

Joaquín Arango, David Moya, Josep Oliver Alonso y Elena Sánchez-Montijano (dir.)

# Flujos cambiantes, **atonía** institucional



ANUARIO DE LA  
INMIGRACIÓN  
EN ESPAÑA **2014**  
edición 2015





Joaquín Arango, David Moya, Josep Oliver Alonso y Elena Sánchez-Montijano (dir.)

# Flujos cambiantes, **atonía** institucional

ANUARIO DE LA  
INMIGRACIÓN  
EN ESPAÑA 2014  
edición 2015

© INSTITUCIÓN EDITORA (2015)

CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

El *Anuario de la inmigración en España* es una publicación elaborada por CIDOB que se edita desde 2006. Enmarcado en una perspectiva multi e interdisciplinar y en el contexto europeo, el Anuario analiza las principales características y tendencias de los flujos migratorios así como las políticas de inmigración e integración en España, combinando el rigor de la publicación académica con el carácter informativo, divulgativo y de balance, propio de una publicación periódica de estas características. Se publica en versión impresa y digital.

Con el patrocinio de:



Diputació  
Barcelona



Obra Social "la Caixa"



IOM • OIM

*Las opiniones expresadas en este Anuario no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución editora.*

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

Para citar esta publicación, utilicen la siguiente referencia bibliográfica:

Arango, Joaquín; Moya Malapeira, David; Oliver, Josep y Sánchez-Montijano, Elena (dirs.). *Anuario de la Inmigración en España 2014* (edición 2015). Barcelona: CIDOB.

## ANUARIO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

### Directores

**Joaquín Arango**, Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario Ortega y Gasset  
**Ramón Mahía**, Universidad Autónoma de Madrid  
**David Moya Malapeira**, Universitat de Barcelona  
**Josep Oliver Alonso**, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)  
**Elena Sánchez-Montijano**, CIDOB

### Coordinadora de Publicaciones

Elisabet Mañé

### Producción editorial

Francesc Fàbregues

### Corrección

Ana Sedano

### Diseño

Carole Hénaff

### Maquetación e infografía

Joan Antoni Balcells

### Suscripciones

Héctor Pérez

Precio de este ejemplar: 28 €

Suscripción anual: 25 € (Extranjero: + gastos de envío)

### CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain  
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18  
[publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org) / [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

### Pedidos y distribución

Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

### Impresión

Color Marfil, S. L.

ISSN 1888-251X

Depósito Legal B. 47846-2007

Barcelona, 2015

# **Flujos cambiantes, atonía institucional**



# SUMARIO

## INTRODUCCIÓN

- Joaquín Arango, Ramón Mahía,  
David Moya Malapeira  
y Elena Sánchez-Montijano** ..... 12  
La inmigración en 2014: atonía y quietud internas  
en un contexto agitado

## 1. ESPAÑA ANTE EL CONTEXTO EUROPEO

- Laura Thomson**..... 28  
Migración en Europa: tendencias actuales y retos  
emergentes
- Maria Bruquetas, Irene Claro  
y Emiliano García**..... 54  
Evolución política y normativa sobre inmigración  
y asilo en la Unión Europea

## 2. LOS FLUJOS: INMIGRACIÓN, EMIGRACIÓN Y MIGRACIONES INTERIORES

- Andreu Domingo y Amand Blanes** ..... 94  
Inmigración y emigración en España: estado de la  
cuestión y perspectivas de futuro
- Josep Oliver Alonso**..... 124  
La mejoría del empleo inmigrante en España en  
2014: ¿cambios estructurales?
- Andrés Artal Tur, José Miguel Navarro Azorín  
y Francisco Requena Silvente**..... 148  
Las migraciones interiores en España durante la  
crisis económica

- Ana López-Sala** ..... 170  
La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en  
2014: prácticas de control y debate público

## 3. POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

- Diego Boza, José Luis Rodríguez-Candela,  
José Antonio Montilla  
e Ignacio García-Vitoria**..... 196  
Tribunales y derechos en un contexto de continui-  
dad normativa en España
- Silvia Morgades Gil**..... 226  
La política de asilo en España en el contexto  
europeo: cambios recientes y perspectivas de  
desarrollo normativo
- Xiana Bueno y Rocío Treviño** ..... 250  
Los municipios ante la disminución del Fondo  
para la Integración: percepciones desde la gestión  
local
- Francisco Javier Moreno Fuentes** ..... 278  
El puzzle de la exclusión sanitaria de los inmigrantes  
indocumentados en España
- M<sup>a</sup> Asunción Asín Cabrera**..... 302  
La práctica judicial española ante la diversidad  
multicultural de las relaciones familiares







# **INTRODUCCIÓN**

# LA INMIGRACIÓN EN 2014: ATONÍA Y QUIETUD INTERNAS EN UN CONTEXTO AGITADO

## **Joaquín Arango**

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

## **Ramon Mahía**

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

## **David Moya Malapeira**

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

## **Elena Sánchez-Montijano**

Investigadora sénior, CIDOB  
esanchez@cidob.org

Como si de un moderno Jano bifronte se tratase, en 2014 la inmigración mostró dos caras diametralmente opuestas: átona y con pulso sosegado una, y agitada y trágica la otra. La primera comprende tanto la realidad española como la esfera institucional y normativa de la política comunitaria; la segunda expresa las tragedias que se vivieron en ese año en el Mediterráneo, y que constituyeron un doloroso anticipo de las mucho más graves que están teniendo lugar en 2015. De esta manera, aunque el Anuario se ocupa ante todo del estado y la evolución de la inmigración en España, en esta ocasión parece obligado interesarse en primer lugar por el contexto europeo y mediterráneo que la rodean.

## **EL CONTEXTO EUROPEO**

En lo que se refiere a la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea, 2014 se caracterizó por un notable aumento de la presión migratoria en el Mediterráneo central, resultante sobre todo de la situación trágica que viven Siria y África oriental. Aunque el drama constituido por el repetido naufragio de barcos y barcazas repletos de centenares de migrantes –hacinados en indescribibles condiciones tras haber pasado penalidades sin cuento en el camino que debía conducirles a una vida mejor– es cualquier cosa menos nuevo, la magnitud que el fenómeno alcanzó en la segunda mitad de 2014 auguró un nuevo tiempo que ha alcanzado su máxima eclosión en 2015. El número estimado de fallecidos en los peligrosos tráficos marítimos en embarcaciones de fortuna, iniciados generalmente en Libia, alcanzó una cifra superior a los 3.400. Pero esa cifra hubiera sido mucho mayor aún de no haber sido por el tan admirable como generoso esfuerzo desplegado por Italia con la puesta en marcha de la operación Mare Nostrum. Se estima que dicha operación salvó 138.000 vidas de inmigrantes en las aguas que rodean la isla de Lampedusa. La sustitución en el último trimestre del año de la operación Mare Nostrum por una misión mucho más modesta y menos humanitaria, la operación Tritón de Frontex –orientada más a controlar las aguas territoriales de la UE que a salvar vidas–, constituyó una mala noticia, aunque seguramente satisfizo a algunos dirigentes políticos europeos que cuestionaban el salvamento de inmigrantes en peligro por estimar que ello animaría a otros a intentar la aventura. Mientras que la operación Mare Nostrum patrullaba la totalidad de la lámina marítima que llega hasta las costas de Libia, su sucesora Tritón limitó su competencia a las treinta millas marítimas de las aguas territoriales; y mientras el presupuesto de Frontex se vio mantenido en su modesto montante, el Gobierno de Italia gastó mucho más en un semestre que la agencia en todo el año.

**LA SUSTITUCIÓN DE LA  
OPERACIÓN MARE NOSTRUM POR  
UNA MISIÓN MUCHO MÁS  
MODESTA Y MENOS  
HUMANITARIA –LA OPERACIÓN  
TRITÓN DE FRONTEX–  
CONSTITUYÓ UNA MALA NOTICIA**

La crisis iniciada en la primavera de 2014, que ha alcanzado su máxima expresión y extensión a lo largo de 2015, refleja la agravación de los conflictos que tienen a Siria e Irak por escenario, así como las afrentosas condiciones de vida que se padecen en Eritrea y Somalia. En su virtud, en el curso de 2014 arribaron a tierras europeas unas 270.000 personas, lo que supuso un aumento de casi el 60% respecto de 2013, de acuerdo con los datos facilitados por Frontex. Según la misma agencia, más de cuatro de cada cinco personas interceptadas eran refugiados procedentes de países como Siria, Irak, Somalia, República Centroafricana o Eritrea, que en el 70% de los casos habían zarpado desde las costas de Libia en dirección a Italia. En marcado contraste con lo que ocurriría en el año siguiente, en 2014 se redujeron a la mitad las entradas irregulares en Grecia, gracias en buena parte a la cooperación de Turquía, hecho que confirma que el diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito constituyen la mejor estrategia para evitar tragedias; una cooperación que, desgraciadamente, se revela casi imposible con estados fallidos como Libia. Esta crisis del Mediterráneo aceleró el lanzamiento del Reglamento EUROSUR, así como el de una Directiva sobre operaciones de salvamento marítimo. La relativa agilidad demostrada por la Comisión Europea para responder a la crisis, convocando incluso una cumbre en menos de una semana, contrastó con la lentitud, cuando no resistencia, de los estados representados por el Consejo Europeo para avanzar en la búsqueda de soluciones comunes, una tónica que ha persistido en la crisis de 2015.

Pero, con ser la más grave, la preocupación por las tragedias del Mediterráneo no fue la única vivida en 2014 en la esfera de los movimientos migratorios. Algunos estados de la UE expresaron inquietud y alarma por el incremento de los desplazamientos migratorios intracomunitarios sur-norte y este-oeste, llegando incluso a cuestionar la viabilidad de las libertades de circulación y residencia, que constituyen precisamente el pilar central del proyecto de integración europea y la conquista más valorada por los ciudadanos, como había revelado el Eurobarómetro en 2013. Notoria fue, en este sentido, la puesta en circulación del término «turismo social» para aludir a los europeos que supuestamente se establecen en otros países de la UE con el objetivo de beneficiarse de las prestaciones del Estado de bienestar. Destacó, en esta deriva, la actitud del Reino Unido, seguido por los Países Bajos y, a bastante distancia, Alemania, país que, sin embargo, se opuso vigorosamente a los intentos de reducir derechos sociales y de poner en solfa la libre circulación. El rechazo por parte del Gobierno alemán y de la canciller Angela Merkel de las llamadas a la reforma de la Directiva 34/2008/CE de libre circulación de ciudadanos comunitarios, en aras de la introducción de mayores restricciones, se vio respaldado, en cierta medida, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE en el caso *Dano vs. Alemania*, en el que se condenaba claramente el «turismo prestacional» y se excluía tal práctica de cualquier cobertura bajo la normativa comunitaria vigente. Además de tranquilizar a Alemania, esta sentencia avaló la

apuesta de este país por mantener la normativa europea actual, contra las pretensiones británicas. De todos estos asuntos se ocupa Laura Thomson en su artículo «Migración en Europa: tendencias actuales y retos emergentes».

En el plano institucional, el rasgo más definitorio de 2014 fue un alto grado de atonía normativa, explicable en buena parte por razones coyunturales relacionadas con las elecciones al Parlamento Europeo y con la consiguiente renovación de la Comisión Europea y de sus Direcciones Generales. La nueva Comisión, presidida por el luxemburgués Jean-Claude Juncker, cuenta con un nuevo Comisario de Migración, Asuntos Internos y Ciudadanía, el exministro de defensa griego Dimitris Avramopoulos. Finalizado el anterior Programa de Estocolmo, que había regido en el quinquenio precedente, y descartada la idea de sustituirlo por un nuevo programa quinquenal, la Comisión tuvo que replantear las nuevas prioridades y reestructurar los nuevos fondos a partir del Marco Presupuestario Plurianual, tal y como describen María Bruquetas, Irene Claro y Emiliano García en su artículo «Evolución política y normativa sobre inmigración y asilo en la Unión Europea». De la nueva Comisión, cabe destacar tanto una actuación más colegiada, con la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores, Federica Mogherini –notable actora política también en este ámbito–, como una estimable capacidad de reacción ante las sucesivas crisis de refugiados que ha tenido que afrontar desde el momento mismo de su aterrizaje en Bruselas.

En resumen, en el ámbito de la UE, la relativa ausencia de propuestas novedosas en materia de inmigración en este período –crítica que puede extenderse a la Directiva sobre permiso único de residencia y trabajo para inmigrantes, aprobada en diciembre de 2013–, es también tributaria de la relativa crisis o atonía de los mercados laborales de no pocos estados miembros, que desactivó la necesidad de reforzar las vías de ingreso laboral ordenado de nuevos contingentes de trabajadores inmigrantes extracomunitarios, al considerar que el flujo intracomunitario de trabajadores resultaba suficiente para las necesidades de estos países.

## **EXTRANJEROS EN ESPAÑA, UN VOLUMEN MENGUANTE**

A finales de 2014 residían en España 4.447.852 extranjeros, lo que suponía un descenso de 229.207 personas (un 4,90%) con respecto a 2013. Esta disminución se explica ante todo por el efecto combinado de, por un lado, el retorno de extranjeros a sus países de origen y la reemigración de otros a terceros países y, por el otro, de la adquisición de la nacionalidad española por parte de 205.870 personas. El volumen de nacionalizaciones fue muy similar al de 2013 (230.581 personas), es decir, muy superior a las nacionalizaciones registradas en años anteriores, lo que a

su vez debió mucho a la continuidad del Plan Intensivo de Nacionalidad (PIN) puesto en marcha por el Gobierno en 2013. Así, un año más, España registró un saldo migratorio negativo, persistiendo la tendencia iniciada en 2011. El número de salidas de españoles y extranjeros superó en 102.308 al de llegadas: en términos brutos, se registraron 307.035 entradas migratorias frente a

**EL NÚMERO DE SALIDAS DE ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS SUPERÓ EN 102.308 AL DE LLEGADAS: EN TÉRMINOS BRUTOS, SE REGISTRARON 307.035 ENTRADAS MIGRATORIAS FRENTE A 409.343 SALIDAS**

409.343 salidas. Con respecto al año anterior, la inmigración aumentó en un 9,4%, mientras que la emigración disminuyó en un 23,1%. Ello significa que en 2014 el saldo migratorio negativo se redujo en cerca de un 60% en relación con el año anterior, en el que había alcanzado la cifra de 256.849 personas, lo que supone una clara desaceleración de la tendencia que había presidido el tenor de los flujos migratorios a lo largo de los años de la prolongada crisis económica.

En efecto, como es bien sabido, la emigración ha devenido en los últimos años el fenómeno

dominante en el terreno de la movilidad. En 2014, del total de los que emigraron al extranjero (409.343), 78.785 tenían la nacionalidad española (19,2%), y de ellos 50.249 habían nacido en España; el resto eran extranjeros (330.559). Conviene recordar, en todo caso, que las considerables dificultades a las que se enfrenta la medición de las salidas arroja sombras sobre la exactitud de las cifras, y que los datos recogidos por los países a los que se dirigen los que abandonan España hacen pensar en una probable subestimación de las cifras oficiales, habida cuenta de la limitada propensión de los que emigran a inscribirse en los registros consulares.

## **INMIGRACIÓN Y ECONOMÍA**

Con toda suerte de matices, dos palabras se repiten en los diagnósticos que se hacen del estado de la economía en España: recuperación e incertidumbre. Negar una u otra requiere no pequeñas dosis de ceguera, o un fuerte sesgo ideológico, aunque según la fuente del análisis y sus intereses subyacentes quepa que se acentúe más la recuperación o la incertidumbre. El llamado «escenario de recuperación» se delinea con cifras macroeconómicas que, como el PIB, revelan que la economía española creció en 2014, por primera vez desde 2008, novedad que se mantiene en 2015. En este escenario, el empleo juega también un papel protagonista: en el curso de 2014 creció en más de 430.000 personas, mientras el paro se reducía aún más, en casi 480.000.

Sin embargo, en las celebraciones de la tan esperada reactivación, la incertidumbre hace acto de presencia como un molesto invitado que viene a enfriar el juicio y las perspectivas de la mayoría. Aunque en la actualidad España encabeza las previsiones de crecimiento en el conjunto de las economías vecinas, se desconfiaba de las bases sobre las que reposa la rehabilitación económica, vistas como precarias, y se recela por tanto de la sostenibilidad del modelo. Así, mientras resulta habitual escuchar illusionados mensajes sobre la entidad del crecimiento, se oyen pocos acerca de su calidad. Factores externos, cuando no simplemente fugaces, siguen condicionando ampliamente las previsiones para España, que no logra asegurar el control de su futuro económico. Las necesarias reformas estructurales siguen siendo más visibles sobre el papel que en la realidad, y los efectos de las que sí se han materializado, como la del mercado laboral, resultan muy borrosos. Por otro lado, parece evidente que la recuperación es el desenlace de una batalla que deja un paisaje con vencedores y vencidos, como muestran los datos desoladores que nos alertan del incremento del peor de los binomios posibles, el que combina pobreza con desigualdad.

En este contexto, positivo a la vez que incierto, la elucidación de los efectos del ciclo económico sobre la movilidad migratoria dista de ser sencilla, y cualquier previsión al efecto resulta arriesgada. Ello no obstante, y pese a la aludida incertidumbre estadística, el artículo de Andreu Domingo y Amand Blanes, «Inmigración y emigración en España: estado de la cuestión y perspectivas de futuro», ofrece una más que interesante disección de los datos disponibles. Conforme a su análisis, mientras se mantenían en 2014 algunas claras tendencias observadas ya en 2013, se observaban lo que denominan «nuevas movilidades», una «nueva complejidad de la inmigración y de la emigración» derivada de una dinámica migratoria más madura y una estructura más compleja de la población extranjera residente en España. Así, mientras se confirmaba que la inmigración de nuevos extranjeros y la emigración de retorno se mantenían como las corrientes principales, estaban emergiendo formas cada vez más complejas de movilidad: re-emigración, emigración de arrastre, primera emigración de menores nacionalizados a los países de origen de sus padres o emigración circular.

Por su parte, Josep Oliver analiza la evolución y la situación del mercado laboral español a lo largo del 2014, con especial atención a la población extranjera. En su artículo «La mejoría del empleo inmigrante en España en 2014: ¿cambios estructurales?», haciendo suyo el aludido binomio «recuperación/incertidumbre», afirma al tiempo que pregunta. Por un lado, respecto al crecimiento, documenta la «notable creación de empleo» que registró ese período, lo que rompe al fin «con las muy importantes caídas de los años precedentes». En este positivo contexto, Oliver encuentra además indicios de cambio, igualmente positivos, en la dinámica laboral de los extranjeros: un mayor dinamismo y algunos interesantes signos que podrían servir para constatar «una mayor calidad del empleo». La mejora cualitativa –en sectores, contratos, duración– que, a juicio del autor, se

extendería también al mercado laboral nativo, permitiría incluso arriesgar el diagnóstico de que «el alza del empleo parece tener bases relativamente sólidas». El cuidado análisis desplegado ilustra además los cambios de tendencia que podrían estar teniendo lugar en el ámbito de los trabajadores inmigrantes más jóvenes, fuertemente castigados por la crisis hasta 2013, concluyendo esperanzadoramente que podríamos estar al inicio de una «notable modificación en la dinámica del empleo (joven) inmigrante». Por el otro lado, en cuanto a la incertidumbre, el artículo alerta acerca de lo prematuro que resultaría cualquier juicio prospectivo y aconseja considerar el año 2014 como un «período de transición entre la larga crisis ocupacional previa y lo que parece anticiparse como una nueva fase de crecimiento». Persisten aún muchas dudas sobre el propio proceso de recuperación económica y, por tanto, acerca de la consolidación de tal transición.

A su vez, el contexto de la crisis económica también se desliza en el título del trabajo de Andrés Artal, José Miguel Navarro y Francisco Requena, «Las migraciones interiores en España durante la crisis económica», que centra su atención en la interesante dimensión de las migraciones interiores como «complemento de los flujos (migratorios) exteriores». Su conclusión apunta a que «la crisis ha inducido cambios relevantes en los patrones de migración (exterior e interior) en España» con potenciales efectos sobre «la demografía de los territorios y, como consecuencia, sobre sus capacidades y oportunidades de desarrollo futuro». Los autores constatan, con datos del período 2008-2013, «una movilidad mucho mayor de los residentes extranjeros que la de los propios residentes españoles», describiendo su carácter esencialmente interprovincial. Su análisis subraya que los datos más recientes mostraban un interesante fenómeno de polarización geográfica, en el que «ciertas provincias están captando población del exterior o del interior del país». Por último, un cuidado análisis empírico permite a los autores identificar en el mercado laboral los determinantes de estos patrones de movilidad intraregional, así como caracterizar las diferencias al respecto entre la población española y la extranjera.

## **LA ACCIÓN POLÍTICA, NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA**

En el plano político, 2014 –tercer año del Gobierno de Mariano Rajoy con el apoyo de una holgada mayoría absoluta del Partido Popular– se caracterizó por la emergencia de nuevos partidos políticos, o nuevos al menos en la esfera nacional, que, tras mostrar su fortaleza en las elecciones al Parlamento Europeo de ese año, están suponiendo una profunda remodelación del sistema de partidos ante las varias convocatorias electorales de 2015. En este contexto, y en el terreno de la gestión de la inmigración, el año estuvo marcado por el perfil bajo adoptado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tal como había ocurrido en años precedentes. La presencia pública de las máximas autoridades en la materia

a nivel central siguió siendo escasa, como limitado fue el apoyo presupuestario a los municipios y entidades encargados de gestionar la integración de los inmigrantes a través del Fondo para la Integración. De esto habla el artículo de Xiana Bueno y Rocío Treviño, «Los municipios ante la disminución del Fondo para la Integración: percepciones desde la gestión local», que, a través de un extenso trabajo de campo, pone de manifiesto las consecuencias de este perfil bajo para los entes locales en las tres comunidades autónomas estudiadas (Andalucía, Cataluña y Madrid). Tan solo se sustrajo a este clima de atonía normativa e institucional la adopción de algunas normas, como el Real Decreto 162/2014, que aprobó el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), comentado por José A. Montilla, José L. Rodríguez-Candela, Diego Boza e Ignacio García Vitoria en su artículo titulado «Tribunales y derechos en un contexto de continuidad normativa en España»; o los cambios que afectan al régimen de los polizones contenidos en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de navegación marítima, junto a otras disposiciones normativas de menor importancia. Pero son las dos normas precedentes las que conforman el poco destacable grueso de la actividad normativa del Estado en ese período.

**EL AÑO ESTUVO MARCADO POR EL PERFIL BAJO ADOPTADO POR LA SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN DEL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, TAL COMO HABÍA OCURRIDO EN AÑOS PRECEDENTES**

En lo que se refiere a la actividad administrativa propiamente dicha, en 2014 siguió destacando, como el gran reto de la Administración en esta materia, el Plan Intensivo de Nacionalidad (PIN). Cabe recordar que el PIN es un ambicioso proyecto promovido por el Ministerio de Justicia para desatascar la montaña de expedientes de nacionalidad que se habían ido acumulando, mediante la colaboración en la gestión de dichos trámites de cuerpos ajenos al Registro Civil. Tras no pocos avatares, todo parece indicar que el modelo que se impondrá consistirá en la encomienda de gestión para tales trámites a los registradores de la propiedad, mientras que finalmente los notarios se limitarán a llevar a cabo la tramitación de las juras de la nacionalidad<sup>1</sup>. Descontadas estas excepciones, se echó en falta una política integral en la materia. A la generalizada impresión de atonía contribuyó, asimismo, la ausencia de actividad planificadora por parte de la Administración.

1. N. de Ed.: A este respecto, véase la Ley 19/2015, de 13 de julio, publicada en el *BOE* n.º 167, de 14 de julio de 2015, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil.

En efecto, aun admitiendo el doble argumento político de que el vigente Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI-II, 2011-2014) era una herencia del Gobierno anterior, aprobado muy poco antes de la llegada del Partido Popular al poder, e incluso aceptando que pudiera ser conveniente acompañar los períodos de vigencia de los planes de integración con los mandatos de los sucesivos gobiernos, es difícil sustraerse a la idea de que 2014 fue un año perdido a efectos de la preparación del próximo plan. Es de desear que el Gobierno que salga de las urnas en diciembre de 2015 sitúe entre sus prioridades la rápida adopción de un nuevo plan de integración, pues la alternativa de ir sorteando los problemas sin contar con un instrumento de planificación política y administrativa adolece de escasa ambición política.

## **DOS DEBATES PERSISTENTES: TENSIONES EN LA FRONTERA CON MARRUECOS Y TARJETA SANITARIA**

En materia de migraciones, la agenda política española, esencialmente reactiva, en 2014 estuvo centrada sobre todo en dos cuestiones clave: por un lado, en las crónicas tensiones en las fronteras de Ceuta y Melilla; por el otro, en la retirada de la tarjeta sanitaria a los inmigrantes indocumentados. De la primera se ocupa el trabajo de Ana López Sala, «La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: prácticas de control y debate público». El artículo permite comprender mejor una situación que conocemos sobre todo por las voces que se alzan ante la dureza del trato que, por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, reciben los inmigrantes que intentan cruzar las fronteras españolas, especialmente representado por las mallas antitrepa (las llamadas concertinas) que refuerzan las vallas existentes, y por la polémica que rodea a las devoluciones a Marruecos que durante todo el año se vinieron sucediendo en Melilla. Ambas constituyen medidas cuya legalidad la propia Comisión Europea ha puesto en duda. Estas trágicas situaciones fueron particularmente acuciantes en 2014, año en el que a través de la valla entraron a Melilla unas 2.200 personas, estimándose que se quedaron a las puertas en torno a otras 19.000, según datos de la Delegación del Gobierno de la ciudad autónoma.

Resulta de interés, en este punto, llamar la atención sobre el cambio de perfil que se ha venido produciendo en el conjunto de las personas alojadas en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla, pues mientras la mayor parte de los que intentan saltar las vallas son originarios de países subsaharianos, la mayoría de los alojados en el centro proceden de países en guerra. En coherencia con ello, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en España estimó que en torno al 70% de los extranjeros que llegaron a Melilla en 2014 reunían las condiciones para ser considerados candidatos al estatuto de refugiado, dato que está en consonancia con el fuerte incremento en el número de solicitudes de asilo que

se venía produciendo desde el año 2013, cuando se pasó de las 2.550 solicitudes de 2012 a las 4.480 de ese año, llegando a las 5.610 en 2014, según Eurostat. Ello contribuye a explicar la apertura de sendas oficinas de asilo en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla por parte del Gobierno central en el curso de este último año. No obstante, como recuerda Silvia Morgades en su artículo «La política de asilo en España en el contexto europeo: cambios recientes y perspectivas de desarrollo normativo», en el ámbito normativo persiste una ausencia tan importante como el largamente esperado reglamento de desarrollo de la Ley de Asilo, que debería constituir un instrumento imprescindible de la política de asilo en el actual contexto y que debiera haberse adoptado hace casi tres años.

La otra cuestión que estuvo presente a lo largo de 2014 fue la derivada de la polémica eliminación de la universalidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) que trajo consigo la aprobación del Real Decreto 16/2012, y en concreto la retirada de las tarjetas sanitarias a los inmigrantes indocumentados mayores de 18 años. Algunos partidos políticos y, muy especialmente, entidades sociales y sanitarias de variado carácter no habían dejado de movilizarse a favor de la derogación de la norma y, en muchos casos, de mostrar una resistencia contra la misma en los dos años que siguieron a su promulgación. La estimación que se manejó cifraba en unas 873.000 personas el número de los que se quedaban fuera del sistema de salud público en virtud de tal decreto. Entre las principales consecuencias de esta norma se cuenta, por un lado, el grave riesgo para la salud pública que entraña en relación con la prevención, vigilancia y control de las enfermedades padecidas por los excluidos; por el otro, la acusada disparidad en las prácticas de aplicación seguidas por las diferentes comunidades autónomas. De todo ello se ocupa el artículo de Francisco Javier Moreno «El puzzle de la exclusión sanitaria de los inmigrantes indocumentados en España». Su lectura resulta particularmente oportuna tras el anuncio, en 2015, de que el Gobierno central está buscando fórmulas para restituir el acceso a la sanidad a los que habían sido privados de ella.

Con independencia de cuanto antecede, un año más es de celebrar la persistencia de la paz social y del bajo grado de politización de la cuestión migratoria en España –no obstante la existencia

**EN MATERIA DE MIGRACIONES,  
LA AGENDA POLÍTICA ESPAÑOLA,  
ESENCIALMENTE REACTIVA, EN  
2014 ESTUVO CENTRADA SOBRE  
TODO EN DOS CUESTIONES  
CLAVE: LAS CRÓNICAS  
TENSIONES EN LAS FRONTERAS  
DE CEUTA Y MELILLA Y LA  
RETIRADA DE LA TARJETA  
SANITARIA A LOS INMIGRANTES  
INDOCUMENTADOS**

prolongada de muy elevados niveles de desempleo–, en marcado contraste con el más tenso panorama observable en varios países europeos. Como pusieron de manifiesto los barómetros de opinión pública del Centro de Investigaciones Sociológicas, en 2014 la inmigración apenas fue considerada por los españoles como uno de los principales problemas de la sociedad: menos de dos de cada cien entrevistados la mencionaban cuando se les preguntaba por los tres mayores problemas del país (diciembre de 2014). Tampoco se ha asistido al ascenso de ningún partido o movimiento populista xenófobo semejante, por ejemplo, al UKIP del Reino Unido, al Frente Nacional francés o a los varios que proliferan a lo largo de Europa; ni se han observado síntomas de contagio de la retórica antiinmigración en los partidos mayoritarios, a salvo de alguna disonancia aislada en la esfera local.

## TRIBUNALES Y JURISPRUDENCIA

En términos generales, los tribunales de justicia siguieron contribuyendo en 2014 a la consolidación de una jurisprudencia de corte relativamente garantista en materia de derechos de los extranjeros, si bien, como se apuntaba ya en el Anuario precedente, algunos altos tribunales parecen empezar a dar señales de que su trayectoria en este sentido pudiera estar acercándose a su cénit. Es lo que cabe deducir de los fuertes debates internos registrados respecto de algunas sentencias del Tribunal Constitucional recogidas en este Anuario. No obstante, como ocurre en el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), la creciente restricción al antaño expansivo derecho a la vida familiar se compensó por la emergencia de nuevas líneas interpretativas sobre, por ejemplo, el derecho a un recurso efectivo, tal y como apunta Diego Boza en el artículo encabezado por José A. Montilla y otros coautores. En efecto, la *sentencia STEDH A.C. y otros vs. España* no solo destaca como ejemplo de este cambio de enfoque, sino también por condenar a España por carecer su ordenamiento jurídico de un mecanismo que garantizara el efecto suspensivo automático en el recurso contencioso administrativo contra las denegaciones de solicitudes de protección internacional, siempre que de tal denegación se dedujera la posterior expulsión y, como consecuencia de ello, existiera un riesgo para la vida o la integridad del recurrente. Por otro lado, el hecho de que los casos planteados se hayan movido cada vez más en el terreno de la difícil ponderación entre derechos individuales e intereses generales apunta a la posibilidad de que se esté alcanzando una cierta madurez jurisprudencial en esta materia; madurez jurisprudencial que el artículo de María Asunción Asín «La práctica judicial española ante la diversidad multicultural de las relaciones familiares» intenta reseguir tomando como referencia un ámbito particularmente relevante en términos de diversidad cultural, cual es el constituido por nuevas formas y tradiciones en el ámbito familiar que ponen en jaque a la lectura jurídica más tradicional en la materia.

## LA ESFERA AUTONÓMICA

En el ámbito autonómico, algunos indicios permitían pensar que se empezaba a retomar la actividad normativa y de planificación. Sin embargo, conviene advertir, en primer lugar, que se observaron importantes diferencias y ritmos entre las diferentes comunidades autónomas en este terreno, a los que no fueron ajenas la convocatoria electoral y la renovación de parlamentos y gobiernos autonómicos a mediados de 2014. En segundo lugar, cabe subrayar que, en todo caso, las acciones emprendidas siguieron ofreciendo un perfil inusualmente bajo. Seguramente no extrañará que la mayor actividad en esta materia se registrase en Andalucía y Cataluña. Así, la Generalitat de Cataluña adoptó tres medidas a lo largo de 2014: un «Plan de Ciudadanía y Migraciones Horizonte 2016», adoptado por Acuerdo de Gobierno de 22 de abril de 2014; un «Plan de Protección Internacional», mediante Acuerdo de 28 de enero, y la aprobación de un Reglamento de desarrollo de la Ley de Acogida e Integración mediante Decreto 150/2014 de 18 de noviembre. Por su parte, Andalucía adoptó su «III Plan Integral para la Inmigración Horizonte 2016», aprobado mediante el Decreto 124/2014, de 2 de septiembre. En el País Vasco se trabajó en un «IV Plan de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural 2014-2016», como parte de los compromisos asumidos por el gobierno vasco, sin que, sin embargo, haya constancia de su aprobación. No se tiene noticia de que en otras comunidades autónomas se hayan renovado algunos de los planes de inmigración, ciudadanía o convivencia cultural que habían finalizado dos o tres años atrás.

## CONSIDERACIONES FINALES

A guisa de balance, se puede decir que en 2014 fueron objeto de regulación, en una u otra forma, algunos de los asuntos que en ediciones pasadas de este Anuario se señalaban como pendientes de abordaje. Pero la regulación solo en algunos casos podría calificarse de relativamente satisfactoria, como ocurre con el régimen de los centros de internamiento; en otros, apenas alcanzó a dotar de cobertura legal a ciertas prácticas administrativas o procedimentales que venían llevándose a cabo desde hacía tiempo, como es el caso de las devoluciones en caliente, o incluso de las pruebas para la concesión de la nacionalidad (indicios de integración y conocimiento de lenguas, esencialmente), que merecerían haber sido objeto de un tratamiento más complejo e integral que abordara los problemas de fondo existentes en ambas cuestiones. Otras medidas, como la reforma del Registro Civil, de muy profundo calado, se vieron de nuevo pospuestas, mientras que en lo que respecta concretamente a la tramitación de las solicitudes de nacionalidad, el traspaso de la misma a los cuerpos de notarios o registradores acabó dando lugar a una saga de difícil comprensión. Por último, algunas normas largamente esperadas, como el Reglamento de Asilo, siguieron sin ver la luz, a pesar del alto grado de perentoriedad que reclama el actual contexto.

En suma, 2014 se saldó también como un año en el que empezaría a gestarse la crisis migratoria que se vive actualmente, con el mar Mediterráneo como trágico escenario del naufragio de miles de personas, y en parte de la propia política migratoria europea. Un año en el que, al mismo tiempo, en España –en el marco de rápidos cambios y ajustes sociales, políticos y económicos– la política migratoria continuó perdiendo relevancia, hasta convertirse casi en un asunto de mera gestión administrativa, en un contexto de inacción normativa y parálisis política en materia de integración. Pese a todo, las nuevas formas de inmigración, la emigración de españoles, el retorno de inmigrantes, entre otros, son temas que han despertado el interés de analistas procedentes de distintas disciplinas, de dentro y de fuera de la academia.

De todo ello se ocupa la presente edición del *Anuario de la Inmigración en España*, con el ánimo de ofrecer una selección de trabajos que contribuyan a un mejor conocimiento del pasado más reciente de la realidad migratoria española.







**Laura Thompson**

Directora General Adjunta, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

# MIGRACIÓN EN EUROPA: TENDENCIAS ACTUALES Y RETOS EMERGENTES

La autora desea agradecer a Frank Laczko y Marzia Rango por su apoyo en la investigación y redacción del artículo.

1. Introducción
2. Modificar las percepciones de la opinión pública sobre la migración
3. Atraer y retener a trabajadores migrantes
4. Asistencia y protección a los migrantes vulnerables
5. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

Europa, políticas migratorias, protección, gobernanza, cooperación, comunicación

### **KEY WORDS**

Europe, immigration policies, protection, governance, cooperation, communication

### **RESUMEN**

Europa es una de las regiones con mayor índice migratorio del mundo y donde, en los ámbitos político y social, se debate con más fuerza e interés sobre la migración. Este artículo repasa los flujos y tendencias en la movilidad internacional con un enfoque en el espacio europeo. Se ofrecen fórmulas para conducir el debate sobre las políticas migratorias, de manera que prevalezcan los hechos sobre mitos y leyendas: I) comunicar de manera más eficaz en materia migratoria; II) mejorar las políticas destinadas a atraer y retener a trabajadores migrantes y permitir un aprovechamiento óptimo de sus competencias; y III) reforzar las medidas destinadas a prestar asistencia y proteger a los migrantes vulnerables. Una gestión eficaz de la migración siempre debe basarse en torno a las siguientes cuatro palabras: protección, gobernanza, cooperación y comunicación.

