necesario que la renovación de las autorizaciones de residencia de las personas extranjeras no se vincule exclusivamente a estar en posesión de un contrato en vigor o una oferta de empleo.

**E. Velar por el cumplimiento de la ley en los controles selectivos.** El Gobierno debe velar por el estricto cumplimiento de la legalidad vigente, asegurando que el control de la migración en situación irregular se realiza dentro de los parámetros legales establecidos. Debemos prevenir uno de los mensajes implícitos que estas prácticas traen consigo ya que ponen en peligro la convivencia, asociando inmigración a delito. Es bueno que todos recordemos, una vez más, que encontrarse en situación irregular NO es un delito. Así, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deberán velar porque es realidad el “protocolo unificado de actuación para Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con los delitos de odio y otras conductas discriminatorias”<sup>53</sup>.

**F. Garantizar la asistencia letrada y el debido proceso en las expulsiones de 72 h.** El Estado debe garantizar en todo el territorio que se habiliten los medios e instrumentos necesarios para garantizar una adecuada asistencia letrada a todos los ciudadanos extranjeros detenidos y susceptibles de ser objeto de una expulsión en el plazo de 72 h.

**G. Ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.** La ratificación de la convención supondría la erradicación y prevención de muchas situaciones de vulnerabilidad y de las personas. Se dice que la calidad de una democracia, como estado de derecho, se mide tomando como indicador la defensa que hace de los derechos humanos de las personas más vulnerables, e indefensas de la sociedad, que en el caso de los inmigrantes, son uno de los colectivos que dentro del ámbito laboral se encuentran más expuestos a los abusos y violaciones en sus derechos, especialmente, los que se encuentran en situación administrativa irregular. La ratificación de la convención supondría reforzar nuestro Estado de Derecho, por dónde más lo necesita, por abajo, garantizando una protección mínima aquellos que más vulnerables se encuentran.

---

<sup>53</sup> Instrucción nº 16/2014 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el “Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación”.

<http://gestionpolicialdiversidad.org/PDFdocumentos/PROTOCOLO%20ODIO.pdf>

**COMISIÓN DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN, INTERCULTURALIDAD,  
CONVIVENCIA Y COHESIÓN SOCIAL.**

**Informe realizado con las aportaciones de Caritas Española, Cruz Roja, MPDL,  
CEAR, Ministerio de Educación y Fundación Cepaim.**

**Sergio Barciela Fernández. Caritas.**

**Raúl Báez Quintana. Cruz Roja.**

**Elena Vacas. MPDL.**

**Juan Carlos Llano Ortiz. EAPN**

**Rosalía Guntín Ubierno. Fundación Cepaim.**

**Juan Antonio Martínez. Fundación Cepaim.**

**Juan Antonio Segura Lucas. Fundación Cepaim.**



***Empleo, Igualdad y Trata de Seres Humanos***  
***Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades***

---

## 1.- Población trabajadora extranjera

### 1.1. Población Empadronada y nacionalidad por residencia

La adquisición de la nacionalidad española por residencia experimentó un aumento considerable en el año 2013, 261.295 personas, para descender en el año 2014 a 93.714 personas. De estas últimas, el 57'37% accedieron a la nacionalidad tras residir dos años en España, el 19'5% lo hicieron tras diez años de residencia, el 14'4% nacieron en España y el 8'46% la adquirieron por matrimonio con español/a. El 46'5% de las personas que accedieron a la nacionalidad española por residencia el pasado año fueron mujeres. Es apreciable la influencia de las cifras de acceso a la nacionalidad española por residencia en los datos del padrón:

	Población total	Población de nacionalidad extranjera	Población de nacionalidad española	Nacidos en España	Nacidos en el extranjero
01/01/2014	46.771.341	5.023.487	41.747.854	40.017.531	1.730.323
01/01/2015	46.600.949	4.718.864	41.882.085	39.985.892	1.896.193
Variación 2014-2015	-170.392	-304.623	+134.231	-31.639	+165.870

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística del Padrón continuo del INE.

Según los datos del padrón, la población de nacionalidad extranjera, ha descendido entre 1 de enero de 2014 y 1 de enero de 2015 en 304.623 personas; el descenso más alto de población extranjera se produjo entre 2013 y 2014 con 522.751 personas empadronadas de nacionalidad extranjera menos (entre 2012 y 2013 descendieron en 190.020 personas y entre 2011 y 2012 en 15.229). Como vemos en el anterior cuadro, el descenso de población, se ha producido entre las personas de nacionalidad extranjera y en menor medida, entre españoles nacidos en España. Un descenso que no ha podido compensar el aumento de personas de nacionalidad española nacidos en el extranjero, con toda seguridad una buena parte de ellos que han accedido a la nacionalidad por residencia (93.714 personas como hemos visto con anterioridad). Por otra parte, en el año 2014 han sido dados de baja de oficio por caducidad 99.049 extranjeros no comunitarios residentes no permanentes<sup>54</sup>.

### 1.2. Población con autorización de residencia y población trabajadora

#### 1.2.1 Autorizaciones de residencia

Entre el año 2013 y 2014, ha continuado la tendencia de años anteriores de pérdida de residentes de Régimen General y aumento del Régimen Comunitario. Incremento que, sin

<sup>54</sup> Los extranjeros residentes no permanentes, tienen la obligación de renovar la inscripción en el Padrón cada dos años. En caso de no hacerlo, de oficio, son dados de baja en el Padrón.

embargo, no es suficiente para compensar la pérdida en el régimen general y que da lugar a que en el año 2014, haya 18.538 residentes extranjeros menos en España.

	Total (informe 31/12/2013 y corrección de datos de trimestres anteriores)	Régimen general	Régimen comunitario
<b>31/12/2012</b>	4.971.070	2.349.018	2.622.052
<b>31/12/2013</b>	4.943.627	2.252.450	2.691.177
<b>Variación absoluta 2012-2013</b>	-27.443	-96.568	+69.125
<b>31/12/2014</b>	4.925.089	2.151.382	2.773.707
<b>Variación absoluta 2013-2014</b>	-18.538	-101.068	+82.530

Fuente: elaboración propia a partir de "Extranjeros residentes en España". OPI

Al igual que sucedió en el periodo 2012-2013 aumentan los residentes de régimen comunitario nacionales de los estados miembros de la Unión Europea, encabezados por Rumania (+24.966) seguido por Italia (+12.490) y Reino Unido (+10.286).

En el caso de las personas nacionales de terceros países con autorización para residir en España en el régimen general, se produce el caso contrario, con muy pocos países que incrementen sus residentes y pérdidas que alcanzan los 56.365 autorizados en el caso de América Central y del Sur y los 3.406 del continente africano. Los incrementos de Asia (5.830), Oceanía (35), América del Norte (119) y resto de Europa (2.447) no llegan a compensar el descenso total de autorizaciones.

Como vemos en el siguiente cuadro, solo referido a nacionales de terceros países en el régimen general, se mantiene la tendencia del periodo 2012-2013 de aumento en el caso de la nacionalidad china, rusa y ucraniana, aunque solo en el caso de Rusia, el aumento es mayor que en el periodo anterior. Los descensos siguen encabezados por Ecuador y Colombia, aunque la pérdida de residentes es menor que la que se produjo en el periodo anterior, al igual que sucede con Perú. Sin embargo, se ha incrementado en un 135'8% (de una pérdida de 6.845 residentes en 2013 a 16.145 en el 2014) el descenso de los residentes nacionales de Marruecos y también aumenta significativamente la pérdida de residentes nacionales de Bolivia.

Nacionalidades de terceros países con mayores incrementos en términos absolutos interanuales	Nacionalidades de terceros países con mayores descensos en términos absolutos interanuales
<b>China: 6.546</b>	Ecuador: -29.234
<b>Rusia: 2.427</b>	Colombia: -20.435
<b>Senegal: 1.437</b>	Bolivia: -17.304

Ucrania: 1.346	Marruecos: -16.145
India: 1.261	Perú: -14.636

Fuente: elaboración propia a partir de "Extranjeros residentes en España". OPI. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Respecto al tipo de autorizaciones, destaca la disminución de los titulares de autorizaciones de larga duración en el periodo 2013 a 2014, sin embargo aumenta su porcentaje respecto al total de titulares; en el año 2013, suponían el 74'8% de los autorizados a residir, que se eleva al 77'6% en el 2014. El descenso más acusado en términos absolutos, lo representan las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena y también se incrementa con respecto al periodo 2012-2013 la disminución de los titulares de autorizaciones por reagrupación familiar. Una situación que, sin duda, tiene que ver con la coyuntura económica y social correspondiente a dichos años: más desempleo, menos contrataciones en el exterior y menos posibilidades de acceder a un empleo en España, menos renta y en consecuencia, menos posibilidades de reagrupar a familiares.

	TOTAL	Residencia no lucrativa	Reagrupación familiar	Trabajo cuenta ajena	Trabajo cuenta propia	Otras autorizaciones	Arraigo	Razones humanitarias y otras	Larga duración
<b>31/12/2012</b>	2.349.018	89.849	203.537	343.857	6.739	5.306	56.188	3.297	1.640.245
<b>31/12/2013</b>	2.252.450	74.250	187.042	244.321	6.069	5.605	44.022	4.354	1.686.787
<b>Variación absoluta 2012-2013</b>	-96.568	-15.599	-16.495	-99.536	-670	+299	-12.166	+1.057	+46.542
<b>31/12/2014</b>	2.151.382	64.079	163.714	195.116	6.425	7.464	37.534	5.515	1.671.535
<b>Variación absoluta 2013-2014</b>	-101.068	-10.171	-23.328	-49.205	+356	+1.859	-6.488	+1.161	-15.252

Fuente: elaboración propia a partir de "Extranjeros residentes en España". OPI.

## **1.2.2 Autorizaciones de trabajo**

En cuanto a las autorizaciones de trabajo,<sup>55</sup> en el año 2014 había un total de 141.708 autorizaciones concedidas, frente a las 180.259 del año 2013. El porcentaje de resoluciones denegatorias sobre el total de solicitudes se mantiene en torno a un 12'9%. De las autorizaciones de trabajo concedidas, el 51'1% lo fueron a mujeres, un porcentaje similar al del año 2013. Ha aumentado ligeramente, del 18'9% en 2013 al 20'2% en 2014, el peso de las autorizaciones de arraigo y otras circunstancias excepcionales sobre el total de concedidas. Pero el mayor incremento se ha producido en las autorizaciones de la Ley 14/2003 de apoyo a emprendedoras y para su internacionalización; de 75 en el año 2013 a 3.264 en 2014. Por nacionalidades el mayor número de autorizaciones concedidas corresponde a Marruecos (17.456), Bolivia (16.346), Paraguay (13.943), Honduras (7.517) y China (6.809).

<sup>55</sup> Esta estadística solo incluye aquellas autorizaciones vinculadas a un empleo o a la situación de desempleo, así como las autorizaciones de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. No están incluidas las prórrogas de autorizaciones.

Si solo tomamos las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena concedidas (-6´4% con respecto al año 2013), el mayor descenso en términos absolutos se produce en las autorizaciones iniciales; en términos absolutos, son las segundas renovaciones las que experimentan el mayor descenso, aumentan sin embargo las primeras renovaciones (en el año 2013 fueron concedidas 51.072). El 52´3% de las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena y el 34´9% de las autorizaciones por cuenta propia, se concedieron a mujeres.

Autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena concedidas (solo iniciales, renovaciones y otras autorizaciones)	2013	2014	Diferencia
<b>TOTAL</b>	109.823	102.737	-7.086 (-6´4%)
<b>Inicial</b>	47.950	39.339	-8.611 (-17´9%)
<b>1ª Renovación</b>	51.072	57.227	+6.155 (+12%)
<b>2ª Renovación</b>	7.830	4.390	-3.440 (-43´9%)
<b>Otras autorizaciones</b>	2.971	1.781	-1.190 (-40%)

Fuente: Elaboración propia a partir de "Autorizaciones de trabajo a extranjeros" del "Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2014"

Que en el caso de las autorizaciones de trabajo concedidas, sea mayor el porcentaje de mujeres titulares que el de hombres se debe, entre otras razones, a que el mayor número de autorizaciones por división de actividad, se concedieron en el año 2014 para las actividades de los empleadores de personal doméstico (57.805) seguida de agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con la misma (15.050), servicios de comidas y bebidas (13.305) y, el comercio al por menor (10.373). Son las mismas actividades con mayor número de autorizaciones concedidas en el año 2013, pero con sustanciales variaciones. Mientras que las autorizaciones para comercio al por menor han aumentado un 7´3%, en el resto se produce un descenso, especialmente en agricultura (61´9% autorizaciones menos), y en trabajo doméstico (-9´4%).

	2013	2014
<b>Total</b>	180.259	141.708
<b>Empleados domésticos</b>	67.290	57.805
<b>Agricultura, ganadería, pesca y servicios relacionados</b>	39.559	15.050
<b>Servicios de comidas y bebidas</b>	14.504	13.305
<b>Comercio al por menor, excepto</b>	9.663	10.373

CUADRO 6: Fuente: Elaboración propia a partir de “Autorizaciones de trabajo a extranjeros” del “Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2014”

En el año 2013, por otra parte se concedieron 8.527 autorizaciones a desempleados, bajando esta cifra a 7.197 autorizaciones en 2014.

### **1.2.3. Pérdida de autorizaciones**

La Subdirección general de Inmigración, de la Dirección General de Migraciones define “irregularidad sobrevenida”, como aquellas situaciones en las que no se puede renovar o modificar una autorización “por haber cesado en su actividad laboral y no tener un periodo mínimo de cotización suficiente para renovar”, ya se trate de actividad laboral por cuenta ajena o propia. En el detallado informe de la Subdirección se señalan igualmente las limitaciones del uso de la aplicación informática que soporta la gestión de los expedientes de extranjería y que pueden afectar a los datos de irregularidad sobrevenida tal como es definida de manera oficial, y que podrían ser superiores a los señalados. En este sentido, el informe incluye la evolución de las denegaciones, por este motivo, desde el año 2011 al 2015:

	EXPEDIENTES CATALUÑA	TOTAL ESPAÑA
2011	50	515
2012	112	533
2013	112	441
2014	118	309
2015 HASTA 1 DE SEPTIEMBRE	97	223

Fuente: “Datos sobre irregularidad sobrevenida en el periodo 2011-2015”. Subdirección General de Inmigración, Dirección General de Migraciones. Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Es preciso señalar, con respecto al cuadro anterior, que nos estamos refiriendo a denegación de renovaciones en el caso de los expedientes incluidos en la columna “Total España”; la columna “Expedientes Cataluña” y dadas las competencias asumidas por esta Comunidad Autónoma en materia de autorizaciones iniciales de trabajo e intervención en la modificación de autorizaciones, se refiere exclusivamente a denegaciones de modificaciones de la autorización.

Por otra parte, y ya al margen de los datos proporcionados por la Subdirección, la estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, incluye la cifra de renovaciones de autorizaciones denegadas, si bien es cierto que sin especificar el motivo, y por lo tanto, es un dato que a diferencia del anterior, puede tener como origen, causas distintas que la falta de empleo o de cotizaciones suficientes.

En el año 2013 se denegaron 3.418 solicitudes de primera renovación de autorización de trabajo por cuenta ajena, y 1.103 segundas renovaciones; en el año 2014, fueron denegadas respectivamente, 4.003 y 443. En el caso de las autorizaciones por cuenta propia, en 2013 se denegaron 82 primeras renovaciones y 38 segundas y en el 2014, 132 y 16 respectivamente. En el caso de las autorizaciones por arraigo y otras circunstancias excepcionales, en 2013 se denegaron 16.538 y en 2014, 13.306, el 32'3% y el 31'6% respectivamente del total de autorizaciones de este tipo denegadas. Pero, volvemos a señalar que en el caso de estos datos, a diferencia de los proporcionados por la Subdirección, no se especifica el motivo de la denegación y por lo tanto no pueden atribuirse a la falta de empleo o de cotizaciones suficientes, ni tienen que dar lugar necesariamente a situaciones de irregularidad administrativa.

#### **1.2.4. Afiliación a la Seguridad Social**

Entre el año 2013 y 2014 se produce un aumento en la afiliación, rompiendo la tendencia de años anteriores; pero este aumento solo es atribuible al incremento de afiliación de la población de nacionalidad española y de los nacionales de la Unión Europea. La afiliación de nacionales de terceros países se ha reducido en un 5'4%.

	Media anual 2013	Media anual 2014
<b>TOTAL</b>	16.299.500	16.556.000
<b>AFILIADOS ESPAÑOLES</b>	14.710.839	15.001.128
<b>AFILIADOS EXTRANJEROS</b>	1.588.661	1.554.872
<b>Afiliados UE</b>	603.097	623.357
<b>Afiliados no UE</b>	985.564	931.515

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas" años 2013 y 2014. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

	VARIACION RELATIVA 2013-2014
<b>AFILIADOS TOTALES</b>	+2' %
<b>AFILIADOS NACIONALIDAD ESPAÑOLA</b>	+1'97%
<b>AFILIADOS NACIONALIDAD EXTRANJERA</b>	-2'1%
<b>AFILIADOS EXTRANJEROS UE</b>	+3'3%
<b>AFILIADOS EXTRANJEROS NO UE</b>	-5'4%

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas" años 2013 y 2014. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

En el análisis por regímenes y sistemas hemos tomado preferentemente aquellos que tienen un mayor porcentaje de afiliación total.

	% Población nacional UE sobre total		% Población ext. no UE sobre total	
	12/2013	12/2014	12/2013	12/2014
<b>TOTAL</b>	3'7%	3'7%	5'7%	5'6%
<b>Régimen General</b>	3'3%	3'2%	5'1%	4'2%

R.E. Autónomos	3'5%	3'6%	3'7%	3'9%
S.E. Agrario	7'8%	8'7%	13'5%	16%
S.E. Empleados de hogar	8'8%	11'3%	35'4%	38'3%

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas" años 2013 y 2014--. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

En comparación con el periodo 2013-2014, el porcentaje de población extranjera afiliada sobre la población afiliada total y el porcentaje de la afiliada a cada uno de los sistemas y regímenes especiales, ha descendido, con las excepciones del régimen especial de autónomos y el sistema especial agrario que han experimentado un ascenso. En el caso de la población nacional de la Unión Europea, han aumentado su participación en todos los regímenes y sistemas, salvo en el régimen general. En términos absolutos con respecto al año 2013, los afiliados nacionales de terceros países, han perdido 94.977 afiliados en el régimen general, pérdida que no ha podido ser compensada por los incrementos en regímenes y sistemas especiales.

AÑO 2013-2014	Afiliación total	Régimen general	Sistema agrario especial	Sistema especial de Empleados de Hogar	Régimen Especial de Autónomos
Variación Total afiliados	+256.500	+184.200	+1.100	+4.800	+66.600
Variación total afiliados extranjeros	-33.789	-99.058	+26.222	+24.815	+14.418
Variación total afiliados UE	+20.260	-4.081	+7.484	+10.995	+5.829
Variación total afiliados no UE	-54.049	-94.977	+18.738	+13.820	+8.589

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas" años 2013 y 2014. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

La población afiliada de nacionalidad española, ha aumentado su afiliación en el régimen general y en el especial de autónomos, mientras que ha perdido afiliados en los dos sistemas especiales. Los trabajadores y trabajadoras nacionales de la Unión Europea, han perdido afiliación en el régimen general pero la han aumentado en el resto de regímenes y sistemas, al igual que los nacionales de terceros países. Este hecho puede deberse a que la población extranjera, sigue encontrando más posibilidades de empleo en los sectores que a lo largo de la crisis, han servido de refugio tanto a población española como extranjera, trabajo doméstico y sector agrario. El incremento en el régimen especial de autónomos, puede ser igualmente un indicativo de las dificultades para acceder a un empleo por cuenta ajena.

Diciembre 2013	PERSONAS AFI DE NAC. ESPAÑOLA EN REG Y SISTEMA	PERSONAS AFI U.E EN REG Y SISTEMA	PERSONAS AFI DE NAC NO U.E EN REG Y SISTEMA	Diciembre 2014	PERSONAS AFI DE NAC ESPAÑOLA EN REG Y SISTEMA	PERSONAS AFI U.E EN REG Y SISTEMA	PERSONAS AFI DE NAC NO U.E. EN REG Y SISTEMA
<b>GENERAL</b>	11.012.599	398.030	<b>617.171</b>	<b>GENERAL</b>	11.295.857	393.949	<b>522.194</b>
<b>S.E. AGRARIO</b>	574.480	58.906	<b>102.114</b>	<b>S.E. AGRARIO</b>	567.358	66.390	<b>120.852</b>
<b>S.E. EMPLEAD</b>	235.234	37.622	150.044	<b>S.E. EMPLEADO</b>	215.219	48.617	<b>163.864</b>

OS DE HOGAR				S DE HOGAR			
R.E.AUTO NOMOS	2.808.760	107.550	<b>112.890</b>	R.E.AUTONOMOS	2.860.942	113.379	<b>121.479</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14.710.839</b>	<b>603.097</b>	<b>985.564</b>	<b>TOTAL</b>	<b>15.001.128</b>	<b>623.357</b>	<b>931.515</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas" años 2013 y 2014. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Esta pérdida de afiliados en el Régimen General, se refleja tanto en el porcentaje la afiliación extranjera con respecto a la total del sistema y de cada uno de los regímenes y sistemas especiales, siendo especialmente significativo el aumento en más de tres puntos de la participación en el sistema especial agrario y de más de cinco en el sistema especial de empleados de hogar. Tomando solo la población extranjera afiliada, en el año 2013 el 10'1% de la misma estaba afiliada al sistema especial agrario, el 11'8% al sistema especial de empleados de hogar, el 13'8% al régimen especial de autónomos y el 63'9% al régimen general. En el año 2014, la afiliación al régimen general desciende y supone el 58'9% del total de la afiliación de población extranjera, mientras aumenta el porcentaje que suponen regímenes y sistemas especiales.

Diciembre 2013	TOTAL AFILIADOS EN ALTA	AFILIADOS EXTRANJEROS COMUNITARIOS Y NO COMUNITARIOS	% QUE REPRESENTA LA AFILIACION EXTRANJERA EN CADA REG. Y SISTEMA	%QUE REPRESENTA CADA REGIMEN O SISTEMA EN LA AFILIACION TOTAL DE POBLACION EXTRANJERA
REGIMEN GENERAL	12.027.800	1.015.201	8'4%	63'9%
SISTEMA ESPEICAL AGRARIO	753.500	161.020	21'3%	10'1%
SISTEMA ESPECIAL EMPLEADOS DE HOGAR	422.900	187.666	44'3%	11'8%
R.E.AUTONOMOS	3.029.200	220.440	7'2%	13'8%
<b>TOTAL</b>	<b>16.299.500</b>	<b>1.588.661</b>	<b>9'7%</b>	
Diciembre 2014	TOTAL AFILIADOS EN ALTA	AFILIADOS EXTRANJEROS COMUNITARIOS Y NO COMUNITARIOS	% QUE REPRESENTA LA AFILIACION EXTRANJERA EN CADA REG. Y SISTEMA	%QUE REPRESENTA CADA REGIMEN O SISTEMA EN LA AFILIACION TOTAL DE POBLACION EXTRANJERA
REGIMEN GENERAL	12.212.000	916.143	7'5%	58'9%
SISTEMA ESPECIAL AGRARIO	754.600	187.242	24'8%	12%
SISTEMA ESPECIAL EMPLEADOS DE HOGAR	427.700	212.481	49'6%	13'6%
R.E.AUTONOMOS	3.095.800	234.858	7'5%	15'1%
<b>TOTAL</b>	<b>16.556.000</b>	<b>1.554.872</b>	<b>9'3%</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas" años 2013 y 2014. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

### La influencia de la crisis económica en la afiliación

Entre los años 2007 y 2014 los afiliados en alta en la Seguridad Social han disminuido en 2.596.300 personas. La población afiliada de nacionalidad española ha descendido en este

periodo en un 12´6%. En el caso de los afiliados y afiliadas nacionales de la Unión Europea, el porcentaje alcanza un 7´6%, mientras que en la población nacional de terceros países la pérdida de afiliación alcanza el 28´7%. Además de la pérdida de afiliación, la crisis ha tenido otro efecto en cuanto a los empleos ocupados. En los cuadros de afiliación por ramas de actividad correspondientes al año 2007 y 2014 se percibe, no solo el peso que tenía la construcción tanto en el total de afiliados como en la población extranjera, sino que la crisis, además de hacer desaparecer esta rama de actividad de los primeros puestos de afiliación, ha afianzado el carácter de sectores refugio del trabajo doméstico y la agricultura para la población extranjera, pero también para la española. Las consecuencias de la crisis y del desempleo, han acercado a población española y extranjera en alguna de la rama de actividad (servicios de comidas y bebidas, agricultura, comercio al por menor).

**Afiliación por ramas de actividad: las cinco ramas con mayor afiliación absoluta 2007**

TOTAL AFILIADOS	EXTRANJEROS
<b>1º Construcción</b> 2.454.100	1º Construcción 417.849
<b>2º Comercio al por menor.</b> 1.982.100	2º Hostelería 273.157
<b>3º Otras actividades empresariales</b> 1.903.800	3º Otras actividades empresariales 204.970
<b>4º Hostelería</b> 1.286.900	4º Agricultura, ganadería, caza 177.566
<b>5º Acti.sanitarias y veterin. Serv.Sociales</b> 1.189.900	5º Hogares que emplean personal domestico 155.964

Elaboración propia a partir de los datos de "Anuario de estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2007" Ministerio de Empleo y Seguridad Social

**Afiliación por secciones de actividad, cinco secciones con mayor afiliación absoluta: 2014**

	TOTAL AFILIADOS 2014	AFILIADOS EXTRANJEROS
<b>TOTAL AFILIADOS</b>	1ª Comercio al por menor, excepto vehículos de motor y motocicletas 1.780.100	1ª Servicios de comidas y bebidas 231.130
	2ª Servicios de comidas y bebidas 1.086.900	2ª Actividades de los hogares como empleadores de personal domestico 216.874
	3ª Agricultura , ganadería, caza 1.052.100	3ª Agricultura, ganadería, caza 199.589
	4ª Administración Publica y defensa; seguridad social obligatoria 993.000	4ª Comercio al por menor, excepto vehículos de motor y motocicletas 149.605
	5ª Actividades sanitarias 960.600	5ª Comercio al por mayor 74.132

Elaboración propia a partir de los datos de "Anuario de estadísticas. 2014" . Ministerio de Empleo y Seguridad Social

### **1.2.5 Contratación**

En el periodo 2013-2014 se han incrementado los trabajadores extranjeros contratados en un 2´7%. Sin embargo, si tomamos, no los trabajadores, sino los contratos realizados en 2014, el total se ha elevado en un 13% con respecto al año anterior, mientras que los

contratos suscritos con extranjeros, se han incrementado en un 16'7% en el caso de los nacionales de la Unión Europea y en un 3'3% los suscritos con nacionales de terceros países. En el año 2013 la contratación a extranjeros suponía el 17'3% de la contratación total, descendiendo el porcentaje en el 2014 al 16'5%.

Pese a haber aumentado el número de contratos a extranjeros, el total de trabajadores nacionales de terceros países contratados, ha disminuido un 3'2% con respecto al año 2013, el incremento, se debe por tanto exclusivamente al aumento de trabajadores nacionales de la Unión Europea contratados.

CONTRATACION 2013-2014	TOTAL CONTRATOS REGISTRADOS 2013	TOTAL CONTRATOS REGISTRADOS 2014	Variación en términos absolutos y relativos
<b>TOTAL</b>	14.792.614	16.727.089	+1.934.475 +13%
<b>CONTRATACION EXTRANJEROS 2012-2013</b>	<b>CONTRATACION EXTRANJEROS 2013</b>	<b>CONTRATACION EXTRANJEROS 2014</b>	
Total Trabajadores extranjeros contratados	1.102.010	1.132.317	+30.307 +2'7%
Nacionales de UE	396.288	449.337	+53.049 +13'3%
No comunitarios	705.722	682.980	-22.742 -3'2%
<b>TOTAL CONTRATOS REGISTRADOS A EXTRANJEROS</b>	<b>2.565.800</b>	<b>2.766.690</b>	+200.890 +7'8%
Contratos registrados de Nacionales UE	852.285	995.208	+142.923 +16'7%
Contratos registrados de nacionales no comunitarios	1.713.515	1.771.482	+57.967 +3'3%

Fuente: elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas" 2013 y 2014. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

TIPO DE CONTRATACION DE LOS CONTRATOS REGISTRADOS	2012	Porcentaje sobre el total de contratación	2013	Porcentaje sobre el total de contratación	2014	Porcentaje sobre el total de contratación
<b>TOTAL</b>	2.771.262	19'5%	2.565.800	17'3%	2.766.690	16'5%
<b>TIEMPO COMPLETO</b>	1.875.648	20'3%	1.778.916	18'6%	1.959.389	18'1%
<b>TIEMPO PARCIAL</b>	895.614	18%	786.884	15%	807.301	13'6%
<b>INDEFINIDA</b>	442.706	30'9%	276.469	24'4%	293.162	21'7%
Tiempo completo	<b>212.311</b>	<b>27'6%</b>	<b>127.989</b>	<b>20'5%</b>	<b>139.797</b>	<b>18'3%</b>
Tiempo parcial	<b>230.395</b>	<b>34'7%</b>	<b>148.480</b>	<b>29'1%</b>	<b>153.365</b>	<b>26'1%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas" 2012, 2013, 2014. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Como vemos en el cuadro anterior, en el intervalo entre 2012 y 2014, ha disminuido el peso que supone la contratación de extranjeros en el total de la contratación; un descenso especialmente acusado en la contratación indefinida, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial (el descenso con respecto al año 2012 ha sido del 33'7% en este tipo de contratación temporal). La contratación temporal de trabajadores extranjeros suponía el 84% de la contratación total de este colectivo en el año 2012; en el año 2014, el porcentaje se ha incrementado al 89%.

En cuanto a las secciones de actividad en las que se produjo la contratación, el 56´4% del total de los contratos registrados en las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico se concertaron con extranjeros; el 37´5% en el caso de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Sin embargo, si únicamente tomamos los contratos registrados de trabajadores extranjeros, los realizados por hogares como empleadores de personal doméstico representan solo el 4´6% del total de la contratación a extranjeros, correspondiendo el mayor porcentaje, el 36´4% a agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. El grueso de la contratación de extranjeros, sigue produciéndose en dos sectores de actividad, trabajo doméstico y agricultura. Una situación que, a falta de datos suficientes, podría deberse a las dificultades de esta población de acceder a otro tipo de empleos, dificultades explicables, si tuvieran su origen en la formación y no explicables, si las mismas nacieran de la discriminación.

### **1.2.6 Paro registrado**

En el cuadro siguiente, vemos la evolución del paro registrado total y el específico de la población extranjera.

La primera conclusión, es que los trabajadores extranjeros y en particular, los hombres, fueron el primer aviso de que con lo que posterioridad iba a ocurrir, el aumento del desempleo general. En el año 2007, pero especialmente en el 2008, el incremento del paro registrado entre los hombres extranjeros, es el que principalmente contribuye al aumento de las variaciones interanuales del paro registrado. También las mujeres extranjeras se integran en las filas del paro en mayor medida que las españolas y en los mismos periodos, en los que no era tan evidente la situación de crisis económica y laboral.