### **ABSTRACT**

Europe is one of the regions with highest migration rates in the world and where, both in the political and social spheres, there is very a strong interest and debate surrounding migration issues. This article analyses the flows and trends of international mobility with a focus on the European space. It proposes formulas to steer the debate on migration policies so that facts prevail over myths and legends: I) communicate more effectively on migration issues; II) improve policies to attract and retain migrant workers and enable optimal use of their skills; and III) strengthen measures to assist and protect vulnerable migrants. The efficient management of migration should always be based around the following four words: protection, governance, cooperation and communication.

## 1. INTRODUCCIÓN

Vivimos una época caracterizada por una movilidad sin precedentes. En términos absolutos, nunca antes en la historia de la humanidad se había producido un movimiento de personas como el actual. Aproximadamente una de cada siete personas del planeta es un migrante, incluidos unos 232 millones de migrantes internacionales y 740 millones de migrantes internos. Y sabemos que es previsible que esta tendencia se mantenga. Se calcula que, en el horizonte 2040, habrá 400 millones de migrantes internacionales<sup>1</sup>. Por consiguiente, hay una necesidad imperativa de asegurar una gestión humana y responsable de la migración.

Europa es una de las regiones del mundo más afectadas por las migraciones. Aproximadamente una cuarta parte de los migrantes internacionales viven en Europa<sup>2</sup>. Algo más de una de cada diez personas de la Unión Europea son migrantes. Teniendo en cuenta la magnitud de la migración en Europa, es esencial promover un debate racional que se base en evidencias sobre el mejor modo de reforzar los beneficios y reducir los riesgos asociados con una mayor movilidad humana. Sin embargo, actualmente, el debate sobre la migración no adopta este enfoque. La migración se percibe, con demasiada frecuencia, como un fenómeno exclusivamente negativo, a pesar de que disponemos de importantes pruebas que contradicen esta visión.

Muchos estudios demuestran que la migración puede aportar beneficios significativos a la sociedad de acogida, a los migrantes y a sus países de origen (OIM, 2005). La migración brinda nuevas oportunidades, aumenta las rentas y el nivel de vida e impulsa el desarrollo. A pesar de ello, la discriminación, la xenofobia, la exclusión y las violaciones de los derechos humanos de los migrantes están aumentando de manera preocupante. Los medios de comunicación transmiten con frecuencia la impresión de que la migración está fuera de control y es un fenómeno que debe temerse. De ahí que no resulte sorprendente que muchas encuestas de opinión pongan de manifiesto que la migración es motivo de preocupación para la opinión pública en Europa. En este contexto, resulta difícil abrir un debate basado en la evidencia sobre qué tipo de políticas migratorias son necesarias para gestionar más eficazmente la migración en Europa.

En este artículo, me gustaría sugerir algunos elementos para situar el debate sobre política migratoria en un nuevo contexto, de manera que podamos plantear una discusión sobre la migración basada en hechos y no en mitos. Partiendo de la base de un análisis sobre las

---

1. Cifras de ONU DAES, revisión 2013.

2. Estimaciones basadas en los datos de ONU DAES correspondientes a los 28 estados miembros de la UE.

tendencias y los estudios más recientes en materia de migración, este artículo destaca tres importantes retos que deben abordarse en términos de política:

- Comunicar de manera más eficaz en materia de migración.
- Mejorar las políticas destinadas a atraer y retener a trabajadores migrantes y permitir un aprovechamiento óptimo de sus competencias.
- Reforzar las medidas destinadas a prestar asistencia y proteger a los migrantes vulnerables.

## **2. MODIFICAR LAS PERCEPCIONES DE LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA MIGRACIÓN**

En el ámbito político, uno de los principales retos en Europa consiste en entender mejor las percepciones de la opinión pública sobre la migración, dejar de utilizar a los migrantes como chivos expiatorios y centrarse, por una parte, en desarrollar políticas para mitigar las preocupaciones creíbles de la opinión pública en relación con la cohesión social y la inclusión, y por otra, en adecuar la provisión de servicios públicos a una población caracterizada por la diversidad. Todo ello contribuiría a hacer frente a la falta de confianza respecto de la capacidad de algunas autoridades en la gestión de la migración de manera eficaz. Los responsables políticos siguen teniendo dificultades para comunicar de manera eficaz acerca de las migraciones, un ámbito repleto de percepciones erróneas y estereotipos. Las encuestas, por ejemplo, revelan con frecuencia que la opinión pública sobrestima la magnitud de la migración en Europa y cree que es mucho mayor de lo que en realidad es (OIM, 2011).

También debemos tener presente que la forma en la que se hacen las preguntas sobre las migraciones en las encuestas de opinión puede inducir a engaño. Algunos estudios han demostrado que la opinión pública puede tener un entendimiento bastante limitado sobre quién es migrante a la hora de contestar encuestas de opinión. Por ejemplo, algunas investigaciones sugieren que a menudo los encuestados piensan que un migrante es un solicitante de asilo, cuando solo una minoría de los migrantes entran dentro de esta categoría (UK Migration Observatory, 2012).

También existe una percepción equivocada de que los flujos migratorios están dominados por personas que huyen de la desesperanza y la pobreza, y vienen a «robar puestos de trabajo» en una región con un alto nivel de desempleo. La geografía general de la migración internacional ha evolucionado en las últimas décadas y, al contrario de lo que suele percibirse, la migración no solo se produce desde los países más pobres hacia los países más ricos. El *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013* de la OIM documenta el crecimiento de las migraciones de «Norte» a «Sur» (Figura 1). De hecho, la movilidad Sur-Sur superó a la migración Sur-Norte

en términos absolutos, ya que 82,3 millones de personas nacidas en países en desarrollo, es decir el 36% de los migrantes en todo el mundo, residían en países en desarrollo en 2013<sup>3</sup> (Figura 1).

En 2013, Europa acogió a 55,8 millones de los 232 millones de migrantes internacionales (incluidos ciudadanos de la UE y de fuera de la UE), aproximadamente el 11% de la población de la UE (504,6 millones a finales de 2012; Eurostat)<sup>4</sup>. Esta cifra representa un aumento del 66% en relación

**EN 2013 EUROPA ACOGIÓ A 55,8 MILLONES DE LOS 232 MILLONES DE MIGRANTES INTERNACIONALES (INCLUIDOS CIUDADANOS DE LA UE Y DE FUERA DE LA UE), APROXIMADAMENTE EL 11% DE LA POBLACIÓN DE LA UE**

con los 33,6 millones registrados en 1990. Los ciudadanos de fuera de la UE representan aproximadamente el 4% de la población de la UE, entre 20,2 millones de personas en 2012 y 20,4 millones en 2013, una proporción que se mantiene constante en el período comprendido entre 2009 y 2012, y el 6% de la población total en edad de trabajar en la UE, una contribución significativa a la economía de la UE (ibídem).

**FIGURA 1. Distribución de los migrantes internacionales por grupo de origen y destino (2013)**

DIRECCIÓN	NÚMERO	% DEL NÚMERO TOTAL DE MIGRANTES
Sur - Sur	82,3 millones	36%
Sur - Norte	81,9 millones	35%
Norte - Norte	53,7 millones	23%
Norte - Sur	13,7 millones	6%

Fuente: ONU DAES.

Si bien, actualmente, hay muchas ideas equivocadas sobre la migración, es importante recordar que las actitudes de la opinión pública en relación con las migraciones evolucionan. Algunos estudios demuestran que las actitudes de la opinión pública pueden cambiar con el tiempo y pueden variar considerablemente de un país a otro (OIM, 2011). En algunos países europeos, las actitudes hacia la migración son más positivas que en otros (Suecia y Alemania, por ejemplo) y estos resultados no están solo relacionados con la magnitud de la migración en el país en cuestión.

3. Las cifras varían en función de la definición de Norte y Sur que se emplee. Ver OIM, 2013.

4. Véase la nota 2.

Significa que las actitudes negativas no están necesariamente vinculadas al hecho de que un país pueda tener un mayor número de migrantes. Es necesario investigar más para entender mejor por qué la opinión pública varía de un país a otro y a lo largo del tiempo. Necesitamos asimismo encuestas que se centren específicamente en explorar por qué la opinión pública puede desconfiar de la capacidad de un Gobierno a la hora de gestionar la migración. La mayoría de las encuestas existentes tienden a hacer preguntas de carácter más general, en lugar de plantear preguntas específicas sobre las políticas migratorias del Gobierno. Pero, sobre todo, necesitamos un mensaje más directo y basado en la evidencia por parte de políticos y medios de comunicación sobre las realidades de la migración y las contribuciones de los migrantes a nuestras economías y sociedades.

### **3. ATRAERY RETENER A TRABAJADORES MIGRANTES**

Los medios de comunicación sugieren a menudo que Europa está atrayendo a demasiados migrantes. La realidad es que Europa necesita atraer a más migrantes con diversos niveles de competencias a fin de hacer frente a retos demográficos y a la carencia de mano de obra y competencias en áreas específicas de la economía. En efecto, la UE se enfrenta a una mayor competencia por parte de otras regiones y economías importantes a la hora de atraer y retener la mano de obra y las competencias necesarias para asegurar su crecimiento económico y su competitividad.

Mientras que la migración neta ha aumentado en cerca de la mitad de los países de la UE, en muchos otros países se ha producido un aumento significativo de los flujos de emigración. En 2013, de los 27 estados miembros de la UE, 14 registraban una inmigración neta positiva (la diferencia entre el número de inmigrantes y de emigrantes). Sin embargo, en los países más afectados por la crisis económica (en concreto, Irlanda, Grecia, España y Portugal, aunque también Chipre, Polonia, la República Checa, los estados Bálticos y los nuevos estados miembros, como Bulgaria y Rumanía), los flujos de emigración fueron superiores a los flujos de inmigración, dando lugar a una migración neta negativa (Eurostat).

Las recientes tendencias de movilidad confirman la heterogeneidad de los patrones de migración dentro de la UE: por una parte, se observan caídas drásticas de los flujos de inmigración entre 2008 y 2012 hacia países como Portugal y Eslovenia (-51% en ambos países), España (-49%), Irlanda e Italia (-34%) así como el Reino Unido (-16%); por otra parte, los flujos de inmigración aumentaron en el mismo período en Alemania (+71%), Austria (+24%), Malta (+18%) y Luxemburgo (+15%). Lituania, Rumanía y Polonia también registraron un aumento del número de

inmigrantes (+113%, +20% y +15%, respectivamente), debido en parte al retorno de ciudadanos de dichos países desde el extranjero. La migración de retorno fue especialmente significativa en Rumanía, Lituania, Letonia, Portugal, Polonia y Estonia, donde más de la mitad del total de los inmigrantes eran ciudadanos de esos países.

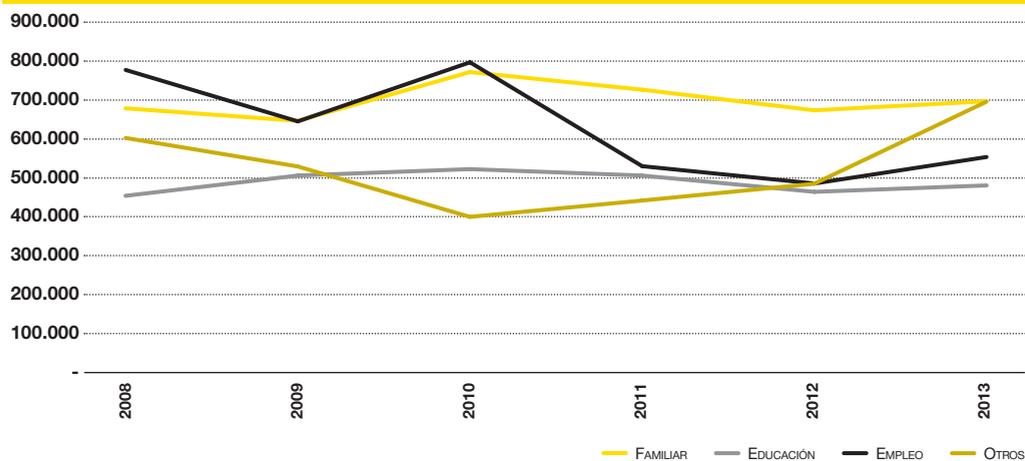
La migración debe desempeñar un papel no solo para compensar los desequilibrios demográficos en la UE, sino también para mitigar los desequilibrios actuales y futuros del mercado laboral en términos de mano de obra y competencias a todos los niveles, y para apoyar un crecimiento económico integrador en Europa. Entre el año 2000 y el año 2010, los inmigrantes representaban el 70% del aumento de la mano de obra en Europa; en ese mismo período, la proporción de personas extranjeras y nacionales con un alto nivel educativo en la población activa aumentó un 50% (OCDE, 2014).

Otra función importante que desempeña la migración en la UE es el impulso a la investigación, la innovación y el progreso económico, estimulando así el crecimiento económico. Diversos estudios empíricos ponen de manifiesto el impacto positivo en el gasto en investigación y desarrollo que tiene el hecho de contar con una población migrante diversa (Niebuhr, 2010). Se ha demostrado que la presencia de migrantes altamente cualificados aumenta el nivel de registro de patentes en todas las regiones de la UE, un indicador común de actividad innovadora, y las solicitudes de patentes aumentaron en regiones donde la población migrante es más diversa, confirmando una vez más que la diversidad es un motor de innovación (Özden *et al.*, 2012). Los migrantes altamente cualificados también contribuyen a la creación de conocimiento a través de la investigación, como revela el aumento de citas de investigadores (Bosetti *et al.*, 2012), al tiempo que la presencia de investigadores móviles a escala internacional aumenta la calidad y el alcance de las redes de investigación en el conjunto de Europa, así como en otras regiones (Scellato *et al.*, 2012). Los efectos secundarios de la migración con un alto nivel de cualificación en la UE son probablemente mucho mayores de lo que cabe estimar, en particular a largo plazo.

Los datos de Eurostat sobre el número de permisos de residencia otorgados a ciudadanos de fuera de la UE (denominados de terceros países) por motivos de empleo muestran que en 2013 dichos permisos registran una tendencia a la baja desde 2008, y se redujeron especialmente desde 2010, sobre todo en países del Sur de la UE (Figura 2). Analizando más en detalle la migración laboral en la UE, se observa que la contratación de ciudadanos de terceros países en la UE es en realidad muy limitada: se sitúa aproximadamente en el 5% del total de la migración en Europa Occidental y del Norte, y en el 10% en el Sur de Europa. Como máximo, un 13% de

los migrantes por motivos laborales con los niveles educativos más elevados en la UE llegaron con una oferta de empleo (OCDE, 2014). Esta proporción tan reducida indica que, incluso para las personas con un alto nivel de cualificación, las vías de entrada a través de oportunidades de empleo en la UE son muy limitadas. Esta circunstancia sitúa a Europa en desventaja a la hora de atraer las competencias especializadas que necesita para asegurar su productividad y su competitividad a nivel mundial, especialmente teniendo en cuenta la mayor competencia que representan economías en desarrollo y emergentes como China, un destino cada vez más importante para migrantes de todo el mundo. En efecto, China ya ha establecido incentivos para atraer a migrantes cualificados, y otros países en desarrollo están esforzándose por hacer lo mismo, atraer migrantes cualificados (y no cualificados).

**FIGURA 2. Primeros permisos de residencia emitidos por los 28 estados miembros de la UE en función del motivo, (2008-2013) (miles)**



Fuente: Eurostat.

Al contrario de lo que suele percibirse, en la UE persiste la demanda de migrantes económicos para realizar trabajos con un nivel de cualificación medio (y bajo). La última década se caracteriza en Europa por una polarización ocupacional continua. Como acredita el CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training), en 1998-2008, la demanda creció en los extremos superior e inferior de la distribución de competencias ocupacionales. El número de trabajadores en ocupaciones básicas contribuyó en un 20% al crecimiento total del empleo en 2000-2008, con un ritmo de crecimiento del 22% frente a un promedio del 10% (CEDEFOP, 2011). La demanda de ocupaciones menos cualificadas se mantuvo durante la recesión, y aumentó en el primer trimestre de 2011 en relación con el mismo período del año anterior. Las ocupaciones menos

cualificadas constituyen la mayor proporción de empleos en el mercado de trabajo en Europa (OIM LINET, 2012).

Al preverse un aumento del nivel educativo que alcanzan los ciudadanos de la UE, probablemente los puestos de trabajo menos cualificados serán cada vez menos atractivos para los ciudadanos de la UE, de manera que los trabajadores extranjeros menos cualificados serán necesarios para colmar esas brechas laborales estructurales, especialmente en los sectores de servicios, agricultura y construcción, donde se prevé que se produzca el mayor número de vacantes en el horizonte 2020. Asimismo, al aceptar empleos que los trabajadores nacionales son reticentes a cubrir, los ciudadanos de terceros países generan un mayor margen para que los ciudadanos del país asuman empleos de mayor remuneración con un nivel de competencias superior, contribuyendo al funcionamiento de la economía de la UE (Fargues, 2014). Se prevé que el mayor nivel educativo y participación en la población activa de mujeres dé lugar a un aumento de la demanda de mano de obra en las denominadas «actividades de sustitución de producción doméstica» que incluyen, entre otras, limpieza, cuidado de menores, preparación de comidas y atención a personas mayores (OCDE, 2008).

Hasta la fecha, se ha debatido poco el impacto económico del aumento de la emigración procedente de Europa. La reciente Comunicación de la CE «Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración» (COM, 2013: 292) se centra principalmente en el modo en el que la UE puede contribuir más a maximizar los beneficios de la inmigración para el desarrollo, ignorando en gran medida las implicaciones del aumento de la emigración de Europa. Como se ha señalado anteriormente, la emigración a países no miembros de la UE ha aumentado desde el inicio de la crisis, según datos de Eurostat, en particular en 2012 (+3,5% en relación con el año anterior), cuando casi 1,3 millones de personas emigraron a países no miembros de la UE. El nivel de inmigración ese mismo año fue de 1,69 millones de personas, de manera que la migración neta en la UE todavía era positiva. Los mayores flujos de emigración se registraron en España (271.000 personas, el 21% del total de la emigración a países no miembros de la UE), el Reino Unido (207.000, 16%), Francia (193.000, 15%), Alemania (126.000, 10%), Polonia (86.000, 7%), Grecia (62.000, 5%), Italia (52.000, 4%) e Irlanda (41.000, 3%). Dichos flujos guardan relación con el tamaño de los países de origen y se deben en parte a la migración de retorno a países no miembros de la UE. La mayoría de los emigrantes procedentes de España, por ejemplo, eran migrantes que retornaban a sus países: el 61% retornó a países no miembros de la UE, principalmente en América Latina (Laczko y Brian, 2013). Pero también se ha producido un aumento significativo de la emigración de ciudadanos españoles a Argentina o Brasil. En el caso de Brasil, por primera vez desde 1960, entre 2000 y 2010 se ha registrado un aumento de la inmigración procedente de países como España, Italia y Portugal (OIM, 2012).

Entre 2007 y 2011, el número de ciudadanos españoles que emigraron a Chile, México, Venezuela y Brasil aumentó respectivamente en un 144%, un 129%, un 114% y un 227% (Stargardter y Day, 2012, en: Laczko y Brian, 2013). En 2009, casi 24.000 ciudadanos portugueses se trasladaron a Angola, país que registra un fuerte crecimiento, y, en 2012, 9.224 ciudadanos portugueses se registraron en Mozambique, un aumento del 50% desde 2008 (Laczko y Brian, 2013). Entre los países no miembros de la UE, Australia, Estados Unidos, China, Marruecos, Ecuador, la India, Brasil, Canadá, Bolivia y Suiza fueron los 10 primeros destinos en 2012 (Eurostat). El impacto de la emigración procedente de Europa en la economía de la UE en su conjunto, y en la economía de los países donde los flujos de emigración han aumentado a partir del inicio de la crisis, merece un análisis más profundo. Si bien, por una parte, los mayores ritmos de emigración suponen un aumento de las remesas que llegan a Europa, la emigración también supone una pérdida potencial de jóvenes cualificados en la UE, una reducción de la base tributaria de los países europeos, y tiene un impacto en las ratios demográficas de la UE. Un reciente estudio de Docquier *et al.* (2014) demuestra que la emigración procedente de países de la OCDE en el período 1990-2000 generó una caída de los salarios de entre el 3% y el 6% en el caso de los trabajadores menos cualificados en los países de origen.

**LA CONTRATACIÓN DE CIUDADANOS DE TERCEROS PAÍSES EN LA UE ES EN REALIDAD MUY LIMITADA: SE SITÚA APROXIMADAMENTE EN EL 5% DEL TOTAL DE LA MIGRACIÓN EN EUROPA OCCIDENTAL Y DEL NORTE, Y EN EL 10% EN EL SUR DE EUROPA**

Al mismo tiempo, actualmente Europa no está aprovechando al máximo el talento y las competencias de los migrantes, que tienen más probabilidades de estar desempleados y que, a menudo, no pueden utilizar sus conocimientos porque sus cualificaciones no están reconocidas. Los ciudadanos de terceros países tienen más probabilidades de estar desempleados que los ciudadanos del país (OIM, 2010). En 2011, la tasa de desempleo de ciudadanos extranjeros en la UE era superior a la del total de la población (el 16% frente al 9% en el grupo de edad de 20 a 64 años). La diferencia en las tasas de empleo entre ciudadanos del país e inmigrantes se vio agravada por la crisis económica, ya que los inmigrantes son los primeros despedidos en tiempos de dificultades económicas: en España, el 30,2% de los inmigrantes estaban en paro a mediados de 2010, frente al 18,1% de los españoles, un aumento del 12,4% y del 7,9% respectivamente desde finales de 2007 (OIM, 2011). La situación era similar en Alemania. Entre 2009 y 2011, la tasa de empleo entre los ciudadanos extranjeros de 20 a 64 años cayó en Hungría,

Grecia y Dinamarca entre un 7% y un 8%, y de manera menos significativa en países como Suecia, Portugal, los Países Bajos, Italia y España. Las mujeres inmigrantes se encuentran en una situación particularmente desfavorecida en el mercado de trabajo, ya que, en países como Suecia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Alemania y los Países Bajos, sus tasas de empleo eran inferiores a las de las ciudadanas del país en cuestión (Eurostat).

Las competencias de los migrantes están, en gran medida, infrautilizadas (un fenómeno que se suele denominar «descualificación» o «pérdida de cerebros»), lo que significa que migrantes con altos niveles educativos y altas cualificaciones profesionales aceptan empleos en los que sus competencias no son necesarias, bien por no dominar la lengua, o debido a las dudas de los empleadores respecto de las cualificaciones obtenidas en el extranjero<sup>5</sup>. Estas desventajas específicas de los migrantes en los mercados de trabajo de los países de acogida constituyen retos importantes que debe abordar la UE, para que la economía de la Unión se beneficie de las competencias y la mano de obra migrante. La necesidad de impulsar el atractivo de la UE como destino para trabajadores con altas cualificaciones queda patente en la preferencia de los trabajadores asiáticos con un alto nivel de cualificación por emigrar a Estados Unidos y Canadá. De manera global, los 27 países de la UE atrajeron a menos migrantes asiáticos que Estados Unidos y Canadá juntos en 2010, con un flujo de entrada de 358.782 a la UE, frente a 378.760 a Estados Unidos y Canadá. Además, el 46% y el 44% respectivamente de dichos migrantes a Estados Unidos y Canadá tenían un nivel de cualificaciones elevado, frente al 21% en el caso de la UE (Platonova y Urso, 2013).

El atractivo de un destino en particular depende de diversos factores. Se ha destacado el reconocimiento de las cualificaciones, así como la formación lingüística a la hora de facilitar la integración en el mercado de trabajo. Otros factores incluyen la portabilidad de derechos sociales y las oportunidades de desarrollo de carrera y creatividad. La capacidad para establecerse a largo plazo y poder trasladar a la familia son también factores de atracción. Realizar esfuerzos en este sentido promovería la igualdad entre trabajadores de la UE y de fuera de la UE mediante políticas prácticas destinadas a facilitar la comparación de cualificaciones y acreditaciones entre todos los países, lo que permitiría una mejor correspondencia entre oferta y demanda de mano de obra, y a ofrecer formación lingüística y asistencia a ciudadanos de terceros países.

De manera más general, Europa deberá facilitar la movilidad de la migración laboral, atrayendo a trabajadores migrantes con altos niveles de cualificación y a los de cualificación más baja,

---

5. Véase la Encuesta internacional sobre competencias de los adultos de la OCDE, PIAAC, 2014.

abriendo más oportunidades para que los migrantes laborales vengan y permanezcan en la UE, y permitiendo que lo hagan de manera segura mediante la promoción de procedimientos de contratación justos y éticos, minimizando así el riesgo que plantea la migración laboral irregular. En ausencia de dichas vías de migración laboral regular y ante la persistente demanda de mano de obra no cualificada, los migrantes siguen ocupando esos puestos en el mercado informal, aceptando condiciones de trabajo injustas, salarios bajos y careciendo de acceso a los mecanismos de protección nacionales y a la legislación laboral, lo que, a su vez, ejerce una presión a la baja sobre los salarios de los ciudadanos del país en los sectores de menor cualificación.

La migración laboral es y seguirá siendo vital para Europa y para la sostenibilidad de los sistemas de protección social europeos. De acuerdo con las actuales tendencias demográficas en la UE, la tasa de dependencia de personas mayores aumentará significativamente en las próximas décadas. En 2012, había cuatro personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años, en el horizonte 2060, se prevé que esta proporción caiga hasta 2:1. Es probable que el crecimiento de la población solo sea posible gracias a la entrada sostenida en Europa de ciudadanos de terceros países, ya que, en promedio, los inmigrantes que llegan a la UE son más jóvenes que la población residente en el país de destino, siendo la edad media de entre 26 años (en el Reino Unido) y 40 años (en Bulgaria), frente a 42 como promedio para el conjunto de la UE. Sin migración, la población de la UE podría reducirse de los 504 millones actuales hasta los 430 millones en el horizonte 2060. Algunos países, como Alemania e Italia, podrían perder más de 1,5 millones de personas en edad de trabajar en el horizonte 2020 (Fargues, 2014).

Si bien la inmigración representa una oportunidad en términos de mano de obra, competencias, conocimiento y nuevas ideas, constituye también un reto en términos de cohesión social y crecimiento inclusivo, en particular teniendo en cuenta que el concepto de identidad nacional es relativamente más fuerte en los países europeos que en otros importantes destinos de migración configurados por siglos de inmigración, como ocurre en Canadá, Australia y en los Estados Unidos. Estos retos requieren mejorar la gestión de la inmigración mediante la definición de valores comunes a los cuales deberían adaptarse tanto los inmigrantes como la población nacional, tal como se sugiere en los Principios Básicos Comunes de la Política de Integración de la UE. Sería esencial un cambio en las estructuras políticas, económicas y sociales no solo para la inclusión de los inmigrantes, sino también de los grupos de personas en riesgo de marginación y exclusión, independientemente de su origen nacional, ya se trate de jóvenes con dificultades para encontrar un empleo u otros colectivos vulnerables.

#### 4. ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES VULNERABLES

El importante aumento de la «migración de crisis» en 2014 representa uno de los mayores retos en materia política para Europa (Martin *et al.*, 2014). Existe un número creciente de migrantes vulnerables que necesitan asistencia. Los solicitantes de asilo, las víctimas de trata, los migrantes objeto de tráfico ilícito y abandonados, los menores no acompañados pueden no entrar todos dentro de los marcos legales internacionales de protección existentes, pero son, no obstante, personas vulnerables que necesitan una asistencia individualizada y especial (OIM, 2013).

En 2013, la UE registró un importante aumento de solicitudes de asilo, con aproximadamente 500.000 solicitudes, lo que representa un aumento del 32% en relación con el año anterior (ACNUR, 2013). En el segundo trimestre de 2014, se presentaron un 22% más de solicitudes que en el segundo trimestre de 2013 (Eurostat). Los solicitantes de asilo en países europeos procedían principalmente de Siria, la Federación Rusa, Serbia y Kosovo, Afganistán, Pakistán, Somalia, Eritrea e Irak, y la mayoría de las solicitudes se presentaron en Alemania, Francia, Suecia, el Reino Unido e Italia. Los sirios representaron casi el 10% de los solicitantes de asilo en la UE en 2013 (53.800), registrándose 33.000 peticiones, repartidas entre Suecia (16.300), Alemania (11.900) y Bulgaria (4.500). Alemania registró el mayor aumento de solicitudes de asilo en el segundo trimestre de 2014, en relación con el mismo período del año anterior –aproximadamente un 50% del aumento total del número de solicitudes en la UE-28 en el mismo período–, recibiendo también Suecia, Italia y los Países Bajos un número significativamente mayor de solicitudes de asilo. Italia fue, de hecho, el país con el mayor aumento relativo, un incremento drástico del 150%. Suecia fue el país que recibió a más solicitantes de asilo en relación con el tamaño de su población en el segundo trimestre de 2014 (1.960 solicitudes por millón de habitantes; ACNUR, 2014).

Los retos específicos se deben no solo al importante aumento de solicitudes de asilo, sino también al perfil de los migrantes: más de la mitad de los solicitantes de asilo en la UE-28 en el segundo trimestre de 2014 tenían entre 18 y 34 años, y aproximadamente el 23% tenían 18 años o menos. El conflicto sirio desplazó a casi 2,2 millones de personas a finales de 2013, la mayoría a países vecinos, como Jordania, el Líbano y Turquía. El conflicto en Irak también ha dado lugar a un aumento de los flujos de migrantes que buscan refugio en Europa, mientras que los flujos procedentes de África subsahariana persisten debido a situaciones de conflicto prolongadas y crisis en estados frágiles como la República Centroafricana –donde se produjo un nuevo desplazamiento de casi 900.000 personas en 2013–, Sudán del Sur, Eritrea y la República Democrática del Congo (ACNUR, 2014). En total, los refugiados y las personas en situaciones similares en el conjunto de Europa eran casi

1,8 millones a finales de 2013, frente a 806.000 en el continente americano (una tercera parte en los Estados Unidos) y cifras superiores en Oriente Medio y el Norte de África (2,6 millones), Asia y la región del Pacífico (3,5 millones) y otras regiones africanas (3 millones), en particular en África Oriental y en el Cuerno de África, aunque también en África Central y en la región de los Grandes Lagos. El desplazamiento es un fenómeno global y, si bien las cifras en la UE son significativas y están aumentando rápidamente, planteando retos reales, es importante situar las cifras en perspectiva, observando que la mayoría de los desplazamientos se producen realmente en regiones del mundo que deben enfrentarse ya a retos de desarrollo, económicos y sociales más amplios.

En ausencia de vías de entrada a la UE seguras y legales, y como respuesta a controles fronterizos más estrictos en los países de acogida, a menudo combinado con la criminalización de la migración irregular, muchos migrantes arriesgan sus vidas en el intento por llegar a destinos más seguros, pagando sumas sustanciales de dinero para cruzar el Mediterráneo en embarcaciones no dignas de ese nombre, o emprendiendo peligrosos viajes por tierra, alimentando el negocio y las redes de trata de personas. Sin embargo, la mayoría de los migrantes entran a la UE a través de canales regulares, exceden el período de permiso de estancia y pasan a una situación irregular como consecuencia de ello. Resulta difícil evaluar la amplitud de la migración irregular en Europa (como en otros lugares) habida cuenta de la naturaleza clandestina de este tipo de migración y las diferencias entre países de la UE en términos de definiciones y de esfuerzos por recoger estos datos. Las estimaciones de la OCDE sugieren que, aproximadamente, 500.000 personas entran en la UE de manera irregular cada año (PICUM, 2013). El proyecto Clandestino financiado por la Comisión Europea calcula que el número de migrantes indocumentados en la UE era de entre 1,9 y 3,8 millones en 2008, o el 7-13% de la población extranjera<sup>6</sup>. Las estimaciones eran especialmente elevadas en el caso de los principales países receptores de migrantes en la UE en términos absolutos, en concreto el Reino Unido (entre 417.000 y 863.000 migrantes indocumentados estimados en 2008), Italia (279.000-461.000), Alemania (196.000-457.000) y España (280.000-354.000).

El alcance del fenómeno de la migración irregular también puede calibrarse a la vista del número de ciudadanos de terceros países cuya «presencia ilegal detectan» las autoridades de los estados miembros, recogido por Eurostat sobre la base de los datos de los estados miembros<sup>7</sup>, si bien es probable que dichas estadísticas subestimen el alcance de la migración irregular en la UE. En 2013, se detectó la presencia irregular de 428.840 ciudadanos de terceros

---

6. Véase <http://irregular-migration.net/>, consultado por última vez el 29 de octubre de 2014.

7. Incluye a personas que han entrado ilegalmente con documentación falsa o eludiendo los controles de migración, y personas que han entrado legalmente, pero han permanecido en los países de manera ilegal, al haber superado el permiso de estancia o haber sido empleados sin autorización (Eurostat).

países en el conjunto de la UE. Aunque la cifra es inferior a la de 2008, la migración irregular es significativa y pone de manifiesto el contraste entre el deseo de permanecer en Europa y la falta de oportunidades para hacerlo. En 2013, más de 30.000 migrantes detenidos procedían de Siria (el 7,5% del total, y su número se ha multiplicado por ocho desde 2008, en particular en 2012-2013), lo que revela hasta qué punto se pierden dichas oportunidades a menudo incluso en el caso de quienes, en principio, entrarían dentro del marco internacional de protección de refugiados. La ausencia de datos fiables y comparables sobre migración indocumentada en la

**EN 2013, LA UE REGISTRÓ UN IMPORTANTE AUMENTO DE SOLICITUDES DE ASILO, CON APROXIMADAMENTE 500.000 SOLICITUDES, LO QUE REPRESENTA UN AUMENTO DEL 32% EN RELACIÓN CON EL AÑO ANTERIOR**

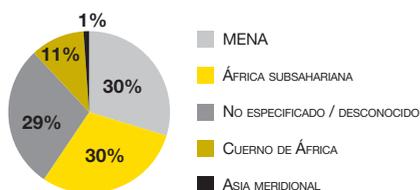
UE genera grandes dificultades no solo para los esfuerzos a la hora de materializar una de las prioridades del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de la UE, a saber, prevenir mejor y reducir la migración irregular, sino también para evaluar las condiciones de vida y la situación en términos de derechos humanos de las personas que son especialmente vulnerables al abuso y la explotación y que, en ocasiones, carecen de acceso básico a servicios sociales debido a su condición irregular.

Las detecciones en las fronteras exteriores de la UE –un indicador de la migración irregular a Europa que también resulta útil– aumentaron un 48% entre 2012 y 2013, según Frontex (2014). Más del 50% de los migrantes detenidos en la frontera exterior de la UE eran sirios (una cuarta parte de las detenciones totales), eritreos, afganos y albanos, huyendo la mayoría de estados frágiles y fallidos. Los migrantes siguieron emprendiendo viajes traicioneros a través del Mediterráneo desde Libia y Egipto, y se prevé que el cruce irregular de fronteras para entrar en la UE aumente en un futuro próximo debido a situaciones de crisis prolongadas, en particular en Oriente Medio y algunos países africanos (ibídem). Cada vez más migrantes necesitarán inevitablemente la protección y la asistencia de la UE.

La migración irregular es a menudo extremadamente peligrosa para los migrantes y puede dar lugar a abuso, explotación, violencia y pérdida de la vida, según el reciente informe de la OIM *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost During Migration* (OIM, 2014). 2014 ha sido el año más mortífero para los migrantes desde 2000 (año con estimaciones disponibles). Se cree que hasta 3.072 migrantes han perdido la vida en el Mediterráneo en los nueve primeros meses de 2014, frente a una estimación de 700 en 2013. Estas cifras convierten al Mediterráneo en la ruta migratoria más mortífera del mundo, produciéndose el 75% de las muertes en

sus aguas<sup>8</sup>. De manera global, se estima que al menos 22.400 personas han perdido la vida intentando llegar a Europa desde 2000, una media anual de 1.500 vidas de migrantes perdidas (OIM, 2014, a partir de datos de The Migrant Files). En septiembre de 2014, la OIM informó de que unos 500 migrantes habían desaparecido después de que su embarcación fuera atacada por traficantes frente a la costa de Malta, según los testimonios de los supervivientes –el episodio individual más mortífero desde octubre de 2013, cuando 366 migrantes perdieron la vida frente a la costa de Lampedusa después de que su embarcación se incendiara y se hundiera–.