	Datos absolutos	Variación interanual absoluta	Variación interanual relativa	País comunitario	País extracomunitario	PARO REGISTRADO TOTAL. VARIACIONES INTERANUALES
<b>12/2007</b>						
<b>TOTAL</b>	211.964	41.814	<b>24´57%</b>	59.021	152.943	5´27%
<b>Hombres</b>	123.018	30.859	<b>33´48%</b>	30.119	92.899	10´05%
<b>Mujeres</b>	88.946	10.955	<b>14´05%</b>	28.902	60.044	2´12%
<b>12/2008</b>						
<b>TOTAL</b>	410.960	198.996	<b>93´88%</b>	120.361	290.599	46´93%
<b>Hombres</b>	271.521	148.503	<b>120´72%</b>	74.422	197.099	78´1%
<b>Mujeres</b>	139.439	50.493	<b>56´77%</b>	45.939	93.500	24´76%
<b>12/2009</b>						
<b>TOTAL</b>	566.517	155.557	<b>37´85%</b>	181.403	385.114	25´4%
<b>Hombres</b>	359.074	87.553	<b>32´25%</b>	105.603	253.471	27´66%
<b>Mujeres</b>	207.443	68.004	<b>48´77%</b>	75.800	131.643	23´1%
<b>12/2013</b>						
<b>TOTAL</b>	582.343	-37.260	-6%	183.418	398.925	2´6%
<b>Hombres</b>	326.622	-27.478	-7´7%	98.784	227.838	1´4%
<b>Mujeres</b>	255.721	-9.782	-3´6%	84.633	171.088	3´8%

12/2014						
<b>TOTAL</b>	540.678	-41.665	-7'1%	189.183	351.495	-5'6%
<b>Hombres</b>	290.791	-35.831	-10'9%	96.278	194.513	-8%
<b>Mujeres</b>	249.888	-5.833	-2'2%	92.905	156.983	-3'2%

Fuente: Elaboración propia a partir de "Demandantes de empleo, paro, contratos, y prestaciones por desempleo" y "Anuario de Estadística" 2013 y 2014. Servicio Público de Empleo Estatal. PARO REGISTRADO<sup>56</sup>

Pero de la misma forma que los hombres extranjeros fueron los primeros en ser expulsados del mercado de trabajo, también están siendo el primer colectivo en dar señales de estar encontrando empleo (sin tener en cuenta otras consideraciones que pueden influir en el descenso de las cifras de paro y que ya hemos mencionado en este informe: el acceso a la nacionalidad española que supone su eliminación de la estadística de extranjeros, la pérdida de la autorización o el retorno y/o reemigración a otros países, ni valorar el tipo de empleo al que están teniendo acceso, así como las características propias de la variable de paro registrado que excluye del cómputo a determinados colectivos), comenzando a descender el paro registrado de hombres extranjeros en el año 2011.

Esta tendencia, la del aumento del paro especialmente entre los hombres, tanto españoles como extranjeros, está directamente relacionada con la caída del sector de la construcción. Y si bien esto explica que tanto en el paro específico, como en el general, los hombres mantengan cifras superiores a las que presentan las mujeres, en el año 2009 comienza a ser evidente que son estas las que están siendo más castigadas por los incrementos del paro, siendo mayor ese año el aumento del paro registrado entre mujeres y posteriormente disminuyendo más lentamente, y por debajo del correspondiente a los hombres. Desde el año 2010 para los hombres extranjeros y 2011 para las mujeres extranjeras, las cifras de paro registrado de este colectivo están descendiendo. Pero también en este caso hay diferencias entre las personas de nacionalidad comunitaria y no comunitaria. El paro registrado comienza a descender para los hombres no comunitarios a partir del año 2012 y del 2013 para las mujeres de nacionalidad no comunitaria. En el caso de los nacionales de la Unión Europea, el descenso del paro registrado entre los hombres comienza en el año 2011 y entre las mujeres en el año 2012, especialmente por el espectacular incremento de las mujeres extranjeras en el empleo doméstico<sup>57</sup>. Entre los años 2013 y 2014, aumento en un 3'1% el paro registrado de ciudadanos comunitarios, mientras que descendió en un 11'8% en el caso de nacionales de terceros países.

<sup>56</sup> El paro registrado mide el número de demandantes inscritos y en alta en los Servicios Públicos de Empleo el último día laborable del mes, excluyendo a los colectivos mencionados en la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1985 sobre criterios estadísticos para la medición del desempleo. Entre ellos: personas ocupadas que demandan otro empleo para compatibilizarlo con el que ya tienen; trabajadores inscritos en el SPE que en virtud de un Expediente de Regulación de Empleo, tienen suspendido su contrato; pensionistas de jubilación inscritos de 65 o más años; demandantes de un empleo por periodo inferior a 3 meses; demandantes de un empleo de jornadas semanal inferior a 20 horas; asistentes a cursos de formación ocupacional de más de 20 horas lectivas semanales, perceptores de prestaciones por desempleo que participan en trabajos de colaboración social, demandantes que están cursando estudios de enseñanza oficial reglada menores de 25 años o que superando esa edad sean demandantes de primer empleo..

<sup>57</sup> "Informe población trabajadora extranjera 2013" Foro para la integración social de los Inmigrantes <http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/index.htm>

### **1.2.7 Beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo**

La evolución de los perceptores de prestaciones por desempleo, resulta muy significativa para explicar en parte las cifras de paro registrado. En el punto anterior vimos que el paro registrado aumentaba en el caso de los ciudadanos del Espacio Económico Europeo (EEE), y disminuía en el caso de los nacionales de terceros países; aun así, el colectivo de nacionales del EEE suponía en el año 2014 el 34'9% del total de parados registrados extranjeros. Sin embargo, en ese periodo suponían el 40'6% del total de perceptores de prestaciones por desempleo, alcanzando el 44'3% en el caso de las prestaciones contributivas por desempleo. Por tanto, el grado de cobertura de los nacionales de terceros países es menor y concentrado en el nivel asistencial. Entre los años 2010 y 2014, han disminuido el total de perceptores de prestaciones un 16'4%, porcentaje que se eleva al 23'3% en el caso de los nacionales del EEE y al 54'7% entre el colectivo de nacionales de terceros países. El agotamiento de las prestaciones por desempleo, es un elemento que desincentiva del mantenimiento de la inscripción en los servicios públicos de empleo.

Si entre 2012 y 2013 disminuyeron en un 13'4% los perceptores extranjeros de prestaciones por desempleo, en el periodo 2013-2014 el porcentaje de pérdida de perceptores se eleva al 17'5%, mientras que en el total de beneficiarios el descenso ha sido de un 11'2% (un 10'2% en el colectivo de perceptores de nacionalidad española). Hay diversos aspectos que pueden influir en el descenso de perceptores de nacionalidad extranjera, y que hemos visto en otros apartados de este informe: el descenso general de población de nacionalidad extranjera, por retorno al país de origen o reemigración a otro distinto, el acceso a la nacionalidad española, el agotamiento de las prestaciones por desempleo de quienes pudieran tener derecho a ellas, la pérdida de autorizaciones o los perceptores de prestación contributiva que capitalizan la prestación por desempleo para retornar a su país de origen (únicamente en el caso de los países con los que España mantiene convenios bilaterales de Seguridad Social).

Perceptores extranjeros	2010	2011	2012	2013	2014	Variación perceptores extranjeros 2010-2014	Variación en el total de perceptores 2013-2014
Prestación contributiva	190.983	163.726	<b>153.116</b>	<b>135.620</b>	<b>110.788</b>	-41'9%	-29'6%
Renta Activa de Inserción	11.834	24.078	<b>32.424</b>	<b>26.813</b>	<b>26.682</b>	+125'4%	+108'2%
Nivel asistencial total	247.921	163.726	<b>157.286</b>	<b>134.436</b>	<b>107.386</b>	-56'6%	-15'4%
Subsidio	190.402	179.458	154.345	<b>131.631</b>	<b>104.542</b>	-85'8%	+2'4%
Subsidio Eventuales Agrarios	2.171	2.028	1.802	1.662	1.560	-28'1%	-16'6%
Renta agraria	317	506	832	1.110	1.284	+293'6%	+59'1%
Programa temporal de protección por desempleo e	55.031	16.646	307				

inserción							
Total Espacio Económico Europeo	130.001	120.177	116.554	110.654	99.624	-23'3%	*
Total no comunitarios	320.738	266.263	226.269	186.215	145.231	-54'7%	*
<b>TOTAL BENEFICIARIOS</b>	<b>450.739</b>	<b>386.440</b>	<b>342.823</b>	<b>296.869</b>	<b>244.855</b>	<b>-45'6%</b>	<b>-16'4%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración" y "Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social".

\*Este dato del año 2014 no está disponible.

### 1.3. Solicitantes y/o personas beneficiarias de protección internacional

La legislación de asilo e inmigratoria española plantean, desde las primera leyes en 1984 y 1999, respectivamente, y hasta las última reformas de las mismas (Ley 12/2009<sup>58</sup> y LOE 2/2009<sup>59</sup>), entre sus principales objetivos la integración social y laboral de los inmigrantes y solicitantes y beneficiarios de protección internacional. España debe contar con una política efectiva, eficaz y realista respecto a los flujos migratorios que, respetando el marco jurídico y los derechos de las personas, permita la adecuada gestión de los mismos, respondiendo complementariamente pero de forma prioritaria al objetivo último de integración en un sentido amplio, porque de dicha integración depende, en parte, la cohesión de toda la sociedad.

Ahora bien, el eje fundamental de esa integración social, por encima de cualquier otro, sigue siendo la integración laboral: esta implica que el inmigrante y/o solicitante o beneficiario de protección internacional, tenga condiciones de vida aceptables en el presente y perspectivas de mejora en el futuro en base a su trabajo. Sin esto, ninguna de las políticas sociales tiene efectos consistentes y a largo plazo; aunque estas políticas juegan un papel importante, que puede ser crucial en tiempos de crisis, son complementarias a la integración laboral.

Las políticas de recepción que a nivel europeo y español se establezcan en lo que ha venido a llamar la "crisis de los refugiados" deben estar diseñadas para minimizar el aislamiento y la separación de las comunidades de acogida, así como facilitar el desarrollo eficaz de las habilidades lingüísticas y profesionales y la asistencia para conseguir empleo.

Además, brindar acceso al mercado laboral y a la formación profesional puede reducir los costes de recepción, reducir el empleo sumergido y facilitar la reintegración en el país de origen en caso de poder producirse a futuro, al permitir que los solicitantes de asilo que regresan a sus hogares lo hagan con un alto grado de independencia financiera o con competencias laborales adquiridas.

<sup>58</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria:

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/31/pdfs/BOE-A-2009-17242.pdf>

<sup>59</sup> Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf>

Si a la situación de crisis económica estructural se le suman las dificultades propias que tiene una persona solicitante o beneficiaria de protección internacional el colectivo a la hora de buscar trabajo, el objetivo final de gozar de unas condiciones laborales adecuadas que faciliten su integración plena en la sociedad de acogida se hacen doblemente complicadas, ya que entran en juego dos variables que entran en franca competencia en la mayoría de los casos: la primera, la rapidez y la urgencia con que se tienen que incorporar al mercado laboral ya que, mayoritariamente, no disponen de recursos propios para hacer frente a sus necesidades más básicas; la segunda, el tiempo que necesitan para prepararse para entrar un puesto de mayor calificación. Si tienen que dedicar su tiempo a generar ingresos para conseguir una autonomía real, es difícil que puedan dedicar tiempo a la formación para la generación de una carrera profesional.

Las condiciones específicas del mercado laboral actual han propiciado una oferta laboral para nuestro colectivo en segmentos muy concretos de mano de obra y altamente precarizados, con horarios y jornadas de trabajo muy largas y sujetos a unas relaciones laborales precarias, extremadamente flexibles y sin ninguna seguridad, y sin prestaciones, en el mejor de los casos, más allá de la mínima que establece la legislación laboral y, en el caso de los solicitantes de asilo, con apoyos limitados en el tiempo por la administración del Estado, que es quien tiene la competencia exclusiva en esta materia. Esta lógica limita su ingreso en puestos de mayor cualificación y en sectores social y económicamente reconocidos.

Los solicitantes de asilo se enfrentan, a parte del proceso personal que cada uno necesita, a las siguientes dificultades en la búsqueda de empleo:

- *Situación psicosocial:* en muchos casos las personas se encuentran en un proceso de elaboración del duelo asociado a su condición de solicitante de asilo. Esto puede significar una falta de correlación entre sus necesidades vitales (superar procesos asociados a traumas) y la exigencia que les plantea la temporalidad de los programas de inserción sociolaboral en los que se encuentran (la exigencia de encontrar trabajo rápido, de integrarse en la sociedad de acogida, etc.). Al mismo tiempo que elaboran un duelo complejo han de concentrarse en elaborar una estrategia de búsqueda de empleo, en muchas ocasiones con pocas herramientas y sin una red de apoyo consistente susceptible de contribuir a su búsqueda, que les pueda proporcionar cierta autonomía.
- *Dificultades lingüísticas:* en el momento en que consiguen el permiso de trabajo, todavía no han tenido tiempo suficiente para desarrollar las competencias lingüísticas necesarias, tanto para acceder a formación como para insertarse en el mercado laboral. Existen dificultades específicas para promover la adquisición de competencias lingüísticas más allá de los niveles iniciales de la lengua, dado que las formaciones gratuitas ofrecidas por entidades son de cursos iniciales del aprendizaje del idioma, y poder acceder a otros niveles supone un coste económico que no se puede asumir desde de los presupuestos destinados a la inserción laboral

para todas las personas que tengan esta necesidad. Los niveles iniciales de la lengua son útiles para su comunicación diaria básica, pero insuficientes para la inserción laboral. Además, las derivaciones a otras entidades que ofrecen formación lingüística están condicionadas a los plazos de matriculación de dichas entidades, que no necesariamente coincide con el momento del itinerario de inserción sociolaboral en que la persona se encuentra.

- *Falta de motivación para la búsqueda de empleo:* tiene que ver con los procesos de homologación de los estudios realizados en origen. La gran dificultad y larga duración de estos procesos se traduce en que la inserción laboral de este colectivo se orienta hacia sectores profesionales de categorías muchas veces inferiores (hostelería y otras áreas del sector servicios, trabajos manuales y no cualificados), o cuando menos diferentes a la categoría profesional que tenían en origen. En el plano motivacional, esta falta de reconocimiento socioprofesional a la que se expone el colectivo implica un replanteamiento de la proyección profesional, en un marco de desconocimiento del entorno.
- *Dificultades de acceso a la formación ocupacional y al reciclaje profesional:* ante la dificultad de encontrar un empleo, muchos solicitantes de asilo y refugiados en paro, han acudido a la formación para mejorar sus posibilidades, pero reconocen que no es fácil acceder a ella, sobre todo en aquella formación ocupacional subvencionada por organismos públicos, que les exigen unos requisitos de acceso imposibles de cumplir (homologación de estudios, certificados de formación, etc.).
- *La homologación de títulos educativos extranjeros,* cuyo procedimiento administrativo supera el periodo de seis meses legalmente estipulado, dificulta aún más el desarrollo profesional y la integración socio laboral de las personas de origen extranjero. En cuanto a otros certificados, por ejemplo solo los residentes pueden obtener el carnet de conducir español o canjearlo por el de su país de origen en caso de acuerdo bilateral. Se trata de una exigencia que afecta negativamente a los solicitantes de asilo, cuando se convierte en un requisito para cubrir parte de los puestos de trabajo ofertados en polígonos industriales y/o ciudades pequeñas o medianas deficitarias de una red de transporte público.
- *Dificultades derivadas de su situación administrativa:* mientras dura el procedimiento de asilo, que suele alargarse un promedio de un año y medio, las tarjetas que identifican al solicitante de asilo se renuevan cada 6 meses, con lo cual se produce un desajuste que conlleva dificultades para acceder a puestos de trabajo que ofrezcan una contratación duradera (en algunos casos las tarjetas de solicitantes son renovadas cada 3 meses) y limitan las posibles contrataciones laborales estables, ya que ante la incertidumbre de su situación administrativa, muchas

empresas optan por no contratar. Las empresas no están familiarizadas con este tipo de documentación y se muestran reacias a asumir la contratación de una persona en cuyo permiso de trabajo viene marcada su caducidad y la incertidumbre que acompaña siempre la renovación.

- *Prácticas discriminatorias:* nos encontramos con prácticas discriminatorias en el entorno laboral y social, ya que reciben doble estigma, el de ser extranjero, y el desconocimiento de la figura del refugiado con la falta de sensibilidad derivada de este desconocimiento. La sociedad desconoce que es un solicitante de asilo, y eso conlleva mucha desconfianza sobre esta figura jurídica. Además, una parte de la población autóctona concentra su descontento y frustración debida a la crisis económica sobre los grupos sociales más vulnerables y más fáciles de identificar, acusándoseles de apropiarse de los recursos sociales y de arrebatarles los puestos de trabajo.

Debido a todas las dificultades reseñadas, durante todo este año 2014 y 2015, han sido numerosas las personas con Estatutos de Refugiado y de Protección Subsidiaria que se han acercado a CEAR en busca de información sobre la posibilidad de trabajar en otros países de la UE. Ya el 1 de noviembre de 2013, se publicaba el RD 844/201360, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que incluía algunas novedades reseñables en este sentido. Como en el caso de los españoles, que de forma masiva han salido al extranjero a trabajar ante las dificultades de encontrar un empleo en nuestro país<sup>61</sup>, muchas personas de nuestro colectivo anhelan mejorar su situación mediante un nuevo traslado de residencia, porque el progresivo alejamiento del mercado laboral que sufren supone una traba muy importante para el acceder a derechos básicos como la documentación, la vivienda o la protección social básica.

La Ley Orgánica 2/2009<sup>62</sup>, que reformó a su antecesora (4/2000), introdujo en el ordenamiento jurídico español la figura del residente de larga duración, como consecuencia de la transposición de la Directiva 2003/109/CE<sup>63</sup>, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Posteriormente dicha directiva europea se vio

---

<sup>60</sup> Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre, por el que se modificaba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/11/01/pdfs/BOE-A-2013-11463.pdf>

<sup>61</sup> De hecho, el número de españoles residentes en el extranjero ha crecido considerablemente en los últimos cinco años, en concreto un 48%: el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) tenía 2.183.043 inscritos el 1 de enero de 2015; 1,4 millones de personas el primer día de 2009. <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p85001/a2015/&file=pcaxis>

<sup>62</sup> Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf>

<sup>63</sup> DIRECTIVA 2003/109/CE DEL CONSEJO de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. <http://www.boe.es/doue/2004/016/L00044-00053.pdf>

modificada en la Directiva 2011/51/UE<sup>64</sup> con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional.

Sin explicar de forma exhaustiva toda la modificación del Reglamento, queremos destacar y resaltar de éste lo siguiente:

Artículo 152. Requisitos (para la obtención de la Autorización de Residencia de Larga Duración UE):

Tendrán derecho a obtener una autorización de residencia de larga duración-UE los extranjeros que cumplan los siguientes requisitos:

A) Haber residido legalmente y de forma continuada en el territorio español durante 5 años.

\* A aquellos extranjeros a los que se les hubiera reconocido la condición de beneficiario de protección internacional en España, se les computará el 50% de período transcurrido desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional en España, sobre cuya base se hubiere concedido la misma, hasta la fecha en la que se hubiere concedido la autorización de residencia y trabajo recogida en la normativa reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Si dicho período excediere de 18 meses, se computará la totalidad del mismo.

B) Contar con recursos fijos y regulares suficientes para su manutención y, en su caso, la de su familia. Los recursos podrán provenir de medios propios o de la realización de actividades laborales o profesionales.

C) Contar con un seguro público o privado de enfermedad concertado con una Entidad aseguradora autorizada para operar en España.

Se añade un nuevo apartado en el artículo 153 del Reglamento que queda redactado del siguiente modo:

Cuando la Delegación o Subdelegación de Gobierno conceda una autorización de residencia de larga duración-UE a un extranjero al que se le hubiera concedido en España la condición de beneficiario de protección internacional, se anotará en el epígrafe “observaciones” de su tarjeta la mención siguiente: “residente de larga duración-UE, protección internacional concedida en España con fecha...” La Dirección General de la Policía atenderá en el plazo de un mes la petición de información sobre la vigencia de la condición de beneficiario de protección internacional que se les formule desde otro Estado Miembro de la Unión Europea que, con posterioridad, expida al extranjero otra autorización de residencia de larga duración-UE.

---

<sup>64</sup> DIRECTIVA 2011/51/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de mayo de 2011 por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional. <http://www.boe.es/doue/2011/132/L00001-00004.pdf>

Citemos unos casos prácticos de usuarios/as de nuestro colectivo de atención que solicitan información sobre la posibilidad de obtención de estas tarjetas para trasladarse a trabajar a alguno de los países de la UE, para entender mejor los artículos del Reglamento que acabamos de enumerar:

1.- Refugiada que solicitó protección internacional en julio de 2010 recibiendo su resolución favorable en septiembre de 2013:

Calculamos los meses que ha permanecido en situación de solicitante de protección internacional (26 meses). Al ser más de 18 meses computan en su totalidad. El primer requisito que manifiesta el artículo reglamentario es el de tener una residencia continuada igual o mayor a 5 años. Contando con que estemos en enero de 2015 y los meses de residencia le cuenten desde julio de 2010, si le sumamos 5 años a partir de ahí vemos que cumplirá el requisito a partir de julio de 2015. Podrá solicitar autorización de residencia de larga duración UE a partir de esa fecha si además presenta medios de vida (por ejemplo un contrato en vigor), y seguro médico (vale la tarjeta azul sanitaria de la Seguridad Social).

2.- Persona con estatuto de protección subsidiaria que solicitó protección internacional en España en el mes de marzo del año 2012 y recibió dicho estatuto en mayo de 2013.

Calculamos los meses que ha permanecido en situación de solicitante de protección internacional (14 meses). Al ser menos de 18 sólo le computa la mitad (7 meses). A estos siete meses le sumamos desde mayo de 2013 los meses que han transcurrido hasta la actualidad (pongamos enero de 2015) dando un lugar a una suma de 27 meses. Contando que el primer requisito enumerado nos habla de 5 años de residencia continuada ( $12 \times 5 = 60$ ) tendrá que esperar otros 33 meses para estar en situación de solicitarlo.

## 2. Igualdad de trato y de oportunidades.

---

La Comisión Europea publicó en 2012 los resultados del Eurobarómetro “La discriminación en la Unión Europea”; recientemente ha publicado otro informe con la misma temática referido a 2015. Según los datos obtenidos en ambos de las encuestas realizadas en España, en el año 2012, el 58% de los encuestados consideraban la discriminación por origen étnico “muy extendida”, porcentaje que en el año 2015 se ha elevado al 63%. En el año 2012 este era el motivo de discriminación que se consideraba más extendido, mientras que en el año 2015 es superado por la discriminación por identidad de género. En el informe de 2015, el 45% de las personas encuestadas consideraban que el color de la piel o el origen étnico del candidato era un motivo que podía poner a un candidato en situación de desventaja a la hora de presentarse a una oferta de empleo; es preciso señalar que es el quinto motivo de desventaja. Otra de las preguntas del año 2015, era hasta qué punto se sentirían cómodos los entrevistados si sus compañeros de trabajo pertenecieran a algún colectivo concreto: en España el 86% se sentirían “totalmente cómodos” con una persona de raza blanca, el 78% con una persona de raza negra, el 77% con una persona asiática, el 76% con una persona judía y el 69% con una persona musulmana.

En este apartado, el informe anual del Foro se centra en algunos aspectos que muestran la desigualdad por nacionalidad. Desgraciadamente, y al igual que sucede con las estadísticas relacionadas con el empleo, la variable de nacionalidad no se utiliza en todos los ámbitos sociolaborales.

### 2.1. Informe sobre los delitos de odio

El Ministerio del Interior, comenzó en el año 2013 a publicar el “Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España”. Según el propio informe del año 2014, bajo esta definición se incluyen, *“todas aquellas infracciones penales y administrativas, cometidas contra las personas o la propiedad por razones de “raza”, etnia, religión o práctica religiosa, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, situación de pobreza o exclusión social o cualquier otro factor similar, como las diferencias ideológicas”*. De los 1.172 incidentes del año 2013, el 32’5% estaban relacionados con el racismo/xenofobia; en el año 2014 el porcentaje sobre el total de incidentes se ha elevado al 36’4%.

La comparación entre los datos de los informes de 2013 y 2014, revela que los incidentes conocidos y registrados relacionados con el racismo y/o xenofobia, se han incrementado un 24’7% (de 381 a 475). De los incidentes del año 2014, el 62’1% de las 438 víctimas, eran hombres. En el año 2013 (este dato no se proporciona en el informe del año 2014), el 25’9% de los hechos cometidos en incidentes relacionados con el racismo/xenofobia, fueron lesiones y el 21’7%, actos racistas, xenófobos e intolerantes en el deporte.

## 2.2. Salario de la población extranjera

Desgraciadamente, esta es una de las cuestiones en las que por falta de introducción de la variable de nacionalidad, es imposible comprobar la existencia de brecha salarial en ocupaciones y secciones de actividad. La Encuesta Anual de Estructura Salarial del INE, incluye dentro del apartado ganancia media anual por trabajador únicamente la variable nacionalidad en los resultados por sexo y nacionalidad. Para poder analizar la existencia de esta brecha salarial (que existe en el conjunto del mercado), sería necesario, tal como hace la Encuesta pero con la variable de sexo, poder comparar nacionalidad y sexo, con secciones de actividad, grupo de ocupación, tipo de jornada y edad.

Según esta estadística (Encuesta Anual de Estructura Salarial) cuyos últimos datos corresponden al año 2013, la ganancia media anual de todos los trabajadores se situaba en 22.726 euros anuales. Sin embargo, al desglosar en nacionalidades, las personas de nacionalidad española percibieron 23.232 euros, los ciudadanos de la UE, 17.442, los ciudadanos del resto de Europa, 17.442, los procedentes de América Latina, 14.280 y los del resto del mundo 14.396. La diferencia es, por tanto, sustancial. Sin embargo, y tal como se señalaba en el párrafo anterior, resultaría necesario disponer de un mayor y mejor desglose de los datos para poder conocer elementos como las secciones de actividad, grupos de ocupación, tipos de jornada de trabajo, edad, formación, entre otros que nos permitieran acercarnos de una manera más objetiva a la realidad.

Podemos obtener también información sobre salarios de la “Estadística del mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias”, del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

2013	Salario medio Nacionalidad española	Salario medio Nacionalidad extranjera	Diferencia en % del salario de la población extranjera respecto al de la población española
<b>TOTAL</b>	19.392	10.133	-47'75%
<b>Hombres</b>	21.810	10.876	-50'13%
<b>Mujeres</b>	16.587	9.004	-45'72

Fuente: Elaboración propia a partir de “Estadística del mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias”. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

2014	Salario medio Nacionalidad española	Salario medio Nacionalidad extranjera	Diferencia en % del salario de la población extranjera respecto al de la población española
<b>TOTAL</b>	19.294	10.070	-47'8%
<b>Hombres</b>	21.682	10.859	-49'9%
<b>Mujeres</b>	16.546	8.866	-46'4%

Fuente: Elaboración propia a partir de “Estadística del mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias”. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Si bien esta estadística es muy limitada, dado que se deriva de la Relación de Perceptores de Salarios, Pensiones y Prestaciones por Desempleo que presentan los empleadores mediante la Declaración Anual de Retenciones e Ingresos a Cuenta sobre Rendimientos del Trabajo (Modelo 190), sin embargo, es posible ver cómo ha aumentado tenuemente la desigualdad entre los salarios percibidos por la población de nacionalidad española y

extranjera, observándose que mientras que la distancia entre los salarios de hombres españoles y extranjeros disminuye, aumenta la diferencia entre el salario percibido por las mujeres extranjeras con respecto a las españolas. Si bien tanto hombres como mujeres, de nacionalidad española o extranjera, han experimentado un descenso en el salario medio anual, los mayores descensos corresponden a las mujeres, el 1'5% menos en el caso de la nacionalidad extranjera y el 0'2% en las mujeres de nacionalidad española. Los hombres españoles pierden un 0'5% y los extranjeros un 0'1%. Una diferencia que se traslada a la percepción media anual de los desempleados: los hombres extranjeros, perciben un 19'7% menos que los españoles y las mujeres extranjeras un 14'9% menos que las españolas.

El módulo “Decil del salario principal” de la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística, proporciona más datos relacionados con las diferencias de salario entre personas asalariadas de nacionalidad española y extranjera.

Salarios medios mensuales por nacionalidad <sup>65</sup>	Total	Nacionalidad española	Española y doble nacionalidad	Nacionalidad extranjera
2011	1.841	1.933	1.538	1.309
2012	1.850	1.936	1.477	1.299
2013	1.869	1.964	1.370	1.258
2014	1.881	1.971	1.394	1.261
Diferencia 2013-2014	0'6%	0'3%	1'7	0'2
Diferencia 2011-2014	2'1%	1'9%	-9'3%	-3'6%

Fuente: Elaboración propia a partir del Módulo “Decil del salario principal”. Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística

Aunque el ámbito de estudio de la Encuesta de Población Activa es diferente de la del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ya que incluye a todos los asalariados y por lo tanto es más amplio, hay un incremento entre el año 2013-2014 en el salario medio de todas las nacionalidad, y especialmente en la doble nacionalidad (1'7%). Pero este dato hay que ponerlo en relación con la evolución de los salarios en los años más intensos de la crisis económica y del desempleo. Mientras la nacionalidad española, incremento sus salarios medios entre los años 2011-2014, tanto la nacionalidad extranjera como especialmente la doble nacionalidad, han experimentado un descenso en el salario medio (-3'6% y -9'3% respectivamente). En el año 2014, el salario medio de la nacionalidad extranjera es un 36% inferior al percibido por la población de nacionalidad española. Una diferencia que en el año 2011 era del 32'2%. Por tanto, no solo ha perdido salario la población extranjera en el periodo 2011-2014 sino que se ha incrementado la brecha salarial con la población de nacionalidad española; una brecha salarial que afecta igualmente a la población de nacionalidad española con doble nacionalidad, que ha pasado de percibir un salario medio un 20'4% inferior al de la población de nacionalidad española en el año 2011, a una diferencia en el 2014 del 29'2% menos. Resultaría necesario disponer de un mayor y mejor desglose de los datos, similar al que permite estudiar la situación de mujeres y hombres en el mercado de trabajo, y que incluyera factores como

<sup>65</sup> El concepto estadístico de salario para el INE, es el acordado a nivel europeo como “salario mensual del empleo principal”. En el caso de España, se refiere al salario mensual del empleo principal, realizado por la persona en la semana de referencia de la encuesta, incluidas las retenciones a cuenta de impuestos sobre la renta del empleo y las cotizaciones obligatorias del trabajador a sistemas de la seguridad social (salario mensual bruto). Incluye casos especiales (pagas extras y otros complementos anuales divididos por doce, horas extras regulares, propinas y comisiones). Si el empleo es inferior a un mes, el salario es una estimación de lo que se obtendría en un mes completo por un trabajo similar. Si es a tiempo parcial, no se transforma en el equivalente a un trabajo a tiempo completo.

secciones de actividad, ocupación, jornada de trabajo, edad, formación, entre otros que pudieran contribuir a explicar estas diferencias.