**FIGURA 3. Muertes de migrantes en el Mediterráneo por región de origen (enero-septiembre 2014)**



Fuente: OIM, 2014..

El número real de muertes de migrantes es probablemente mayor, ya que muchos pierden la vida en regiones remotas del mundo, en mares y desiertos, a menudo sin dejar huella. La mayor parte de la información relativa a muertes de migrantes procede de informes de los medios de comunicación y las ONG, pero puede ser en gran medida incompleta y se centra solo en los incidentes más mortíferos; muy pocos gobiernos recogen sistemáticamente datos sobre muertes de migrantes, y no existe ninguna organización responsable del seguimiento de las muertes de migrantes a escala mundial. La gran mayoría de las muertes registradas por la OIM en 2014 hacen referencia a migrantes desaparecidos, la mayoría en el mar, por lo que no se sabe nada de su edad, sexo o país de origen, y solo son, en el mejor de los casos, hipótesis.

El aumento de las muertes en el Mediterráneo podría deberse al aumento del número de personas que intentan llegar a Europa, como revelan las cifras de Frontex sobre detecciones de cruces de fronteras irregulares en la frontera exterior de la UE. El conflicto y las crisis constantes en Oriente Medio y la situación prolongada de fragilidad en algunos países de África Subsahariana

8. Para ampliar la información sobre la metodología de la OIM que subyace a las cifras sobre muertes de migrantes, véase OIM (2014).

han llevado a las personas a arriesgar sus vidas con la esperanza de un futuro mejor para ellas y sus familias. Los datos de la OIM muestran que, en efecto, los migrantes que murieron en el Mediterráneo entre enero y septiembre de 2014 procedían en su mayoría de países subsaharianos de África Occidental y Central, de Oriente Medio y del Cuerno de África (el 11%; Figura 3). Siria, los Territorios Palestinos Ocupados y Egipto fueron los principales países de origen de los migrantes muertos o desaparecidos (OIM, 2014).

Las operaciones de búsqueda y rescate deberían ser una prioridad inmediata y urgente de la UE a fin de evitar tragedias en el mar. Si bien la operación conjunta de Frontex y la Marina italiana Mare Nostrum fue un loable esfuerzo en esta dirección, que ha contribuido a salvar miles de vidas en una año de actividad, no está claro qué ocurrirá ahora que la operación ha llegado a su fin y ha sido sustituida por «Tritón», que solo patrulla las fronteras marítimas del Sur de la UE en un radio de 30 millas de las costas de la UE. Está claro que Tritón no puede sustituir a la operación Mare Nostrum. Y lo que es más importante, las iniciativas de éxito solo pueden surgir de un esfuerzo concertado a escala de la UE, conforme a los principios de reparto justo de responsabilidad entre los estados miembros de la Unión. Es también crucial ampliar la protección y la asistencia en países de tránsito, ya que de este modo se pueden reducir vulnerabilidades de los migrantes que intentan cruzar el Mediterráneo, permitiendo al mismo tiempo entender mejor los retos de la gestión de la migración en esos países.

Es necesario disponer de mejores datos sobre cómo perdieron la vida muchas personas intentando cruzar fronteras internacionales y sobre quiénes son para entender las causas de esas tragedias e implementar respuestas políticas eficaces a escala de la UE, como también son necesarios programas de prevención en los países de origen y de tránsito. Mejorar los datos también sirve para garantizar los derechos de las familias a conocer la suerte que han corrido sus familiares desaparecidos. Mientras que, a escala nacional, los gobiernos deberían redoblar sus esfuerzos para recoger sistemáticamente datos sobre muertes de migrantes acaecidas en sus fronteras y utilizar mejor los datos ya disponibles, representantes de los gobiernos, la sociedad civil y organizaciones internacionales podrían aunar esfuerzos para la creación de un organismo de seguimiento independiente para promover la recolección, la armonización y el análisis de datos sobre las muertes de migrantes a escala mundial.

### **Trata de personas**

Según datos recogidos por Eurostat de las autoridades nacionales de los estados miembros sobre víctimas de trata registradas y supuestas víctimas, así como sobre el enjuiciamiento y

las condenas de traficantes, en el período comprendido entre 2010 y 2012 se registran 30.146 presuntas víctimas y víctimas identificadas en los 28 estados de la UE, de las que casi 11.000 correspondían solo a 2012 (Eurostat). En países donde se dispone de los datos por género y por edad, las mujeres representaban aproximadamente el 80% del número total de víctimas registradas en los tres años<sup>9</sup> –un 67% mujeres adultas y un 13% niñas–. Los niños representaban el 3% del número total de víctimas registradas; en términos de edad, menos de la mitad de las víctimas registradas tenían más de 25 años (45%); el 36% tenían entre 18 y 24 años y el 19% eran menores. La mayoría de las víctimas de trata registradas fueron objeto de trata con fines de explotación sexual, incluidos más de 1.000 menores, y las víctimas de trata con fines de explotación sexual eran predominantemente mujeres (aproximadamente el 95%). El 19% de todas las víctimas y presuntas víctimas registradas fueron objeto de trata con fines de explotación laboral, sobre todo hombres (el 71% del número total de víctimas de trata con fines de explotación laboral). El tráfico asociado a otras formas de explotación, como la extracción de órganos, actividades delictivas y venta de menores, afectó al 12% restante del total de víctimas registradas en los estados de la UE-28. Por lo que respecta a la nacionalidad de las víctimas, el 65% de las víctimas registradas en 2010-2012 eran ciudadanos de la UE, principalmente de Rumanía, Bulgaria, los Países Bajos, Hungría y Polonia. Las víctimas de países no miembros de la UE procedían en su mayoría de Nigeria, Brasil, China, Vietnam y Rusia (ibídem).

Por lo que respecta a los traficantes, los estados miembros comunicaron 8.551 acciones judiciales por trata de personas y 3.786 condenas en el período 2010-2012. El 70% de los traficantes supuestos, enjuiciados y condenados eran hombres. No existe una tendencia discernible a escala de la UE en los años de referencia en cuanto a la variación de datos sobre víctimas, o el enjuiciamiento y la condena de traficantes, al margen del aumento de las cifras de condenas en Rumanía<sup>10</sup>, cuyos ciudadanos tenían más probabilidad que la media de entrar en contacto con las autoridades como víctimas de tráfico, tanto en Rumanía como en otros Estados miembros de la UE. Las cifras sobre trata de personas del Departamento de estado de Estados Unidos reflejan un número similar de víctimas identificadas de tráfico para el conjunto del continente europeo, así como un número similar de condenas en el período comprendido entre 2010 y 2012

---

**9.** Estas cifras deben interpretarse con cautela ya que los países emplean diferentes definiciones y sistemas de registro. La información sobre víctimas identificadas y supuestas víctimas procede de diversas fuentes, incluida la policía, las ONG, autoridades de inmigración y fronteras y otras. Una cifra más elevada de casos comunicados no refleja necesariamente un mayor número de víctimas o mejores sistemas de notificación. Las fluctuaciones bruscas en estas cifras pueden deberse a modificaciones en la legislación y en los procedimientos estadísticos y la metodología de recuento. Más información en Eurostat (2014).

**10.** Las cifras de enjuiciamientos y de condenas no son comparables porque no todos los estados miembros facilitan datos de las dos variables para los tres años considerados (Eurostat, 2014).

(Departamento de Estado de Estados Unidos, 2014). Las cifras correspondientes a 2013 recogen 10.374 víctimas identificadas (1.863 con fines de explotación laboral), 3.223 enjuiciamientos y 2.684 condenas en la región europea (ibidem).

La principal brecha que debe colmarse actualmente es la existente entre el número de víctimas que reciben asistencia y el enjuiciamiento real de los perpetradores. La certidumbre sobre el enjuiciamiento puede tener una enorme influencia a la hora de frenar este crimen atroz. Si bien la UE ha realizado progresos en materia legislativa para combatir la trata, con un reciente reforzamiento del marco legal comunitario para identificar y prestar asistencia a las víctimas de trata (Red Europea de Migración, 2014), es necesario continuar este trabajo ya que la identificación de víctimas de trata sigue siendo uno de los aspectos más difíciles a la hora de medir la trata de personas. Existen buenas prácticas, pero como la legislación es reciente, los estados están todavía trasladándola a sus sistemas legislativos nacionales. Se puede hacer más por mejorar la detección temprana y la identificación de víctimas de tráfico mediante procedimientos de filtrado, desarrollo de competencias de detección de los funcionarios de asilo y evaluación de las necesidades de los solicitantes de asilo (REM, 2014). El registro preciso y armonizado de víctimas es fundamental para que estas reciban la asistencia y la protección adecuadas, de acuerdo con las disposiciones y las obligaciones legales de los países (Eurostat, 2014).

## 5. CONCLUSIONES

Este artículo ha destacado algunos de los retos emergentes en materia política a los que se enfrenta la UE a la luz de las recientes tendencias en cuanto a movilidad en la región y a escala mundial. En mi opinión, las políticas prioritarias para establecer un marco de política migratoria comunitaria integral a corto, medio y largo plazo deberá centrarse en cuatro objetivos principales, resumidos en cuatro palabras clave: *protección, gobernanza, cooperación y comunicación*.

### Protección

Abordar las presiones migratorias estableciendo como eje central la protección de los migrantes, independientemente de su condición, constituye la prioridad principal. La UE debe actuar de manera urgente para minimizar el riesgo de pérdida de vidas de los migrantes que intentan llegar a sus costas y poner fin a las tragedias que suceden en el Mediterráneo, donde se han perdido miles de vidas en los últimos 20 años. Un control fronterizo más estricto y requisitos de entrada más restrictivos han fracasado claramente a la hora de frenar la migración irregular a los países europeos, como revela el importante aumento de migración irregular a Europa. Por el

contrario, en realidad, dichas medidas han llevado a migrantes vulnerables, muchos de los cuales huyen de conflictos y de la persecución, a emprender viajes más peligrosos, aumentando así su vulnerabilidad. Las condiciones de las instalaciones de acogida en los países de entrada y, en ocasiones, la larga duración de la detención de los migrantes han provocado con frecuencia un deterioro de la salud física y mental de los migrantes, lo que representa una fuente adicional de vulnerabilidad.

Es necesario, urgentemente, un cambio en el enfoque de la migración irregular por parte de la UE. Algunas respuestas inmediatas incluyen el mantenimiento de operaciones de búsqueda y rescate, como la operación Mare Nostrum. Estas respuestas también podrían incluir el establecimiento de mecanismos de asistencia a los migrantes en los países de tránsito, un mayor acceso a visados humanitarios para quienes necesitan protección internacional, marcos de asistencia para colectivos particularmente vulnerables, un aumento de las capacidades de acogida en los países de entrada, la creación de alternativas a la detención de migrantes y el recurso a programas de repatriación y retorno voluntario asistido mediante alianzas con países de tránsito y de origen.

A largo plazo, la UE debería fijarse como objetivo mejorar la predictibilidad, y aumentar las vías seguras y legales para la migración y la movilidad, incluido el acceso a procedimientos de asilo. Superar los obstáculos para una operatividad plena del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que establece normas comunes para la protección de refugiados en países de la UE, es también extremadamente importante en este sentido; debe empezarse por la consolidación y la implementación de la legislación comunitaria en materia de asilo por parte de todos los estados miembros, y su compromiso real con el principio de solidaridad y reparto justo de responsabilidad en materia de asilo. Los países de la UE deberían considerar la ampliación de la protección a grupos vulnerables como menores no acompañados y víctimas de trata, y reforzar los programas de reasentamiento. La legislación comunitaria recientemente aprobada sobre la prevención y la lucha contra la trata de personas y la protección de víctimas debería complementarse con un mayor apoyo al desarrollo de sistemas nacionales de derivación para víctimas, políticas para reducir la demanda de trata, mejora de los sistemas de protección de menores y cooperación con el sector privado.

## **Gobernanza**

La migración es necesaria para impulsar la competitividad y el crecimiento económico de la UE, pero la competición global por la mano de obra y las competencias se está intensificando. La UE deberá desarrollar nuevos instrumentos para que la migración legal atraiga a los trabajadores que

necesita –cualificados y no cualificados–, como pueden ser políticas de admisión y condiciones de estancia y empleo para los migrantes y los miembros de su familia claras, justas y aplicadas de manera transparente. Es muy recomendable disponer de herramientas para asegurar una mejor correspondencia entre los empleadores de la UE y los trabajadores inmigrantes, a fin de contribuir a una mayor productividad de las empresas europeas, a una contratación justa y ética de trabajadores migrantes y para evitar la descualificación y la pérdida de cerebros, mediante la creación de un entorno propicio para que los trabajadores migrantes contribuyan activamente a las economías de los países de acogida aprovechando al máximo su potencial. El establecimiento de mecanismos para apoyar la contratación ética de trabajadores migrantes reducirá la vulnerabilidad de estos, evitará el *dumping* salarial y facilitará la integración social de los migrantes en las comunidades de acogida. Otro aspecto importante de una mejor gobernanza de la migración para el crecimiento de la UE es que deberá estar en consonancia con políticas comunitarias en otros ámbitos, como el empleo, la protección social, la educación, la salud y la planificación urbana.

## Cooperación

La UE puede hacer mucho unilateralmente, pero los logros más perdurables solo serán posibles si se aseguran alianzas y cooperación con terceros países, y mediante la promoción de una unidad de acción real para los estados miembros de la UE. Una cooperación reforzada con socios externos y coherencia entre la acción interna y externa de la UE son prioridades a medio y largo plazo para una política migratoria comunitaria integral y con visión de futuro. El «Enfoque Global de la Migración» puesto en marcha por el Consejo Europeo en 2005 y considerado como la dimensión externa de la política migratoria de la UE ha evolucionado considerablemente desde que se iniciara. Sin embargo, es necesaria una mayor cooperación con regiones como el Cuerno de África/África Oriental y las regiones vecinas de la UE en ámbitos como la migración regular e irregular, encontrar el equilibrio adecuado entre Asociaciones de Movilidad para vías de entrada regulares de ciudadanos de terceros países y la readmisión de quienes se encuentren en situación irregular en el territorio de la UE. Otros ámbitos temáticos en los que puede reforzarse la cooperación son la trata de personas, la integración de la migración en las estrategias de desarrollo de terceros países, la migración relacionada con el cambio climático y la degradación medioambiental. Dentro del marco de las Asociaciones de Movilidad, la cooperación bilateral y multilateral de la UE con los países de origen de los migrantes incluye aspectos como la portabilidad de prestaciones sociales y el reconocimiento de las cualificaciones y credenciales de los migrantes, así como medidas de integración antes de la partida de los migrantes.

La cooperación también debería proceder de dentro de la Unión Europea, en un diálogo inclusivo entre gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y representantes de los ciudadanos de la UE así como de grupos inmigrantes. Será necesaria la implicación de todas las partes interesadas porque una agenda integral en materia migratoria solo podrá lograr los objetivos que pretende si garantiza que todas las partes se sientan representadas en la definición de las prioridades de la política migratoria.

Esto nos lleva al último, aunque no menos importante, objetivo de una política migratoria común integral de la UE: mejorar la comunicación sobre la migración.

### **Comunicación**

«Comunicar eficazmente sobre la migración» –tema central y título del Informe sobre las migraciones en el mundo 2011 de la OIM– representa una prioridad transversal y una condición fundamental para que cualquier enfoque común sobre migración de la UE sea eficaz. El debate sobre inmigración en la UE está plagado de información distorsionada, mitos comunes y estereotipos. Los partidos antiinmigrantes y euroescépticos en el conjunto de la UE alimentan de manera irresponsable sentimientos xenófobos para obtener un beneficio político, especulando con los temores de la ciudadanía y el desconocimiento de hechos básicos sobre, por ejemplo, la magnitud de la inmigración en sus países –que suele exagerarse–, el impacto real de la migración en el equilibrio fiscal de los países de acogida –por lo general positivo en los países de la UE– y en sus mercados de trabajo –colmando la brecha de mano de obra y competencias para asegurar el funcionamiento de sus economías y la sostenibilidad de sus sistemas de protección social–. Es necesario un cambio fundamental en el discurso sobre la migración, y la UE junto con los gobiernos de los estados miembros debe desempeñar un papel esencial en este sentido, proporcionando información precisa sobre la migración y promoviendo una comunicación equilibrada y accesible, en particular sobre el objetivo de su enfoque de la gestión migratoria.

Una información veraz sobre diferentes aspectos de la migración tiene un valor no solo intrínseco, sino también instrumental: sensibilizar sobre los numerosos beneficios de la migración y las contribuciones de los migrantes en los países de acogida facilita la integración de estos y reduce el riesgo de tensiones sociales; a su vez, aumenta los beneficios de la migración en las comunidades de acogida –puesto que los migrantes integrados participan de manera más activa en la vida social y económica local–, ya que el que haya más oportunidades para que los migrantes participen aumenta su capacidad para contribuir en sus países de origen en términos de remesas financieras, sociales y de inversión.

En última instancia, es esencial adoptar un enfoque flexible en la política migratoria de la UE: el ritmo del cambio en la realidad de la migración no se ha visto correspondido por la capacidad política de adaptarse al mismo y aprovechar el potencial de la migración para un escenario que permita ganar en tres frentes. Una Europa más audaz, ambiciosa y eficaz beneficiará tanto a los inmigrantes como a los ciudadanos de la UE.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Tendencias globales 2013*. Ginebra: ACNUR, 2013.

– *Tendencias de asilo, primer semestre de 2014*. Ginebra: ACNUR, 2014.

Bosetti, V.; Cattaneo, C. y Verdolini, E. «Migration, Cultural Diversity and Innovation: A European Perspective». *Working Papers*, n.º 69 (2012). Milán: Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM).

CEDEFOP. «Labour-market polarization and elementary occupations in Europe: blip or long-term trend?». *Research paper*, n.º 9 (2011). Luxemburgo: European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP).

Comisión Europea. «Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración». Bruselas, COM (2013) 292 final (21 de mayo de 2013) (en línea)

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2013\)0292\\_/com\\_com\(2013\)0292\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0292_/com_com(2013)0292_es.pdf)

Departamento de Estado de Estados Unidos (USDS). *Informe sobre la trata de personas 2014*. Washington D.C.: USDS, 2014.

Docquier, F.; Özden, C. y Peri, G. «The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries». *VOX CEPR's Policy Portal* (6 de octubre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 6.10.2014]

<http://www.voxeu.org/article/labour-market-effects-migration-oecd-countries>

Fargues, P. (ed.) *Is What We Hear about Migration Really True? Questioning Eight Stereotypes*. San Domenico di Fiesole: European University Institute, 2014 (en línea) <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/31731>

FRONTEX. *Annual risk analysis 2014*. Varsovia: Frontex, mayo de 2014.

IOM. *Labour Shortages and Migration Policies*. Bruselas: International Organization for Migration (IOM), 2012.

Laczko, F. y Brian, T. «North-South Migration: A Different Look at the Migration and Development Debate». *Migration Policy Practice*, vol. III, n.º 3 (junio-julio 2013), p.14-19, (en línea)

[http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&cPath=50&products\\_id=968](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=50&products_id=968)

Martin, S. F.; Weerasinghe, S. y Taylor, A. (eds.). *Humanitarian Crises and Migration: causes, consequences and responses*. Oxford: Routledge, 2014.

Niebuhr, A. «Migration and innovation: Does cultural diversity matter for regional R&D activity?». *Papers in Regional Science*, vol. 89, n.º 3 (agosto de 2010), p. 563-585.

OIM-Organización Internacional para las Migraciones. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2005: Costos y beneficios de la migración internacional*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2005.

– *Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union 2011*. Bruselas: International Organization for Migration (IOM), 2013.

– *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011: Comunicar eficazmente sobre la migración*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2011.

– *Migratory Routes and Dynamics between Latin American and Caribbean (LAC) Countries and between LAC and the European Union*. Bruselas: International Organization for Migration (IOM), 2012.

– *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013: El bienestar de los migrantes y el desarrollo*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2013.

– *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*. Ginebra: International Organization for Migration (IOM), 2014.

OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Perspectivas de la migración internacional 2008*. París: OCDE Publishing, junio 2009.

– *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*. París: OECD Publishing, septiembre 2014 (en línea) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en>

Ozgen, C.; Nijkamp, P. y Poot, J. «Immigration and Innovation in European Regions». en: Nijkamp, P.; Poot, J. y Sahin, M. (eds.). *Migration Impact Assessment: New Horizons*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

PICUM-Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants. «Submission to the UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families». (22 de abril de 2013). Ginebra: PICUM (en línea)

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Discussions/2013/DGDMigrationData\\_PICUM\\_2013.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Discussions/2013/DGDMigrationData_PICUM_2013.pdf)

Platonova, A. y Urso, G. «Asian Immigration to the European Union, United States and Canada: An Initial Comparison». *Journal of Global Policy and Governance*, vol. 1, n.º 2 (enero de 2013), p. 143-156.

Red Europea de Migración (REM). *Identificación de las víctimas de trata de seres humanos en procedimientos de protección internacional y retorno forzado: España 2013*. Madrid: Red Europea de Migración, marzo de 2014.

Scellato, G.; Franzoni, C. y Stephan, P. «Mobile Scientists and International Networks». *Working Paper Series*, vol. 18613 (diciembre de 2012). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).

The Migration Observatory and COMPAS. «Thinking Behind the Numbers: Understanding Public Opinion on Immigration in Britain». *Report* (octubre de 2011). Oxford: University of Oxford (en línea)

<http://migrationobservatory.ox.ac.uk/understanding-uk-public-opinion/executive-summary>



# EVOLUCIÓN POLÍTICA Y NORMATIVA SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

[NdE] Autores citados por orden alfabético. La Dra. María Bruquetas se ha encargado de la redacción de los apartados 1, 2, 3b, 3e, 5 y 6; la Dra. Irene Claro se ha encargado de los apartados 3c, 3d y 4; el Dr. Emiliano García se ha encargado de los apartados 3a, 3c y 3d

## María Bruquetas

Profesora asociada del Departamento de Ciencia Política,  
Universidad de Ámsterdam  
M.D.M.BruquetasCallejo@uva.nl

## Irene Claro

Profesora colaboradora, Derecho Internacional Público, Facultad  
de Derecho (ICADE), Universidad Pontificia Comillas  
iclaro@der.upcomillas.es

## Emiliano García

Profesor Agregado de Derecho de la Unión Europea, Facultad de  
Derecho (ICADE), Universidad Pontificia Comillas  
egcoso@upcomillas.es

1. El contexto sociopolítico como telón de fondo
2. Cambios en el marco institucional
3. Impulso de los principales paquetes de políticas en el campo de la inmigración
  - a. Estrategia exterior y fronteras
  - b. Dimensión externa de la política migratoria
  - c. Residencia y trabajo
  - d. Retorno
  - e. Integración de ciudadanos de países terceros
4. Política común de asilo
  - a. Agenda política: solidaridad y responsabilidad
  - b. Estado del desarrollo legislativo en materia de asilo
  - c. La jurisprudencia en el sistema europeo común de asilo
  - d. El control de fronteras y su repercusión en el acceso a la UE
  - e. Posibles conclusiones
5. Libertad de movimiento
6. Conclusiones: el futuro post-Estocolmo

### **PALABRAS CLAVE**

Unión Europea, políticas, legislación, jurisprudencia, Comisión Europea, Parlamento Europeo, inmigración, asilo

### **KEY WORDS**

European Union, politics, legislation, law, European Commission, European Parliament, immigration, asylum

### **RESUMEN**

En este artículo se analiza la evolución de las políticas europeas de inmigración, asilo e integración a lo largo de 2014, un año de transición durante el cual se han renovado instituciones y reformulado prioridades a la vez que el proyecto de política común migratoria de la Unión Europea encallaba, cuestionándose por algunos estados miembros la propia libertad de circulación interna, así como el desmantelamiento de las fronteras interiores, todo ello como fruto de las presiones internas generadas por la crisis económica, todavía latente en una parte significativa de la Unión Europea.

### **ABSTRACT**

This article discusses the evolution of European policies on immigration, asylum and integration throughout the year of 2014. 2014 was a transition year during which the EU remodeled institutions and reformulated its priorities. The draft of a common immigration policy for the European Union was put on hold, as some EU member states were questioning the current policies of freedom of internal movement and lack of internal borders within the European Union. All of this thinking stems from internal pressures generated by the still underlying economic crisis in a significant part of the European Union.

## 1. EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO COMO TELÓN DE FONDO

Para las políticas europeas de inmigración, asilo e integración el 2014 ha sido un año de transición en el que se han renovado instituciones y reformulado prioridades. Sin embargo, estos cambios institucionales tienen lugar en un momento en que el proyecto de política común migratoria de la Unión Europea se encuentra en un difícil *impasse*. A pesar de que, en teoría, solidaridad y libertad de circulación siguen siendo principios centrales del proyecto europeo, en la práctica, dichos principios encuentran crecientes resistencias a su implementación, dado que las bases del pacto original han sido alteradas (Pastore, 2014; Collet, 2014; Collier, 2014). Diversos elementos han contribuido a modificar dichas bases y, consecuentemente, la agenda política.

En primer lugar, el desarrollo reciente de las políticas migratorias comunitarias debe ser entendido dentro del contexto de crisis económica y lenta recuperación en que la Unión Europea está inmersa. Desde su inicio, la crisis ha servido tanto de contexto de actuación como de contexto discursivo o marco de racionalidad de las políticas y agendas. De cara a mejorar su lugar en la economía global, Europa ha de afrontar serios desafíos tanto demográficos (envejecimiento de la población, reducción de la población activa) como económicos (déficit de mano de obra en el sector tecnológico, estancamiento de la innovación). En respuesta a esto, la UE introdujo su estrategia de crecimiento Europa 2020 basada en la necesidad de mano de obra inmigrante. Sin embargo, la recesión económica y las respuestas de los estados miembros (y de la UE) frente a esta han hipotecado la agenda europea de la competitividad<sup>1</sup>. De hecho, la gestión de la crisis llevada a cabo por la UE ha sido criticada por ineficaz y opaca, pues no solo no ha producido crecimiento, sino que ha creado una importante fractura entre centro y periferia y ha deteriorado la confianza ciudadana en el proyecto europeo (Torreblanca, 2014; Torreblanca y Piquer, 2013). Si bien las políticas de austeridad pueden estar teniendo éxito a la hora de controlar los déficits, no producen empleo y, por tanto, no generan apoyo ciudadano, tal como indican cifras del Eurobarómetro. Las iniciativas comunitarias destinadas a promover la migración laboral chocan contra unos estados miembros cada vez más centrados en sus problemas domésticos (paro, voto nacionalista-xenófobo). Los objetivos de reducir el desempleo y atraer migración laboral son básicamente incompatibles para muchos políticos nacionales, o al menos muy difíciles de explicar a sus electorados (Collet, 2014). Además, el impacto de la crisis se hace patente en la ralentización de los procesos de decisión y en la

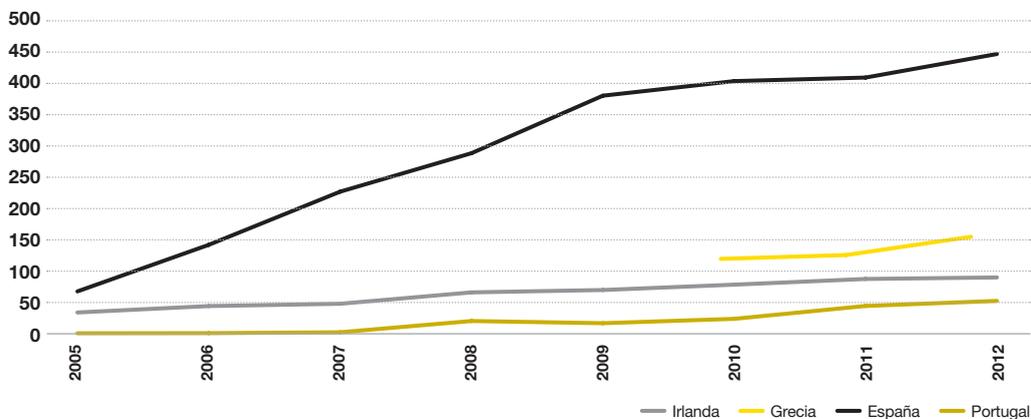
---

1. La Unión Europea se ha visto obligada a combinar las medidas procompetitividad con una estricta política de austeridad, lo que Juncker compara con «reparar un avión mientras está volando» (Juncker, 2014: 4).

disminución de las contribuciones económicas de los estados. En el contexto de la crisis y las políticas de austeridad, los estados miembros se muestran reticentes a implicarse en cualquier decisión que implique invertir o continuar invirtiendo fondos, así como en la ejecución de pasadas decisiones que exigen el desarrollo de nuevas estructuras administrativas. Los estados se encuentran divididos entre los compromisos anteriormente adquiridos con la UE y las presiones para reducir gastos<sup>2</sup>.

La crisis económica también ha reactivado los flujos migratorios entre el sur y el norte de Europa, en un momento en el que hay escasa receptividad a la migración en general. La migración intraeuropea y flujos de trabajadores temporeros provenientes de Europa Central y del Este se intensificaron con los procesos de ampliación de 2004 y 2007, dentro de las restricciones establecidas por los acuerdos transitorios. En la actualidad, datos recientes de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat) muestran una reducción de los flujos Este-Oeste en los últimos años y un incremento de los flujos Sur-Norte, lo que indica que la emigración está creciendo en aquellos países más afectados por la crisis, particularmente España, Grecia e Italia. El incremento de la migración intraeuropea está siendo utilizada por algunos estados miembros, como el Reino Unido o los Países Bajos, para protestar por supuestos abusos en la percepción de prestaciones sociales y por el llamado «turismo asistencial».

**FIGURA 1. Total anual de emigrantes de los países europeos más afectados por la crisis (en miles)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

2. Por ejemplo, el desarrollo del sistema de información Schengen de segunda generación ha excedido los gastos esperados tanto a nivel nacional como europeo.

En segundo lugar, otro desarrollo fundamental para la agenda política ha sido el avance del discurso antiinmigrante y de la retórica nacionalista que demanda restringir el estado de bienestar a ciudadanos nacionales. En los últimos años el populismo xenófobo se ha convertido en componente ineludible de la escena política en un buen número de países europeos. Aprovechando la erosión de los referentes políticos tradicionales del eje izquierda-derecha, estas fuerzas políticas han introducido con éxito el tema de la inmigración en la agenda política con objeto de capitalizar el creciente malestar de la ciudadanía. Así por ejemplo, asistimos estos días

**LA SOLIDARIDAD QUE ES PROCLAMADA COMO PRINCIPIO REGULADOR DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO, APENAS SE APLICA EN LA PRÁCTICA Y SE CONVIERTE EN UNA CAUSA DE DIVISIÓN INTERNA EN EL INTERIOR DE LA UE**

al avance del movimiento islamófobo Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente (PEGIDA) en Alemania, que aglutina a sectores claramente racistas y xenófobos con ciudadanos movilizados por el sentimiento de agravio comparativo según el cual el estado de bienestar alemán da prioridad a extranjeros frente a nacionales. El auge del populismo xenófobo a nivel nacional se refleja en el aumento del voto xenófobo registrado en las elecciones al Parlamento Europeo del 25 de mayo. Si bien la representación lograda por partidos como UKIP o el Front National es reducida y fragmentaria (ya que no han logrado unir fuerzas en un único

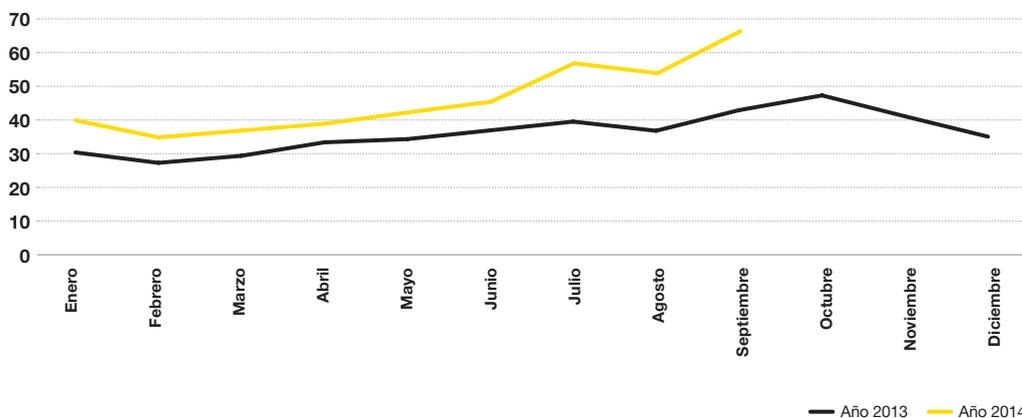
grupo parlamentario), su influencia potencial sobre las agendas viene dada por el riesgo de contagio al resto de partidos, algo relativamente frecuente como sabemos por la experiencia en los casos nacionales.

Por último, otro elemento clave para contextualizar la agenda política de la migración en la UE es el aumento de solicitantes de asilo en los últimos años. En el año 2013 la Unión Europea recibió 434.160 solicitudes de asilo, lo que supone 100.000 solicitudes más que el año anterior. Los datos de 2014 también muestran un aumento considerable respecto de 2013 (figura 2). En el tercer trimestre del año casi 180.000 personas solicitaron asilo en la UE-28, lo que indica un incremento del 49% respecto del mismo periodo del año anterior (Eurostat, 2014). Al mismo tiempo, se experimentó un crecimiento notable del número de personas atravesando fronteras ilegalmente, lo que ha acarreado tragedias como la de Lampedusa en octubre 2013 y abril de 2015.

Esto ha contribuido a elevar la cuestión del asilo en la agenda política de la UE, dado que se percibe «la necesidad de emprender acciones a nivel EU para apoyar a los estados miembros

en su respuesta a las presiones migratorias» (Comisión Europea, 2014). En el punto de mira está la frontera mediterránea, que con sus recientes crisis humanitarias se ha constituido en puerta de entrada por excelencia. Una buena muestra de ello es que el grupo más numeroso de solicitantes de asilo del pasado año provenían de Siria (12% del total de las solicitudes). La primavera árabe ha contribuido a producir una crisis de confianza en el sistema Schengen y en su capacidad de responder a crisis en su entorno (Collet, 2014). Así, junto a la cuestión de la competitividad, la gran área de atención del Comisario Avramopoulos y anteriormente de Malmström ha sido la «crisis constante en el Mediterráneo». Se trata por lo demás de un tema en el que se solapan varios dosieres y problemáticas, ya que a las costas del sur de Europa llegan a menudo «flujos mixtos» de solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares, lo que hace que la gestión de estos flujos sea costosa y compleja.

**FIGURA 2. Comparación de las solicitudes de asilo (2013-2014) (en miles)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Pero lo que es más importante, el incremento de las solicitudes de asilo ha exacerbado el debate de la solidaridad entre países en la gestión comunitaria del asilo. La solidaridad que es proclamada como principio regulador del sistema europeo común de asilo, apenas se aplica en la práctica y se convierte en una causa de división interna en el interior de la UE. Las normas europeas de asilo sobrecargan a los países del sur de Europa, particularmente Grecia e Italia, que son además los que tienen unos sistemas de asilo menos desarrollados y unos recursos de acogida con mayores deficiencias. En su discurso de toma de posesión, el Comisario Avramopoulos invocó una vez más la solidaridad entre estados miembros, indicando que «no se trata de un problema de los países mediterráneos (de la UE), sino que es un problema de toda la Unión Europea».

En este capítulo abordaremos los avances en los principales proyectos de inmigración, integración y asilo, anclándolos en el contexto sociopolítico e institucional. Una vez esbozados las principales dinámicas y cambios institucionales en la sección 2, discutiremos en la sección 3 los desarrollos más destacados en cada ámbito de acción: a) estrategia exterior y fronteras, b) retorno, c) residencia y trabajo, d) política común de asilo, e) integración de ciudadanos de países terceros. En la medida de lo posible, el análisis combinará la atención por los aspectos jurídicos y politológicos, y prestará tanto atención a los procesos de formulación y legislación como a los de implementación de políticas y jurisprudencia.

## 2. CAMBIOS EN EL MARCO INSTITUCIONAL

El año 2014 no es un año más, se trata por el contrario de un periodo de transición en el que las coordenadas y parámetros que organizaban el trabajo de la Unión Europea se encuentran en reformulación. En este año se han renovado el Parlamento Europeo y la Comisión y se han alumbrado las nuevas directrices políticas de la Unión Europea para los años venideros. Asimismo, en el área de Libertad, Seguridad y Justicia, el Programa de Estocolmo ha tocado a su fin, se han renovado prioridades y objetivos y se han adoptado nuevos instrumentos financieros. La inmigración cobra un papel absolutamente protagonista en la nueva agenda política, reflejada en la creación de un Comisario de Migración, Asuntos Internos y Ciudadanía.