### 2.3. Pobreza

La evolución de los salarios unida a otros factores tiene una influencia directa en la tasa de riesgo de pobreza de la población en general. La “Encuesta de Condiciones de Vida” del Instituto Nacional de Estadística, nos proporciona, entre otros, los datos de tasa de riesgo de pobreza (porcentaje de personas cuyos ingresos están por debajo del umbral de pobreza: el umbral de riesgo de pobreza en el año 2014 se situaba en 7.961 euros de ingresos anuales en el año 2013 para hogares de una persona y de 16.719 en hogares con dos adultos y dos niños).

	TOTAL	Nacionalidad española	Nacionalidad extranjera Unión europea	Nacionalidad extranjera, países no comunitarios
2011	19'5%	16'8%	29'6%	48'4%
2013	19'3%	16'5%	35'1%	47'8%
2014	20'8%	18'4%	35'1%	55'4%
Diferencia 2013-2014	1'3%	1'6%	5'5%	7%

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2014. Instituto Nacional de Estadística.

El 55'4% de la población extranjera de países no comunitarios, está en riesgo de pobreza en el año 2014, veinte puntos por encima de la población nacional de la Unión Europea en esta situación y 35 puntos más que la población de nacionalidad española. Aunque en el cuadro anterior hemos incluido exclusivamente los años 2011, 2013 y 2014, si revisásemos la evolución de la tasa de pobreza desde el año 2009, el paso del año 2013 al 2014 ha sido el peor tanto para la población nacionalidad española como la extranjera no comunitaria; en el caso de la primera, desde el año 2009 hasta el 2013 la tasa de riesgo de pobreza se mantenía en torno al 16%, subiendo al 18'4% en el 2014. Para la población de nacionalidad extranjera no comunitaria, el paso del año 2012 al 2013, implicó un descenso de la tasa de riesgo de pobreza del 49'9% al 47'8%, pero el año 2014 ha implicado el incremento hasta el 55'4%.

#### 3.1 Mujeres residentes

	Variación 31/12/2013 31/12/2014	31/12/2014	31/12/2013	Variación 31/12/2012 31/12/2013
<b>TOTAL</b>	-18.538	4.925.089	4.943.627	-27.443
<b>Mujeres</b>	-11.177	2.327.029	2.338.206	-11.045
<b>Hombres</b>	-7.361	2.598.060	2.605.421	-16.398
<b>REGIMEN COMUNITARIO</b>	82.530	2.773.707	2.691.177	69.125
<b>Mujeres</b>	40.139	1.348.080	1.307.941	33.758
<b>Hombres</b>	42.391	1.425.627	1.383.236	35.367
<b>REGIMEN GENERAL</b>	-101.068	2.151.382	2.252.450	-96.568
<b>Mujeres</b>	-51.316	978.849	1.030.265	-44.803
<b>Hombres</b>	-49.752	1.172.433	1.222.185	-51.765

CUADRO 1 Fuente: elaboración propia a partir de "Extranjeros residentes en España", 31 de diciembre de 2014, 2013 y 2012. OPI. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

A diferencia de lo que ocurrió en el periodo 2012-2013 en la que fue mayor el descenso de hombres con certificado de registro o autorización de residencia, en el periodo 2013-2014, son las mujeres las que descienden en un número mayor. Sin embargo, es preciso notar que la pérdida se produce en las mujeres que se encuentran en régimen general, y que no es compensada por el aumento de mujeres en el régimen comunitario. El 50´7% del descenso de residentes en régimen general corresponde a mujeres, que suponen a diciembre de 2014 el 45´4% de los residentes en régimen general. El régimen comunitario por el contrario sigue en progresivo aumento año tras año, representando las mujeres el 48´6% en la misma fecha.

Por desgracia la Estadística de Extranjeros Residentes en España, no desagrega por sexos el tipo de autorización de residencia, ni el motivo de concesión, lo que sin duda permitiría un mejor diagnóstico de la situación de las mujeres residentes. Esta clase de información si se encontraba en los Anuarios Estadísticos de Extranjería; el último data del año 2009, y sería necesario que el Ministerio se planteara la posibilidad de volver a elaborar este tipo de publicación.

### 3.2 Acceso a la nacionalidad y mujeres empadronadas

Como vemos en el siguiente cuadro, desde el año 2002, y respecto al acceso a la nacionalidad española por residencia (no a los otros modos de acceso o adquisición de la nacionalidad española), las mujeres siempre han superado el 50% de las concesiones de nacionalidad.

	Total	Mujeres	% de mujeres
2002	21.805	13.579	62'2%
2003	26.556	14.790	55'6%
2004	38.335	20.854	54'3%
2005	42.829	23.619	55'1%
2006	62.339	34.612	55'5%
2007	71.810	39.837	55'4%
2008	84.170	47.597	56'5%
2009	79.597	45.486	57'1%
2010	123.721	70.604	57%
2011	114.599	63.319	55'2%
2012	115.557	64.651	55'96%
2013	261.295	143.304	54'8%
2014	93.714	50.034	53'3%

Fuente: elaboración propia a partir de "Concesiones de nacionalidad por residencia" y Anuario Estadístico de Inmigración. OPI. Secretaría General de Inmigración y Emigración

De las 93.714 concesiones del año 2014, 58.239 fueron para personas nacionales de América Central y del Sur, el 60'9% mujeres. De estas, el 87'97% accedieron a la nacionalidad tras dos años de residencia. Las mujeres nacionales de la Unión Europea y del resto de Europa, lo hicieron fundamentalmente tras 10 años de residencia (el 37'7% y el 48'8% respectivamente), mientras que en el caso de las mujeres de nacionalidad africana, el principal motivo de acceso a la nacionalidad es haber nacido en España (48'3%).

En cuanto a la evolución de las mujeres empadronadas, en el siguiente cuadro vemos algunos de los hitos migratorios que han estado marcados por mujeres. Por una parte, el incremento de las mujeres de nacionalidad de los UE, entre el año 2006 y 2008, que hace disminuir el porcentaje que suponen respecto al total de mujeres extranjeras las nacionales de terceros países. En este caso, hemos de tener en cuenta que en el año 2006, Rumania y Bulgaria, eran terceros países y las mujeres de nacionalidad rumana (189.476) contabilizaban como población extranjera no comunitaria. En el año 2008, ya pertenecen a la Unión Europea, por lo tanto, el incremento se explica tanto por el cambio en la variable en la que contabilizan, como por la llegada de más mujeres de esta nacionalidad. De las 976.414 mujeres de nacionalidad comunitaria en el año 200, 338.425 procedían de Rumania, llegando hasta las 396.937 en el año 2014.

Por otra parte, y como hemos visto en el apartado anterior, las mujeres siempre han tenido un porcentaje mayor de acceso a la nacionalidad por residencia que los hombres. Entre el año 2014 y 2015, hay un descenso de 127.038 mujeres extranjeras empadronadas; paralelamente, aumentan las mujeres españolas en 86.997 empadronadas. En el año 2014, 50.034 mujeres accedieron a la nacionalidad por residencia.

Estos son datos, que pueden explicar, en parte, y al margen de otras consideraciones, que junto al descenso de población general, sigamos en una tendencia en el padrón de aumento de las mujeres españolas, menos mujeres extranjeras no comunitarias, y de descenso del porcentaje que suponen respecto al total de extranjeras empadronadas, las mujeres nacionales de terceros países. Sin embargo en comparación con el periodo 2013-2014 el descenso de mujeres empadronadas en 2014-2015 ha sido significativamente inferior, especialmente en el caso de las mujeres nacionales de la Unión Europea. Los hombres extranjeros empadronados, experimentan en este periodo un descenso del 6´4%, 6´5% en el caso de nacionales de la Unión Europea y 6´2% en nacionales de terceros países.

	2006	2008	2012	2013	2014	Variación porcentual 2006-2014	Variación porcentual 2013-2014	2015	Variación porcentual 2014-2015
<b>Total población empadronada</b>	44.708.964	46.157.822	47.265.321	47.129.783	46.725.164	+4´51	-0´86%	46.600.949	-0´2%
<b>Total mujeres españolas</b>	20.679.801	20.843.996	21.206.215	21.241.879	21.319.808	+3´51%	+0´54%	21.406.805	+0´4%
<b>Total mujeres extranjeras</b>	1.928.697	2.466.089	2.760.750	2.691.518	2.440.304	+26´53%	-9´33%	2.313.266	-5´2%
<b>Total mujeres extranjeras UE</b>	437.246	976.414	1.167.725	1.138.561	1.001.728	+129´1%	-12´02%	961.236	-4%
<b>Total mujeres extranjeras no UE</b>	1.491.451	1.489.675	1.593.025	1.552.957	1.438.576	-3´55%	-7´33%	1.352.030	-6%
<b>% que suponen las mujeres extranjeras no UE sobre el total de mujeres extranjeras</b>	77´3%	60´41%	57´7%	57´7%	58´95%			58´4%	

Fuente: elaboración propia a partir de la "Estadística del Padrón Continúo" Instituto Nacional de Estadística

### 3.3. Autorizaciones de trabajo

Si bien no podemos señalar la división entre hombres y mujeres por tipo y motivo de la autorización, si podemos analizar las autorizaciones de trabajo concedidas. En el año 2014 del total de solicitudes de autorizaciones de trabajo, se denegaron el 12´9%, siendo el

porcentaje de solicitudes denegadas del 17'5% en el caso de los hombres y del 8'1% en el caso de las mujeres.

	Total autorizaciones de trabajo concedidas	Hombres	Mujeres	% Mujeres sobre el total
2007	499.211	301.393	197.918	39'6%
2012	234.707	114.377	120.330	51'2%
2013	180.259	88.056	92.203	51'1%
2014	162.793	83.929	78.864	48'4%

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración" y "Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social".

En el cuadro anterior, vemos la evolución progresiva a la baja de las autorizaciones de trabajo concedidas. El salto del año 2007 a las cifras de 2013, refleja el paso de la anterior situación económica a la actual. En el año 2005, y debido al proceso de normalización, se concedieron un total de 1.030.944 autorizaciones de trabajo. Es igualmente reseñable como ha ido aumentando el porcentaje de mujeres sobre el total debido al incremento del peso que la ocupación de empleo doméstico, tiene en el total de autorizaciones concedidas. Sin embargo el año 2012 marcó en esta ocupación un punto de inflexión; en enero de ese año entraron en vigor las modificaciones en la regulación de la relación laboral especial y en el régimen especial de Seguridad Social, que a partir de entonces quedó integrado como sistema especial en el Régimen General.

La obligación de dar de alta, fuera cual fuera la jornada, y el resto de modificaciones, dieron lugar, sin duda, a un incremento de las autorizaciones de trabajo para esta rama de actividad; a partir del año 2012, progresivamente, ha disminuido el peso de las autorizaciones para trabajo doméstico, (y con el ella el porcentaje de mujeres con autorizaciones de trabajo, del 51'2% en el año 2012 al 48'4% en el 2014) pero aun así mantiene el primer lugar en cuanto a número de autorizaciones de trabajo concedidas. En el año 2007 era la segunda, tras construcción.

	Ocupación: empleados domésticos	%sobre el total de autorizaciones concedidas	Mujeres	% Mujeres en la ocupación empleo domestico
2007	96.163	19'2%	77.996	81'1%
2012	84.627	36%	72.269	85'3%
2013	67.290	37'3%	56.812	84'4%
2014	57.805	35'5%	48.259	83'4%

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración" y "Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social".

HOMBRES 2013	MUJERES 2013	HOMBRES 2014	MUJERES 2014
<b>Resto de Europa 16.091</b>	Bolivia 16.661	Marruecos 11.303	Paraguay 10.898
<b>Marruecos 11.434</b>	Resto Europa 13.246	Senegal 6.131	Bolivia 10.647
<b>Bolivia 8.176</b>	Paraguay 11.380	Pakistán 5.748	Honduras 6.367

<b>Senegal 6.365</b>	Marruecos 6.480	Bolivia 5.699	Marruecos 6.153
<b>Pakistán 5.095</b>	Honduras 5.422	China 4.003	Colombia 2.993

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración" y "Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social".

<b>Autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena concedidas (solo iniciales, renovaciones y otras autorizaciones). MUJERES</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Diferencia 2013-2014</b>
<b>TOTAL</b>	176.258 (39'3% del total)	57.249 (52'1% del total)	53.795 (52'3% del total)	-3.454
<b>Inicial</b>	92.162 (38'4% del total de iniciales)	25.663 (53'5% del total)	21.444 (54'5% del total)	-4.219
<b>1ª Renovación</b>	39.583 (36'5% del total de 1ªrenovacion)	27.103 (53% del total)	29.630 (51'7% del total)	+2.527
<b>2ª Renovación</b>	44.513 (44'3% del total de 2ª renovación)	3.840 (49% del total)	2.302 (52'4% del total)	-1.538
<b>Autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta propia concedidas (solo iniciales, renovaciones y otras autorizaciones)</b>				
<b>TOTAL</b>	3.127 (38'5% del total)	1.448 (35'6% del total)	1.528 (34'9% del total)	+80
<b>Inicial</b>	239 (46'9% del total)	967 (35'4% del total)	969 (34'5% del total)	+2
<b>1ª Renovación</b>	1.575 (37'3% del total)	403 (35'7% del total)	506 (35'7% del total)	+103
<b>2ª Renovación</b>	1.313 (38'7% del total)	78 (38'4% del total)	53 (34'4% del total)	-25
<b>Autorizaciones para trabajar</b>	5.395 (40'9% del total)	14.313 (45'9% del total)	880 (50% del total)	-13.433
<b>Autorizaciones por arraigo y otras circunstancias excepcionales</b>	13.156 (44'1% del total)	18.560 (54'2% del total)	14.496 (50'5% del total)	+183

Fuente: Elaboración propia a partir de "Autorizaciones de trabajo a extranjeros" del "Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2014"

En el cuadro sobre evolución de autorizaciones, por tipo, 2007-2014, se puede apreciar que el peso de las mujeres con autorización de trabajo, se concentra en la cuenta ajena; en este tipo de autorizaciones superan el 50% del total de autorizaciones tanto en las iniciales como en las renovaciones. No sucede lo mismo en la cuenta propia donde se mantienen en torno al 34% en iniciales y renovaciones. En el año 2007, los porcentajes de participación de las mujeres en las autorizaciones por cuenta ajena y propia eran más similares, no solo

entre ellos, sino también con el peso total de las mujeres en el total de autorizaciones de trabajo (39´6%). Respecto a las autorizaciones por arraigo y otras circunstancias excepcionales, del 44% del año 2007, han pasado a ser el 50% de los titulares en el 2014, aunque en el 2013 llegaron a suponer el 54% del total.

Es preciso llamar la atención sobre las autorizaciones para trabajar y la diferencia entre el año 2013 y 2014; el 1 de enero de 2014 dejaron de aplicarse las restricciones a la libre circulación a los trabajadores y trabajadoras de nacionalidad rumana y por tanto ya no precisaban de autorización de trabajo. Esto explica también el cambio en las nacionalidades con mayor número de autorizaciones entre el año 2013 y 2014, tanto para en el caso de los hombres como de las mujeres (en 2013, la categoría resto de Europa, incluía a Rumanía).

### **3.4. Mujeres afiliadas y en alta en seguridad social**

En la evolución entre enero de 2009 y enero de 2014, vimos en el “Informe población trabajadora extranjera en el año 2013”<sup>66</sup> del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que la pérdida de afiliación en este periodo había afectado a todas las mujeres, pero en especial a las no comunitarias (-19´7%), cuyas pérdidas de afiliación el régimen general (sin los sistemas especiales) han llegado al 38´5%. Un porcentaje similar al perdido en el caso del sistema especial agrario. Solo en el sistema especial de empleados de hogar, habían aumentado todas las mujeres con independencia de su nacionalidad, pero era llamativo el incremento de las comunitarias (121%) y de las españolas (77%) frente a solo un 13% de las mujeres no comunitarias, confirmando que este es el sector refugio de las mujeres y que se está produciendo un desplazamiento, no solo por nacionalidad, sino también por género en el caso del sistema especial agrario.

En el periodo 2013-2014, no es posible contar con los datos anuales que nos permitan diferenciar entre las mujeres nacionales de Unión Europea y de terceros países y la distribución de cada uno de estos colectivos por regímenes y sistemas. Por ello recurrimos a los datos mensuales de afiliación correspondientes a los meses de diciembre de 2013 y 2014. En ellos se aprecia que el aumento de afiliación de las mujeres, se debe al incremento de afiliadas de nacionalidad española y de la Unión Europea (2´9% y 7´1% respectivamente), mientras que en las mujeres nacionales de terceros países ha disminuido la afiliación en un 6´5%. Un descenso que, en términos absolutos, se concentra en el régimen general (excluidos los sistemas especiales) en el que se pierden 18.583 afiliadas. Pero el descenso en términos relativos es mayor en el sistema especial de empleados de hogar, con una caída del 8´7% de las afiliadas nacionales de terceros países. El Régimen Especial de Autónomos es el único en el que aumentan las mujeres de todas las nacionalidades. Las mujeres españolas descienden en el Sistema Especial Agrario y aumentan un 7´5% su afiliación en el sistema especial de Empleados de Hogar.

---

<sup>66</sup> <http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/index.htm>

EVOLUCION MUJERES	AFILIADAS 12/ 2013	AFILIADAS 12/ 2014	Diferencia
<b>TOTAL SISTEMA</b>	<b>7.591.681</b>	<b>7.784.109</b>	<b>+192.428</b>
Nac.española	6.874.751	7.076.530	+201.779
Nacionalidad UE	275.308	295.037	+19.729
Nacionalidad no UE	441.622	412.542	-29.080
<b>REGIMEN GENERAL (SIN HOGAR NI AGRARIO)</b>	<b>5.801.064</b>	<b>5.953.560</b>	<b>+152.496</b>
Nac.española	5.410.110	5.571.846	+161.736
Nacionalidad UE	172.889	182.232	+9.343
Nacionalidad no UE	218.065	199.482	-18.583
<b>REGIMEN-SISTEMA AGRARIO</b>	<b>317.191</b>	<b>316.906</b>	<b>-285</b>
Nac.española	276.200	273.333	-2.867
Nacionalidad UE	22.411	24.856	+2.445
Nacionalidad no UE	18.580	18.717	+137
<b>REGIMEN-SISTEMA EMPLEADOS DE HOGAR</b>	<b>401.877</b>	<b>407.720</b>	<b>+5.843</b>
Nac. española	199.308	214.336	+15.028
Nacionalidad UE	43.659	48.313	+4.654
Nacionalidad no UE	158.910	145.071	-13.839
<b>REGIMEN AUTONOMOS</b>	<b>1.062.268</b>	<b>1.096.898</b>	<b>+34.630</b>
Nac. española	980.149	1.008.271	+28.122
Nacionalidad UE	36.155	39.439	+3.248
Nacionalidad no UE	45.964	49.188	+3.224

**AFILIACION:** Fuente; "Histórico de estadísticas de afiliación" Diciembre 2013 y Diciembre 2014

### 3.5. Trabajo doméstico

Es inevitable hablar de la relación entre las mujeres migrantes y el trabajo doméstico y el peso que este ha tenido y tiene en la afiliación de las mujeres extranjeras y en consecuencia en la afiliación extranjera total. En el siguiente cuadro, podemos ver el aumento del número de mujeres afiliadas, debido tanto a los procesos de regularización de los años 2000 y 2001, como a la incorporación de nacionales de países que iban a adherirse a la Unión Europea en 2004 y 2007.

Pero a partir de entonces disminuye el porcentaje de mujeres extranjeras afiliadas al Régimen Especial<sup>67</sup>, hasta que llega el proceso de normalización del año 2005 y su arrastre en el 2006, unido al incremento de afiliados nacionales especialmente de Rumania, uno de los países que iba a adherirse a la Unión Europea en 2007. En el año 2005, las mujeres extranjeras afiliadas a la Seguridad Social aumentan en 282.016, y el REEH representa el 3´66% del total de mujeres afiliadas al Sistema, porcentaje que aumenta aún más en 2006 (4´05%). El proceso de normalización, contribuyó a elevar entre el año 2004 y 2005 el porcentaje de mujeres de nacionalidad rumana afiliadas a la Seguridad Social en un 223%, y en un 611% las mujeres de esta nacionalidad afiliadas al Régimen Especial de Empleados de Hogar.

Las mujeres extranjeras afiliadas siguen aumentando en los años 2007 y 2008, años en los que tras la entrada de Rumania en la Unión Europea, se mantenían las restricciones a la libre circulación y por lo tanto era preciso la obtención de una autorización de trabajo (en el año 2008, había 88.461 mujeres rumanas afiliadas a la Seguridad Social, que pasaron a 115.662 en 2009).

A diferencia de los hombres extranjeros, la afiliación de mujeres extranjeras no decreció en el año 2008 (se incrementó en dos puntos frente al descenso del 9´5% de los varones), pero si empezó a descender a partir del año 2009, no empezando a recuperarse hasta el año 2014. El cambio de la regulación del empleo doméstico, fue significativo para las mujeres españolas y para las mujeres nacionales de la Unión Europea, y en menor medida para las mujeres de nacionalidad no comunitaria. En cuanto a los hombres, los tres años anteriores a la entrada en vigor de la nueva regulación, su afiliación suponía en torno a un 6´7% de la afiliación total. Desde el año 2012 se mantiene en el 5´1%.

En el año 2014 nos encontramos con una situación que no se había vuelto a repetir desde el año 2004; las mujeres de nacionalidad española afiliadas al Sistema especial de empleadas de hogar superan, por primera vez, desde esa fecha, a las mujeres de nacionalidad extranjera; si bien las mujeres de nacionalidad española suponen el 49´8% del total de afiliación al Sistema Especial, si únicamente tenemos en cuenta la afiliación de mujeres, representan el 52% del total de mujeres afiliadas (en el 2013, el porcentaje de afiliación de mujeres españolas sobre el total de afiliación de mujeres al sistema especial era del 49´5%).

	TOTAL AFILIADOS REEH	Total mujeres afiliadas	Total mujeres españolas	%mujeres españolas	Total mujeres extranjeras	% de mujeres extranjeras sobre el total de mujeres	Total mujeres nacionales de la UE	Total mujeres nacionales de terceros países
--	----------------------	-------------------------	-------------------------	--------------------	---------------------------	--	-----------------------------------	---

RUMANIA	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total afiliados	38.248	43.796	60.845	155.993	168.858	230.572
Mujeres afiliadas	12.279	14.265	20.243	65.564	68.405	82.131
Total REEH	4.426	3.495	4.487	31.946	24.156	16.992

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas laborales" "Anuario de inmigración". MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

			afiliadas		afiliadas	afiliadas al REEEH	afiliadas	
2002	176.000	166.300	89.619	50'9%	76.681	46'11%	1.145	75.536
2003	184.600	174.900	107.519	58'2%	67.381	38'53%	1.553	65.828
2004	181.000	172.200	101.924	56'3%	70.276	40'81%	1.130	69.146
2005	284.700	264.400	40.258	14'1%	224.142	84'77%	3.223	220.919
2006	335.600	309.600	140.558	41'8%	169.042	54'6%	3.380	165.662
2007	275.500	258.500	119.379	43'3%	139.121	53'8%	23.394	115.727
2008	280.000	261.600	91.256	32'5%	170.344	65'1%	19.568	150.776
2009	288.000	268.000	111.555	38'7%	156.445	58'3%	21.048	135.397
2010(diciembre)	292.279	272.450	110.311	37'7%	162.139	59'5%	21.966	140.173
2011(diciembre)	296.949	276.323	110.948	37'3%	165.375	59'8%	22.958	142.416
2012(diciembre)	414.453	393.266	184.505	44'5%	208.761	53'08%	42.228	166.533
2013(diciembre)	423.821	401.877	199.307	47%	202.570	50'41%	43.659	158.910
2014 (diciembre)	429.769	407.720	214.336	49'8%	193.384	45%	48.313	145.071

Fuente: elaboración propia a partir de "Histórico de Estadísticas de Afiliación"; "Afiliación media mensual"; "Anuario de Estadísticas laborales y de asuntos sociales"; "Principales series: Trabajadores Extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral", "Anuarios estadísticos de Inmigración". MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

### 3.6. Contratación

En materia de contratación, el transito del año 2013 al 2014 ha significado un aumento tanto en personas de nacionalidad extranjeras contratadas, como en número de contratos. Sin embargo hay una gran diferencia, tanto por nacionalidad como por sexo. En general los contratos a mujeres aumentan un 10'8% (cuatro puntos por debajo de lo que se incrementan los contratos totales a hombres) pero solo un 3'6% en el caso de las mujeres extranjeras; en el caso de los varones extranjeros, el aumento es del 10'3%. Pero, y en referencia al número de personas, no de contratos, los hombres extranjeros contratados se incrementan en un 3'4% y el de las mujeres un 1'7%.

Las mujeres nacionales de la Unión Europea contratadas han aumentado en 26.174, un 13'9% con respecto al año 2013 y los contratos registrados a su favor un 16'4% (63.132). En cambio, las mujeres nacionales de terceros países contratadas han descendido en 2014 un 6'3% (-17.838) con respecto al año anterior y los contratos un 4'5% menos (-25.987).

De los contratos registrados a mujeres, el 27'7% lo fueron para la sección de actividad de hostelería, el 20'2% para hostelería y el 11'3% para el trabajo doméstico. El 31'3% de los contratos a mujeres en 2014 fueron para la ocupación de trabajadores no cualificados en servicios y el 24'1% para la ocupación de peones; en el caso de los hombres, la ocupación de peones supuso el 55'1% de los contratos. Este dato puede ponerse en relación con la formación de las trabajadoras extranjeras: el 16'6% no tienen estudios, el 46'2% estudios secundarios, el 7'5% tienen estudios postsecundarios y el 4'7% estudios postsecundarios

de segundo y tercer ciclo, frente al 27'7% de los hombres sin estudios, el 43'4% con estudios secundarios, el 4'5% con estudios postsecundarios y el 2'8% con estudios postsecundarios de segundo y tercer ciclo.

	Contratación 2013	Contratación 2014	Diferencia	Diferencia %
Total	14.792.614	16.727.089	+1.934.475	+13%
Contratos a Mujeres	6.584.155	7.300.501	+716.346	+10'8%
Contratos a Hombres	8.208.459	9.426.588	+1.218.129	+14'8%
Total contratos a extranjeros	<b>2.565.800</b>	2.766.690	<b>+200.890</b>	<b>+7'8%</b>
Contratos a Mujeres	960.641	995.786	+35.145	+3'6%
Contratos a Hombres	1.605.159	1.770.904	+165.745	+10'3%
Mujeres extranjeras contratadas	466.869	475.206	+8.337	+1'7%
Hombres extranjeros contratados	635.141	657.111	+21.970	+3'4%

Fuente: elaboración propia a partir de " Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social"

### 3.7. Beneficiarias de prestaciones por desempleo

Las mujeres beneficiarias han disminuido en todas las prestaciones, excepto en la renta agraria; pero con respecto al año 2013, lo han hecho en menor medida que los hombres, excepto en el caso de la Renta Activa de Inserción y el subsidio de eventuales agrarios en la que el porcentaje de hombres perceptores ha aumentado un 1'4% y ha disminuido en un 5'5% respectivamente mientras que las mujeres han perdido un 2'9% en la RAI y un 10'6% en el subsidio de trabajadores eventuales agrarios.

Las mujeres receptoras de prestaciones suponen el 39% del total de perceptores extranjeros en el año 2014 (el 37'5% en el 2013), pero solo el 38'7% de los perceptores de prestaciones contributivas, subiendo el porcentaje al 42'9% en el caso de los perceptores de la RAI. En relación con el paro registrado, el 51'3% de los hombres extranjeros perciben una prestación, mientras que solo el 38'2% de las mujeres extranjeras paradas, son receptoras de una prestación por desempleo.

Mujeres extranjeras perceptores de prestaciones por desempleo	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2013-2014
TOTAL	147.436	135.870	126.069	111.346	95.527	-15.819
Nivel contributivo	58.339	55.033	53.341	49.902	42.962	-6.940
Nivel asistencial	80.742	66.734	55.704	49.633	41.102	-8.531

Subsidio	62.832	60.019	55.034	48.932	40.342	-8.590
Subsidio eventuales agrarios	291	269	230	218	195	-23
Renta agraria	135	209	338	470	565	95
Programa temporal de protección por desempleo e inserción	17.484	6.237	102	13		
Renta Activa de Inserción (RAI)	8.355	14.102	17.024	11.811	11.462	-349

Fuente: Elaboración propia a partir de "Demandantes de empleo, paro, contratos, y prestaciones por desempleo". Servicio Público de Empleo Estatal

Las mujeres extranjeras pierden perceptoras en todas las prestaciones, excepto en la renta agraria. Comparada su situación con las españolas, estas solo pierden un -2´4% en total (-1´1% en contributiva, -2% en el subsidio por desempleo, -10´9% en la RAI).

## 4 . Trata de seres humanos.

### 4.1 Concepto de trata de seres humanos y normativa de extranjería

En diciembre de 2010 se incorpora al Código Penal español, el delito de trata de seres humanos en un nuevo artículo, el 177 bis, posteriormente reformado con una nueva redacción que entro en vigor el 1 de julio de 2015 (ver texto del artículo en el anexo 1). Antes de que la trata de seres humanos se considerara conducta delictiva en España, se aprobó el Plan de lucha integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (2009-2012)<sup>68</sup>; en estos momentos se encuentra vigente un nuevo Plan 2015-2018. Pero tanto uno como otro, se dirigen exclusivamente a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, no abarcando sus medidas el resto de finalidades de la trata, ni a los hombres y niños víctimas.

La trata de seres humanos se define en distintos instrumentos internacionales ratificados por España (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos; Directiva 2011/36 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas). Todos estos instrumentos normativos incluyen los elementos principales de la trata de seres humanos.