La renovación de la estructura institucional de la UE no ha tenido lugar sin fricciones. Así, el nombramiento de Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea, a pesar de la fiera oposición del Reino Unido, solo ha sido posible a cambio de determinadas concesiones en las directrices estratégicas de los años venideros. El 2014 ha estado, pues, marcado por una intensa actividad de reformulación de la agenda política, simultánea a una ralentización del trabajo por un periodo relativamente largo. Ya desde finales del 2013, el trabajo de la Comisión se centró de lleno en la producción de las directrices post-Estocolmo, en lo que desde el principio se esperaba que fuera un documento muy político de grandes líneas estratégicas<sup>3</sup>. Las Direcciones Generales de Interior y Justicia de la Comisión elaboraron en marzo de 2014 una serie de comunicaciones en las que se valoraba la labor de los últimos años<sup>4</sup>. También el Parlamento Europeo publicó un informe de evaluación en el que se detallaban objetivos políticos

---

3. Entrevista con asesor senior de la Comisión Europea, D.G. Interior, departamento de Integración de inmigrantes.

4. «Comisión Europea, Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad» COM(2014) 154, 11 March 2014; Commission Communication, «The EU Justice Agenda for 2020 – Strengthening Trust, Mobility and Growth within the Union», COM(2014) 144, 11 March 2014; and Commission Communication, «A New EU Framework to Strengthen Rule of Law», COM(2014) 158, 19 March 2014.

futuros para la UE<sup>5</sup>. Sin embargo, muchas de las prioridades post-Estocolmo recogidas en las propuestas de la Comisión y el Parlamento no están reflejadas en las directrices aprobadas por el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio. De hecho, si bien se abrió un proceso de consulta sobre las futuras líneas políticas y estratégicas<sup>6</sup>, la elaboración de las directrices se hizo en gran medida a puerta cerrada, excluyendo a actores centrales como el Parlamento, y sin someter la definición de objetivos a un debate abierto (Carrera y Guild, 2014). El Consejo desoyó las repetidas peticiones del Parlamento de introducir una mejor coordinación interinstitucional en el próximo marco multianual<sup>7</sup>.

Este proceso de definición de objetivos políticos refleja un retroceso al modo de trabajo pre-Lisboa, caracterizado por la falta de transparencia en la toma de decisiones y ausencia de mecanismos de rendición de cuentas (Carrera y Guild, 2014). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 se habían introducido una serie de innovaciones institucionales que vinieron a sustituir el modo predominante de toma de decisiones intergubernamental en el Área de Libertad, Justicia y Seguridad. En el periodo de 2009-2014, la toma de decisiones se democratizó, lo que básicamente se tradujo en el refuerzo de las competencias de la Comisión y el reconocimiento del Parlamento Europeo como colegislador. Estos cambios institucionales de «lisboización» también tuvieron un correlato en el contenido de las políticas, suponiendo el fin del predominio de las agendas de Interior y Justicia. De hecho, este nuevo marco institucional dio lugar a una multiplicidad de agendas y a choques entre instituciones, con el Parlamento Europeo jugando un papel reforzado (Carrera, Hernanz y Parkin, 2013).

En la nueva agenda de inmigración, el enfoque aplicado refleja principalmente las inquietudes e intereses de los Ministerios de Interior y Justicia. Así, en las directrices estratégicas la dimensión externa de la política migratoria europea sigue teniendo la máxima prioridad, la estrategia comunitaria en materia de migración laboral recibe un impulso reforzado. Una de las primeras labores encomendadas por Juncker al Comisario Avramopoulos ha sido revisar la «Blue Card Directive»<sup>8</sup>, cuyo objetivo es establecer las condiciones y los estímulos necesarios para atraer trabajadores migrantes cualificados a la UE. La integración, por otra parte, queda relegada a un segundo plano, y

---

5. European Parliament, Report on the Mid-Term Review of the Stockholm Programme (2013/2024(INI), 4.3.2014, Rapporteurs: Luigi Berlinguer, Juan Fernando López Aguilar, Carlo Casini.

6. En particular mediante la conferencia «Open and Safe Europe: What's next?» que se celebró los días 29 y 30 de enero de 2014. También se realizaron discusiones en el seno del Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité de las Regiones, y diversas Agencias Europeas.

7. European Parliament, Report on the Mid-Term Review of the Stockholm Programme (2013/2024(INI), (4-3-2014), p. 114. Rapporteurs: Luigi Berlinguer, Juan Fernando López Aguilar, Carlo Casini.

8. Letter of Juncker to Avramopoulos, 2014:4.

se aprecia una tendencia creciente a difuminar las fronteras entre los dossiers de inmigración y de integración, reflejada en el incremento de sinergias entre departamentos y en el modo de trabajo de la DG de Interior de la Comisión<sup>9</sup>.

En concreto, las nuevas directrices post-Estocolmo del Consejo no reconocen la importancia de basar las políticas de inmigración comunitaria en la Carta Europea de Derechos Fundamentales y en los derechos humanos universales (Carrera y Guild, 2014)<sup>10</sup>. Las comunicaciones de la Comisión y del Parlamento enfatizaban la necesidad de asegurar una implementación más efectiva de los derechos fundamentales reconocidos la Carta Europea, y de abordar estos derechos en futuras medidas políticas<sup>11</sup>. Particularmente, se destacaba la importancia de promover los derechos de los menores, la protección de datos personales, la igualdad de género, el derecho a un juicio justo, el reforzamiento de los aspectos de ciudadanía, así como la protección de grupos vulnerables como menores, personas con discapacidades, minorías y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

En el marco de la transición post-Estocolmo ha tenido también lugar una reorganización de instrumentos financieros, que ha culminado en la aprobación de los nuevos fondos AMIF (Asylum, Migration and Integration Fund) e ISF (Internal Security Fund) por parte del Parlamento Europeo el 13 de marzo de 2014. Con un presupuesto total de 3.137 millones de euros para el periodo 2014-2020, el AMIF viene a sustituir al EIF y al ERF, en un intento de promover una gestión más efectiva de los flujos migratorios en las áreas en que la EU aporta valor añadido, mediante el reparto de responsabilidades entre estados miembros y reforzando la cooperación con países terceros<sup>12</sup>. Esta dotación supone una reducción relativa de fondos respecto al periodo anterior, habida cuenta de que para el período 2007-2013 el presupuesto europeo de inmigración supuso casi 4.000 millones de euros. El 88% del fondo será gestionado con *shared management*, es decir, los estados miembros gestionarán sus propios programas multianuales que cubrirán el periodo 2014-2020 al completo. El fondo también aportará financiación a la Red Europea de Migraciones (EMN)<sup>13</sup> que provee de datos comparativos, actuales y fiables para la elaboración de políticas públicas. Esto supone que 2.752 millones de euros serán destinados a proyectos gestionados desde los Puntos Nacionales de Contacto (*shared management*) y que 385 millones de euros se dedicarán a Acciones Específicas, implementadas

9. Por ejemplo, miembros del departamento B1 centrado en cuestiones de integración se han dedicado de lleno en el 2014 a trabajar en dossiers de inmigración, concretamente en trata y retorno (Entrevista E.S.).

10. «A successful migration policy is both a humanitarian and an economic imperative» (Carta de Juncker a Avramopoulos, 2014:4).

11. COM(2014) 144, 11 March 2014.

12. COM (2014) 5652 final, p.2. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/union-actions/docs/awp\\_2014\\_amif\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/union-actions/docs/awp_2014_amif_en.pdf)

13. EMN, siglas en inglés de European Migration Network.

por los estados miembros pero respondiendo a prioridades establecidas por la Unión. El restante 12% del fondo se repartirá entre acciones conjuntas de la UE y acciones de emergencia ejecutadas a través de gestión directa (*direct management*). El AMIF se ha creado con una vocación de introducir más flexibilidad y reducir las barreras burocráticas de cara a maximizar su efectividad. Una modificación sustancial con respecto a instrumentos previos es que el AMIF tendrá un único marco multianual (que cubrirá el periodo 2014-2020 al completo), de cara a facilitar a los estados miembros los trámites. Otra novedad del AMIF es la simplificación de normas de gestión de los fondos, que suponían uno de los mayores obstáculos para su solicitud, que básicamente se van a limitar a exigir a los solicitantes que se atengan a las normas propias de cada Estado miembro.

Este nuevo instrumento de financiación refleja la recalibración de poder ya descrita, que otorga más espacio de decisión a los estados miembros. De hecho, el AMIF pone mucho más énfasis en la dimensión externa migratoria que los instrumentos previos, influido por las agendas de los Ministerios de Justicia e Interior de algunos estados miembros. Otra muestra de esto han sido las arduas negociaciones en torno al marco presupuestario multianual 2014-2020, que se lograron finalizar a finales de 2013, a pesar de los escollos considerables interpuestos por algunos estados miembros. La cuantía de las aportaciones ha sido sin duda una de las cuestiones más controvertidas, en la cual el Parlamento Europeo era partidario de incrementar el presupuesto, pero el Consejo ha preferido ser más cauteloso, dado que se trata de un tema sensible en algunos países.

Todos estos cambios institucionales conllevan una serie de consecuencias para el *policymaking*. El nuevo rol del Parlamento Europeo acarrea una dilatación del proceso de elaboración de políticas, además de aumentar las tensiones entre el Parlamento y el Consejo. También el incremento del número de actores con intereses divergentes dificulta la toma de decisiones, puesto que alcanzar acuerdos cada vez lleva más tiempo. Tanto el aumento del número de países miembros mediante las sucesivas ampliaciones como el desarrollo de agencias de la UE como Frontex, la European Asylum Support Office (EASO), etc., contribuyen a complicar el proceso de toma de decisiones al aumentar el número de voces disonantes. Todo esto supone que la tarea de construir una política común encuentra cada vez más dificultades, puesto que ponerse de acuerdo en aspectos generales y abstractos es fácil (etapa de Tampere), mientras que afinar más en los detalles requiere superar más obstáculos políticos (etapa de Estocolmo) (Collet, 2014).

En este nuevo marco de acción, la Comisión Juncker ha establecido explícitamente que su labor para los próximos años se centrará en una tarea de consolidación de los logros alcanzados y de asegurar la correcta aplicación de políticas existentes. Dos elementos justifican esta estrategia de la consolidación: en primer lugar, la intensa labor legislativa de los pasados años ha dado lugar

a una considerable «fatiga legislativa»<sup>14</sup>; y en segundo lugar, la brecha de implementación (p. ej., discontinuidad entre la normativa y las prácticas de los estados miembros), que pone en cuestión el mandato de la UE. Por lo que respecta al área de inmigración, la estrategia de consolidación implica avanzar en la construcción de una política de migración coherente y multidimensional, basada en los principios de prevención, protección y solidaridad (Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM))<sup>15</sup>. En el ámbito de la integración, la consolidación se refiere ante todo a la defensa de los logros alcanzados (CBP) frente a un contexto crecientemente hostil, influido por los recortes y los discursos xenófobos. En la próxima sección veremos los avances en áreas de políticas concretas.

### **3. IMPULSO DE LOS PRINCIPALES PAQUETES DE POLÍTICAS EN EL CAMPO DE LA INMIGRACIÓN**

#### **a. Estrategia exterior y fronteras**

Durante 2014 se ha incorporado con fuerza a la visión europea del control de fronteras la necesidad de gestionar los flujos mixtos y de reducir la siniestralidad en el mar. La Unión Europea considera que deberá hacer frente a las consecuencias de la inestabilidad en muchas partes del mundo, especialmente en las zonas de su vecindad inmediata como Siria. Esta convicción de que cada vez serán más los que deseen venir a Europa y que, entre ellos, van a estar quienes vienen a buscar protección, lo cual unido a las consecuencias de la tragedia de Lampedusa ocurrida en octubre de 2013 y abril de 2015, ha provocado esta reacción de los estados miembros y de las instituciones comunitarias.

Existe una clara voluntad de ordenar los flujos migratorios –con medidas que inciden directamente en los países de origen y de tránsito (Programas Regionales de Protección, políticas de desarrollo, etc.)– y, por otro lado, se quiere evitar el riesgo de trayectos muy peligrosos que implican pérdida de vidas humanas. La Comisión Europea propone, en «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad», que las medidas dirigidas a países de origen y de tránsito de los movimientos migratorios se incorporen a la política exterior comunitaria. Se trata de aumentar en esos países los niveles de protección para intentar, de ese modo, reducir el número de personas que acometen «peligrosos viajes» a través del Sáhara, el Mediterráneo y otras rutas para llegar a Europa<sup>16</sup>.

---

14. Entrevista con asesor senior de la Comisión Europea, D.G. Interior, departamento de Integración de inmigrantes..

15. COM (2011) 743.

16. «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad» (COM (2014)154 final, SWD (2014) 63 final, 11.03.2014) p. 8.

Desde finales de 2013 y durante este año se han llevado a cabo distintas operaciones fronterizas para enfrentarse a los flujos migratorios en el Mediterráneo central, tanto de la UE como por parte de algún Estado miembro como Italia. Así, en la última semana de octubre de 2014 el Reino Unido anunciaba su intención de no apoyar futuras operaciones de localización y salvamento en el mar. A su vez, el 1 de noviembre de 2014 Frontex lanzó la Operación Tritón organizada por Italia con financiación de la UE y la colaboración de 20 estados miembros que aportaron sus propios recursos, incluyendo seis barcos, dos aviones y un helicóptero; el cometido de esta operación era más bien de gestión de fronteras que no de rescate o salvamento. Probablemente esta operación definirá la suerte de la operación Mare Nostrum de Italia (lanzada en octubre de 2013) con la que ha convivido durante un tiempo. Igualmente, esta operación guiará también el rumbo de los compromisos de la Unión Europea respecto de las tareas de localización y salvamento. La operación Tritón puede estar lejos de ser una respuesta adecuada por parte de la UE ya que tiene un ámbito de acción más limitado, al acercarse a las costas de la UE; tiene un mandato distinto de control de fronteras con un cometido claro de gestión y una financiación más reducida. La operación Mos Maiorum propuesta por la presidencia italiana en el Grupo de Trabajo de Fronteras del Consejo de la UE sobre grupos criminales que facilitan la inmigración irregular hacia la UE y que operan en distintos estados miembros. La presidencia italiana solicita a los estados miembros que durante el periodo de 13 a 26 de octubre de 2014 recopilen y transmitan información de la lucha contra la inmigración irregular (flujos migratorios, rutas, *modus operandi* de las organizaciones criminales). Se trata de canalizar la información para que sea analizada en la UE mediante una operación de Frontex y Europol coordinada por el Ministerio de Interior italiano. Se considera una continuación de las diferentes operaciones promovidas de 2010 a 2013 por las presidencias de turno de la UE (Hermes, Mitras, Demeter, Balder, Aphrodite, etc.).

La tragedia de Lampedusa lleva a la Comisión Europea a prestar una especial ayuda a las autoridades italianas, tanto en la gestión de los flujos migratorios como en la vigilancia de fronteras. Para ello se refuerzan las operaciones de Frontex con un presupuesto adicional de casi 8 millones de euros y las ayudas a Italia alcanzan el total de 23 millones de euros<sup>17</sup>. Otro de los estados miembros de la UE foco de atención especial en esta materia por parte de las instituciones comunitarias ha sido, durante 2014, Grecia. Más de 82 millones de euros se han destinado de los

---

**17.** Ocho estados miembros más (Alemania, Francia, Hungría, Malta, Países Bajos, Grecia y Bulgaria) reciben también fondos por un importe total de 36,34 millones de euros para respuestas rápidas a las secuelas de la crisis siria. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *V Informe Anual de Migración y Asilo* (COM (2014) 288 final, SWD (2014) 165 final) de 22.05.2014, p. 6.

diferentes fondos europeos<sup>18</sup> al Plan revisado de actuación en materia de migración y de reforma del asilo. A estos países hay que sumar Chipre –que necesita mejorar su sistema de asilo y para ello ha recibido la visita de varias misiones de la Comisión– y, en particular, Bulgaria.

La vigilancia de las fronteras marítimas exteriores y las labores de rescate en el Mediterráneo se han visto reforzadas por distintas vías. Por un lado, tras el Consejo JAI del 7 y 8 de octubre de 2013, con la creación de un Grupo Especial para el Mediterráneo (*Task Force Mediterranean*, TFM), cuya función es prevenir las muertes en el mar y evitar que se repita una tragedia como la de Lampedusa. Con el fin de intentar trasladar a la práctica y concretar las líneas de acción de la TFM se presenta la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la labor del Grupo Especial para el Mediterráneo, COM (2013) 869 final, el 4 de diciembre de 2013<sup>19</sup>.

Por otro lado, simultáneamente el Parlamento Europeo y el Consejo llegan a un acuerdo sobre la aplicación del Reglamento Eurosur (que entra en vigor el 2 de diciembre de 2013) y el Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la UE (DOUE 189/93, de 27.06.2013). El artículo 4 de este Reglamento regula detalladamente la protección de los derechos fundamentales y, en particular, del principio de no devolución o *non refoulement* en los casos de desembarco en un tercer país, de la atención a las necesidades específicas de las personas durante la operación marítima, del intercambio de sus datos personales y de la formación que deben recibir sobre estas materias los guardias de fronteras y el personal involucrado. Pese a su naturaleza de medidas o mecanismos de control de fronteras, tienen una clara y directa repercusión en la protección de los derechos fundamentales y, en particular, en los refugiados y solicitantes de asilo.

Las guías estratégicas adoptadas en las Conclusiones del Consejo de 26 y 27 de junio de 2014 (EUCO 79/14) relacionan la prevención de pérdida de vidas con la lucha contra la migración irregular, sin considerar –a diferencia de una versión anterior de estas guías– esta prevención una

---

**18.** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *V Informe Anual de Migración y Asilo* (COM (2014) 288 final, SWD (2014) 165 final) de 22.05.2014, p. 6. La Comisión Europea ha valorado positivamente los esfuerzos y la voluntad política del Estado de mejorar su sistema de asilo. No obstante, los avances no son suficientes y sigue siendo preciso trabajar para lograr el respeto de los derechos humanos.

**19.** Las líneas de acción previstas son: cooperación con terceros países (en países de tránsito; enfoques regionales); Programas Regionales de Protección; reasentamiento y refuerzo de las vías legales de entrada en Europa; lucha contra el tráfico ilícito, la trata de seres humanos y la delincuencia organizada; refuerzo de la vigilancia de fronteras; asistencia a estados miembros con fuerte presión migratoria y solidaridad entre ellos.

prioridad en sí misma. Una solución posible continúa siendo intensificar la cooperación con terceros países para evitar o frenar los movimientos migratorios hacia Europa. La gestión de fronteras inteligentes se encuentra explícitamente recogida en la agenda europea. Esto ha llevado a que se esté negociando una propuesta de Reglamento sobre sistemas de entrada, salida y programas de registro de viajeros, así como a reforzar Frontex. Se hace también un llamamiento para explorar la posibilidad de crear un sistema europeo de «guardias de fronteras»<sup>20</sup>.

Una medida relativa al control de fronteras y que implica un obstáculo para el acceso de solicitantes de asilo y refugiados a la UE es la exigencia previa de un visado. A pesar de que como demandantes de protección no necesitarían visado para entrar en un país, en la práctica su exigencia impuesta con carácter general repercute directa –y negativamente– en su búsqueda de asilo. La exención de visado se convierte en un modo de evitar las consecuencias perniciosas de este instrumento legal. Desde esta perspectiva no parece favorable la última modificación del Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación que ha supuesto el Reglamento (UE) nº 1289/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013 (DOUE 347/74, de 20.12.2013). Esta norma establece que si un Estado miembro detecta aumentos repentinos y sustanciales durante 6 meses del número de solicitudes de asilo presentadas por nacionales de un país exento de visado (y cuyas tasas de reconocimiento de refugiados son bajas), podrá notificarlo a la Comisión Europea siempre que ese aumento represente una presión específica sobre su sistema de asilo. Se trata de una «situación de emergencia» que dicho Estado miembro no pueda resolver por sí solo y se suspenderá entonces la exención de visado para nacionales de ese tercer país (artículo 1 bis (2)). En el Preámbulo del Reglamento, apartado 6, se considera que una tasa de reconocimiento de solicitudes de asilo es baja cuando se encuentra en torno al 3 o 4 %. No obstante, este porcentaje puede ser superior si la Comisión lo considera aplicable al caso concreto notificado por el Estado miembro de que se trate.

## **b. Dimensión externa de la política migratoria**

En la dimensión externa de la política migratoria en la era post-Estocolmo tal y como se desprende del documento aprobado por la Comisión europea «Una Europa abierta y segura» (COM (2014) 154 final y SWD (2014) 63 final) y aprobado por el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio y

---

20. Apartado 9.

ratificado por el Consejo de Asuntos de Interior de 9 y 10 de octubre de 2014, la Unión Europea apuesta por encuadrar todas las iniciativas en la dimensión externa de la política migratoria en el Enfoque Global de las Migraciones y Movilidad (en adelante GAMM en sus siglas en inglés) y en las medidas señaladas por el Grupo Especial del Mediterráneo (en adelante GEM). Tanto el GAMM como el GEM centran sus prioridades en reforzar las acciones de cooperación con terceros, desarrollar programas de protección regional, reasentamientos y reforzamiento de la entrada legal; luchar contra el tráfico ilícito, trata de seres humanos y delincuencia organizada; reforzar la vigilancia fronteriza contribuyendo a la vigilancia marítima, protegiendo y salvando vidas de los inmigrantes; incrementar la asistencia y la solidaridad con los estados miembros que sufren una alta presión migratoria.

El GAMM fue adoptado en 2005 y reafirmado en 2011 (COM (2011) 743) como enfoque para potenciar la dimensión externa de la política migratoria y de asilo de la UE. La Comisión<sup>21</sup> realiza una evaluación positiva de los avances logrados para incrementar la cooperación de los países de origen y tránsito de las corrientes migratorias irregulares basados en los cuatro pilares que inspiran el GAMM: 1) organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; 2) prevenir y reducir la migración irregular y el tráfico de seres humanos; 3) promover la protección internacional y reforzar la dimensión externa del asilo y 4) maximizar el impacto en el desarrollo de la migración y la movilidad.

El logro de los objetivos que integran estos cuatro pilares se basa en reforzar los instrumentos políticos concretados en los Acuerdos de Movilidad y fomentando el diálogo regional y bilateral. Entre los primeros, destaca el Acuerdo de Movilidad con Armenia (2011), con Azerbaiyán y con Marruecos, logrados en 2013 y que se conciben como iniciativas esenciales para la firma en 2014 de los Acuerdos de Readmisión (acompañados de liberalización de visados) con los tres países mencionados, en vigor el 1 enero y el 1 de septiembre, respectivamente, quedando por entrar en vigor el Acuerdo de Readmisión acordado con Marruecos en 2014. A estos importantes acuerdos de readmisión se suma el logro con Turquía, firmado el 16 de diciembre de 2013 y en vigor desde el 1 de octubre de 2014 y el firmado con Cabo Verde en abril de 2013, cuya entrada en vigor se producirá antes de finalizar el 2014.

El 28 noviembre de 2014 se celebró la Conferencia Ministerial del Proceso de Karthoum, como continuación a la Reunión EU-África de abril de 2014 en la que se aprobó un plan de acción 2014-2017. En la reunión del Proceso de Karthoum se lograron compromisos de una mayor cooperación

---

21. El 21 de febrero de 2014 la Comisión publicó su Comunicación evaluando la ejecución del GAMM (COM (2014) 96 final).

migratoria entre la UE y los países que integran el Cuerno de África. En concreto, se refuerza la colaboración para combatir la inmigración irregular y las redes criminales, así como asistir a los países de origen y tránsito en materia migratoria y mejorar la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos.

### **c. Residencia y trabajo**

Las principales novedades legislativas en 2014 en el ámbito de la política migratoria de la UE han sido la aprobación de la Directiva 2014/36, de 26 de febrero de 2014<sup>22</sup>, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros y la Directiva 2014/66, de 15 de mayo de 2014<sup>23</sup>, sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales.

La Directiva 2014/36 tiene por objetivo según su considerando séptimo contribuir a una gestión efectiva de los flujos migratorios en la categoría específica de la migración temporal de carácter estacional (no superior a 90 días) y a garantizar condiciones dignas de trabajo y de vida para los trabajadores temporeros, mediante el establecimiento de normas de admisión y estancia justas y transparentes y la definición de los derechos de dichos trabajadores, sin dejar por ello de ofrecer al mismo tiempo incentivos y salvaguardias para evitar que la estancia temporal se prolongue más de lo permitido o se convierta en permanente. El plazo de transposición de la Directiva se ha fijado en el 30 de abril de 2016.

La Directiva 2014/66 pretende crear un marco legal uniforme para los movimientos de directivos, especialistas y trabajadores en formación de sucursales y filiales de multinacionales destinados temporalmente en misiones de corta duración a otras unidades de la compañía. Conforme al artículo 2 de la Directiva la misma se aplica a nacionales de terceros países que residan fuera del territorio de un Estado miembro en el momento de la solicitud y que la soliciten o hayan sido admitidos en el territorio de un Estado miembro en el marco de un traslado intraempresarial en calidad de directivo, especialista o trabajador en formación. La duración máxima del permiso para los directivos y especialistas será de tres años y de un año para los trabajadores en formación, debiendo salir una vez cumplido este plazo del Estado miembro de acogida. El plazo de transposición de la Directiva culminará el 29 de noviembre de 2016. En el contexto de las evaluaciones que realiza la Comisión europea sobre el estado de implementación de las Directivas en materia

---

22. DOUE L 94, 28.3.2014.

23. DOUE L157, 27.5.2014.

de inmigración irregular y regular con efectos en ámbito de la residencia y trabajo de nacionales de terceros estados se pueden destacar cuatro informes en 2014.

En primer lugar, la Comunicación sobre directrices para su aplicación en un intento de armonizar criterios (COM (2014) 210 final, 3.4.2014) sobre la aplicación de la Directiva 2003/86 relativa al derecho a la reagrupación familiar. Esta Comunicación constata la falta de criterios comunes en la aplicación de la Directiva, a pesar del libro verde de 2011 y de la Sentencia del TJUE en el asunto *Chakroun* de 4 marzo de 2010 y en el asunto O&S de 6 de diciembre de 2012. En este sentido, la Comisión sugiere nuevas modificaciones en las directrices sobre la implementación nacional de la Directiva, al hilo de las debilidades identificadas en el informe de implementación de 2008: casos en los que se prohíbe trabajar durante el primer año, casos en que se exige al familiar obtener un permiso de trabajo incluso si el *sponsor* no lo necesita, y casos en que no se concede el derecho a trabajar a la esposa o familiar reunificado. Aunque la posibilidad de lanzar procedimientos de infracción ya fue reseñada por la Comisión en su informe de implementación de la Directiva de Reunificación Familiar, hasta la fecha no ha sido adoptado ninguno. La necesidad de promover el cumplimiento de la legislación en esta área ha sido repetidamente destacada por la Comisión y el Parlamento en numerosos documentos, pero de momento solo un procedimiento ha llegado a la Corte Europea relativo a la Directiva de Residencia de Larga Duración.

En segundo lugar, en el caso de la Directiva 2009/50 conocida como la *EU Blue Card*, la Comisión destaca de nuevo en su Comunicación COM (2014) 287 final, de 22.5.2014 que 20 estados miembros la transpusieron tarde y que los resultados de su aplicación práctica son escasos, destacando Alemania como principal Estado miembro otorgando esta clase de autorizaciones (14.197 en 2013). En la misma línea, la Directiva 2001/98 sobre permiso único solo ha sido transpuesta por ocho estados miembros a finales de 2013, lo que denota un grave problema de armonización y ha dado lugar al inicio de procedimientos de incumplimiento contra el resto de estados miembros.

En tercer lugar, la Comunicación COM (2014)286 final de 22.5.2014 sobre la Directiva 2009/52 sobre sanciones a los empleadores de trabajadores irregulares que pretendía crear un marco uniforme para reducir o eliminar uno de los principales *push factors* de las corrientes migratorias irregulares, la Comisión señala la falta de compromiso y voluntad política de los estados miembros. La omisión por parte de los estados miembros se traduce en que la Comisión se ve forzada a iniciar 20 procedimientos de incumplimiento por falta de transposición o con el objetivo que la transposición sea correcta. A esta situación se suman los diferentes criterios a la hora de aplicar los mínimos comunes exigidos por la Directiva y la diversidad de sanciones penales y administrativas adoptadas por los estados miembros. Como última evidencia de la problemática generada

por la falta de transposición, se puede señalar que la modificación realizada por la Directiva 2011/51, extendiendo a los beneficiarios de protección internacional el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/113 sobre residentes de larga duración, en 2014 aún no había sido adoptada en 10 estados miembros.

#### **d. Retorno**

Durante 2014, la Comisión Europea ha publicado diferentes comunicaciones evaluando la implementación de diferentes directivas adoptadas tanto en el ámbito de la migración irregular como regular. En concreto, en el ámbito del retorno la Comisión publicó una Comunicación<sup>24</sup> sobre la Directiva 2008/115 cuya transposición finalizó en diciembre de 2010, tras lo cual inició 20 procedimientos de incumplimiento por falta de transposición o transposición incorrecta, cerrados a lo largo de 2013, si bien durante 2014 se ha seguido supervisando, al menos, a seis estados miembros.

La eficacia de los instrumentos para el control de la inmigración irregular, en especial de la Directiva 2008/115 y de las medidas de mejora del control de las fronteras exteriores (Código de Fronteras Schengen, VIS, etc.), se refleja en diversos informes y estadísticas sobre rechazos en frontera, decisiones de expulsión o retorno, expulsiones o retornos ejecutados en 2013<sup>25</sup>, donde se indica que España se situaba como el Estado miembro con mayor número de rechazos en frontera con 192.775, casi cinco veces más que Polonia que se sitúa en el segundo lugar, o que muestra cómo España identificó cerca de 45.000 irregulares en su territorio, ocupando el cuarto lugar de la Unión, solo superado por Alemania (aprox. 86.000), Reino Unido (aprox. 57.000) y Francia (aprox. 49.000). Estos últimos datos, cuando se analizan en perspectiva histórica, muestran una evolución interesante, así por ejemplo, algunos países han reducido el número de extranjeros irregulares detectados en su territorio respecto de las cifras de 2009, como Italia (55%), España (49%), Francia (36%), Portugal (54%), Finlandia (49%) o incluso Reino Unido (18%), mientras que otros las han aumentado, como Bulgaria (259%), Hungría (258%), Alemania (74%), Austria (51%) o Polonia (49%). Estos datos apuntan que en el período de mayor impacto de la crisis económica han emergido nuevos países de tránsito o destino, especialmente en el este de Europa, pero también que aquellos más afectados por la crisis, notablemente en el sur de Europa, reflejan una notable disminución del número de extranjeros en situación irregular identificados por las fuerzas del orden público.

24. Comunicación sobre la política de retorno (COM (2014) 199 final 28.3.2014).

25. Eurostat y en el V Informe de Migración y Asilo (COM (2014) 288 final, 25.5.2014 y SWD (2014) 165 final, 22.45.2014).

Si se cruzan los datos sobre personas detectadas con los datos de personas objeto de medidas de expulsión (retorno en la terminología comunitaria) así como con los datos sobre el número de extranjeros realmente expulsados, resulta que en 2013 Reino Unido era de los países que más órdenes de expulsión dictaba y ejecutaba (en torno a 55.000), seguido con mucha diferencia de Francia (que dictaba sobre las 85.000 anuales, pero ejecutaba menos de la cuarta parte), tendencia esta última apreciable también en otros países como España (32.000 v. 18.000), Bélgica (48.000 v. 7.500). En cambio, Alemania o Italia muestran un número de órdenes de expulsión sensiblemente inferior

(en torno a 22.000) a pesar de ser países con un elevado número de irregulares identificados en su territorio. En cualquier caso, los datos apuntan, quizá con la salvedad de Reino Unido, a un notable desajuste porcentual entre órdenes dictadas y ejecutadas, a pesar de la Directiva de retorno y de los acuerdos de readmisión de la UE y de los acuerdos bilaterales de los estados miembros. En términos generales, la evidencia que se extrae es que la mayoría de países no llegan a expulsar a más del 50% de las personas halladas irregulares y sobre las que han dictado una orden de expulsión. Este porcentaje requiere replantear la estrategia y reforzar la dimensión externa de la política

**SE DEBE REPLANTEAR LA ESTRATEGIA Y REFORZAR LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA, PARA LOGRAR QUE SEA MÁS EFECTIVA SIN MENOSCABO DEL RESPETO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES**

migratoria, para lograr que sea más efectiva sin menoscabo del respeto de los derechos y libertades fundamentales que deben presidir los procesos de expulsión. De hecho, estos datos arrojan también dudas sobre el internamiento sistemático de extranjeros en los procesos de expulsión, tal y como parece apuntar la Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2014 *Belo, Bouzalmate, Kleve y Pham* donde se asevera contraria a la Directiva de Retorno la detención sistemática y no excepcional de personas sujetas a un proceso de expulsión en establecimientos penitenciarios en lugar de hacerlo en establecimientos especializados, más allá de que este tipo de actuación no garantizará su separación respecto de los presos comunes.

Es en este sentido que la Comisión consideraba en su Comunicación de 2014 como líneas de actuación futura, en el ámbito de la política europea de retorno, el incremento del diálogo y cooperación con terceros estados de origen y tránsito migratorios mediante acuerdos de interés mutuo; el incremento de la cooperación práctica entre los estados miembros, incluyendo a Frontex, y otros actores como las organizaciones internacionales y las ONG; el reforzamiento en paralelo de otros instrumentos y políticas como una gestión efectiva de las fronteras y la lucha contra el tráfico y la

trata de seres humanos; o la integración de la política exterior en la política migratoria y el aseguramiento de los vínculos entre la dimensión interna y externa de la política migratoria.

### **e. Integración de ciudadanos de países terceros**

El Tratado de Lisboa estableció rigurosamente el mandato legal y las competencias de la UE en materia de integración de inmigrantes, según el cual la UE puede contribuir a la coordinación, pero no a la armonización de las leyes nacionales<sup>26</sup>. El Tratado permitió que el Parlamento Europeo y el Consejo, a través de la Comisión, coordinasen e incentivasen la acción de los estados miembros para la integración de los ciudadanos de países terceros legalmente residentes en la UE. Tal coordinación ha de lograrse mediante mecanismos «blandos» de gobernanza no vinculantes (*soft governance*), complementarios con el trabajo legislativo<sup>27</sup>. La actividad de la UE en materia de integración se desarrolla fundamentalmente a través de una serie de herramientas de gobernanza (la red de Puntos Nacionales de Contacto sobre la integración, y el Foro Europeo para la Integración)<sup>28</sup>, presupuestarias (el Fondo Europeo de Integración) e instrumentos prácticos creados para tal fin (*Manual europeo sobre la integración*, Web Europea de Integración y Módulos Europeos de Integración).

En 2014 la estrategia comunitaria de integración se ha centrado ante todo en mantener los logros alcanzados y en facilitar la ejecución de directivas y políticas existentes. En 2013 se lanzó la herramienta interactiva de la Web Europea de Integración para facilitar la difusión de buenas prácticas entre profesionales responsables de políticas de integración. El 2013 se clausuró el Fondo Europeo de Integración (EIF) (2007-2013), con un presupuesto total de 825 millones de euros<sup>29</sup>, y se iniciaron los trabajos para crear el Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF). Más allá, 2014 ha sido un año de reflexión sobre los logros alcanzados y los retos que permanecen, lo que se ha abordado en distintas reuniones, como la 11ª reunión del Foro Europeo de Integración, celebrada el 3 de abril

**26.** TFEU, artículo 79.4.

**27.** Si bien la Comisión propuso utilizar en concreto el llamado «método abierto de coordinación» (COM (2011), «Método abierto de coordinación para la política de integración comunitaria» (OMC)), basado en una comparación de distintas alternativas nacionales que contribuiría a generar consensos, el método nunca ha sido ejecutado como tal, debido a que el Consejo nunca adoptó la propuesta. El Parlamento Europeo elaboró un informe en el que lamentaba la inactividad del Consejo en este sentido (*European Parliament, Report on the Commission Communication on an open method of coordination for the Community immigration policy*, COM (2001)387, A5-0224/2003, 16 June 2003, Rapporteur: Ana Terrón i Cusi).

**28.** Mediante la red de Puntos Nacionales de Contacto sobre la integración y el Foro Europeo para la Integración, se persigue facilitar el intercambio estructurado de buenas prácticas entre los ministros responsables de los estados miembros y Comisión en el primer caso, y la sociedad civil en el segundo.