	ACCIÓN	MEDIOS	FINALIDAD
<b>PROTOCOLO DE PALERMO</b>  Art. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captación</li> <li>• Transporte</li> <li>• Traslado</li> <li>• Acogida O recepción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazas</li> <li>• Uso de la fuerza</li> <li>• Otras formas de coacción</li> <li>• Rapto</li> <li>• Fraude</li> <li>• Engaño</li> <li>• Abuso de poder O de situación de vulnerabilidad</li> <li>• Concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra</li> </ul>	Fines de EXPLOTACIÓN, como <u>mínimo</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotación en la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual</li> <li>• Trabajos o servicios forzados</li> <li>• Esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud</li> <li>• Servidumbre</li> <li>• Extracción de órganos</li> </ul>
<b>CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS (VARSOVIA)</b>  Art. 4 Definiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclutamiento</li> <li>• Transporte</li> <li>• Transferencia</li> <li>• Alojamiento o</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazas de recurrir a la fuerza</li> <li>• Recurso a la fuerza o cualquier otra forma de coerción</li> <li>• Secuestro</li> </ul>	Fines de EXPLOTACIÓN, como <u>mínimo</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotación de la prostitución de otras personas o bien otras formas de explotación sexual</li> </ul>

<sup>68</sup><http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/home.htm>  
<http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/planIntegral/home.htm>

	recepción de personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Engaño</li> <li>• Abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad</li> <li>• Ofrecimiento o la aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo o servicios forzados</li> <li>• Esclavitud o prácticas similares a la esclavitud</li> <li>• Servidumbre</li> <li>• Extracción de órganos</li> </ul>
DIRECTIVA 2011/36 RELATIVA A LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS Y A LA PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captación</li> <li>• Transporte</li> <li>• Traslado</li> <li>• Acogida</li> <li>• Recepción</li> <li>• Intercambio o transferencia del control sobre las personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenaza</li> <li>• Uso de la fuerza u otras formas de coacción</li> <li>• Rapto</li> <li>• Fraude</li> <li>• Engaño</li> <li>• Abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad</li> <li>• Entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que tenga el control sobre otra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotación en la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual</li> <li>• Trabajo o servicios forzados</li> <li>• Mendicidad, esclavitud</li> <li>• Servidumbre</li> <li>• Explotación para realizar actividades delictivas</li> <li>• Extracción de órganos</li> </ul>
CODIGO PENAL ART. 177 bis) Prisión de 5 a 8 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captación</li> <li>• Transporte</li> <li>• Traslado</li> <li>• Acogida</li> <li>• Recepción o alojamiento</li> <li>• Intercambio o transferencia del control sobre las personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleando violencia, intimidación o engaño</li> <li>• O abusando de situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de una víctima: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nacional</li> <li>○ O extranjera</li> </ul> </li> </ul> <p>O mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o a la servidumbre o a la mendicidad</li> <li>• Explotación sexual incluyendo la pornografía</li> <li>• Explotación para realizar actividades delictivas</li> <li>• Extracción de órganos corporales</li> <li>• Celebración de matrimonios forzados</li> </ul>

El CONSENTIMIENTO de la víctima de trata que se haya obtenido utilizando estos medios, es **irrelevante / no se tendrá en cuenta**.

Si la víctima es un NIÑO (toda persona menor de 18 años) estos hechos **se consideraran TRATA de seres humanos aun cuando no se hayan utilizado dichos medios**.

El *Convenio de Varsovia* recoge en el art. 20 la **tipificación de la utilización de los servicios de una víctima: Cada Parte estudiará la posibilidad de adoptar las medidas legales y otras medidas que sean necesarias para tipificar como infracción penal, de conformidad con su derecho interno, la utilización de los servicios que son objeto de la explotación.... a sabiendas de que la persona en cuestión es víctima de la trata de seres humanos.**

De igual forma, la *Directiva 2011/36*, en el art.18 dedicado a la prevención, señala que **con el objeto de hacer más eficaz la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos desalentando la demanda, los Estados miembros estudiarán la adopción de medidas para tipificar penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación... a sabiendas de que la persona es víctima de una de las infracciones contempladas en dicho artículo.**

Es preciso por otra parte, diferenciar entre trata y tráfico de seres humanos, dos conductas delictivas que, con frecuencia se confunden y entre las que hay diferencias sustanciales no solo en los elementos del tipo delictivo, sino en la situación de las víctimas de cada uno de ellos.

TRATA DE SERES HUMANOS	TRAFICO ILICITO DE MIGRANTES
<b>EL CONSENTIMIENTO</b>	
<b>NO</b> hay consentimiento de las víctimas, o es inválido al haberse obtenido mediante manipulación, engaños y coacción.	<b>SI</b> hay consentimiento de las víctimas (aun a pesar de las penosas condiciones que se pueden sufrir durante el transporte).
<b>LA TRANSNACIONALIDAD</b>	
<b>NO</b> es necesaria. En el caso de la trata no se requiere que el traslado se realice cruzando fronteras, es suficiente con que las víctimas sean llevadas a otro lugar dentro del mismo país, es lo que se conoce como trata doméstica. Además es indiferente la nacionalidad de la víctima o su situación administrativa.	<b>SI</b> es necesaria. El tráfico por definición conlleva el transporte transnacional, con el consiguiente cruce ilícito de las fronteras.  Las víctimas son extranjeros sin autorización para entrar en el territorio nacional.
<b>LA EXPLOTACIÓN</b>	
<b>SI</b> es necesaria. La trata de seres humanos se caracteriza sobre todo porque la finalidad es la explotación continua de la víctima en el país de destino. Una vez cruzadas las fronteras, la víctima no es libre para terminar la relación con el tratante.	<b>NO</b> es necesaria. En el tráfico, el objetivo es la entrada en el país de destino, y una vez cruzadas las fronteras acaba la relación entre el traficante y el migrante.
<b>Y ADEMÁS: LA FUENTE DE BENEFICIOS<sup>70</sup></b>	
La principal fuente de beneficios económicos procede de la explotación posterior de las víctimas.	En el tráfico los beneficios se obtienen por el traslado de las personas.
<b>EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO<sup>71</sup></b>	
Es el individuo. La trata de seres humanos es un delito mucho más grave que atenta contra los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.	Son las normas de inmigración de los Estados. Es sobre todo un delito contra el Estado y el objetivo prioritario es garantizar el derecho estos al control de los flujos migratorios.
<b>PARTICIPACIÓN DE UN GRUPO DELICTIVO ORGANIZADO<sup>72</sup></b>	
<b>NO</b> es necesario.	<b>NO</b> es necesario.

Fuente: Guía Sindical "Trata de seres humanos con fines de explotación laboral". UGT

<sup>69</sup> <http://www.ugt.es/SitePages/NoticiaDetalle.aspx?idElemento=839>

<sup>70</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Manual para la lucha contra la trata de personas. Programa mundial contra la trata de personas*. 2009.

[http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/07-89378\\_spanish\\_E-Book.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/07-89378_spanish_E-Book.pdf)

<sup>71</sup> ACCEM. *La trata de personas con fines de explotación laboral. Un estudio de aproximación a la realidad en España*. 2006.

[http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf\\_publicaciones/trata.pdf](http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_publicaciones/trata.pdf)

<sup>72</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Manual sobre la lucha contra la trata de personas para profesionales de la justicia penal. Módulo 1: Definiciones de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes*. 2010.

<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2009/anti-human-trafficking-manual.html>.

El actual artículo 59 bis de la *Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX)*, sigue refiriéndose al Convenio del Consejo de Europa en materia de identificación de las víctimas. Pero se añaden con respecto al anterior artículo 59, nuevas previsiones, entre ellas, que durante la fase de identificación y el periodo de restablecimiento, no se incoará expediente sancionador (si estuviesen en situación administrativa irregular) y la extensión de la protección a los hijos menores de edad o con discapacidad de la víctima, e incluso de otras personas con las que tenga relaciones familiares o de otro tipo. Y se incluye, tal como señalaba el Convenio del Consejo de Europa, la posibilidad de que la víctima sea documentada en atención a su situación personal, con independencia de que haya colaborado o no con las autoridades.

Es el *Reglamento de desarrollo de la LO aprobado por RD 577/2011*<sup>73</sup>, el que, lógicamente, con mayor detalle, regula las previsiones de la Ley respecto a la trata de seres humanos en los artículos 140 a 146 y el art. 165. Dada la ausencia de una norma específica en materia de trata que sea aplicable a todas las personas con independencia de su nacionalidad, **la Disposición Adicional Única del Real Decreto, señala que las previsiones establecidas en el artículo 140....serán igualmente de aplicación a las víctimas potenciales de trata de seres humanos nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o incluidas en el ámbito subjetivo del régimen comunitario de extranjería.** Es decir que, en principio, hay que recurrir a lo establecido en la normativa de extranjería, cuando la víctima es española, nacional de otro Estado miembro, o nacional de tercer país, pero bajo el ámbito de aplicación del régimen comunitario.

Este artículo 140 del *RD 577/2011*, señala la obligación de establecer un protocolo marco de actuación y coordinación entre las instituciones y administraciones con competencias en materia de protección a las víctimas, y que se aplicará en todos los supuestos con independencia de la nacionalidad o situación administrativa de las víctimas.

## 4.2 Trata de seres humanos en España

Tal como hemos señalado, además del Plan de lucha integral contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, existen otra serie de instrumentos, algunos específicos de esta finalidad de la trata y otros, como el Protocolo Marco de Protección de las víctimas de trata de seres humanos, aplicables a todas finalidades y víctimas, sea cual sea su sexo. Por otra parte, existen subvenciones<sup>74</sup>, pero exclusivamente dirigidas a proyectos de atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas menores de edad o con discapacidad.

En cuanto a los datos de mayor interés sobre trata de seres humanos, hay distintas fuentes nacionales e internacionales. En el caso de los primeros, la Estadística de condenados del Instituto Nacional de Estadística, recogía en el año 2013 39 delitos de trata de seres humanos que han disminuido a 30 en el año 2014. Pero la fuente más detallada son los

<sup>73</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/rd557-2011.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd557-2011.html)

<sup>74</sup> <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/otrasFormas/trata/subvenciones/home.htm>

informes de “Diligencias de seguimiento de la trata de seres humanos” de los años 2013 y 2014 <sup>75</sup> de la sección de extranjería de la Fiscalía General del Estado.

Victimas reseñadas en Notas Informativas y Diligencias de seguimiento <sup>76</sup>	2013	2014
Explotación sexual	1.548	1.428 (-7'7%)
Explotación laboral	49	161* (+228%)
Mendicidad	10	12 (+20)

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de “Diligencias de seguimiento de la trata de seres humanos” de los años 2013 y 2014 de la sección de extranjería de la Fiscalía General del Estado.

\*Se indica en el informe de 2014 que además de las 161, hay un número indeterminado de pakistaníes

Lo primero que llama la atención, y que sin duda puede tener que ver, además de otras circunstancias con la carencia de instrumentos específicos para las finalidades de trata de seres humanos distintas de la explotación sexual, es el conocimiento detallado de las potenciales víctimas de explotación sexual: número, nacionalidad, edad, sexo... En las potenciales víctimas de explotación laboral, no se indican tantos datos y como se señala en el informe correspondiente al año 2014, en las Diligencias de seguimiento referidas a potenciales víctimas pakistaníes, no se fija un número concreto por lo que no se incluye entre las 161 que figuran en el cuadro. Aun así las potenciales víctimas de explotación laboral se han triplicado entre el año 2013 y 2014, mientras que han disminuido las de explotación sexual (que no implica como también explica la Fiscalía, que esta conducta delictiva esté en retroceso).

Los informes de la Fiscalía sirven igualmente para mostrar uno de los elementos de la trata: que puede tener como víctimas a personas de cualquier nacionalidad, y no, como suele creerse, exclusivamente a personas extranjeras en situación administrativa irregular. En los datos de 2014 figuran 66 potenciales víctimas españolas de trata con fines de explotación sexual y una de explotación laboral. La nacionalidad más numerosa entre las víctimas es la rumana, tanto en explotación sexual (293) como en explotación laboral (119) y mendicidad (las 12 potenciales víctimas reseñadas en 2014) y también se encuentran entre las víctimas personas nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea.

El Ministerio del Interior, por su parte, publicó un balance “Prevención y lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en España” en el año 2013<sup>77</sup>. En

<sup>75</sup>

[https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal\\_especialista/extranjeria/documentos\\_normativa!/ut/p/a1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOI9HT0cDT2DDbzcFszcDBzdPYOdTD08jL3dzYAKIoEKDHAARwN8-oNdjaD6cSiwCDLBp9\\_E3Ry\\_fpAFBNwfrh-FTwnYBwAF-LyIzrR\\_PzP9gtzQ0AiDTE8AMi0eug!!/d15/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?paginaDestino=1&numElementosPorPagina=20&paginaDestino=1](https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/extranjeria/documentos_normativa!/ut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOI9HT0cDT2DDbzcFszcDBzdPYOdTD08jL3dzYAKIoEKDHAARwN8-oNdjaD6cSiwCDLBp9_E3Ry_fpAFBNwfrh-FTwnYBwAF-LyIzrR_PzP9gtzQ0AiDTE8AMi0eug!!/d15/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?paginaDestino=1&numElementosPorPagina=20&paginaDestino=1)

<sup>76</sup> Notas Informativas (NI): comunicaciones detalladas de atestados. Diligencias de seguimiento (DI): las NI que a juicio de la Fiscalía revelan un posible delito de trata.

este año, se señalan 13.159 personas detectadas en situación de riesgo, 264 víctimas identificadas por trata de seres humanos y un total de 916 por explotación sexual.

Otras fuentes de información son de carácter internacional Eurostat, ha publicado la edición de 2015 del informe sobre trata de seres humanos<sup>78</sup>; sin embargo los datos incluidos en el mismo corresponden al año 2012. El informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos<sup>79</sup>, señala en su edición de 2015 que España debería incrementar la investigación y persecución de los delitos de trata, especialmente de la que tiene como finalidad la trata con fines de explotación laboral; señala igualmente el informe que no se han hecho esfuerzos desde el gobierno por desincentivar la demanda tanto en el caso de la explotación sexual como de la explotación laboral. Por su parte la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el delito (UNODC) en el informe sobre trata de seres humanos del año 2014<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup><http://www.interior.gob.es/documents/10180/2170430/Presentaci%C3%B3n+del+Balance+2013+de+la+lucha+contra+la+trata+de+seres+humanos+con+fines+de+explotaci%C3%B3n+sexual.pdf/520ce677-37cb-4219-85f6-535eee51ee9b>

<sup>78</sup>

[http://ec.europa.eu/eurostat/home?p\\_auth=aruT7sgp&p\\_p\\_id=estatsearchportlet\\_WAR\\_estatsearchportlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&estatsearchportlet\\_WAR\\_estatsearchportlet\\_action=search&text=trafficking](http://ec.europa.eu/eurostat/home?p_auth=aruT7sgp&p_p_id=estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_action=search&text=trafficking)

<sup>79</sup> <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm>

<sup>80</sup> [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/GLOTIP\\_2014\\_full\\_report.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/GLOTIP_2014_full_report.pdf)

## 5. Conclusiones y Recomendaciones.

---

### 5.1. Conclusiones

Como conclusión general y al igual que en el informe correspondiente al año 2013, el Foro constata que la falta de consideración de la variable de nacionalidad en estadísticas y encuestas, impide tener un diagnóstico completo, tanto de la situación laboral y social de las mujeres y hombres de nacionalidad extranjera, como realizar un efectivo seguimiento del cumplimiento del principio de igualdad de trato y de oportunidades en diferentes aspectos.

#### **Población trabajadora extranjera**

- En el año 2014, el descenso de población extranjera, no ha sido tan acusado como en el periodo 2013-2014. Sin embargo, es la pérdida de esta población, la que sigue dando como resultado un descenso de la población general. Por otra parte, el incremento de la población de nacionalidad española, mayor en el caso de las mujeres que de los hombres, y el descenso de la población extranjera, puede atribuirse, aunque solo en parte, al acceso a la nacionalidad por residencia.
- El descenso de población extranjera empadronada, tiene una correlación en los datos de extranjeros autorizados a residir o con certificado de registro en España. Destaca, frente al descenso de los extranjeros en el régimen general, el incremento de los nacionales de régimen comunitario, una tendencia que se mantiene desde que la crisis se hizo evidente y que, siempre en términos generales, muestra una polarización entre la migración, consideramos que laboral, de los ciudadanos rumanos, y la migración de retiro de nacionales de Reino Unido. Por otra parte, en cuanto al régimen general y también como en años pasados, cambian los flujos migratorios de terceros países: la migración más “antigua” se va, o accede a la nacionalidad, se mantiene el flujo de países como China o Senegal y se incrementa el de otros, como Rusia o Ucrania.
- La crisis tiene reflejo en el tipo de autorizaciones. El descenso de titulares de autorizaciones de larga duración puede ser atribuido a que estos han reemigrado a otros países por falta de oportunidades en España o han accedido, en algunos casos, a la nacionalidad por residencia. Siguen en descenso las autorizaciones temporales de trabajo por cuenta ajena y propia, así como las de reagrupación familiar. Menos contrataciones en el exterior, más dificultades para mantenerse en el mercado de trabajo, menos rentas, implican igualmente, menos posibilidades de reagrupar a las familias.
- Las autorizaciones de trabajo, obviamente en el caso de autorizaciones de residente temporal y otras autorizaciones para trabajar, son igualmente un indicativo de las oportunidades, especialmente laborales, que en este momento tiene la población extranjera. El mayor porcentaje de autorizaciones de trabajo corresponde a las mujeres, hecho ligado a que es el trabajo doméstico, la sección de actividad para la que se

concede un mayor número de autorizaciones de trabajo, aunque y esto también es interesante, en menor medida que en años anteriores.