**29.** Decisión del Consejo N° 2007/435/EC of 25 de junio de 2007.

de ese año<sup>30</sup>, así como en diversos informes de evaluación. En 2014 se han evaluado los proyectos de integración financiados con el EIF en el periodo 2007-2013 tanto a nivel nacional<sup>31</sup> como transnacional<sup>32</sup> y se han actualizado los Módulos Europeos de Integración en consulta con expertos de toda Europa, centrándose en las áreas de 1) acogida de recién llegados, 2) fuerte compromiso de la sociedad de acogida y 3) participación activa de los inmigrantes en todas las esferas de la sociedad<sup>33</sup>.

## DOS ÁREAS DE TRABAJO NOVEDOSAS DE ESTE AÑO SON LA INTEGRACIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO Y LA IMPLICACIÓN DE EMPRESARIOS EN LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Particularmente importante ha sido que se haya logrado renovar el respaldo de los estados miembros a los Principios Básicos Comunes de Integración (CBP), promovidos activamente por la Presidencia griega (enero-junio 2014) con el apoyo de la Comisión Europea. Basándose en el mandato establecido en el TFEU, la Unión Europea ha desarrollado un marco para la cooperación en el ámbito de la integración anclado en los Principios Básicos Comunes sobre la Integración (CBP 2004)<sup>34</sup>, y en la Agenda de la Integración (2005, 2011). Así, siguiendo las conclusiones

de la 11ª reunión del Foro Europeo de Integración del 3 abril 2014<sup>35</sup>, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior respaldó el 5 y 6 de junio de 2014 los CBP tal y como fueron formulados hace diez años.

Aunque, aparentemente, el respaldo a los CBP puede aparecer como un logro muy modesto o incluso un retroceso, desde la perspectiva de la Comisión es extremadamente positivo, entendiendo que la apertura de nuevas negociaciones hubiera producido un resultado menos

30. 11ª reunión del Foro Europeo de Integración, «Ten years with the Common Basic Principles on integration – what next?», Bruselas, 3 de abril 2014.

31. European Commission (2011), *Synthesis of the national evaluation reports on implementation of actions co-financed by the European Fund for the Integration of third-country nationals from 2007 to 2009 and report at European Union level*. COM (2011) Bruselas. HOME/2010/EIFA/ACT/2006.

32. European Commission (forthcoming), *Compilation and Content Analysis of Projects Funded within Community Actions Program o the European Integration Fund 2007-2013*, Rapporteur: María Bruquetas Callejo;

33. European Modules of Migrant Integration. Final Report 2014. Rapporteur: Judith Roosblad.

34. Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de Inmigrantes en la Unión Europea (2004), adoptados por el Consejo de Justicia e Interior el 19 de noviembre de 2004. Según las siglas en inglés, CBP, en castellano, PBC.

35. 11ª reunión del Foro Europeo de Integración, «Ten years with the Common Basic Principles on integration – what next?», Bruselas, 3 de abril de 2014.

ambicioso que los CBP<sup>36</sup>. También constituye un hito dado que el núcleo central de los CBP, el concepto bidireccional de integración, está asediado crecientemente por el deseo de algunos estados miembros de vincular los derechos de residencia con la capacidad de los inmigrantes de demostrar su grado de integración. Recordemos que en los últimos años, diversos países, como los Países Bajos, Francia, Dinamarca, el Reino Unido entre otros, exigen medidas (p. ej., exámenes de ciudadanía) como requisitos obligatorios para la obtención de permisos de residencia de larga duración, de naturalización y/o reagrupación familiar.

Dos áreas de trabajo novedosas de este año son la integración de solicitantes de asilo, y la implicación de empresarios en la integración de los inmigrantes. En realidad ambos asuntos provienen de la extensión de dossiers ya existentes, enlazando con las dos grandes prioridades en el área de migración (incremento de los solicitantes de asilo y competitividad). Los flujos constantes de solicitantes de asilo acarrearán la necesidad de adaptar las políticas de integración convenientemente, para lo cual la Comisión quiere promover la colaboración de gobiernos y *stakeholders*. Actualmente la Comisión (DG Employment, DG Education, DG Home) está montando una plataforma de diálogo con empresarios para discutir el perfil de trabajadores y el tipo de cualificaciones que necesitan. Además, la cooperación con los países de origen es otro tema en alza en las actividades promovidas desde la Comisión, particularmente en lo que se refiere a medidas previas a la migración (*pre-departure measures*).

## **4. POLÍTICA COMÚN DE ASILO**

### **a. Agenda política: solidaridad y responsabilidad**

Recordemos que a finales del año 2013 la crisis siria se recrudecía y además el 3 de octubre de 2013 morían alrededor de 500 inmigrantes cerca de Lampedusa como consecuencia del hundimiento de su embarcación. La reacción inmediata de los estados miembros e instituciones comunitarias consistió entonces en orientar las prioridades europeas hacia la reducción de la siniestralidad en el mar y la búsqueda de medios que proporcionasen un acceso legal y controlado a los solicitantes de asilo al territorio de la UE (Bardolet, 2014). Recordemos que tanto la protección internacional como la dimensión exterior del asilo se incluyeron en su día entre las prioridades estratégicas del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM) en aras de abordar estas cuestiones de una forma más sistemática e incardinada en la orientación política

---

36. Entrevista con asesor senior de la Comisión Europea, D.G. Interior, departamento de Integración de inmigrantes.

general. Así se hizo y, por ejemplo, la Asociación para la Movilidad celebrada con Marruecos en 2013 exige prestar ayuda a ese país para que refuerce su sistema nacional de asilo<sup>37</sup>.

El Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 señala en sus conclusiones que el asilo en Europa debe sustentarse sobre dos pilares, *solidaridad y responsabilidad*, que deben forzosamente estar vinculados. Un botón de muestra de esa necesaria relación lo constituyen diversas propuestas de acción concreta como el realojamiento de beneficiarios de protección internacional –ensayado desde Malta en los últimos años–; la posible tramitación conjunta de solicitudes de asilo o la puesta en común de centros de acogida ante situaciones de emergencia. El objetivo de la solidaridad hace que las acciones de las instituciones comunitarias se dirijan hacia los países de origen y de tránsito de los movimientos migratorios. La Comisión Europea propone que estas medidas se incorporen a la política exterior comunitaria<sup>38</sup> aumentando en esos países los niveles de protección para intentar, de ese modo, reducir el número de personas que acometen «peligrosos viajes» a través del Sáhara, el Mediterráneo y otras rutas para llegar a Europa. En este sentido actúan también, como instrumento clave para reforzar la solidaridad, los llamados Programas Regionales de Protección (PRP). La Comisión Europea, en su Informe sobre la aplicación del GAMM 2012-2013, trata de ampliar su ámbito de actuación y evaluar la necesidad de establecer nuevos Programas. El enfoque propuesto es doble: incrementar cada año el número de refugiados reasentados en los estados miembros de la Unión, al tiempo que se refuerza la capacidad de las autoridades nacionales para hacer frente a los desplazamientos y se promueve la integración de los refugiados en las comunidades locales. La Comisión Europea plantea aumentar su componente de desarrollo tanto de las comunidades de refugiados como de acogida y no limitarse a incidir en la capacidad de recepción del país. Así se refleja, por ejemplo, en el Programa regional de protección y desarrollo para Oriente Próximo (Irak, Jordania, Líbano) con 16 millones de euros presupuestados para un futuro próximo. La intención es que sirva de respuesta a largo plazo a la crisis de refugiados en la región. Las instituciones comunitarias siguen insistiendo en la necesidad de integrar los PRP en todos los diálogos políticos y marcos de cooperación y en reforzar la cooperación con terceros países, examinando en este sentido la posible colaboración de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) con los mismos. Cuando se trata de combinar la solidaridad con la llegada más segura a Europa se recurre a los programas de reasentamiento; a procedimientos de entrada protegida, que permiten a las personas solicitar protección sin iniciar el viaje aunque

**37.** «Informe sobre la aplicación del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad 2012-2013», *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, COM (2014) 96 final, de 21.02.2014, p. 17.

**38.** «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad» (COM (2014) 154 final, SWD (2014) 63 final, 11.03.2014, p. 8).

exigen un enfoque coordinado sobre visados humanitarios y directrices comunes en la UE, o la idea de estudiar la posible tramitación conjunta de las solicitudes de protección fuera de la Unión<sup>39</sup>. La composición de los flujos migratorios y las causas de los desplazamientos –en muchas ocasiones forzosos– que responden a la necesidad de búsqueda de protección pueden no encontrar una respuesta adecuada en esas propuestas presentadas. En esos casos, ni la peligrosidad de la ruta utilizada ni el desarrollo de los países de origen y tránsito suponen un freno al trayecto migratorio de la persona.

## **b. Estado del desarrollo legislativo en materia de asilo**

Tras la adopción en junio de 2013 del llamado «Paquete de asilo» (*Asylum Package*), las instituciones europeas han considerado que se cierra –aunque sea de forma provisional– una fase de desarrollo legislativo para iniciar una etapa de implementación por parte de los estados miembros de todas las normas aprobadas. Nos encontramos en el periodo de transposición de las Directivas relativas a protección internacional aprobadas en junio de 2013 con las que se completaba la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Dicho periodo finalizará en junio de 2015. El objetivo para los próximos años es hacer hincapié en la aplicación uniforme de estas medidas, para las que se han ido aprobando otras normas, entre ellas, la propuesta de modificación del conocido como Reglamento Dublín III<sup>40</sup> en lo que se refiere a la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor no acompañado que no tenga a ningún miembro de la familia, hermano o pariente presente legalmente en un Estado miembro<sup>41</sup>. La propuesta tiene en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE dictada en el asunto C-648/11 el 6 de junio de 2013. En esta propuesta se establece que el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo, presentada por un menor no acompañado sin parientes legalmente presentes en el territorio de un Estado miembro, será el Estado en el que se encuentre después de haber presentado en él una demanda de protección internacional (y no aquel Estado en el que haya presentado la solicitud, tal como dispone el Reglamento Dublín III en vigor). A este cambio se suma una cuestión que la sentencia del TJUE no incorporaba. Así, para garantizar la coherencia y evitar la inseguridad jurídica, se señala el Estado responsable cuando el menor

39. «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad», COM (2014) 154 final, SWD (2014) 63 final, 11.03.2014, p. 8.

40. Reglamento de Ejecución (UE) n° 118/2014 de la Comisión de 30 de enero de 2014 que modifica el Reglamento (CE) n° 1560/2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país (DOUE L 39/1, de 8.02.2014).

41. COM (2014) 382 final, de 26 de junio de 2014.

ha presentado varias solicitudes en uno o más estados miembros y se encuentra en el territorio de uno en el que no ha presentado ninguna. En este caso, el país en el que se encuentre debe ofrecer al menor la posibilidad de presentar una solicitud de protección internacional tras informarle de su derecho y de las consecuencias de ese ejercicio. Todo ello bajo el paraguas del interés superior del menor.

Por otro lado, el Consejo Europeo, lejos de aportar nuevas líneas estratégicas en lo que podría calificarse de falta de ambición política en esta materia, se limita a resaltar en las Conclusiones de su reunión de 26 y 27 de junio de 2014 (EUCO 79/14), que es una «absoluta prioridad» la transposición e implantación efectiva del Sistema Europeo Común de Asilo (apartado 7). El fin perseguido es una mayor cooperación de modo que los solicitantes de asilo obtengan la misma protección e idénticas garantías procesales en toda la Unión Europea. Al mismo tiempo hay que reforzar el papel de la OEAA sobre todo en cuanto se refiere a la aplicación uniforme del acervo comunitario. Esta Oficina Europea sigue prestando asistencia a Grecia y ha puesto en marcha un plan para Italia y Bulgaria, dadas sus dificultades para gestionar las solicitudes de asilo. De hecho, se considera ahora también a Bulgaria como un país «no seguro» adonde –al igual que sucede con Grecia– no es posible trasladar solicitantes de asilo desde otro Estado miembro de la UE en virtud de la aplicación del Reglamento Dublín III<sup>42</sup>.

No obstante, la realidad impone la necesidad de seguir modificando el marco normativo en esta materia. El mecanismo de alerta precoz, preparación y gestión de crisis garantizado en el Reglamento de Dublín III requerirá para su puesta en marcha que la comunicación circule con mayor fluidez desde los estados miembros hacia la Comisión Europea y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Asimismo cabe preguntarse si la UE está preparada para gestionar una posible afluencia masiva de refugiados o solicitantes de asilo. La propia Comisión duda de esa capacidad y sugiere que, en su caso, se modifique la normativa de protección temporal para convertirla en un «instrumento más práctico y flexible»<sup>43</sup>. Desde la UE se hace hincapié en que debe establecerse el reconocimiento mutuo entre los estados miembros de las decisiones en materia de asilo y un marco de transferencia de protección acorde con el objetivo general de crear un estatuto uniforme de refugiado válido en toda la Unión. La sentencia del TEDH dictada en el asunto *M.G. contra Bulgaria* de 25 de marzo de 2014 pone de manifiesto esta necesidad.

---

42. UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria, <http://www.refworld.org/docid/52c598354.html> último acceso 3 de diciembre de 2014.

43. «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad», COM (2014) 154 final, SWD (2014) 63 final, 11.03.2014, p. 8.

### c. La jurisprudencia en el sistema europeo común de asilo

En los pasos que en el futuro inmediato se den para implantar el SECA hay que subrayar el papel de la jurisprudencia tanto del Tribunal de Justicia de la UE como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pese a no ser este último en principio un órgano de control directo de la acción comunitaria. Quizás ambas instancias judiciales fueren al legislador de la UE, con sus pronunciamientos, a intervenir en el desarrollo de la normativa de asilo europea. Sirva como ejemplo la influencia de la sentencia del TJUE en el asunto *M. A. et al.* de 6 de junio de 2013 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 604/2013 en lo que se refiere a la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor no acompañado que no tenga a ningún miembro de la familia, hermano o pariente presente legalmente en un Estado miembro (COM (2014) 382 final, de 26.06.2014).

A lo largo de 2014 se pueden destacar tres sentencias del Tribunal de Luxemburgo sobre protección internacional. La primera, de enero de 2014, relativa a la interpretación de las condiciones para ser beneficiario de protección subsidiaria. La segunda, dictada un mes más tarde, examina las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo garantizadas por los estados miembros de la UE. La última, a finales de año, se centra en los requisitos de prueba de la alegada condición de homosexualidad como motivo de persecución.

En la Sentencia TJUE *Aboubacar Diakité* (de 30 de enero de 2014), el Tribunal de Luxemburgo resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado belga sobre la interpretación del artículo 15(c) de la Directiva de protección internacional 2004/83/CE<sup>44</sup> en relación con el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. El Tribunal considera que la expresión empleada por el legislador europeo en la Directiva difiere de la empleada por el Derecho internacional humanitario e insiste en este caso en que «no es necesario llevar a cabo una apreciación específica de la intensidad de estos enfrentamientos durante el examen de una solicitud de protección subsidiaria para determinar, independientemente de la valoración del grado de violencia resultante de dichos enfrentamientos, si concurre el requisito relativo a la existencia de un conflicto armado» (apartado 32). Además, no debe supeditarse la existencia de un conflicto armado a un nivel determinado de organización de las fuerzas armadas implicadas o a una duración particular del conflicto. Será suficiente con que los enfrentamientos entre estas fuerzas armadas generen el grado de violencia necesaria, creando una necesidad real de protección internacional del solicitante (apartado 34).

44. Sustituida por la Directiva 2011/95/UE, de 13.12.2011 (DOUE L 337/9, de 20.12.2011), que mantiene la misma redacción de este artículo implicado.

En la STJUE *familia Saciri*, de 27 de febrero de 2014, la aplicación de las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros. El Tribunal confirma que las condiciones materiales de acogida deben concederse a los solicitantes de asilo desde que se presenta su solicitud de asilo. Cuando un Estado miembro opta por proporcionar las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras estas deben ser suficientes para garantizar la atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado, así como para asegurar la subsistencia de los solicitantes de asilo, permitiéndoles disponer, en particular y si fuera necesario, de un alojamiento en el mercado privado de alquiler (apartado 42). Esto no significa que deba interpretarse la Directiva en el sentido de dejar elegir al solicitante el alojamiento según su conveniencia personal (apartado 43). Por otro lado, el importe de las asignaciones debe ser suficiente para permitir que los hijos menores se alojen con sus padres, y poder mantener así la unidad familiar (apartado 46). Los estados miembros disponen de cierto margen de apreciación respecto a los medios por los que proporcionan condiciones materiales de acogida. Esta posibilidad no excluye la responsabilidad del Estado de que se respeten las normas de acogida. La saturación de la red de acogida «no puede justificar excepción alguna en la observancia de dichas normas», en palabras textuales del Tribunal (apartado 50).

Por último, y casi a final de año, el TJUE resuelve una nueva cuestión prejudicial belga referida, en esta ocasión, a la prueba del temor de persecución basado en la orientación sexual (asuntos A., B. y C., C-148/13 a 150/13, sentencia de 2 de diciembre de 2014). Cuando se trate de solicitudes de asilo en las que se alega la pertenencia a un determinado grupo social debido a la orientación sexual y solo se cuente con las declaraciones de los demandantes, el Tribunal impone ciertas condiciones. La evaluación de la solicitud no puede basarse únicamente en conceptos estereotipados asociados a los homosexuales; la incapacidad de un solicitante de asilo para responder a determinadas preguntas no constituye por sí misma motivo suficiente para negar su credibilidad; los interrogatorios o posibles vídeos sobre sus prácticas sexuales son contrarios o pueden menoscabar su dignidad, violando de este modo la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. En este último caso, además, podríamos estar ante un efecto incentivador respecto a otros solicitantes lo que equivaldría a imponerles a ellos estas pruebas (exámenes o vídeos) (apartados 63 a 66).

#### **d. El control de fronteras y su repercusión en el acceso a la UE**

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la labor del Grupo Especial para el Mediterráneo, COM (2013) 869 final, el 4 de diciembre de 2013 presenta 37 acciones específicas destinadas a ofrecer protección, y el espíritu que anima su adopción es el principio de solidaridad y el reparto de responsabilidades, con una perspectiva clara de acción exterior. Las líneas de acción previstas son, entre otras, los PRP, el reasentamiento, la lucha contra el tráfico ilícito, contra

la trata de seres humanos y la delincuencia organizada o el refuerzo de la vigilancia de fronteras. La Comisión menciona el deber de todas las acciones descritas en la misma de «respetar plenamente las normas internacionales en materia de derechos humanos, como la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el principio de no devolución y el acervo de la UE aplicable» (p. 3). Sin embargo, se echan de menos referencias a cómo las medidas previstas –que no se dirigen específicamente a la protección– afectan a la obligación de los estados miembros de respetar el principio de *non refoulement* o no devolución; al derecho humano a salir del país y –en caso de persecución– a buscar protección en otro país y, además, al acceso de los demandantes de asilo a un procedimiento de asilo. Hay que tener en cuenta que se trata normalmente de flujos migratorios mixtos y que estos tres aspectos se ven directamente afectados. Sería conveniente prever su respeto, más allá de la afirmación genérica que –a modo de cláusula general– se incorpora en los documentos de las instituciones comunitarias.

El artículo 4 del Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la UE (DOUE 189/93, de 27.06.2013) regula detalladamente la protección de los derechos fundamentales y, en particular, del principio de no devolución o *non refoulement* en los casos de desembarco en un tercer país, de la atención a las necesidades específicas de las personas durante la operación marítimas, del intercambio de sus datos personales y de la formación que deben recibir sobre estas materias los guardias de fronteras y el personal involucrado. Pese a su naturaleza de medidas o mecanismos de control de fronteras, tienen una clara y directa repercusión en la protección de los derechos fundamentales y, en particular, en los refugiados y solicitantes de asilo.

#### **e. Posibles conclusiones**

La UE se plantea un contexto de posible aumento del número de solicitantes de asilo con flujos mixtos y complejos que van a poner a prueba la capacidad de acogida y respuesta de los estados miembros. Partiendo de estas premisas la lectura de las propuestas presentadas como línea de actuación conduce a una perspectiva de control de fronteras y de los flujos migratorios y un esfuerzo por externalizar el asilo. Al refuerzo del control de fronteras (entre Bulgaria y Turquía; en la región griega de Evros y en Ceuta y Melilla por parte de España) se une el intento de modificar las rutas migratorias hacia Europa, incluida aquella que utiliza el Mediterráneo.

Las estrategias migratoria y de control de fronteras actuales muestran una cierta ambigüedad en la posición europea en cuanto al asilo se refiere. Esa ambigüedad es la consecuencia de mezclar en un mismo discurso la referencia explícita al objetivo de salvar vidas como el principal en los instrumentos legales de rescate, con la atención a las medidas de desarrollo de los países de origen y tránsito. Se pretende, de este modo, desincentivar la llegada a Europa, pero al mismo tiempo se consigue un efecto (¿buscado?) de externalizar las fronteras y de colocar obstáculos cada vez mayores a la llegada de personas que huyen buscando protección. Personas que tienen derecho a no ser devueltas a países donde su vida, libertad o integridad se encuentren amenazadas y que también tienen derecho a salir y buscar protección.

Vinculado al control de fronteras, existe una clara voluntad política de ordenar los flujos migratorios con medidas que inciden directamente en los países de origen y de tránsito (PRP, políticas de desarrollo, etc.). Al mismo tiempo, se quiere evitar el riesgo de trayectos muy peligrosos que implican pérdida de vidas humanas. Con el esfuerzo de integrar la migración forzada en la agenda europea de desarrollo y migración se quieren evitar desplazamientos futuros y hacer hincapié en la búsqueda de soluciones duraderas. Sin embargo, ¿se refuerzan en contrapartida las vías de acceso seguras para solicitantes de protección internacional?

## 5. LIBERTAD DE MOVIMIENTO

El 1 de enero de 2014 terminaron las restricciones temporales a la libre entrada de trabajadores rumanos y búlgaros, sin que por el momento haya tenido lugar la invasión preconizada por muchos. La ampliación de la Unión en 2004 puso en tela de juicio la deseabilidad de la libertad de movimiento, que podría ser utilizada por ciudadanos de los nuevos países miembros para beneficiarse de los estados de bienestar de los países del noroeste de Europa. En los últimos años, otros dos desarrollos han puesto en cuestión la coherencia con esta norma. Por una parte, las crisis humanitarias en el entorno inmediato y la llegada masiva de solicitantes de asilo al sur de Europa han puesto una vez más en cuestión la voluntad de los estados miembros de cumplir con esta norma. Por otra parte, los conflictos sobre la aplicación de la libertad de movimiento han aumentado en los últimos años a raíz de la crisis económica y la creciente migración intraeuropea.

El principio de libertad de movimiento<sup>45</sup> es central al proyecto europeo, pero no obstante implica difíciles retos en su implementación práctica y oculta fuertes divergencias entre los miembros de

---

45. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros.

la UE. El derecho de libertad de movimiento deriva directamente de la ciudadanía europea, que permite a los ciudadanos europeos a residir en otro país miembro<sup>46</sup>. Los ciudadanos de la UE tienen derecho a residir en otro Estado miembro del cual son ciudadanos. A partir de tres meses de residencia necesitan, o bien disponer de suficientes recursos económicos o bien ser empleados por cuenta ajena, estudiantes (también con recursos) o familiares de alguien que cumpla los requisitos anteriores. La creación de un espacio de libertad de movimiento intraeuropeo tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial como respuesta a las necesidades complementarias de una Europa del Norte con escasez de mano de obra y una del Sur con exceso. Inicialmente el derecho a la libertad de movimiento estaba dirigido a personas económicamente activas que fueran capaces de mantenerse económicamente en el país de destino<sup>47</sup>, pero a partir del Tratado de Maastrich y la creación de la ciudadanía europea, la libertad de movimiento se amplió a todos los ciudadanos de la Unión.

Fundamentalmente han sido los estados miembros del norte de Europa los que han mostrado sus reticencias ante este principio aduciendo que facilita el trasvase de ciudadanos de países terceros hacia sus países, atraídos por sus generosos estados de bienestar. Así, en junio de 2012, el Consejo de ministros de Interior de la Unión decidió reformar unilateralmente el Tratado de Schengen para reintroducir controles fronterizos temporales en caso de que un Estado se viera desbordado por los flujos migratorios de ciudadanos de países terceros. En marzo de 2013, los ministros de Alemania, los Países Bajos, Reino Unido y Austria enviaron una carta al Consejo instando a emprender acciones contra el «turismo de bienestar». Desde entonces, la controversia en torno al principio de libertad de movimiento<sup>48</sup> se ha centrado sobre todo en el derecho a recibir asistencia social, y en torno al uso de tests de «derecho a residir» para familiares y personas inactivas. Por ejemplo, en 2013 Bélgica expulsó casi 5.000 ciudadanos europeos desempleados, aduciendo que representaban «una carga excesiva» para el estado de bienestar belga. La Comisión respondió asegurando que no pensaba modificar las normas de libertad de movimiento y requiriendo a estos estados que faciliten evidencias en apoyo de sus críticas<sup>49</sup>.

Durante 2014, los flujos de ciudadanos de los países más castigados por la crisis hacia el norte de Europa<sup>50</sup>, ha continuado espoleando los discursos y las medidas proteccionistas de

---

46. TFEU, Artículo 49.

47. TFEU, Artículo 45.

48. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros.

49. «JHA: Commission and Dublin do not want to revise free movement rules», Agence Europe, 7 de junio de 2013.

50. También ciudadanos de países terceros, particularmente aquellos con permisos de residencia de larga duración, así como inmigrantes naturalizados se están trasladando a países de Europa Noroccidental en busca de mejores oportunidades laborales.

los vecinos del norte de Europa. El llamado «turismo de bienestar» y los discursos priorizando «primero los de casa» (Cea D’Ancona y Vallés, 2009) han sido ampliamente invocados para justificar la necesidad de medidas que reducen movilidad y acceso a derechos. Así, Alemania presentó un proyecto de ley que limita la estancia de inmigrantes de la UE sin empleo. El objetivo de esta medida es «frenar el abuso» de los sistemas de ayuda, ya que en enero se disparó un 80% el número de búlgaros y rumanos inmigrados. En noviembre de 2014, Reino Unido anunció una serie de medidas para limitar tanto movilidad como derechos; no obstante, Cameron no incluyó en el paquete un cupo para los ciudadanos de la eurozona como demandaban algunos sectores de su partido. Por último, Suiza decidió en referéndum en febrero de 2014 la imposición de cupos a la entrada de inmigrantes procedentes de otros países de la UE, así como restricciones a beneficios sociales y a la reagrupación familiar. Este país ya venía tomando medidas de restricción desde 2013 para frenar la entrada de trabajadores españoles, portugueses e italianos.

La Comisión, por el contrario, ha declarado que el uso de los derechos vinculados con el libre movimiento no debe ser considerado como un abuso<sup>51</sup>, dando prioridad a afrontar los obstáculos legales y prácticos que los individuos encuentran en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía europea<sup>52</sup>. De igual modo, el tribunal de Justicia de la Unión Europea ha estado investigando normas nacionales que imponen condiciones adicionales a los ciudadanos de la UE (a las que los ciudadanos autóctonos no están sujetos)<sup>53</sup>. En noviembre 2014 la Corte Europea dictaminó que los estados miembros pueden tomar medidas contra los abusos, y denegar la solicitud de subsidios sociales a ciudadanos de otros países miembros que no desarrollen una actividad económica y que ejerzan su libertad de circulación con el único objetivo de percibir la ayuda social en el otro Estado miembro<sup>54</sup>.

De hecho, no existe evidencia empírica de que los ciudadanos europeos móviles abusen de las prestaciones sociales. A pesar del eco que ha encontrado en los medios el discurso del turismo asistencial, los estudios indican que el impacto real de la movilidad intraeuropea en las sociedades del norte de Europa es modesto y dista mucho de ser un motivo de alarma. Según cifras de

---

51. European Commission Communication on free movement of EU citizens and their families: five actions to make a difference, COM(2013) 837, Bruselas, 25.11.2013.

52. DG Justice’s Communication on «The EU Justice Agenda for 2020 – Strengthening Trust, Mobility and Growth within the Union», COM(2014) 144.

53. Ver por ejemplo el caso Brey de septiembre de 2013 (C-140/12).

54. Caso de la Sra. Elizabeta Dano y su hijo Florin Dano-Jobcenter Leipzig, sentencia asunto C333/13, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-11/cp140146es.pdf>

Eurostat, apenas un 2,7% de los ciudadanos de la UE-27 residen en otro país distinto del propio, mientras que los trabajadores empleados en otro país representan un 3,1% de los trabajadores de la UE. Por otra parte, una mayoría de los ciudadanos de la UE que residen en otros estados miembros son jóvenes, lo que implica que no recurren a pensiones de vejez y que hacen un menor uso de los servicios sanitarios. La encuesta de Labour Force de Eurostat de junio de 2013 muestra claramente que los ciudadanos de la UE migran a otros estados miembros fundamentalmente para trabajar. Así, la tasa de empleo (EU 27) se sitúa en 67,7% para ciudadanos de la UE trabajando en otro Estado miembro, 64,6% para nacionales y 53,7% para ciudadanos de países terceros.

También, varios estudios de casos nacionales han encontrado que los inmigrantes de países terceros aportan más de lo que reciben del estado de bienestar (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011). Estudios similares han constatado la contribución neta de los inmigrantes comunitarios residentes en otros estados miembros (Dustmann *et al.*, 2010; Köning *et al.*, 2013). Por ejemplo, en un estudio reciente se constató que la amplia mayoría de los ciudadanos de otros estados miembros residentes en los Países Bajos no dependen de prestaciones asistenciales (Köning *et al.*, 2013). En la misma línea van los resultados de un estudio realizado en el Reino Unido, que muestran que los ciudadanos de los países de la anexión de 2004 (excepto Chipre y Malta) solicitan menos ayudas sociales que los británicos (Dustmann *et al.*, 2010). Dicho estudio muestra además que los ciudadanos EU-10 son más jóvenes, tienen un nivel educativo más alto y un nivel de ingresos comparativamente más elevado. En la misma línea, varios estudios contradicen la tesis de que los inmigrantes regularizados en el sur de Europa (y refugiados) tienden a mudarse a norte para beneficiarse de los generosos estados de bienestar de los países del norte de la UE. Así, un estudio italiano constató que ciudadanos de los países de Europa Central y del Este (moldavos y ucranianos) residentes en Italia habían obtenido sus visados en Alemania (Colombo y Sciortino, 2004). En la misma línea, diversos estudios muestran que las regularizaciones realizadas en España e Italia han permitido estabilizar a una gran parte de la población inmigrante (Carafagna, 2002; Arango & Finotelli, 2009; Cachón, 2007).

**LA UNIÓN EUROPEA REQUIERE DE MEJORES MECANISMOS PARA HACER VALER EL ESTADO DE DERECHO Y AFRONTAR LOS RETOS QUE LA LEY ENCUENTRA A SU IMPLEMENTACIÓN. LOS PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD Y REPARTO DE RESPONSABILIDADES DEBEN TRADUCIRSE EN MEDIDAS Y ACCIONES CONCRETAS**

## 6. CONCLUSIONES: EL FUTURO POST-ESTOCOLMO

En la nueva hoja de ruta de la UE aparecen las políticas comunitarias de inmigración como un plato fuerte. Sin embargo, no parece probable que se vaya a lograr en el corto/medio plazo desbloquear los grandes atolladeros que colapsan la política comunitaria de inmigración y asilo, ya que el proyecto encalla en profundas divergencias de fondo, la línea divisoria norte-sur de Europa, y obstáculos institucionales como el monopolio del Consejo en la toma de decisiones o el cada vez mayor número de actores con opiniones divergentes. Es probable que, a pesar de la voluntad de cambio, predomine la continuidad (dadas las trayectorias dependientes).

Las crecientes dificultades de avance en varios frentes muestran que los principios de libertad de movimiento y solidaridad están en entredicho. Esto es, fundamentalmente, consecuencia del retorno a una mentalidad y modo de trabajo intergubernamental, donde la toma de decisiones está monopolizada por el Consejo y determinada por los intereses de algunos estados miembros. No obstante, el pulso entre el Consejo y Comisión podría desafiar la agenda de inmigración que el Consejo trata de imponer, haciendo valer su capacidad de legislar. De hecho, la Comisión Juncker ha sido calificada como la más política desde Delors, ya que ha situado en posiciones preeminentes a las figuras de mayor talla política, aparentemente sin reparar en equilibrios territoriales y dejando a Alemania, Francia y Reino Unido sin cargos importantes.

La tarea de consolidación que se ha marcado la nueva Comisión para los próximos años tiene mucho sentido en la actual coyuntura. Subyacente a la estrategia de la consolidación está la constatación de que alcanzar acuerdos es cada vez más arduo y lleva más tiempo, habida cuenta de que el incremento del número de actores con intereses divergentes dificulta la toma de decisiones. También la brecha de implementación constituye un auténtico quebradero de cabeza para la UE, donde la discontinuidad entre la normativa y las prácticas de los estados viene a desafiar el mandato de la UE. En esta tesitura, cobra mucho sentido que la Comisión se centre en trabajar con los estados miembros para asegurar una adecuada ejecución de las políticas existentes y para atajar las prácticas nacionales disonantes. Comisión y Parlamento Europeo reconocen en numerosos documentos la imperiosa necesidad de adoptar directrices de implementación y procedimientos de infracción. No obstante, la Unión Europea requiere de mejores mecanismos para hacer valer el Estado de Derecho y afrontar los retos que la ley encuentra a su implementación. Los principios de solidaridad y reparto de responsabilidades deben traducirse en medidas y acciones concretas.

Una implementación adecuada del marco comunitario de integración tiene una enorme potencia incluso en un ámbito con competencias comunitarias limitadas como el de integración. Tal y como Acosta demuestra (2013), la UE es capaz de superar las limitaciones del mandato de integración a través de otras políticas europeas como la de fomento del mercado laboral único. Esto es así puesto que la UE tiene competencias para intervenir en ámbitos que tienen consecuencias fundamentales para la integración de los inmigrantes, como es el acceso al mercado laboral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arango, J. y Finotelli, C. (eds.). «The making of an immigration model: Inflows, impacts and policies in Southern Europe». *IDEA Working paper*, n.º 9 (mayo 2009).

Bardolet Dilmé, A. «Visado humanitario: Una posible puerta de entrada a la Fortaleza Europea». *Opinión CIDOB*, n.º 249 (julio 2014).

Cachón, L. *La experiencia internacional en regularizaciones extraordinarias de inmigrantes indocumentados: España en el modelo del Sur de Europa*. Madrid (manuscrito inédito), 2007.

Carafagna, M. «I sommersi e i sanati: Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia», en: Colombo, A. y Sciortino G. (eds.). *Stranieri in Italia: Assimilati ed esclusi*. Bolonia: Il Mulino, 2002, p. 53-91.

Carrera, S.; Guild, E. y Hernanz, N. «Rule of law or rule of thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU». *CEPS Policy Brief*, n.º 303 (20 de noviembre 2013).

Carrera, S. y Guild, E. «The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020. Subverting the Lisbonization of Justice and Home Affairs?». *CEPS Essay*, n.º 13 (julio 2014).

Carrera, S.; Guild, E. y Parkin, J. «Who will monitor the spies?». *CEPS Commentary* (enero 2014).

Cea D'Ancona, M. A. y Vallés, M. S. *Evolución del racismo y la xenofobia en España, Informe 2009*. Madrid: OBERAXE/Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

Collett, E. «Future EU policy development on migration and asylum: Understanding the challenge». *MPI Policy Brief Series*, n.º 4 (mayo 2014). Washington: Migration Policy Institute (MPI).

Collier, Paul. «The old European vision and the new migration reality». *Eutopia, Ideas for Europe Magazine* (3 de abril 2014).

Colombo, A. y Sciortino, G. *Sistemi migratori e lavoro domestico in Lombardia: Una ricerca commissionata dall'IRES Lombardia*. Milano: IRES, 2004.

Comisión Europea. «5th Annual Report on Immigration and Asylum 2013». Bruselas, COM (2014) 288 final (25 de mayo de 2014).

Dustmann, C.; Frattini, T. y Halls, C. «Assessing the fiscal costs and benefits of A8 migration». *Fiscal Studies*, vol. 31, n.º 1 (2010), p.1-41..

Eurostat. «Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: Third quarter 2014». *Data in focus*, n.º 15 (diciembre 2014).

Guild, E.; Carrera, S. y Eisele, K. *Social benefits and migration*. Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2013.