- La llamada “irregularidad sobrevenida” incluye, en la definición que la Administración hace de la misma, los supuestos de cese de actividad laboral y carecer de periodo de cotización suficiente para renovar. Los datos oficiales indican que son pocos los supuestos de denegación por esta causa. Pero también es cierto que, por lo que respecta exclusivamente a las autorizaciones de trabajo, el número de denegaciones se incrementa, aunque en este caso, no es posible saber la causa, ni si esto implica la caída en una situación de irregularidad.

- En materia de afiliación a la Seguridad Social, los nacionales de terceros países siguen la misma tendencia que hemos visto en puntos anteriores. Descenso de afiliación y al mismo tiempo, refugio en los sistemas especiales agrarios y de empleados de hogar y en el régimen especial de trabajadores autónomos. Es decir, a medida que parece mejorar la situación de los trabajadores y trabajadoras de nacionalidad española, los nacionales de terceros países, vuelven a los sectores refugios tradicionales, agrario para los hombres, trabajo doméstico para las mujeres.

- Esta situación, la de una aparente mejora al menos en número de contratos, sin entrar a valorar el tipo de contratación, ni los datos de paro registrado, lo es preferentemente para la nacionalidad española, tanto en cantidad y en el aumento de la contratación, como en la sección de actividad del empleo. Porque al igual que indican los datos de seguridad social, los contratos a extranjeros se producen fundamentalmente en el trabajo doméstico y en el sector agrario. Paradójicamente, el número de trabajadores extranjeros aumenta, pero solo en el caso de los nacionales de la Unión Europea, descendiendo en el caso de los nacionales de terceros países y el aumento de contratos a nacionales de la UE, es más de cinco veces superior al de los contratos hechos a extracomunitarios.

- En cuanto al paro registrado y a los beneficiarios de prestaciones por desempleo, es conveniente valorar estos datos conjuntamente. El agotamiento de las prestaciones por desempleo tiene un efecto perverso, que trabajadoras y trabajadores dejen, voluntariamente, de estar inscritos en los servicios públicos de empleo. El paro registrado, no da una visión completa de las personas desempleadas; y en el caso de los extranjeros, no es posible comparar este dato con los proporcionados por la EPA, por carecer esta de la variable de nacionalidad en una materia que, como en otras, sería necesario contemplarla. En cualquier caso, los datos indican que en el caso de la población extranjera no comunitaria, esta ha agotado sus prestaciones por desempleo en mayor medida que los comunitarios y los españoles. En cuanto al paro registrado, y al igual que sucede con el conjunto de la población, son las mujeres las que experimentan los menores descensos. Pero es preciso relativizar esta aparente mejora del paro registrado, porque en los años 2008 y 2009, en los que se produjeron los mayores incrementos de este paro, las variaciones interanuales de los extranjeros doblaban a los aumentos del paro registrado general.

## **Igualdad de trato y de oportunidades**

- Si bien la discriminación por origen étnico en España, es menor con respecto a la media de la Unión Europea, es preocupante el dato de que la misma se ha incrementado desde 2012 hasta el año 2015, al igual que lo han hecho los incidentes de odio relacionados con el racismo y la xenofobia entre el año 2013 y 2014.
- Las conclusiones que hemos señalado anteriormente relacionadas con el empleo, tienen repercusiones directas en el salario y en la tasa de pobreza de la población extranjera. No es posible por la ausencia de la variable de nacionalidad en determinadas encuestas, diferenciar entre brecha salarial justificada y no justificada (tal como hace la OIT), pero lo cierto es que las grandes diferencias entre el salario medio percibido según nacionalidad, y la evolución del mismo (aumento en el caso de la nacionalidad española, descenso en la doble nacionalidad y nacionalidad extranjera) parecen indicar que además de factores objetivos (sectores y empleos de ocupación) puede haber otros factores no justificados que motivan la diferencia: la discriminación en función del origen y/o nacionalidad. El paso de 2013 a 2014 ha reducido la diferencia entre el salario percibido por los hombres extranjeros con respecto a los hombres españoles, pero sin embargo ha aumentado la distancia entre mujeres extranjeras y españolas. En cualquiera de los casos, el salario de la población extranjera, es casi la mitad que el de la población española. Y a diferencia de lo que ha ocurrido en los años de la crisis (tomando solo el periodo 2011-2014), mientras el salario medio español ha aumentado ligeramente, el salario de la población extranjera, es ahora un 16´4% al que cobraban en el año 2011.
- Que la tasa de pobreza de la nacionalidad extranjera no comunitaria, triplique la de la nacionalidad española es un dato extremadamente preocupante, con repercusiones en las posibilidades de vida digna, actual y futura, en la participación social de esta población y en el acceso a bienes y servicios esenciales, como la educación o la sanidad. Un dato que queda invisibilizado cuando se ofrece la tasa de pobreza general española.

## **Mujeres extranjeras**

- La evolución de las mujeres extranjeras empadronadas y de las autorizadas a residir y a trabajar, sigue un patrón similar al que hemos visto en apartados anteriores. A medida que se incrementan las mujeres en el régimen comunitario y en el padrón, pierden peso las mujeres nacionales de terceros países. Un dato que, también hay que ponerlo en relación con la progresiva disminución, desde el año 2012, del trabajo doméstico en las autorizaciones de trabajo.
- Por otra parte, y mientras en las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena, las mujeres suponen más del 50% del total de autorizaciones concedidas, tanto iniciales, como renovaciones, en el caso de las autorizaciones de trabajo por cuenta propia, se mantienen en torno al 30%.

- Resulta significativo, como en este momento de crisis, y en un sector refugio como el empleo doméstico, las afiliadas a la seguridad social, nacionales de terceros países, parezcan estar siendo desplazadas por las nacionales de la Unión Europea y las españolas (si bien hay que tener en cuenta el acceso a la nacionalidad por residencia). Es posible relacionar las diferentes medidas tomadas en materia de inmigración en España durante más de 20 años, y no solo en cuanto a la integración social o el acceso a la documentación de las mujeres. Es realmente interesante que cuando se produce la mejora de la regulación, a partir de 2012, las mujeres extranjeras pierdan peso y que en el año 2014, por primera vez, las mujeres españolas vuelvan a ser mayoritarias en esta actividad desde el año 2004

- El dato anterior, puede ponerse en relación con el descenso de la contratación de mujeres nacionales de terceros países, tanto en número de contratos como en mujeres contratadas. Es decir, aumenta la contratación de mujeres extranjeras, pero únicamente gracias al incremento de la contratación de mujeres nacionales de la Unión Europea. Es inevitable, por otra parte, comparar la contratación general de mujeres extranjeras con la de los hombres y la titulación de ambos. Mientras la contratación de hombres extranjeros aumenta, y estos tienen, en porcentaje, una formación inferior a la de las mujeres, los contratos a estas últimas aumentan en menor medida, y como hemos visto, se concentran en un sector que no requiere cualificación alguna.

- Mientras que las mujeres constituyen el 47'2% de la población extranjera afiliada a la Seguridad Social, solo representan el 39% de los perceptores de prestaciones de desempleo (recordemos que el trabajo doméstico no tiene protección por desempleo, ni permite el acceso a la Renta Activa de Inserción), y concentradas especialmente en la Renta Activa de Inserción. El 51'3% de los hombres extranjeros contabilizados en el paro registrado perciben una prestación, frente al 38'2% de las mujeres paradas.

### **Trata de seres humanos**

Es evidente por los datos, que la conducta delictiva de trata de seres humanos cuando la finalidad es la explotación sexual, se aborda desde diferentes perspectivas y cuenta con un seguimiento adecuado, aunque seguramente mejorable, tanto en prevención, como en protección de las víctimas. Pero no sucede lo mismo con la trata con otras finalidades.

- Las cifras, permiten suponer un incremento, o al menos una mayor visibilización de la trata con otros fines distintos del sexual, pero en cualquier caso insuficiente, por la carencia de planes y medidas específica, que incluso impide tener una idea aproximada del número de víctimas, lo que obviamente tiene repercusiones en su protección, por otra parte, insuficiente por la falta de previsiones presupuestarias.

### **5.2 Recomendaciones**

- El Pleno del Foro solicita a todos los Ministerios, pero en especial al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y se dirige igualmente al Instituto Nacional de Estadística, para que incluyan en sus estadísticas

y encuestas, la variable de nacionalidad a fin de poder tener un diagnóstico adecuado de la situación sociolaboral de la población de nacionalidad extranjera que permita, y no solo en el ámbito del empleo detectar las posibles discriminaciones por nacionalidad u origen. De igual forma, y respecto a los datos del OPI “Extranjeros residentes en España”, el Foro solicita que se incluya la variable de género en los datos de tipos de autorizaciones y motivo de la concesión.

- El Pleno del Foro recomienda, si es posible, una mayor concreción en los motivos de denegación de autorizaciones que permita conocer si las mismas han dado lugar al paso a la irregularidad, o a modificaciones en las autorizaciones.

- El Pleno del Foro recuerda que la educación es un medio privilegiado para prevenir y superar situaciones de desventaja y desigualdades y de exclusión social, y en este sentido recuerda que en el año 2012 el programa de educación compensatoria contaba con un presupuesto superior a los 197 millones de euros, que ha pasado a apenas superar los 5 millones previstos para el año 2016; por otra parte, han desaparecido de los presupuestos de 2016 los “programas integrados de apoyo y refuerzo en centros de educación primaria y secundaria”. El Foro insta a las Administraciones Públicas a recuperar y dotar adecuadamente aquellas medidas necesarias para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades en la educación.

- En el mismo sentido, el Foro llama la atención a los datos de formación de, especialmente, las trabajadoras de nacionalidad extranjera y en contraposición, los empleos a los que estas tienen acceso, produciéndose una situación de subempleo y de desperdicio de cerebros que este país no se puede permitir. Volvemos a reiterar la necesidad de agilizar y adecuar los procedimientos de homologación y convalidación de títulos, así como a incrementar los programas de reconocimiento de la experiencia laboral, en particular en el caso de las personas empleadas en el trabajo doméstico.

- El Foro entiende que es necesario abordar la preocupante situación de pobreza de la población extranjera que indican los datos, con todas las consecuencias que esta tiene, incluido el acceso a servicios y prestaciones básicos como la sanidad y/o la educación.

- El Foro recomienda que es preciso abordar con medidas específicas la trata de seres humanos con finalidades distintas de la explotación sexual, elaborando planes integrales, dotando presupuestariamente la protección a las víctimas de otros tipos de explotación (el Foro recuerda que en los Presupuestos Generales del Estado solo se destinan 2 millones de euros a programas exclusivamente para mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual), y en general, mejorando la prevención, sensibilización y protección sea cual sea la finalidad de la trata. En este sentido, el Foro recuerda y solicita al Gobierno español que ratifique el Protocolo de 2014 al Convenio de Trabajo Forzoso de la OIT, que permitiría disponer de planes y políticas, que, entre otras, abordan la trata y cualquier tipo de explotación.

## ANEXO

### Código Penal

#### **Artículo 177 bis. [Trata de seres humanos]**

*1. Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la captare, transportare, trasladare, acogiére, o recibiere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, con cualquiera de las finalidades siguientes:*

*a) La imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad.*

*b) La explotación sexual, incluyendo la pornografía.*

*c) La explotación para realizar actividades delictivas.*

*d) La extracción de sus órganos corporales.*

*e) La celebración de matrimonios forzados.*

*Existe una situación de necesidad o vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso.*

*2. Aun cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado anterior, se considerará trata de seres humanos cualquiera de las acciones indicadas en el apartado anterior cuando se llevare a cabo respecto de menores de edad con fines de explotación.*

*3. El consentimiento de una víctima de trata de seres humanos será irrelevante cuando se haya recurrido a alguno de los medios indicados en el apartado primero de este artículo.*

*4. Se impondrá la pena superior en grado a la prevista en el apartado primero de este artículo cuando:*

*a) se hubiera puesto en peligro la vida o la integridad física o psíquica de las personas objeto del delito;*

*b) la víctima sea especialmente vulnerable por razón de enfermedad, estado gestacional, discapacidad o situación personal, o sea menor de edad.*

*Si concurriere más de una circunstancia se impondrá la pena en su mitad superior.*

*5. Se impondrá la pena superior en grado a la prevista en el apartado 1 de este artículo e inhabilitación absoluta de seis a doce años a los que realicen los hechos prevaleciendo de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público. Si concurriere además alguna de las circunstancias previstas en el apartado 4 de este artículo se impondrán las*

*penas en su mitad superior.*

*6. Se impondrá la pena superior en grado a la prevista en el apartado 1 de este artículo e inhabilitación especial para profesión, oficio, industria o comercio por el tiempo de la condena, cuando el culpable perteneciera a una organización o asociación de más de dos personas, incluso de carácter transitorio, que se dedicase a la realización de tales actividades. Si concurriera alguna de las circunstancias previstas en el apartado 4 de este artículo se impondrán las penas en la mitad superior. Si concurriera la circunstancia prevista en el apartado 5 de este artículo se impondrán las penas señaladas en éste en su mitad superior.*

*Cuando se trate de los jefes, administradores o encargados de dichas organizaciones o asociaciones, se les aplicará la pena en su mitad superior, que podrá elevarse a la inmediatamente superior en grado. En todo caso se elevará la pena a la inmediatamente superior en grado si concurriera alguna de las circunstancias previstas en el apartado 4 o la circunstancia prevista en el apartado 5 de este artículo.*

*7. Cuando de acuerdo con lo establecido en el [artículo 31 bis](#) una persona jurídica sea responsable de los delitos comprendidos en este artículo, se le impondrá la pena de multa del triple al quíntuple del beneficio obtenido. Atendidas las reglas establecidas en el [artículo 66 bis](#), los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.*

*8. La provocación, la conspiración y la proposición para cometer el delito de trata de seres humanos serán castigadas con la pena inferior en uno o dos grados a la del delito correspondiente.*

*9. En todo caso, las penas previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las que correspondan, en su caso, por el delito del [artículo 318 bis](#) de este Código y demás delitos efectivamente cometidos, incluidos los constitutivos de la correspondiente explotación.*

*10. Las condenas de jueces o tribunales extranjeros por delitos de la misma naturaleza que los previstos en este artículo producirán los efectos de reincidencia, salvo que el antecedente penal haya sido cancelado o pueda serlo con arreglo al Derecho español.*

*11. Sin perjuicio de la aplicación de las reglas generales de este Código, la víctima de trata de seres humanos quedará exenta de pena por las infracciones penales que haya cometido en la situación de explotación sufrida, siempre que su participación en ellas haya sido consecuencia directa de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso a que haya sido sometida y que exista una adecuada proporcionalidad entre dicha situación y el hecho criminal realizado.*

**Secretaría**  
**Foro para la Integración Social de los Inmigrantes**

Dirección General de Migraciones  
C/ José Abascal 39. 28003 Madrid  
Tlfn: 91-363-16-24  
91-363-16-70  
Fax: 91-363-71-95  
c.e.: [forointegracion@meyss.es](mailto:forointegracion@meyss.es)  
<http://www.foroinmigracion.es>

---