Juncker, Jean-Claude. «A new start for Europe: my agenda for jobs, growth, fairness and democratic change». Discurso de toma de posesión (15.07.2014).

Juncker, Jean-Claude. «Mission letter for Avramopoulos» (noviembre de 2014). Bruselas: Comisión Europea.

Koikkalainen, S. «Free movement in Europe, past and present». *Migration Policy Institute website* (abril 2011) (en línea) <http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present>

Köning, T.; Van der Linden, F.; Sluiter, N. y Verschuren, S. «Migrantenmonitor fase 2 (2007-2012). Personen uit de Europese lidstaten of kandidaat-lidstaten die in Nederland wonen of werken». La Haya: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2013).

Moreno Fuentes, J. y Bruquetas Callejo, M. *Immigration and the Welfare State in Spain*. Barcelona: Fundació 'la Caixa', 2011.

Parlamento Europeo. «Welfare benefits and intra-EU mobility». *Library briefing: Library of the European Parliament* (24 de septiembre 2013) (en línea) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130634/LDM\\_BRI\(2013\)130634\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130634/LDM_BRI(2013)130634_REV1_EN.pdf)

Pastore, F. «Migration. A matter of unity and division». *Eutopia, Ideas for Europe Magazine* (3 de abril 2014).

Torreblanca, J. I. *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar a la ciudadanía*. Madrid: Catarata, 2014.

Torreblanca, J. I. y Piquer, J. «Reflotación del euro, deriva estratégica». *Anuario internacional CIDOB 2013: Perfil de país Japón* (2014), p. 189-196.





2



# INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN EN ESPAÑA: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

## Andreu Domingo

Subdirector del Centre d'Estudis Demogràfics,  
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)  
andreu.domingo@gmail.com

## Amand Blanes

Profesor asociado del Departamento de Geografía,  
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)  
ablanes@ced.uab.es

1. ¿Profecía autocumplida? Resiliencia e industria de la inmigración
2. La Estadística de Migraciones: la oficialidad estadística
3. La inmigración: tendencias emergentes
4. La emigración: extranjeros, españoles y neohispánicos
5. Las migraciones en las proyecciones de población
6. Conclusiones: el ojo de pez político y la percepción de las migraciones

### **PALABRAS CLAVE**

Inmigración, emigración, previsiones de población, España, políticas migratorias

### **KEY WORDS**

Immigration, emigration, population projections, Spain, migration policies

### **RESUMEN**

La crisis económica no solo ha transformado las migraciones, sino que ha afectado a la comprensión de las mismas, exigiendo un nuevo marco epistemológico para analizar la nueva complejidad de la inmigración y de la emigración. Para analizar esos flujos, su volumen y composición, se han utilizado las cifras correspondientes a la Estadística de Migraciones (EM), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), desde 2008 a los últimos datos disponibles en 2013, que constituyen las cifras oficiales de migraciones en España. La reciente publicación de las últimas proyecciones de población en octubre de 2014 nos ha llevado a incluir un apartado final sobre el papel que se otorga a los movimientos migratorios futuros en la evolución de la población en España.

### **ABSTRACT**

The economic crisis has not only transformed migratory flows, but it has also affected understanding of them, thus requiring a different epistemological framework in order to analyse the new complexity of immigration and emigration. Data from the Migration Statistics of the National Institute for Statistics, which is to say Spain's official migration figures, from 2008 to the most recently available estimates from 2013, have been used in order to analyse these flows, their volume and composition. With the recent publication, in October 2014, of the latest population projections, we have decided to include, at the end of the paper, a section devoted to the role expected of future migratory movements in the evolution of Spain's population.

## 1. ¿PROFECÍA AUTOCUMPLIDA? RESILIENCIA E INDUSTRIA DE LA INMIGRACIÓN

El discurso sobre la migración, que incluye no solo lo que se dice acerca de la inmigración y, sobre todo ahora, de la emigración, sino los dispositivos que la acompañan (despliegue institucional y jurídico o el mismo registro estadístico), debe entenderse en el marco de la disputa por establecer una narrativa que dé una explicación a la crisis económica. En anteriores ocasiones advertimos que la emigración de españoles corría el riesgo de convertirse en una profecía autocumplida (Domingo y Sabater, 2013), y más adelante nos extendimos en explicar el mecanismo por el cual se estaba institucionalizando ese discurso, en el que confluían medios de comunicación, políticos y empresarios (Domingo, Sabater y Ortega-Rivera, 2014). En el fondo, se discute sobre la relación entre la sociedad y el mercado y, claro está, sobre el modelo político.

Todo el mundo las desea, pero nadie parece estar satisfecho con ellas. Nos referimos a las corrientes migratorias, se realicen en el sentido que se realicen. Ni en su volumen ni en sus características sociodemográficas. Hasta hace poco los movimientos migratorios parecían estigmatizados, tanto la inmigración, por las cargas de toda índole que se le suponen (desde los gastos de acomodación, el incremento de la desigualdad en los países receptores, las implicaciones sobre la seguridad o el posible efecto desestabilizador respecto de la cohesión social), como la emigración, transformada en una vergonzante prueba del declive económico en general, y en la incapacidad de amortizar la inversión realizada en formación en particular, cuando nos referimos a la alta cualificación, lo que se conoce como «fuga de cerebros» (Ruiz, 2007; Del Río, 2009; Alaminos y Santacreu, 2010). En nuestro país esa lectura nos despertaba abruptamente del sueño de hipermodernidad que había acompañado el crecimiento de la burbuja inmobiliaria: ¿teníamos que volver a la emigración, asimilada a los años grises de la penuria del pasado? ¿Constituía uno más entre los bíblicos azotes que formaban parte del merecido castigo por el derroche colectivo, según el relato de la austeridad? (Gil Calvo, 2009).

Sin embargo, hoy no falta quien presente la migración como la solución, tanto a nivel global –para el país receptor, para el emisor, pero también para la UE que vería cumplido su anhelo de formar un mercado laboral unificado– como desde la perspectiva de los propios migrantes, donde se exhibe como un principio a la vez que testimonio de resiliencia (World Economic Forum, 2012). Las migraciones son ensalzadas por el discurso empresarial como emblema de la economía de la innovación, en lo que algunos autores han llamado su «doctrina sobre la movilidad», denunciada por Richard Sennet (1999) al abordar el tema de la flexibilidad en el discurso neoliberal incluso antes de la crisis (Santos Ortega, 2013). Perspectiva que al final ha transformado la «emigración» en «movilidad exterior», según la novolingua neoliberal a la que resulta tan afecto el Gobierno español, si nos hacemos eco del enfoque programático que defendía la

ministra de Empleo, Fátima Báñez, en la presentación de la «Estrategia de emprendimiento y empleo joven» en 2013.

Ese discurso más o menos compartido por los dirigentes de los nuevos países emisores, en particular por aquellos que han visto cómo el ajuste económico invertía el signo de su saldo migratorio, volviendo al saldo negativo que les había caracterizado en el pasado (España, Grecia, Portugal e Italia, principalmente), es utilizado por igual, o lo había sido, por los países receptores, en especial por Alemania, en lo que tenía atisbos de ser un supuesto retorno de la política del *Gestarbeiter*, del «trabajador invitado» de los años sesenta, incorporando ahora la implicación o la delegación en manos del sector privado de la gestión de esos flujos. La voluntad de restricción de las corrientes migratorias a circulares o temporales, detectable ya en la firma de los acuerdos de Schengen a comienzos de los años noventa (Recchi y Favell, 2009), se ha convertido en el principio de la política migratoria comunitaria (sobre todo la dirigida a los flujos de trabajadores llegados de países de fuera de la UE destinados a trabajos poco cualificados). Ese empeño, que se ha justificado oficialmente como forma de maximizar las remesas y luchar contra la fuga de cerebros para contentar a los países emisores, ha sido señalado como un burdo intento de justificar la limitación del arraigo de los migrantes en los países receptores para, de paso, ahorrarse los gastos derivados del asentamiento (Livi-Bacci, 2012).

Pero al mismo tiempo, la competencia por la atracción de nuevos migrantes altamente cualificados, subsumidos en lo que Richard Florida (2005) bautizó como la clase creativa, se ha afianzado como una de las tendencias que afectan no únicamente al diseño de la arquitectura política supraestatal en materia de migración internacional, sino que ha llegado a constituir uno de los ejes de la planificación a nivel local, tomada a la vez como síntoma de esa ciudad global en la que se dirime el futuro de la economía basada en el conocimiento y el desarrollo. Pugna que se acrecienta en el afianzamiento de la migración como negocio en sí misma, en paralelo a las restricciones establecidas: la externalización de las políticas migratorias no ha hecho más que alimentar la industria de la migración, desde el caso extremo del tráfico de seres humanos (Salt y Stein, 1997), hasta los propios programas de asistencia a la emigración públicos y privados (Gammeltoft-Hansen y Nyberg Sorensen, 2011) donde los intermediarios son los principales beneficiarios.

Desde esa óptica, los movimientos migratorios a partir de la crisis económica (Dobson, Latham, y Salt, 2009; Martin, 2009), que percibimos como nuevos modelos, se asemejan más al cumplimiento de antiguas aspiraciones. Y, con todo, los crecientes impedimentos a la libre circulación de población comunitaria, que surgen en países como Suiza, Alemania o Gran Bretaña como una concesión a la presión popular en el más clásico estilo del discurso proteccionista, parecen haber dado al traste con esa ilusión. Mientras, la inmigración, que sigue siendo notable, a pesar de su

desplome, solo reclama su atención para utilizarla como amenaza, bajo el epígrafe de «presión migratoria» (especialmente en la frontera mediterránea, constituyendo Ceuta y Melilla un triste ejemplo). A su vez, solo se presta atención a la emigración de extranjeros y de nacionalizados en cuanto a su volumen, bajo el epígrafe de retorno (González, 2012; Domingo y Sabater, 2013b), o en su forma de reemigración se agita también como fantasma destabilizador por parte de los receptores en países terceros de la UE, sin menoscabo que en su momento una porción de los flujos llegados a España partieran de esos mismos países.

La incertidumbre estadística, tanto en la cobertura como en la fiabilidad de los datos registrados, no hace más que añadir interrogantes y dejar el camino libre a la construcción de relatos orientados a imponer ideas, generar sentido y controlar conductas, que ha devenido central en

la gobernabilidad impuesta por el neoliberalismo (Salmon, 2008). En materia de la reciente emigración de jóvenes, la retórica sobre «la generación perdida» ha encontrado su mejor ejemplo. Desde un principio, sociólogos y demógrafos alertaron sobre las consecuencias que esa laguna estadística podía acarrear en una mala interpretación de lo que estaba sucediendo (INJUVE, 2013; Garrido, 2013; González-Ferrer, 2013a; 2013b; y, 2013c), algunos arriesgaron métodos de estimación del volumen (Gil, 2013), y el propio Instituto Nacional de Estadística, sabedor de la urgencia que entrañaba esa indeterminación,

se apresuró a corregir de forma indirecta la estimación realizada de los movimientos a partir de las altas y bajas recogidas en las Estadísticas de Variaciones Residenciales (EVR) que se aplicarían a la Estadística de Migraciones (EM), por lo menos desde el inicio de la crisis (Ródenas y Martí, 2013), convirtiéndose en las cifras oficiales sobre migración.

En los siguientes apartados, daremos cuenta de los últimos datos de migración exterior en España, a partir de las fuentes estadísticas disponibles<sup>1</sup>, utilizando básicamente la Estadística de Migraciones del INE, con especial atención hacia los perfiles demográficos, en sus orígenes y

**EL SALDO MIGRATORIO EXTERIOR DE 2013 FUE DE MENOS 111.000 PERSONAS SEGÚN LA EVR, MIENTRAS QUE LA PÉRDIDA POR MIGRACIÓN ESTIMADA EN LA ESTADÍSTICA DE MIGRACIONES SUPERA EL CUARTO DE MILLÓN DE HABITANTES**

1. Aunque la comparación con el registro de los principales países de destino en los últimos años pone de relieve un subregistro de la emigración española que puede llegar hasta el 50%, la escasa información que estos ofrecen, junto con la diversa naturaleza y criterios de clasificación en cada uno de los países, justifican que nos hayamos ceñido exclusivamente a las fuentes estadísticas españolas.

destinos en función de la nacionalidad y del lugar de nacimiento de sus protagonistas. Una vez analizados los flujos de entrada y salida, abordaremos la evolución prevista de los movimientos migratorios en el futuro, tal y como aparece en las últimas proyecciones de población hechas públicas por el INE el 28 de octubre de 2014.

## 2. LA ESTADÍSTICA DE MIGRACIONES: LA OFICIALIDAD ESTADÍSTICA

En el año 2013, el INE difundió una nueva operación estadística, que bajo la denominación de Estadística de Migraciones (EM), proporciona una aproximación estadística a los flujos migratorios, tanto exteriores como interiores, aplicando las directrices del Reglamento 862/2007 del Parlamento Europeo sobre *Estadísticas de migraciones y protección internacional*. Esta estadística, de la que se dispone de datos para el período 2008-2013, se nutre como fuente primaria de las variaciones residenciales de los padrones municipales a la que se aplica una serie de procedimientos estadísticos con la pretensión de lograr una mejor cuantificación del fenómeno migratorio. Nos encontramos ante una fuente novedosa y todavía en construcción, ya que, como menciona el propio organismo estadístico, está abierta a la introducción de fuentes adicionales y a mejoras metodológicas.

En la EM se generaliza el criterio de temporalidad, ya existente para la emigración de españoles al extranjero, de tal manera que solo se considera como inmigración y emigración el cambio de residencia habitual «por un período que es, o se espera que sea, de al menos doce meses» (INE, 2014, p. 4). Los procedimientos estadísticos implementados abarcan desde la estimación de movimientos aún no registrados en la base padronal, hasta la imputación del país de nacionalidad, nacimiento, origen y destino para aquellos casos en que se ignora (baste recordar que en la EVR de 2013 solo se conoce el país de destino en el 13% de las bajas exteriores de extranjeros); o el ajuste de los datos de la migración exterior con las poblaciones por nacionalidad de las Cifras de Población, entre otros. Una limitación de la fuente, debido a sus propias características, es la ausencia de la desagregación municipal que sí ofrece la Estadística de Variaciones Residenciales, lo que sin duda introducirá problemas de coherencia a la hora de abordar estudios territoriales de la migración. En este texto hemos decidido utilizar la EVR por ser la actual estadística de referencia de los flujos migratorios (sus datos son los que se transmiten a los organismos internacionales), porque guarda coherencia con el resto de fuentes demográficas del sistema (*Cifras de Población*), y por ser la usada por el INE para calcular indicadores demográficos e *inputs* de las proyecciones de población<sup>2</sup>.

---

2. En algunas tablas y figuras el análisis abarca el período 2008-2013, mientras que otras finalizan en el año 2012. La razón de esta doble temporalidad estriba en la propia disponibilidad de datos, ya que para los años 2008-2012 se dispone de los ficheros de microdatos de la Estadística de Migraciones, mientras que para el año 2013 la información se limita a las tablas predefinidas por el INE en su página web que no están disponibles para algunos cruces detallados de variables que se han utilizado en determinados análisis.

TABLA 1. Migración exterior según la EVR y la EM (España 2008-2013)

	INMIGRACIÓN						EMIGRACIÓN					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>EVR</b>	726.009	498.977	464.443	454.686	370.515	342.390	266.460	323.641	373.954	370.540	377.049	453.543
<i>Españoles</i>	33.781	29.635	33.109	38.404	34.405	35.354	34.453	35.372	37.278	52.841	56.392	72.449
España	17.068	15.887	15.658	18.678	17.767	18.197	25.888	25.550	26.693	37.928	37.675	47.278
Extranjero	16.713	13.748	17.451	19.726	16.638	17.157	8.565	9.822	10.585	14.913	18.717	25.171
<i>Extranjeros</i>	692.228	469.342	431.334	416.282	336.110	307.036	232.007	288.269	336.676	317.699	320.657	381.094
España	6.944	7.161	7.734	8.230	7.756	8.344	7.165	8.577	12.518	12.741	13.991	16.390
Extranjero	685.284	462.181	423.600	408.052	328.354	298.692	224.842	279.692	324.158	304.958	306.666	364.704
<b>EM</b>	599.073	392.963	360.704	371.336	304.050	280.772	288.432	380.118	403.378	409.034	446.606	532.302
<i>Españoles</i>	31.701	27.596	30.419	35.442	31.564	32.422	33.505	35.990	40.157	55.472	57.267	73.329
España	15.644	14.456	13.811	16.545	15.220	15.671	25.461	26.334	29.204	40.150	38.749	48.136
Extranjero	16.057	13.140	16.608	18.897	16.344	16.751	8.044	9.656	10.953	15.322	18.518	25.193
<i>Extranjeros</i>	567.372	365.367	330.285	335.894	272.486	248.350	254.927	344.128	363.221	353.562	389.339	458.973
España	5.289	4.750	4.959	4.840	5.113	5.923	8.885	12.348	15.188	16.514	18.582	22.931
Extranjero	562.083	360.617	325.326	331.054	267.373	242.427	246.042	331.780	348.033	337.048	370.757	436.042

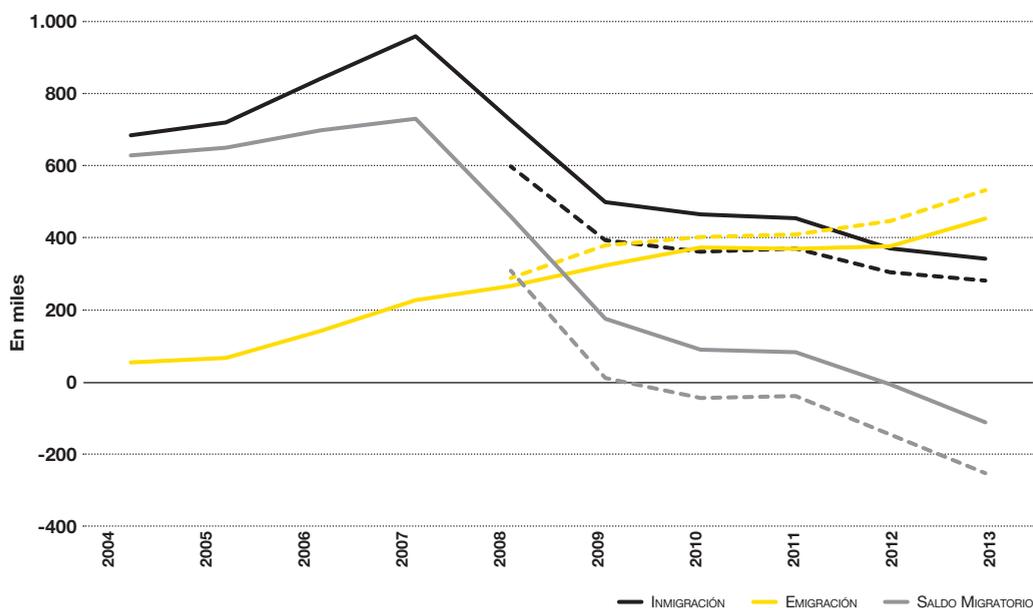
Fuente: Elaboración propia, Estadísticas de Variaciones Residenciales y Estadística de Migraciones del INE.

Ante esa duplicidad de fuentes, la tradicional EVR y la reciente EM, resulta pertinente, en primer lugar, analizar el flujo migratorio que se deriva de ambas fuentes (Tabla 1 y Figura 1). Su comparación muestra unas tendencias recientes similares, al nutrirse las dos de la misma fuente primaria, pero con volúmenes distintos en los dos flujos de migración exterior: la inmigración es superior en la EVR, mientras que la emigración es mayor en la EM. Para el conjunto del sexenio 2008-2013, el número de entradas registradas en la EVR supera a las de la EM en cerca de 550.000; sin embargo, esta última fuente estima casi 300.000 salidas más que la EVR. Esas diferencias en los volúmenes de los flujos desembocan en unos saldos migratorios exteriores muy dispares para el conjunto del sexenio, con una aportación neta de algo más de 690.000 personas según la EVR y una pérdida de 150.000 habitantes según la EM.

De idéntica manera, el análisis del impacto de la crisis económica sobre la migración exterior se ve condicionado por la fuente que se utilice, ya que el momento de cambio en

el signo migratorio exterior de España, de positivo a negativo, y su magnitud difiere entre ambas fuentes. Con los datos de la Estadística de Variaciones Residenciales ese saldo devino negativo a partir de 2012, con una pérdida de población por migración exterior ese año de poco más de 6.000 personas, mientras que con la Estadística de Migraciones desde el año 2010 los saldos son negativos y de cuantía más elevada, con una pérdida de más de 42.000 habitantes ya en ese año. Según los últimos datos, el saldo migratorio exterior de 2013 fue de menos 111.000 personas según la EVR, mientras que la pérdida por migración estimada en la Estadística de Migraciones supera el cuarto de millón de habitantes.

**FIGURA 1. Migración exterior según la EVR y la EM (España 2004-2013)**



Nota: en trazo continuo EVR, en trazo discontinuo EM.

Fuente: Elaboración propia, Estadísticas de Variaciones Residenciales (EVR) y Estadística de Migraciones del INE.

### 3. LA INMIGRACIÓN: TENDENCIAS EMERGENTES

La primera realidad que deberemos confrontar es que la inmigración, pese a su reciente desplome, sigue siendo muy significativa, con cerca de 281.000 entradas en 2013 según la Estadística de Migraciones. La segunda, es su diversidad: esos arribos siguen estando com-

puestos en su mayoría por migración internacional de extranjeros (248.000, es decir, el 88,5% de las entradas), pero también encontramos españoles (hasta 32.000 entradas, el 11,5%). Abarcando estos últimos un variado abanico donde encontramos desde el retorno de antiguos flujos emigratorios, hasta los más recientes que se están produciendo, incluyendo también ingresos de descendientes de españoles nacidos en el extranjero y nacionalizados con posterioridad. Aun así entre los inmigrantes extranjeros, que integran la mayoría del flujo, algo ha cambiado: las características sociodemográficas de los que llegan ahora difieren de las que tenían los que lo hicieron durante la época del *boom* migratorio, incluso cuando poseen la misma nacionalidad. Merece la pena, pues, prestar algo de atención a esos movimientos, injustamente olvidados.

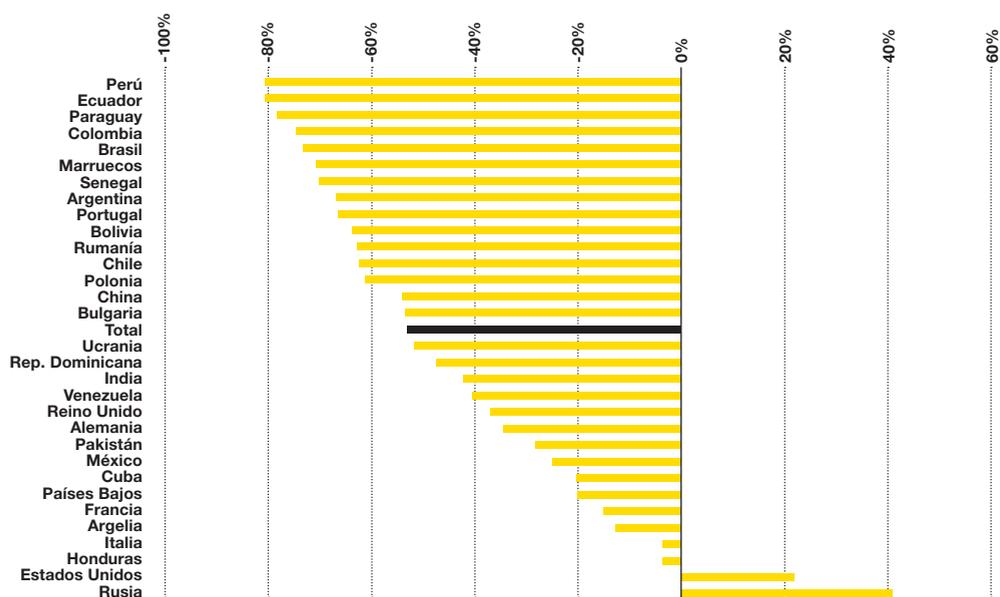
Si tomamos los movimientos de entrada en su conjunto (con independencia de su nacionalidad y/o lugar de nacimiento), veremos que el descenso desde el inicio de la crisis ha significado una reducción a la mitad, pasando de las 599.000 entradas de 2008 a las mencionadas 281.000 de 2013 (Tabla 2). Esa caída –que nos sitúa a niveles inferiores a los registrados en la EVR de principios de este siglo– ha sido generalizada y ha afectado a todas las grandes agrupaciones continentales (solo la residual Oceanía y el agregado de América del Norte han tenido una evolución positiva).

**TABLA 2. Principales procedencias de la inmigración agrupadas por grandes regiones (España 2008-2013)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2008
Unión Europea	178.031	132.630	137.467	140.826	111.860	102.246	-42,6%
Resto Europa	24.307	18.731	19.292	21.564	19.350	19.063	-21,6%
Argelia/Marruecos	77.095	47.727	33.979	32.655	27.589	25.771	-66,6%
Resto África	33.990	23.066	16.384	15.745	13.676	13.633	-59,9%
Centro y Sudamérica	226.685	126.582	104.239	109.775	86.414	77.462	-65,8%
América del Norte	12.836	11.802	11.894	14.683	13.716	13.142	2,4%
Asia	45.428	31.851	36.851	35.309	30.663	28.609	-37,0%
Oceanía	705	574	600	779	785	845	19,9%
<b>Total</b>	<b>599.077</b>	<b>392.963</b>	<b>360.706</b>	<b>371.336</b>	<b>304.053</b>	<b>280.771</b>	<b>-53,1%</b>

Fuente: Elaboración propia, Estadística de Migraciones del INE.

FIGURA 2. Variación relativa entre 2008 y 2013 de la inmigración a España según el país de procedencia



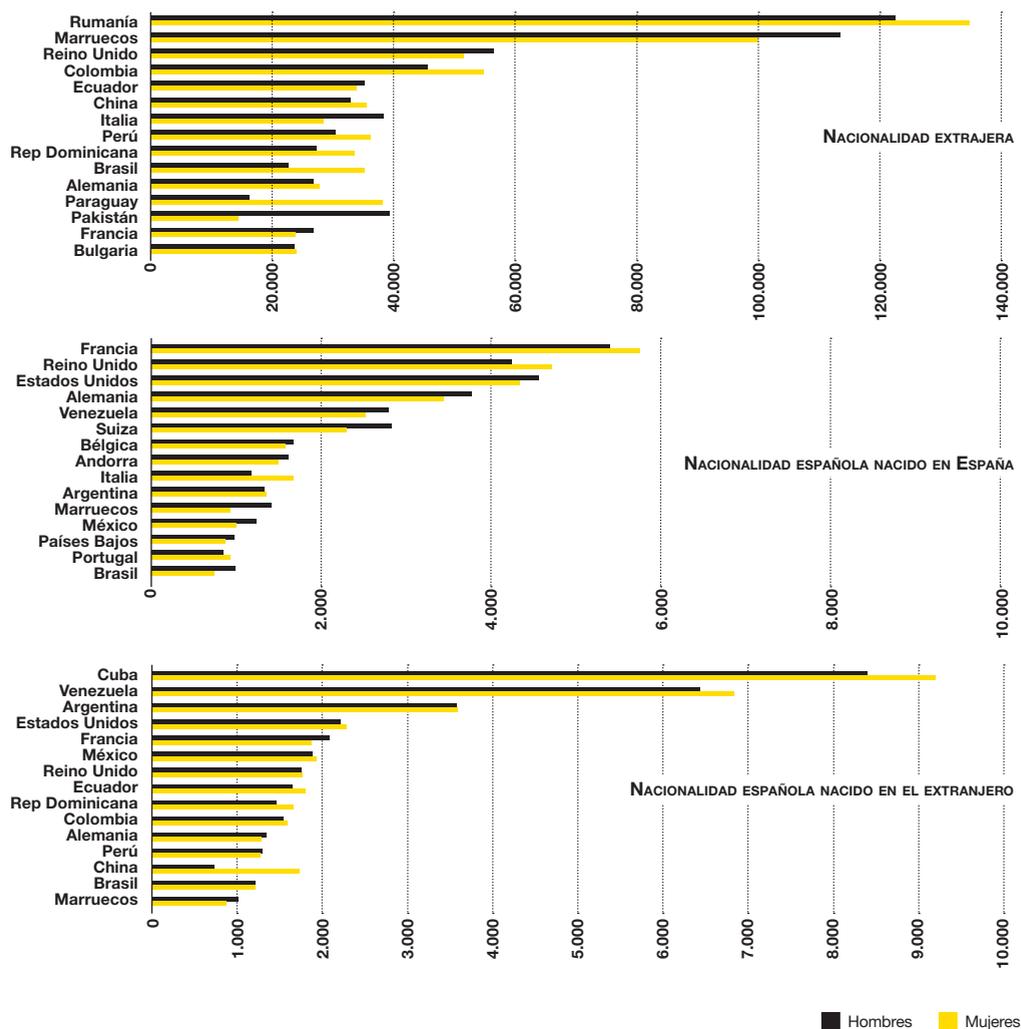
Nota: Se han seleccionado aquellos países con más de 20.000 inmigrantes en el período 2008-2013.

Fuente: Elaboración propia, Estadística de Migraciones del INE

La primera constatación en la reducción por orígenes continentales es muy reveladora del divorcio con la imagen mediática que mantenemos de la inmigración, ya que el descenso de la inmigración magrebí ha sido, con un 66%, el mayor en términos relativos, y la procedente del África Subsahariana, que enciende todas las alarmas como ariete de la llamada «presión migratoria», ha caído en un 60%, situándose a la cola en números absolutos, si descartamos a Oceanía y América del Norte. De ahí que, como sucedió durante el *boom* migratorio y el debate sobre la irregularidad, la población subsahariana en particular, y la procedente del continente africano en general, haya acaparado la atención mediática sin ser precisamente el flujo más numeroso. Incluso su peso en el conjunto de la inmigración se ha aminorado en los últimos años, ya que los procedentes de África representaban en 2008 el 18,5% y en 2013 el 14% del total de entradas a España. De modo que lo que se discute es otro fenómeno: la reconstrucción de la frontera y la política de control –no solo la española, sino la comunitaria (López Sala, 2013)–, y no la magnitud de esos flujos. Por otro lado, la mayor caída en términos absolutos ha sido la experimentada por los flujos procedentes de Centro y Sudamérica, constituyendo también uno de los descensos más significativos en términos relativos del período: así de casi 227.000 entradas en 2008 se ha pasado a poco más de 77.000 en 2013, debido a una pluralidad de factores entre los que

queremos señalar el propio crecimiento regional experimentado por la economía de los países latinoamericanos. Por su parte, los flujos procedentes de la Unión Europea (UE-28) ocupan en los últimos años una posición de liderazgo y se mantienen por encima de las 100.000 entradas en el período más reciente.

**FIGURA 3. Principales procedencias de la inmigración según sexo, nacionalidad y país de nacimiento (España 2008-2013)**



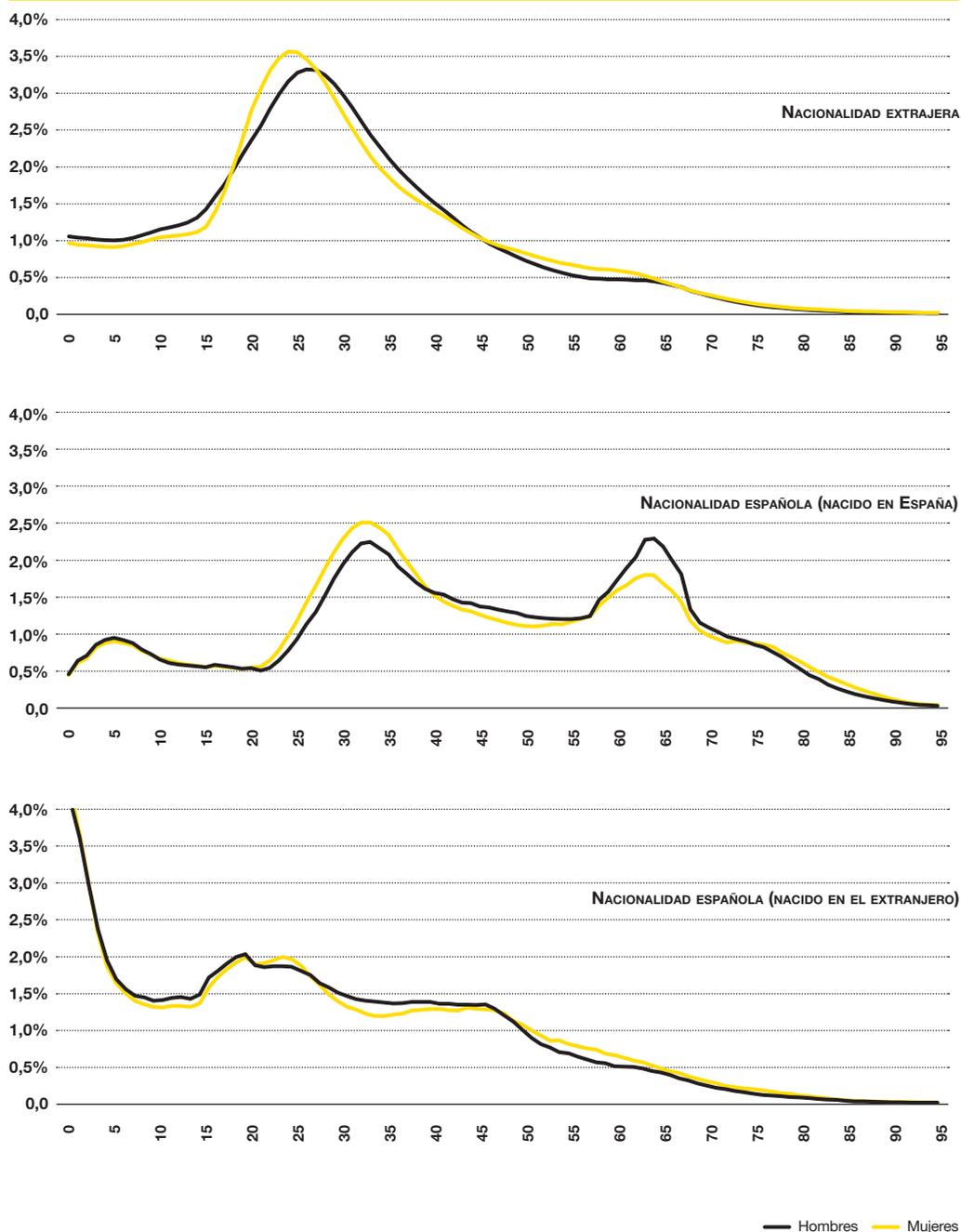
Fuente: Elaboración propia, Estadística de Migraciones del INE.

Esas pérdidas generalizadas lo son también para la mayoría de los países emisores, si seguimos tomando el conjunto de flujos emitidos durante el sexenio 2008-2013 con independencia de su nacionalidad (Figura 2). Así, los flujos procedentes de Ecuador y Perú menguaron en un 80% desde el inicio de la crisis, disminuyendo a más de la mitad en 16 de los principales países de procedencia, entre los que se encuentran tanto los grandes protagonistas del *boom* migratorio (Colombia, Marruecos o Bolivia) como los acaecidos en los años más recientes (Brasil o Paraguay, por ejemplo). Los únicos que parecen haber crecido son flujos muy poco numerosos y recientes, procedentes de Estados Unidos o Rusia. En todos los casos, ese descenso es protagonizado por la merma de los flujos de extranjeros, pero también se han reducido los retornos de españoles, procedentes de algunos de los países que en su momento destacaron como centros de atracción de la emigración española del siglo XX (Argentina o Venezuela, sin ir más lejos).

La procedencia según la nacionalidad y el lugar de nacimiento de los flujos arribados desde el inicio de la crisis, nos descubre algunas peculiaridades a las que deberemos estar atentos, ya que apuntan nuevas tendencias (Figura 3). Así, si las nacionalidades que encabezan la inmigración extranjera no presentan excesivas novedades, ya que siguen siendo las mismas que las que protagonizaron los flujos anteriores –aunque con diferente jerarquía–, los flujos de nacionalidad española nacidos en el extranjero acusan el impacto de la Ley de la Memoria Histórica aprobada en 2007, que permite la nacionalización de los descendientes de españoles emigrados desde 1939 a 1955, como resarcimiento y reconocimiento del exilio político y económico generado a raíz de la Guerra Civil (Izquierdo, 2013). Es así como aparece en primer lugar Cuba o como México, país sin relevancia en el conjunto de la inmigración recibida por España, se sitúa en un destacado quinto lugar. Más heterogéneo aún resulta el registro de los principales países desde los que proceden españoles nacidos en España, es decir, retornados españoles: encontramos países antiguamente receptores de emigración española (Francia, Venezuela o Argentina), junto con los más recientes (Reino Unido), pero también los que han protagonizado los flujos migratorios recientes (Marruecos).

Esa complejidad es más perceptible si atendemos a los perfiles por sexo y edad de esos flujos según nacionalidad y lugar de nacimiento. Aunque por espacio no podemos detenernos en cada uno de los principales países de los que recibimos inmigración, el agregado ya nos da una idea de la diferente naturaleza de esos movimientos (Figura 4). En primer lugar, los casi 1,9 millones de extranjeros que han llegado durante el período 2008-2012 mantienen la estructura joven que caracterizó a las corrientes que formaron el *boom* migratorio. Sin embargo, presentan una proporción un poco mayor de menores, correspondiente a un perfil migratorio más familiar, aunque también este tipo de flujos ha disminuido (González-Ferrer, 2013). Otro tanto sucede con la migración de mayores, que es más perceptible, solo porque la caída de la migración económica ha sido más aguda.

FIGURA 4. Patrón relativo de la inmigración según nacionalidad y país de nacimiento (España 2008-2012)



Fuente: Elaboración propia, Estadística de Migraciones del INE

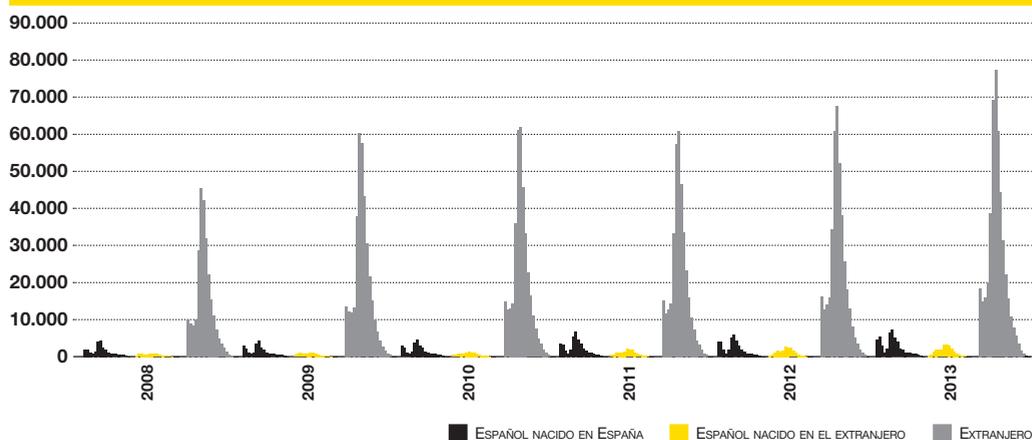
Pero donde vamos a descubrir más diferencias es en la estructura de los arribos protagonizados por españoles, sean nacidos en España o en el extranjero. Entre los primeros destaca el patrón bimodal, jóvenes españoles presumiblemente ligados a la emigración reciente, por un lado, y antiguos emigrantes españoles en edad de jubilación –con una remarcable masculinización–, por el otro. Por último, de la estructura por sexo y edad de los españoles nacidos en el extranjero llegados tras la crisis económica destaca, en primer lugar, la anomalía que significa el elevado porcentaje de menores de 0 y 1 años, que atribuimos, por una parte, a un mal registro de las adopciones realizadas en el extranjero, y por otra, a la nacionalización de menores en origen, posteriormente reagrupados o que acompañaran a sus progenitores en un movimiento inmigratorio; y, en segundo lugar, su estructura más envejecida, que imputamos a la nacionalización en origen de los descendientes de emigrantes españoles en virtud de la Ley de la Memoria Histórica.

#### **4. LA EMIGRACIÓN: EXTRANJEROS, ESPAÑOLES Y NEOHISPÁNICOS**

Veamos ahora qué ha sucedido con la emigración. Según los datos de la EM, los flujos de emigración han superado a los de inmigración a partir de 2010. Pero esos flujos siguen siendo mayoritariamente protagonizados por población directamente relacionada con la reciente inmigración internacional: se trate de población extranjera (que representa el 86% de las salidas) que regresa a sus países de origen o que reemigra a un tercer país, se trate de la población que nosotros hemos venido a llamar «neohispánica», es decir, población inmigrada que ha obtenido la nacionalidad española, o de población de arrastre, compuesta por los menores y adultos con nacionalidad española nacidos en España, descendientes y cónyuges, respectivamente, de los anteriores inmigrados extranjeros. En este caso, los datos disponibles no nos dejan discernir entre esas diferentes situaciones. De este modo constatamos que, aparte de la subestimación que pudiera existir, y que afecta a todas las casuísticas con mayor o menor intensidad, la borrosidad estadística compromete la percepción y correcta estimación de las múltiples tipologías existentes, necesarias para valorar el peso de la emigración de autóctonos no relacionados con la previa inmigración extranjera, en general, y la de jóvenes, en particular, que es la que acapara toda la atención.

**SEGÚN LOS DATOS DE LA ESTADÍSTICA DE MIGRACIONES, LOS FLUJOS DE EMIGRACIÓN HAN SUPERADO A LOS DE INMIGRACIÓN A PARTIR DE 2010. PERO ESOS FLUJOS SIGUEN SIENDO MAYORITARIAMENTE PROTAGONIZADOS POR POBLACIÓN DIRECTAMENTE RELACIONADA CON LA RECIENTE INMIGRACIÓN INTERNACIONAL**

FIGURA 5. Flujo de emigración por edad, nacionalidad y país de nacimiento según la EM (España 2008-2013)



Elaboración propia, Estadística de Migraciones del INE.

¿Qué podemos decir entonces? El cruce entre nacionalidad y lugar de nacimiento, con todas las casuísticas no discriminables anteriormente aludidas, nos da que si comparamos 2008 y 2013, la diferencia se ha dejado sentir sobre todo en el volumen, los 532.000 emigrados en el último año son un 85% más que los estimados en el primer año de la crisis (Figura 5). No difieren tanto en la distribución por nacionalidad y lugar de nacimiento de los flujos que componen esa emigración: el 82% de las salidas de 2013, unas 436.000, corresponden a emigrantes de nacionalidad extranjera nacidos en el extranjero (en 2008 representaban el 85%), le siguen los 48.000 españoles nacidos en España (9% del total que engloba, sin embargo, a esos descendientes y cónyuges de inmigrados extranjeros anteriormente mencionados), a continuación los algo más de 25.000 neohispánicos, es decir inmigrados extranjeros nacionalizados (con un 4,7%), y por último, muy de cerca, los 23.000 extranjeros nacidos en España (el 4,3%).

Si examinamos la estructura por sexo y edad de cada uno de los tres flujos emigratorios para el conjunto del período 2008-2012, entenderemos mejor las desemejanzas, a la vez que veremos claramente que el registro resulta insuficiente (Figura 6). Las salidas de extranjeros se caracterizan por su juventud y relativa masculinización, un perfil muy distinto de las heterogéneas salidas de españoles. Disimilitud que quizás no fuera tanta si a las bajas de españoles nacidos en España les sustrajéramos los menores que conforman las migraciones de arrastre compuestas por descendientes de inmigrados extranjeros, y estos los distribuyéramos entre los emigrantes extranjeros y los neohispánicos que son sus progenitores. Ese notable monto de menores, que distorsiona claramente el perfil de la emigración española, está formado en su mayor parte por descendientes de emigrantes

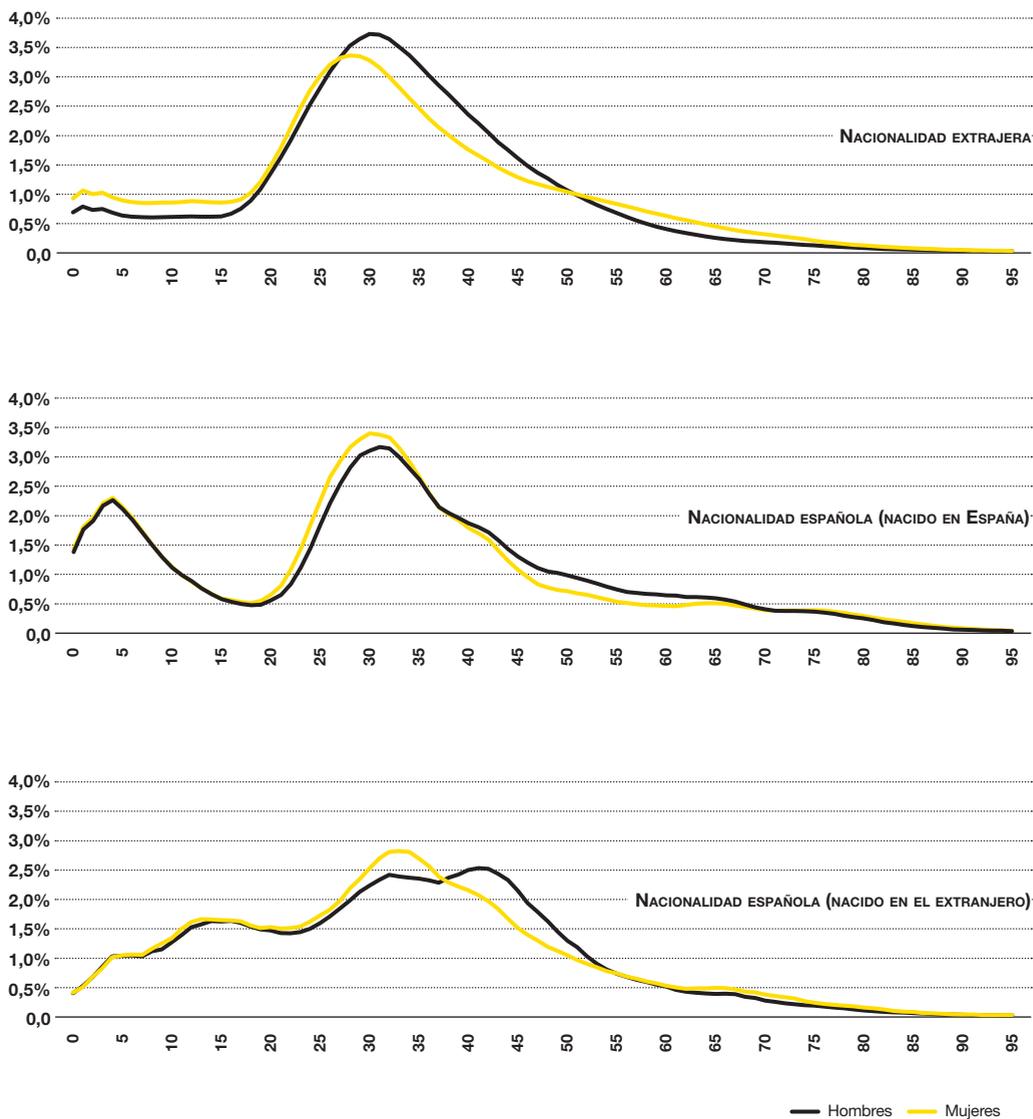
latinoamericanos debido a la concesión automática de la nacionalidad española a los hijos nacidos en España para algunas de las principales nacionalidades, con el fin de evitar su conversión en apátridas (Álvarez, 2006)<sup>3</sup>. Por último, la estructura por sexo y edad de los españoles nacidos en el extranjero presenta un patrón de mayor edad, comprensible si tenemos en cuenta el tiempo necesario para nacionalizarse. Es interesante subrayar que, pese a su menor volumen, este flujo ha crecido en proporción superior a la de los propios emigrantes españoles nacidos en España, que, insistimos, incluye a buena parte de los menores hijos de los primeros: si la emigración de españoles nacidos en España casi se ha duplicado, la de españoles nacidos en el extranjero se ha más que triplicado. Aunque hay que tener en cuenta que para los extranjeros nacionalizados el registro consular tiene más incentivos que para los españoles nacidos en España –que por lo tanto seguirían padeciendo más subregistro–, es de suponer que la emigración de nacionalizados seguirá creciendo a medida que aumente el número de nacionalizaciones, infiriendo incluso que la espera de esa nacionalización está pautando el ritmo de salida de los inmigrados neohispánicos (Domingo y Ortega-Rivera, en prensa).

El volumen por nacionalidades y destino de los tres grupos que estamos considerando, extranjeros, españoles nacidos en España y españoles nacidos en el extranjero, es también elocuente. Entre los primeros, la tipología mayoritaria va a ser la que corresponde al retorno, aunque no la única. Tanto su número como los destinos se relacionan con la magnitud de los efectivos que tienen en España, siendo el país del que eran oriundos también mayoritariamente el país de destino (Tabla 3). De este modo, destacan tanto los volúmenes de rumanos (311.000), marroquíes (232.000), bolivianos (119.000), ecuatorianos (118.000), o colombianos y brasileños (90.000 y 88.000, respectivamente). La intensidad de esas salidas que reflejan las tasas de emigración, no obstante, nos sugiere que el fenómeno ha sido más intenso entre los recién llegados, como por ejemplo los brasileños (con tasas del 158 por mil) o los paraguayos (127 por mil), o en aquellos en los que el negocio étnico y los circuitos transnacionales son la característica esencial de su movilidad, como sucede con los pakistaníes (que alcanzan tasas del 156 por mil). Pero sabemos que no todas las salidas son retorno. La distribución porcentual de los destinos de los emigrantes de nacionalidad extranjera –hay que recordar que para la mayoría de las bajas se imputa el país de destino–, muestra que, aunque sigue siendo generalizada la coincidencia entre el país del que ostentan la nacionalidad y el de destino, existen algunas diferencias significativas: un 18,5% de los pakistaníes se han dirigido hacia algún país de la Unión Europea (muchos vuelven al Reino Unido, de don-

3. La modificación de la constitución de algunos países entre los cuales se cuentan nacionalidades de las más representadas en España como Ecuador o Bolivia, para reconocer como nacionales vía *ius sanguinis* los descendientes de ecuatorianos o bolivianos nacidos en el extranjero, ha hecho a su vez, que se rectificara la normativa española –a partir de diciembre de 2008 para Ecuador y de febrero de 2009 para Bolivia–. Con todo, la gran variabilidad de casuísticas en las legislaciones de cada país de origen y la española hace inabordable ofrecer listas cerradas e inamovibles sobre aquellos casos en los que los hijos de extranjeros obtienen la nacionalidad española por haber nacido en España y los que no (Álvarez, 2014).

de procedían, y en este sentido podríamos considerarlos retorno), también un 18% de los marroquíes (en este caso los focos de atracción son Bélgica y Francia, que para la mayoría podrían haber sido sus lugares procedencia), al igual que ocurre entre los nacionales argelinos, con un 12,2%.

**FIGURA 6. Patrón relativo de la emigración según nacionalidad y país de nacimiento (España 2008-2012)**



Fuente: Elaboración propia, Estadística de Migraciones del INE.

**TABLA 3. Población media y emigración de extranjeros de las nacionalidades con más salidas (España 2008-2013)**

	Población media 2008-13		Emigrantes 2008-13		Tasa por mil	Porcentaje
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	2008-2013	"retorno"
Rumanía	769.004	14,7%	310.569	14,4%	67,3	95,5%
Marruecos	749.595	14,4%	231.862	10,7%	51,6	81,1%
Bolivia	194.007	3,7%	118.830	5,5%	102,1	97,6%
Ecuador	344.407	6,6%	117.806	5,4%	57,0	95,5%
Colombia	258.716	5,0%	89.881	4,2%	57,9	92,1%
Brasil	93.090	1,8%	88.193	4,1%	157,9	94,1%
China	161.651	3,1%	69.576	3,2%	71,7	87,2%
Reino Unido	312.409	6,0%	68.170	3,1%	36,4	87,6%
Portugal	123.127	2,4%	63.062	2,9%	85,4	88,5%
Bulgaria	148.983	2,9%	62.151	2,9%	69,5	91,9%
Italia	171.607	3,3%	59.964	2,8%	58,2	47,0%
Pakistán	61.327	1,2%	57.282	2,6%	155,7	76,4%
Argentina	116.985	2,2%	56.837	2,6%	81,0	93,1%
Paraguay	74.376	1,4%	56.645	2,6%	126,9	94,7%
Perú	123.626	2,4%	49.120	2,3%	66,2	90,7%
Francia	101.602	1,9%	48.001	2,2%	78,7	83,7%
Alemania	154.277	3,0%	47.617	2,2%	51,4	87,1%
Polonia	76.001	1,5%	35.356	1,6%	77,5	90,9%
Argelia	58.229	1,1%	30.632	1,4%	87,7	79,7%
Otras	1.128.417	21,6%	502.598	23,2%	74,2	88,6%
<b>Total</b>	<b>5.221.435</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.164.152</b>	<b>100,0%</b>	<b>69,1</b>	<b>84,5%</b>

Nota: Se consideran las nacionalidades con más de 30.000 emigraciones en el período 2008-2013. El porcentaje de «retorno» se ha calculado para el período 2008-2012 y es el porcentaje de emigrantes que tiene como destino el país de su nacionalidad.

Fuente: Elaboración propia, Estimaciones Intercensales de Población, Cifras de Población, y Estadística de Migraciones del INE.

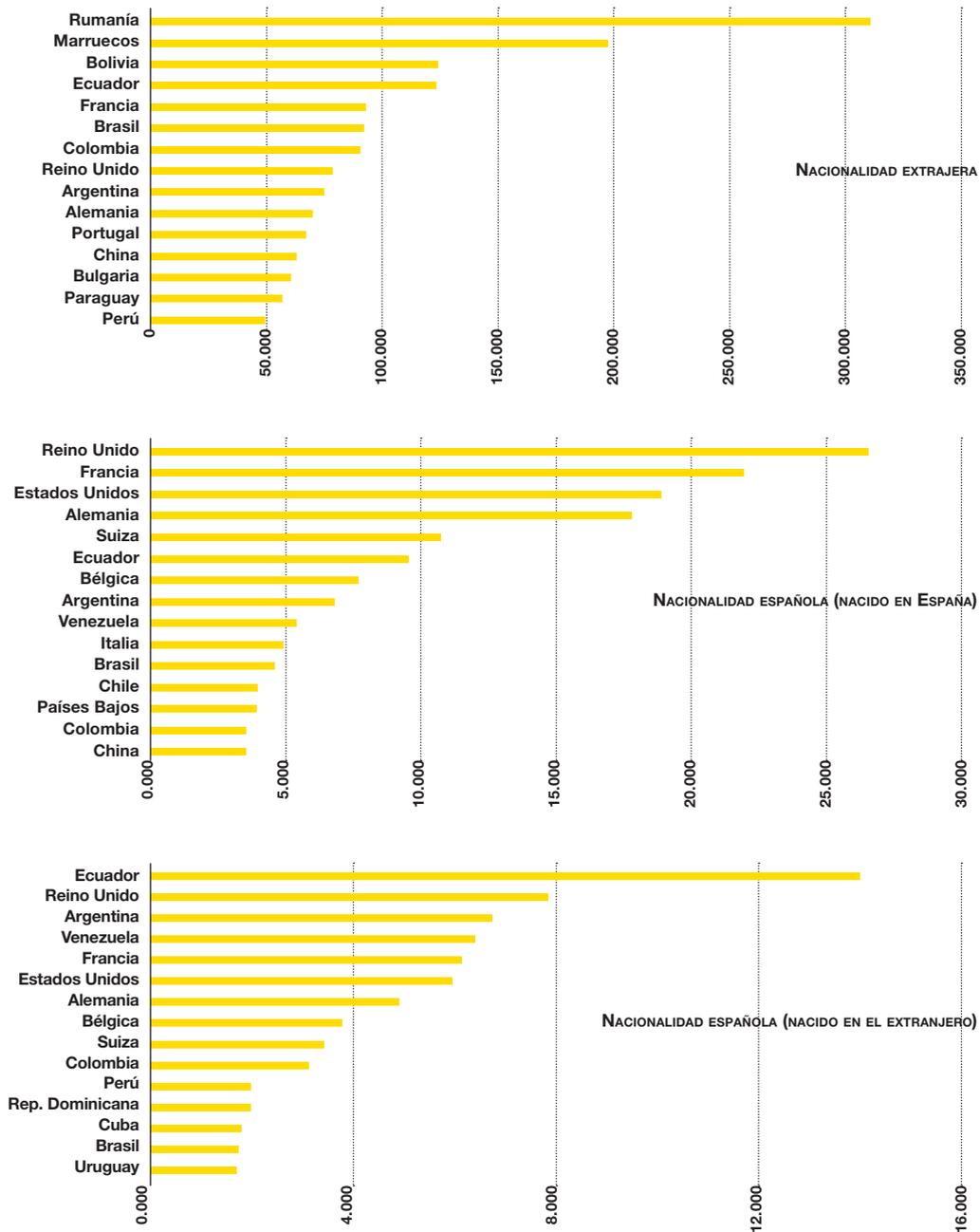
Si observamos los principales destinos de la población de nacionalidad española nacida en España (Figura 7), la lista de países y su jerarquía es muy otra; con más de 15.000 salidas encontramos, en primer lugar, que los españoles oriundos de España se dirigen al Reino Unido, a continuación a

Francia, seguida de los Estados Unidos y, en cuarto lugar, a Alemania, muy por detrás aparece Suiza (recordemos que, con todo, parte de esos flujos se relacionan con descendientes de inmigrantes). Mientras, los países receptores de emigración española nacida en el extranjero combinan en su jerarquía los que aparecían como metas para los extranjeros y los que lo hacían para los españoles nacidos en España, traduciendo así la mezcla entre el retorno (con nacionalidad española) y la reemigración. Esto explica que tras Ecuador en primer lugar encontremos a Reino Unido, o cómo Argentina, Venezuela o Francia escalan puestos en comparación al lugar que ocupaban entre los destinos para los extranjeros.

En relación con la estructura demográfica de la emigración, la masculinización de los flujos es un rasgo definitorio de la emigración de retorno y reemigración de los extranjeros nacidos en el extranjero (casi el 60% de los que marchan son hombres), peso a favor del sexo masculino que solo cede a partir de los 65 años, y que alcanza su máximo en el tramo álgido de la emigración, entre los 30 y los 49 años. De este modo, encontramos nacionalidades con una emigración significativamente masculinizada como la marroquí, la búlgara, la rumana o la colombiana, si la primera podría corresponder al número efectivamente mayor de hombres marroquíes residentes en España durante el período, en las tres otras nacionalidades no; por consiguiente, habría que buscar la explicación a ese predominio de emigrantes masculinos sobre los femeninos en el mayor impacto de la crisis económica en los sectores de ocupación que concentran hombres, como la construcción. Esa diferencia por sexo disminuye ostensiblemente en la emigración de españoles, con independencia de su lugar de nacimiento, reflejando hasta cierto punto la equidad de los niveles de instrucción superior para los más jóvenes (de hecho, favorables a las mujeres). Solo en la emigración de españoles nacidos en España la masculinización se hace evidente a partir de los 50 años, pudiendo tomarse esta como indicio de que se trata de antiguos emigrantes que han ejecutado un doble movimiento (de retorno a España antes de la crisis y de vuelta a raíz de la misma), junto con algunos casos de emigración de arrastre, es decir, españoles casados con extranjeras que deciden probar suerte en el país de origen de sus parejas.

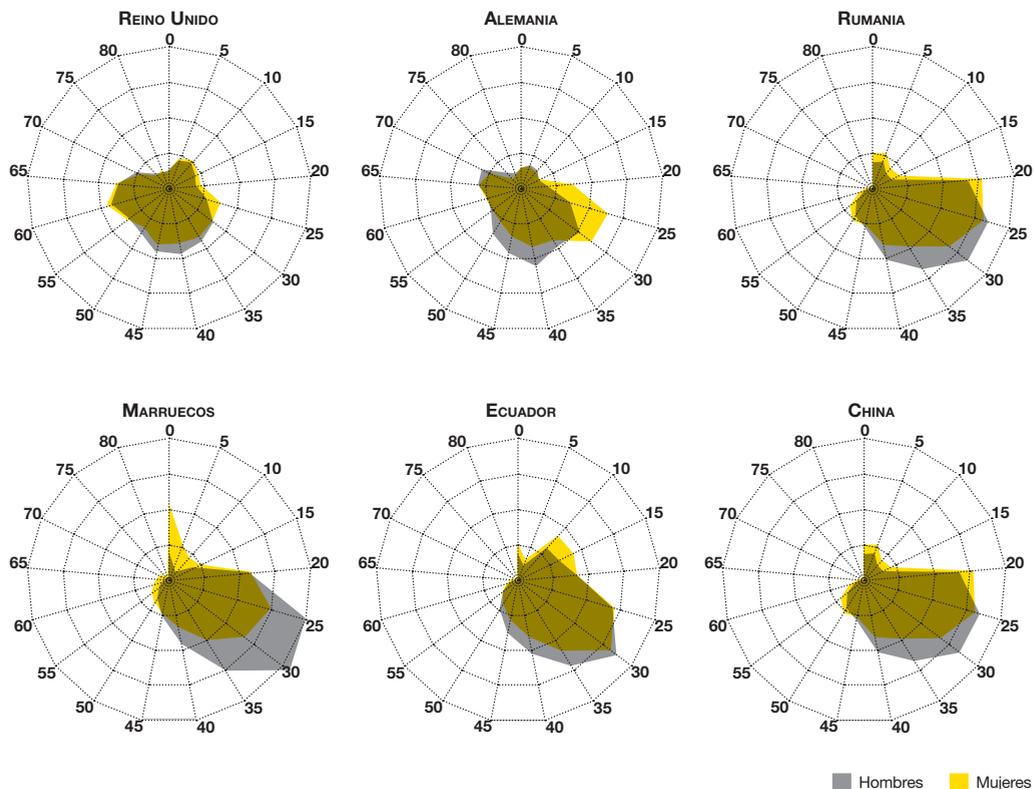
La diversidad de patrones también se constata claramente en la estructura por edad de los emigrantes de nacionalidad extranjera que, en gran medida, está determinada por la propia estructura demográfica de sus colectivos residentes en España (Figura 8). Por un lado, patrones muy concentrados en las edades adultas-jóvenes, entre los 20 y los 34 años, como los de los rumanos, búlgaros o marroquíes, entre otros, y que reflejan en gran medida movimientos de retorno como consecuencia de los efectos de la crisis económica sobre los contingentes de llegados en los últimos años. Por otro, patrones más dispersos en los que también adquiere un peso significativo la emigración en edades maduras, tal como se aprecia en los nacionales del Reino Unido y, en menor medida, en los de Alemania.

**FIGURA 7. Principales destinos de la emigración según nacionalidad y país de nacimiento (España 2008-2013)**



Fuente: Elaboración propia, Estadística de Migraciones del INE.

**FIGURA 8. Patrón relativo de la emigración de extranjeros según su país de nacionalidad y sexo (España 2008-2012)**



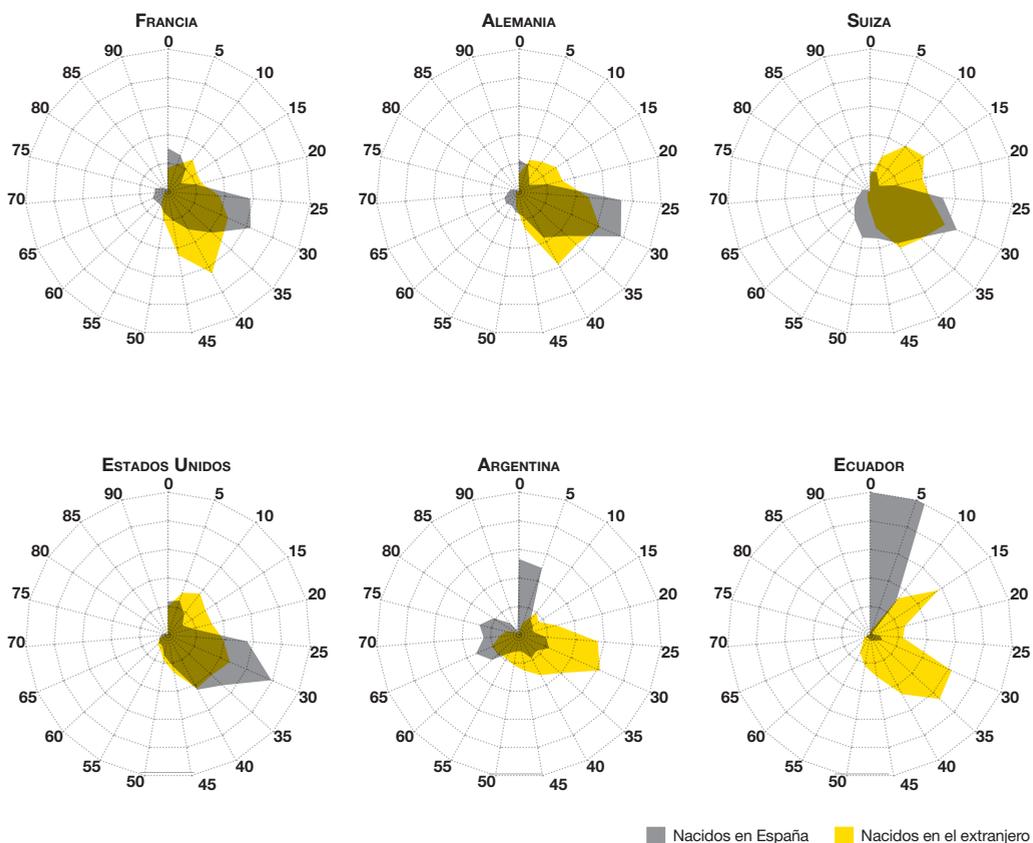
Nota: Cada circunferencia representa un 5% de la emigración total de cada colectivo.

Fuente: Elaboración propia, Estadística de Migraciones del INE.

Para finalizar, realizamos el mismo ejercicio, pero ahora desde el punto de vista de algunos de los países receptores de emigración española, distinguiendo entre los nacidos en España y en otras latitudes por edades (Figura 9). Las diferencias son tremendamente significativas: tanto entre los destinos que conciernen al origen de las pasadas oleadas inmigratorias como Ecuador, donde la extraordinaria concentración de nacidos en España en las primeras edades nos indica que son descendientes de inmigrantes ecuatorianos (quizás ahora nacionalizados); como en aquellos que fueron receptores de la emigración española en el pasado, como Argentina, donde los españoles nacidos en España presentan dos corrientes, una protagonizada por menores (el mismo caso que en Ecuador) y otra por mayores (presumiblemente antiguos españoles retornados que han emprendido una segunda emigración), mientras que los naci-

dos en el extranjero –no todos en Argentina– se concentran en las edades jóvenes de 25 a 30 años. Por otro lado, en los países donde se supone se concentra la emigración de españoles autóctonos no vinculados a la inmigración también encontramos modelos diversos, con una emigración dirigida tanto a Alemania como a Francia que cuadra con el cliché que tenemos de la emigración española, que se alterna con una emigración neohispánica de mayor edad, en la que si viéramos el lugar de nacimiento, comprobaríamos que corresponde a países que han contado tradicionalmente con poblaciones relevantes de esos orígenes, como por ejemplo es el caso de Colombia, la República Dominicana o Ecuador en Estados Unidos, o Marruecos en Francia y Bélgica.

**FIGURA 9. Salidas de españoles según país de nacimiento y grupo de edad por país de destino (2008-2012)**



Nota: Cada circunferencia representa un 5% de la emigración total de cada colectivo.  
Fuente: Elaboración propia, Estadística de Migraciones del INE.

## 5. LAS MIGRACIONES EN LAS PROYECCIONES DE POBLACIÓN

Toda previsión de futuro no deja de resultar un ejercicio arriesgado que, en el caso de la migración exterior, está sujeto a una mayor incertidumbre, debido a la pluralidad de factores que la determinan, tanto en los países de origen (empezando por su propia evolución demográfica futura o por su contexto social y económico) como en los receptores (desde la situación del mercado de trabajo hasta la regulación de los flujos migratorios). Además, cabe recordar, que en un contexto de baja fecundidad, de menores contingentes de población en edades fecundas y de progresivo envejecimiento de la población, que abocan a un crecimiento natural que, a corto plazo, se prevé que devenga ya negativo, esos movimientos migratorios adquieren un papel protagonista en la dinámica demográfica futura y, por ende, en las repercusiones que de ella se derivan sobre múltiples esferas de la vida social y económica de un país.

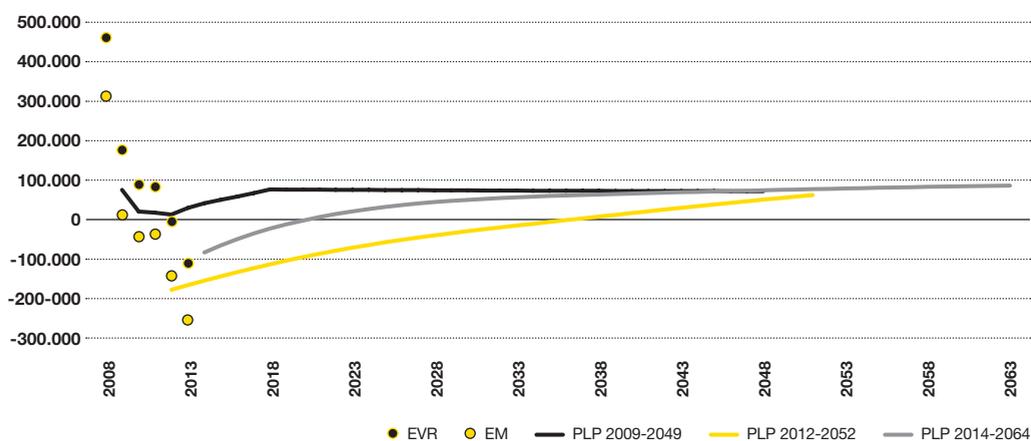
La experiencia reciente de las proyecciones de población realizadas en nuestro país nos revela la dificultad que conlleva anticipar cambios en las tendencias demográficas, más aún en momentos de inflexión del ciclo, y cómo la visión que se tiene sobre el futuro está en gran medida condicionada por la realidad del momento en que se realizan. Ante ese contexto incierto, el INE ha optado por una política de actualización periódica de sus proyecciones basada en mantener las tendencias más recientes. Esa práctica conlleva una primera limitación, pues sus resultados a menudo tienden a interpretarse como aquello que sucederá y no como aquello que sucedería si se diesen los supuestos sobre los que se han elaborado, pero presentan otra limitación más grave, ya que pueden desembocar en unos resultados muy diferentes, incluso en el corto plazo.

En tan solo cinco años el INE ha realizado tres ejercicios proyectivos de la población española a largo plazo con unos resultados muy contrastados para mediados de este siglo: de los 48,0 millones de habitantes en 2050 proyectados en 2009, a los 41,8 millones en 2012, hasta los 43,7 millones de la reciente proyección de 2014. El montante total de población ha fluctuado entre sucesivas proyecciones, pero estas mantienen la tónica de estimar un envejecimiento cada vez mayor de la pirámide poblacional a mediados de siglo: en 2009 se estimó que en 2050 el porcentaje de mayores representaría el 32% de la población y actualmente se prevé que alcanzará el 37,7%.

No es nuestra pretensión analizar y discutir pormenorizadamente las diferentes hipótesis que subyacen en esas proyecciones, como la discutible prolongación a largo plazo de muy bajos niveles de fecundidad, sino centrarnos en los flujos de migración exterior y su huella sobre la dinámica demográfica. Una primera aproximación de conjunto nos la ofrece el saldo migratorio resultante de la proyección de la inmigración y de la emigración exterior (Figura 10). En la proyección realizada

en 2009, si bien se reducía a corto plazo el saldo migratorio exterior, este se mantenía siempre positivo, recuperándose hasta un nivel de base en torno a las 80-90 mil personas/año. En las dos siguientes proyecciones se recoge ya el cambio en el signo migratorio, con pérdidas de población en los primeros años y el posterior retorno a saldos positivos a medio y largo plazo. En términos agregados, para el período 2014-2048, del que se dispone de datos en las tres proyecciones, en 2009 se estimó una aportación de 2,5 millones de personas, en 2012 una pérdida de 1,2 millones, y en 2014 nuevamente ganancias, en torno a 1,2 millones de habitantes. Las anteriores cifras son cuando menos paradójicas, ya que en un contexto en que sigue reduciéndose la inmigración y aumentando la emigración el saldo proyectado en 2014 es mayor y se vuelve de signo positivo antes que en la proyección realizada en 2012.

**FIGURA 10. Saldo migratorio exterior de España según la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) y la Estadística de Migraciones (EM) para el período 2008-2013, y proyectado en las tres últimas rondas de Proyecciones de Población a Largo Plazo (PLP)**



Fuente: Elaboración propia, Estadística de Variaciones Residenciales; Estadística de Migraciones; Proyecciones de Población a Largo Plazo 2009-2049, 2012-2052 y 2014-2064 del INE.

En la última proyección, el INE toma como base unas cifras adelantadas de migraciones del primer semestre del año 2014 y mantiene constante a lo largo de todo el período un flujo de inmigración de 332.000 personas/año. En relación con la emigración, el flujo de salidas al exterior es claramente descendente, al pasar de 420.000 salidas en 2014 a 245.000 en el horizonte de la proyección, ya que si bien mantiene constantes las propensiones a emigrar observadas en 2014 para la población de nacionalidad española y para la extranjera, el flujo de salidas se reduce como consecuencia de la menor presencia de efectivos de población en las edades de mayor migrabilidad, sobre todo entre la población extranjera. Por tanto, la inversión del saldo migratorio no es el resultado de un

cambio en el comportamiento migratorio, que el INE mantiene constante, sino consecuencia de las transformaciones en el volumen, la estructura y la naturaleza de la población.

En este sentido, la previsión de la migración exterior no se vincula con posibles cambios en el contexto socioeconómico, que modifiquen las propensiones migratorias, ni considera el efecto que puede tener la propia dinámica demográfica sobre las migraciones futuras, aquello que ha venido a denominarse, aunque a menudo interpretado de forma incorrecta, como «migración de reemplazo».

Según la actual proyección del INE la población de 20 a 64 años se reducirá en 3,2 millones entre 2014 y 2034, y en 6 millones entre 2014 y 2064, fruto de la progresiva sucesión de generaciones numerosas por cohortes cada vez menos numerosas, en gran parte debido a la baja fecundidad prevista. A diferencia de otros países, en España una recuperación de la actividad económica y del mercado de trabajo puede verse satisfecha en el medio plazo por un incremento de las tasas de empleo de la población, reduciendo el desempleo y aumentando la ocupación de las mujeres y los jóvenes. A más largo plazo, los aumentos en la participación laboral cada vez podrán compensar en menor medida la reducción de los efectivos de población en edad activa, o sea, el efecto del factor demográfico. En este sentido, sería conveniente vincular las hipótesis de las proyecciones, sobre todo las migratorias, con distintos supuestos sobre la evolución del mercado de trabajo (Fernández Cordón y Planelles, 2011), ya que a largo plazo la dinámica demográfica depende más de la economía de lo que la condiciona (Cabré, 2011).

## **7. CONCLUSIONES: EL OJO DE PEZ POLÍTICO Y LA PERCEPCIÓN DE LAS MIGRACIONES**

La inmigración ha caído drásticamente, pero está lejos de desaparecer. La caída, más pronunciada en los flujos de trabajadores no cualificados, ha hecho que vuelva a crecer el peso de los flujos comunitarios, en especial los relacionados con la jubilación, que eran los predominantes con anterioridad a la crisis económica. Junto con estas corrientes, aunque muy por debajo, también aparecen como emergentes las de inmigrados españoles, de tres tipos muy dispares: retornados ancianos correspondientes a la emigración del siglo xx, en especial la transatlántica; jóvenes retornados relacionados con los últimos movimientos emigratorios; y extranjeros nacionalizados descendientes de emigrantes españoles, mayoritariamente acogidos a la Ley de la Memoria Histórica. La falta de datos sobre los niveles de instrucción, nos priva de hacernos una idea de cómo pueden haber variado los perfiles por nivel educativo, configurando así nuevas tendencias.

Junto a esos flujos de entrada, los de salida han ido adquiriendo importancia a medida que se profundizaba en la crisis económica (Cachón, 2012; Alba *et al.*, 2013). La precarización de la clase trabajadora,

el trabajo de zapa sobre las clases medias, y la inconsciencia con la que se ha jaleado la emigración como válvula de escape de una crisis ocupacional ha situado en el terreno del desarraigo a los recién llegados y a los autóctonos, y no solo a los protagonistas de los flujos migratorios. Sin embargo, a pesar de la presumible subestimación, los flujos de jóvenes españoles siguen por detrás, a mucha distancia, de la emigración de retorno de los extranjeros. Tampoco han sido los flujos que más han crecido, las salidas de neohispánicos lo han hecho más rápidamente, sea para retornar a su lugar de origen, sea para reemigrar a terceros países. El sistema estadístico español no puede discriminar las relaciones familiares de los sujetos implicados en los diferentes movimientos, con lo cual es difícil perfilar y calibrar correctamente las nuevas tipologías, tanto de la inmigración como de la emigración, y no digamos ya su temporalidad, que nos informaría sobre su circularidad. Es así como los flujos de arrastre, compuestos por cónyuges y descendientes de los inmigrados que contribuyeron al boom migratorio, siguen siendo borrosos.

La mirada dirigida a las migraciones actuales ha sido una mirada de ojo de pez, centrada en la emigración de españoles autóctonos. Foco que, sin embargo, se ha visto incapaz de distinguir entre las «nuevas movilidades», es decir aquellas que sin la crisis económica también se hubieran producido –del mismo modo que se registran en países no afectados en la misma medida que España–, y las que resultan ser una respuesta a esa situación. Es una mirada distorsionada, que se explica por lo alarmante de la situación social de los jóvenes en España; el fenómeno, así como el interés suscitado son un síntoma del malestar de un país sumido

en la incertidumbre. Esa fijación está produciendo un efecto contagio: con o sin proyecto, con o sin posibilidades reales, la emigración se impone como un recurso. Solo el resultado final de esa aventura nos dirá si fue o no fue una estrategia correcta de resiliencia o una trampa para incautos. Sin embargo, no deberíamos olvidar las otras realidades migratorias existentes, ni que el problema no ha sido la emigración de españoles, sino la incapacidad primero para retener, segundo para gestionar, y tercero para hacer posible el retorno de esos flujos. Tanto la dejación del fenómeno en manos de la iniciativa y la empresa privada como la atribución de toda la responsabilidad sobre su suerte a los individuos ponen a los emigrados en riesgo. Los relatos que se han construido alrededor de este fenómeno no hacen más que poner de relieve el divorcio entre la realidad y la política. Mientras, tozudamente, la primera persiste para algunos cada vez más distante.

**LA INMIGRACIÓN HA CAÍDO DRÁSTICAMENTE, PERO ESTÁ LEJOS DE DESAPARECER. LA CAÍDA, MÁS PRONUNCIADA EN LOS FLUJOS DE TRABAJADORES NO CUALIFICADOS, HA HECHO QUE VUELVA A CRECER EL PESO DE LOS FLUJOS COMUNITARIOS**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alaminos, Antonio y Santacreu, Óscar. «La emigración cualificada española en Francia y Alemania». *Papers. Revista de sociología*, n.º 95 (2010), p. 201-211.

Alba, Susana; Fernández, Ana y Martínez Veiga, Ubaldo. *Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España*. Madrid: Fundación Primero de Mayo, 2013.

Álvarez Rodríguez, Aurelia. *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

— «Algunos de los niños extranjeros nacidos en España son españoles». *Migraciónderecho.es* (en línea) [http://www.migrarconderechos.es/bibliografia/hijos\\_extranjeros\\_nacidos\\_espana\\_son\\_espanoles](http://www.migrarconderechos.es/bibliografia/hijos_extranjeros_nacidos_espana_son_espanoles)

Cabré, Anna. «Nuevos enfoques sobre el futuro de la población», en: Arroyo, Andrés (coord.). *El futuro de la población*. Sevilla: Instituto de Estadística y Cartografía, 2011.

Cachón, Lorenzo. «La inmigración de mañana en la España de la Gran Recesión y después». *Panorama social*, n.º 16 (2012), p. 71-83.

Del Río Duque, M. L. «Un análisis de la fuga de cerebros desde la teoría de redes sociales». *Sociedad y economía*, n.º 17 (2009), p. 89-113.

Dobson, J.; Latham, A. y Salt, J. On the move? *Labour migration in times of recession. Policy Network Paper*, (julio 2009).

Domingo, Andreu y Sabater, Albert. «Crisis económica y emigración: la perspectiva demográfica», en: Aja, Eliseo; Arango, Joaquín; Oliver, Josep (dir.). *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de Inmigración en España, edición 2012*. Barcelona: CIDOB, 2013a, p. 61-87.

— «Emigración marroquí desde España en contexto de crisis». *Revista internacional de estudios migratorios*, 2013b (en línea) [http://www.riem.es/lib/pdf/ing/Art\\_13\\_003.pdf](http://www.riem.es/lib/pdf/ing/Art_13_003.pdf)

Domingo i Valls, Andreu; Sabater Coll, Albert y Ortega Rivera, Enrique. «¿Migración neohispánica? El impacto de la crisis económica en la emigración española». *Empiria*, n.º 29 (2014), p. 39-66.

Domingo, Andreu y Ortega, Enrique. «Acquisition of Nationality as Migration Policy», en: Domingo, Andreu; Sabater, Albert y Verdugo, Richard (coord.). *Demographic Analysis of Latin American Immigrants in Spain. From Boom to Bust*. Nueva York: Springer (en prensa).

Fernández Cordón, J. A. y Planelles, J. *Proyección de la población con integración del mercado de trabajo (2009-2049)*. Madrid: Fundación 1º de Mayo, 2011.

Florida, R. L. *Cities and the Creative Class*. Londres: Routledge, 2005.

Gammeltoft-Hansen, Thomas y Nyberg Sorensen, Nina. *The Migration industry and the Commercialization of International Migration*. Londres: Routledge, 2011.

Garrido, Luis. «Quiénes se van de España y qué hacemos para que vuelvan», *El País* (2013) (en línea) [http://elpais.com/elpais/2013/03/27/opinion/1364396658\\_219336.html](http://elpais.com/elpais/2013/03/27/opinion/1364396658_219336.html)

Gil-Alonso, Fernando. «Análisis de dos propuestas metodológicas para estimar las salidas de extranjeros de España: las bajas por caducidad padronales y la renovación de las tarjetas de residencia temporales». *Estadística española*, vol. 52, n.º 174 (2010), p. 277-309.

Gil Calvo, Enrique. *Crisis crónica: la construcción social de la gran recesión*. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

González, Carmen. «La emigración desde España, una migración de retorno». Madrid: *Revista Asociación de Revistas de Información*, vol. 1, n.º 5, (2012).

González-Ferrer, A. «La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no». *Zoom Política*, n.º 18. Madrid: Fundación Alternativas (2013a).

— «Los datos de emigración no hablan por sí solos». *Eldiario.es* (2013b) (en línea) [http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/datos-emigracion-hablan-solos\\_6\\_102599745.html](http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/datos-emigracion-hablan-solos_6_102599745.html)

— «La emigración española contada desde fuera». *Eldiario.es* (2013c) (en línea) [http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/emigracion-espanola-contada\\_6\\_125697430.html](http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/emigracion-espanola-contada_6_125697430.html)

— «La inmigración por motivos familiares durante la crisis», en: Arango, Joaquín; Moya, David, y Oliver, Josep (dir.). *Inmigración y Emigración: mitos y realidades. Anuario de Inmigración en España, edición 2014*. Barcelona: CIDOB, 2013d, p. 110-133.

Injuve. *Informe de la juventud en España, 2012*. Madrid: Instituto de la Juventud, 2013.

Instituto Nacional de Estadística. *Estadística de Migraciones. Metodología*. Madrid, 2014. (en línea) <http://www.ine.es/metodologia/t20/t2030277.pdf>

Izquierdo, Antonio. (ed.). *La Migración de la Memoria Histórica*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2012.

Livi-Bacci, M. *Breve Historia de las migraciones*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

López-Sala, A. «The dilemmas of control: rights, walls, and identities in State policies to International Migration», en: Merle, J. C. (ed.). *Spheres of Global Justice. Global Challenges to Liberal Democracy. Political Participation, Minorities and Migrations*. Nueva York: Springer, 2013.

Martin, P. «Recession and migration: A new era for labor migration?». *International Migration Review*, vol. 43, n.º 3 (2009), p. 671-691.

Recchi, E. y Favell, R. (ed.). *Pioneers of European integration: citizenship and mobility in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

Ródenas, Carmen y Martí, Mónica. «La nueva Estadística de Migraciones: una buena elección por parte el INE». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 143 (2013), p. 113-120.

Ruiz, J. «Fuga de cerebros. El caso de la investigación científica en economía». *Transatlántica de educación*, n.º 3 (2007), p. 82-87.

Salmon, Christian. *Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear mentes*. Barcelona: Ediciones Península, 2008.

Salt, J. y Stein, J. «Migration as a Business: The Case of Trafficking», *International Migration*, vol. 35 n.º 4 (1997), p. 467-94.

Santos Ortega, Antonio. «Fuga de cerebros y crisis en España: los jóvenes en el punto de mira de los discursos empresariales». *Áreas, Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 32 (2013), p. 125-137.

Sennet, Richard. *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. Nueva York: W. W. Norton & Company, 1999.

World Economic Forum. *Global Risks, 2012*. Ginebra: World Economic Forum, 2012.



# LA MEJORÍA DEL EMPLEO INMIGRANTE EN ESPAÑA EN 2014: ¿CAMBIOS ESTRUCTURALES?

**Josep Oliver Alonso**

Catedrático de Economía Aplicada,  
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)  
Josep.Oliver@uab.cat

1. Introducción
2. Los registros ocupacionales de 2014: primer incremento desde 2008 y mejoras en la calidad
3. ¿Una nueva etapa del mercado laboral de la inmigración?: aumento del empleo juvenil y reducción de la pérdida de activo
4. A modo de conclusión

### **PALABRAS CLAVE**

Empleo, recuperación, características individuales, sectores de actividad, edad

### **KEY WORDS**

Employment, recovery, individual characteristics, job sectors, age

### **RESUMEN**

En 2014, el empleo inmigrante ha roto la trayectoria anterior de reducciones más intensas que la media, situándose entre los colectivos con mayores aumentos (3,8% anual en 2014/T4). Su fuerte avance en la construcción y la industria se ha traducido, junto a un buen registro en los servicios, en la reversión de tendencias previas que habían penalizado la ocupación inmigrante masculina, joven, de bajo nivel educativo, asalariada con contrato temporal y a jornada completa. De consolidarse la recuperación, va a comenzarse a percibir el impacto de la pérdida de jóvenes inmigrantes que ha tenido lugar en los últimos años, de forma que cabe esperar un cambio de sentido de las salidas iniciadas a partir de 2010.

### **ABSTRACT**

In 2014, the immigrant employment has broken the previous trends of more intense reductions than the average, ranking among the groups with the highest increases (3.8% annually in 2014 / T4). Its strong improvement in the construction and industry sectors, along with a good record in services, has resulted in reversing previous trends that had penalized the occupation of the immigrant male, young, poorly educated, employed on temporary contracts and full-time. If this recovery is consolidated, the impact from the loss of young immigrants that has taken place in recent years will be perceived, so a reversing of the exits started from 2010 is to be expected.

## 1. INTRODUCCIÓN

El mercado de trabajo español en 2014 ha experimentado una acentuación de los cambios que venían apuntándose desde 2013, aunque la intensidad y profundidad que han adquirido en la segunda parte de 2014 han sido un tanto sorprendentes. Sucintamente, tres características los definen: en primer lugar, la emergencia, por vez primera desde el inicio de la crisis, de una notable creación de empleo; en segundo lugar, que su avance ha sido más intenso justamente en aquellas características ocupacionales que más habían retrocedido en la recesión; finalmente, y en lo tocante a la inmigración, que su ocupación ha crecido sustancialmente por encima de la de los nativos, rompiendo una larga trayectoria de pérdidas más intensas.

El cambio de sentido de la dinámica del empleo se inició, tímidamente, en los primeros meses de 2013, tras el colapso provocado en 2011 y 2012 por las expectativas de la salida de España del euro. Inicialmente, el proceso de mejora redujo la pérdida de empleo y, posteriormente y a lo largo de 2013, comenzó una tendencia alcista, que es la que se confirmó plenamente en 2014. De esta forma, la creación neta de ocupación a finales del cuarto trimestre de 2014 fue de un insólito 2,5%, añadiéndose 428.000 nuevos empleos al *stock* existente, los primeros valores positivos de ocupación neta, en términos anuales, desde 2008. En suma, 2014 emerge como el primer ejercicio en el que se ha roto con las muy importantes caídas de los años precedentes.

Junto al cambio de signo en la dinámica del empleo, una segunda característica de 2014, tan importante como la anterior, ha sido el fuerte aumento de la ocupación en figuras ocupacionales que habían sido las que más habían sufrido en la recesión. Entre 2008 y 2013, la destrucción de puestos de trabajo se había cebado, principalmente, en la industria y la construcción, así como en características asociadas a la ocupación de ambos sectores (colectivo masculino, joven, de bajo nivel educativo, asalariado del sector privado, con contrato temporal y a tiempo completo). En cambio, el aumento del empleo en 2014/T4, del 2,5% anual, ha sido más elevado en hombres (2,7%) que en mujeres (2,3%), más intenso en asalariados (2,8%) que en trabajadores por cuenta propia (1,4%), ha tenido un mayor empuje en el sector privado (2,9%) que en el público (0,6%), se ha reflejado de forma más notable en nuevos empleos a tiempo completo (2,6%) que parcial (2,4%) y ha sido sustancialmente más alto en la industria (4,2%) y la construcción (4,1%) que en los servicios (2,6%).

Una última característica afecta estrictamente al empleo inmigrante, que había experimentado una destrucción más intensa que la del nativo. La tendencia de su ocupación en sectores más severamente afectados en la crisis ocupacional 2008/13 (construcción e industria), y en colectivos con mayores pérdidas (hombres, jóvenes, de nivel educativo medio o medio-bajo), la hicieron especialmente

vulnerable al cambio de ciclo. Así, en los seis años que transcurren entre 2008/T4 y 2013/T4, la caída de la ocupación inmigrante (un -25,2%) fue sustancialmente mayor que la de la nativa (-12,4%); por el contrario, en la recuperación en curso, el crecimiento del empleo inmigrante en 2014/T4 ha alterado la secuencia anterior, con un avance sensiblemente más intenso: la ocupación inmigrante ha experimentado un aumento muy elevado del 3,8%, por encima del 2,3% de la nativa.

¿Hasta qué punto esta mejora es sólida? Un conjunto de aspectos transitorios explican parte de la recuperación, pero existen algunas dudas sobre la fortaleza de fondo. En concreto, los factores que están impulsando la recuperación son la laxa política monetaria del BCE y su extensión hasta finales de 2016 con la nueva fase de compra de 1,1 billones de euros en bonos, junto a las caídas del precio del euro y del petróleo. Estos elementos están contribuyendo a una atemperación de las condiciones en las que opera un país como España, con un importante endeudamiento privado y público, interno y exterior. A estos factores cabe añadir, además, otras transformaciones estructurales, tanto en la economía española como en la gobernanza del área del euro, que han reforzado la confianza y la estabilidad financiera del país. Entre las primeras, la larga lista de reformas llevadas a cabo estos últimos años y en particular, por lo que se refiere al empleo, la laboral; en el ámbito europeo, la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el acuerdo sobre el *compact* fiscal y, finalmente, la puesta en marcha de la Unión Bancaria definen unos cambios estructurales que también han contribuido a la consolidación de la confianza sobre el futuro.

Este conjunto de elementos han espoleado el crecimiento del PIB: a partir del tercer trimestre de 2013 este comenzó a presentar tasas trimestrales positivas hasta alcanzar, a finales de 2014, un aumento anual del 2,0%. Y aunque la dinámica retardada de la ocupación respecto de la actividad se tradujo en que, todavía en el primer trimestre de 2013, se destruyeran 300.000 empleos (un -4,1% anual), las reducciones anuales fueron moderándose a partir de entonces: -3,3%, -2,4% y -1,0% en los tres últimos trimestres de 2013. En 2014, este proceso de mejora paulatina ha continuado, con una modesta caída de la ocupación en el primer trimestre (del -0,4% anual), experimentándose aumentos notables y crecientes: 1,2% y 1,6% en los dos trimestres centrales hasta llegar al 2,5% citado en el último cuarto de 2014.

Además, no es solo que la ocupación haya adquirido una creciente aceleración a medida que 2014 transcurría, sino que un rasgo definitorio de las modificaciones de 2014 ha sido el mayor aumento de características ocupacionales de mayor calidad. En suma, 2014 ha confirmado análisis previos (Oliver Alonso, 2014), que apuntaban a la salida de la segunda recesión y a la consolidación de una mejora que ha sido más intensa de lo que podía preverse, al igual que también ha sorprendido el cambio en las características del nuevo empleo (tanto individuales como de los nuevos puestos de trabajo).

Por lo que se refiere a la inmigración, lo relevante es que no ha quedado apartada ni de la creación de ocupación ni de la mejora en su calidad. Por el contrario, el que se haya sumado con fuerza a este cambio, apunta a que el mercado laboral español se encuentra a las puertas de una etapa de expansión que, si no hay choques exteriores o internos que lo afecten, debería prolongarse durante los próximos años.

Además, 2014 ha contemplado lo que puede ser el comienzo del final de la sangría inmigratoria hacia el exterior: la población inmigrante en edad de trabajar ha reducido sustancialmente su caída, de forma que tras las enormes pérdidas de 2012/T4 y 2013/T4 (unas reducciones muy elevadas de -175.000 y -289.000 efectivos respectivamente), en 2014/T4 ese retroceso ha sido sensiblemente menor, de 55.000 efectivos.

**EN EL AÑO QUE FINALIZÓ EN 2014/T4, EL EMPLEO INMIGRANTE AUMENTA SENSIBLEMENTE MÁS RÁPIDO (3,8%) QUE EL NATIVO (2,3%)**

Por todo lo anterior, estas páginas se dedican al análisis de la recuperación del empleo inmigrante en 2014, ubicándola en el contexto más general de lo sucedido a lo largo de la crisis. A este análisis se

destina el primer apartado (*1. Los registros ocupacionales de 2014: primer incremento desde 2008 y mejoras en la calidad*), mientras que algunas reflexiones sobre las características que definen dicho crecimiento se ofrecen en el segundo apartado (*2. ¿Una nueva etapa del mercado laboral de la inmigración?: aumentos del empleo juvenil y reducción de las pérdidas de activos*). Unas conclusiones finales cierran la exposición.

## **2. LOS REGISTROS OCUPACIONALES DE 2014: PRIMER INCREMENTO DESDE 2008 Y MEJORAS EN LA CALIDAD**

Si en lo tocante al empleo 2014 ha significado un notable cambio, lo sucedido con la ocupación inmigrante es, si cabe, más sustancial. En efecto, en la larga recesión 2008/2013, la más intensa pérdida de empleo de la inmigración había sido una de las características definitorias de la crisis, junto a su mayor sesgo masculino, joven, de nivel educativo medio o medio-bajo, asalariado, a tiempo completo y ocupado en el sector de la construcción o en la industria. Por ello, que la inmigración haya emergido en 2014 como una de las características de empleo con mayor aumento se presenta como una notable ruptura de las tendencias anteriores. En suma, la ocupación de la inmigración ha avanzado de forma más intensa que el empleo agregado, aunque hay que destacar la concentración de su crecimiento absoluto en los dos trimestres centrales de 2014 y su marcada desaceleración de esa mejora en la última parte del año.

El aumento del 3,8% del empleo de la inmigración según los datos anuales recogidos en el último trimestre de 2014, forma parte de un período, iniciado a partir de abril de 2013, de incipientes reducciones en la pérdida de ocupación inmigrante y posteriores aumentos. Así, 2014 puede considerarse como la extensión natural de la fase de salida de la crisis, que ya se comenzó a vislumbrar en el segundo trimestre de 2013. En todo caso, esta recuperación se inscribe en el tránsito desde una extraordinaria pérdida de empleo en el tercer trimestre de 2013, del -9,4% anual (y unos -250.000 empleos ocupados por inmigrantes) al aumento anual del 3,8% en 2014/T4 (y unos 95.000 nuevos empleos).

De esta forma, los registros de 2014 implican una marcada ruptura de lo acaecido en ejercicios previos, en especial los de 2013, 2012 y 2011, con pérdidas anuales acumuladas que fueron, respectivamente, del -6,7%, del -6,2% y del -5,0%. En términos absolutos, ello significa que de la reducción de unos 725.000 empleos de inmigrantes destruidos entre 2007/T3 y 2014/T4, la primera recesión (2007/T3-2009/T4), vinculada al colapso de Lehman Brothers, provocó una destrucción cercana a un tercio del total (-270.000 empleos), mientras que las otras dos terceras partes se concentraron en la dura recesión de 2011/T2-2013/T1 (440.000 empleos perdidos). Los registros finales de 2014 ponen de manifiesto, en consecuencia, el abandono del período más grave de pérdida ocupacional de la inmigración. Y con ello apuntan a la consolidación de una nueva fase de crecimiento del empleo inmigrante, siempre que la situación exterior (o posibles choques internos) no altere la actual recuperación.

No obstante, el proceso de mejora de la ocupación inmigrante es todavía frágil, tal y como muestra el escaso período de tiempo en el que se ha consolidado. Su aumento del 3,8% en 2014/T4 refleja contribuciones muy dispares de los distintos trimestres del año, que sugieren que la fortaleza que ha mostrado a finales del ejercicio es, todavía, tentativa. Así, en valores absolutos, el empleo inmigrante presentó caídas en el primer trimestre (-71.000) e incrementos, de 133.000 y 27.000, en los trimestres centrales, mientras que en el cuarto trimestre de 2014 la mejora ocupacional ha sido más moderada, de solo 6.000 empleos. No obstante, en tasa anual, el perfil es más positivo, ya que históricamente su aumento tiende a concentrarse entre abril y septiembre y a reducirse entre octubre y marzo. De esta forma, las tasas anuales de cambio del empleo de la inmigración han pasado del -5,1% al 3,8% entre el primer y el último trimestres de 2014, tras el 0,1% y el 2,9% de los dos trimestres centrales. En definitiva, la dinámica de la ocupación inmigrante a partir de 2013/T1 muestra una marcada aceleración en la salida de la peor crisis ocupacional experimentada por el colectivo, de forma que sus ritmos de contracción se han ido suavizando, hasta mostrar incrementos en el segundo, tercer y cuarto trimestre de 2014. Como puede observarse, esta secuencia de mejoras, desde intensas caídas a aumentos

notables en menos de un ejercicio, obliga a ser prudentes en la evaluación de su fortaleza de fondo, aunque los factores que la explican sugieren que su aumento debería consolidarse los próximos trimestres.

Si el avance del empleo inmigrante en 2014 (tanto si se mide en términos medios, con un 0,4%, como en el incremento anual del último trimestre, del 3,8%) es una de la más relevantes características que definen ese ejercicio, las modificaciones en la calidad de la ocupación emergen como otro aspecto sustancial. Ya se ha indicado que los mayores avances de ciertas categorías ocupacionales, indicativas de una mayor calidad del empleo, no son un rasgo específico de la inmigración, sino que forman parte de un proceso más general. No obstante, dado que esta sufrió con mayor severidad el impacto de la crisis, el que su recuperación comparta similares características con el de la población nativa es especialmente destacable.

Parte de este proceso de mayores aumentos de ciertas posiciones y categorías ocupacionales expresa los cambios sectoriales de la nueva ocupación. Desde este punto de vista, su dinámica por ramas de actividad refuerza la percepción de inicio de una nueva etapa. En efecto, el crecimiento del empleo inmigrante en el último año ha sido notable, en especial, en el ámbito industrial, con un muy importante aumento del 7,7% (y cerca de 18.000 nuevos empleos, desde los 231.000 a los 249.000 puestos de trabajo entre 2013/T4 y 2014/T4). Este incremento es relevante dadas las intensas contracciones que la ocupación industrial había experimentado en las fases previas de la crisis: un -14,1% tras Lehman Brothers (tabla 1), un -9,7% en la fase 2009/T4-2011/T2 de moderación de la contracción del empleo, y un intenso -16,8% en la segunda recesión entre 2011/T2 y 2013/T1 (Oliver Alonso, 2009 y 2011). También en la construcción ha tenido lugar un cambio relevante, de forma que tras importantes pérdidas de empleo entre 2007/T3 y 2013/T3 (del -76,5%, unos -552.000 empleos, un 68,4% de la destrucción del total de -806.000 puestos de trabajo ocupados por inmigrantes), el último año muestra una estabilización de sus efectivos, con una modesta reducción del -1,6% (cerca de 3.000 empleos).

Por último, es en el ámbito del importante sector de los servicios, en el que la inmigración concentraba a finales de 2013 tres cuartas partes de su empleo (un 76,7% del total en 2013/T4), donde se ha generado el grueso de la nueva ocupación, con un incremento de 113.000 nuevos puestos de trabajo (un 5,9% anual). Este intenso aumento es especialmente relevante, en especial porque en la segunda recesión (2011/T2-2013/T1) este experimentó, por vez primera en la crisis, una sustancial pérdida (cercana a los 260.000 empleos). El avance de 2014 recoge, en particular, el experimentado en los dos trimestres centrales, vinculado muy directamente a la mejora de la ocupación de los servicios turísticos. Finalmente, debe destacarse la pérdida en el

primario (casi -33.000 puestos de trabajo), aunque, dado su marcado carácter estacional (en el último trimestre de 2013 se redujo en 13.000), su dinámica poco informa acerca del carácter de las fuerzas subyacentes que operan en el mercado de trabajo de la inmigración.

La evolución del empleo por sectores se expresa, al menos parcialmente, en cambios relevantes en la composición del empleo. En la crisis anterior y, en particular, en la segunda recesión 2011/T2-2013/T1, la ocupación de la inmigración se había caracterizado por importantes contracciones de puestos de trabajo ocupados por jóvenes, hombres, de bajo nivel educativo, asalariados, con contrato temporal, a tiempo completo y trabajando en la construcción o en la industria. Es decir, en el contexto de una relevante destrucción de empleo (un -24,5% entre 2007/T3 y 2013/T3), fueron más intensas las pérdidas experimentadas por los ocupados inmigrantes menores de 35 años (-51,1%) que en los de 45 a 64 años (con un aumento del 2,0%); más profundas en el colectivo masculino (-33,5%) que en el femenino (-13,0%); especialmente notables en los peor educados (-29,3% y -27,0% para niveles educativos bajos y medios) que en aquellos con educación superior (-6,1%); mucho más severas en asalariados (-27,2%) que en autónomos y empresarios individuales (-4,5%) y, entre los asalariados, retroceso en contratos temporales (-50,0%), superior al de los indefinidos (-3,9%). Adicionalmente, frente a la caída agregada del -24,5%, los inmigrantes empleados a jornada parcial mostraron una trayectoria distinta de aquellos a tiempo completo: mientras estos últimos perdían un -33,0% de sus efectivos, los primeros aumentaron su ocupación con intensidad (un 28,9%). Si como indicador de la calidad del empleo se utiliza la evolución de aquellos trabajadores que desearían trabajar a jornada completa pero no pueden, la situación es parecida: en los cinco años que transcurren entre 2008/T3 y 2013/T3, mientras el empleo total caía un -26,3%, los subocupados retrocedían solo un modesto -3,7%. Finalmente, un último aspecto muy relevante, el relativo a la composición por edades del empleo, también se ha alterado en el último ejercicio. Entre 2007/T3 y 2013/T3, el grueso de la destrucción del empleo de la inmigración lo absorbió el colectivo de 16 a 34 años, con una pérdida del -49,7% (-832.000 ocupados), que explica más del 100% de la destrucción del empleo inmigrante.

Esta dinámica más negativa de la ocupación para algunas características ha experimentado un cambio sustancial en el último ejercicio. Lo que parece confirmar que el alza del empleo parece tener bases relativamente sólidas aunque, como se ha indicado, habrá que esperar a próximos trimestres para confirmar la solidez de esos cambios. En efecto, el aumento del 3,8% anual en el cuarto trimestre de 2014 refleja avances más intensos en no asalariados (un 6,3% anual y 23.800), aunque en el ámbito de los asalariados su incremento es también sustancial (un 3,4% y 71.000 mil). A diferencia de estos resultados, en la segunda crisis 2011/T2-2013/T1, el empleo no asalariado aumentó a una tasa trimestral del 2,1%, frente al descenso del -2,9% del asalariado. De

esta forma, los inmigrantes no asalariados han recuperado en 2014/T4 el mismo nivel que tenían al inicio de la crisis (unos 400.000 puestos de trabajo), a diferencia de la ocupación asalariada que ha presentado pérdidas sistemáticas (entre 2013/T3-2014/T4 ha caído un -25,3%, desde los 2,9 a los 2,2 millones). Esta dispar evolución de ambas figuras refleja características específicas del mercado de trabajo de la inmigración y, en especial, un proceso de autoselección del colectivo inmigrante que lo hace más proclive al emprendimiento y la ocupación como empresarios individuales o autónomos, como recoge ampliamente la literatura sobre inmigración.

Además, no es solo que el empleo asalariado se haya recuperado por vez primera. También es relevante que la contratación indefinida haya avanzado un 6,0%, por encima de la media del 3,8%, incorporando más de 81.000 nuevos empleos en el cuarto trimestre de 2014. Este último aspecto es destacable porque no es solo que haya avanzado el empleo asalariado con contrato indefinido, en sí mismo una mejora de la calidad de la nueva ocupación. También lo es que la pérdida de ocupación asalariada temporal se haya moderado sustancialmente en el año que finaliza en 2014/T4, retrocediendo a un ritmo anual del -1,4% (una pérdida de -10,5.000 empleos). Los efectos de la reforma laboral de 2012, con la reducción de las indemnizaciones para los nuevos contratos indefinidos y las bonificaciones a algunas tipologías de esta contratación explican, al menos parcialmente, este sensible cambio en la dinámica ocupacional de la inmigración. Ello, también, implica una alteración de lo observado en la segunda recesión (2011/T2-2013/T1), cuando el empleo asalariado indefinido se contrajo considerablemente (del -9,9%, y -158.000 ocupados, tabla 2), aunque muy por debajo de las fuertes pérdidas de asalariados con contrato temporal (-32,2% y -333,7 mil empleos perdidos).

En tercer lugar, otro de los cambios importantes en el último año, y que refleja una mayor fortaleza de fondo del mercado de trabajo, es el operado en la duración de la jornada. Ya se ha indicado que, entre 2007/T3 y 2013/T3, la pérdida del -24,5% de ocupación de la inmigración reflejaba mayores contracciones en inmigrantes a jornada completa. Su volumen se contrajo un muy elevado -33%, desde los 2,8 millones a los 1,9 millones entre aquellas fechas, una pérdida muy superior a la agregada. Esta mayor reducción reflejaba el aumento del empleo inmigrante a jornada parcial: en los seis años transcurridos entre 2007/T3 y 2013/T3, la jornada parcial creció un 28,9%, desde los 457.000 a los 589.000. Es decir, hasta finales de 2013, marcada asimetría entre la dinámica del empleo con jornadas más reducidas, que aumentan en plena crisis, y las de mayor duración, que explican más del 100% de la destrucción de puestos de trabajo de la inmigración. En cambio, en 2014 la situación se ha alterado de forma radical. El empleo a jornada completa ha aumentado un 5,9%, frente a la caída, por vez primera en la recesión, de la jornada a tiempo parcial, que ha retrocedido un -2,6% en el año que finaliza en el cuarto trimestre de 2014.

### **3. ¿UNA NUEVA ETAPA DEL MERCADO LABORAL DE LA INMIGRACIÓN?: AUMENTO DEL EMPLEO JUVENIL Y REDUCCIÓN DE LA PÉRDIDA DE ACTIVO**

Ya se ha indicado que, en 2014, el empleo de los jóvenes inmigrantes ha aumentado más rápidamente que para el conjunto de no nacidos en España. Esta situación más favorable obliga a reevaluar una de las tendencias de cambio en la dinámica de la inmigración de estos últimos años. En efecto, y en especial a partir de la segunda recesión, la intensa destrucción de empleo de los jóvenes comenzó a reabsorberse mediante el expediente de crecientes salidas al exterior, de forma que emergió una elevada correlación entre pérdidas de empleo y reducciones de la población inmigrante joven, es decir, de población potencialmente y efectivamente activa. De esta forma, el desempleo de los jóvenes inmigrantes aumentaba, a pesar de la brutal destrucción de ocupación, a ritmos menores que el de los mayores de 35 años, cuyos activos, efectivos o potenciales experimentaban el proceso contrario.

Por ello, este apartado evalúa, primero, la dinámica del empleo en 2014 para las distintas cohortes de inmigrantes, su traslación en los cambios en el paro y, con ello, la evolución de los activos y de la población potencialmente activa. La tesis central que emerge del cambio ocupacional de 2014 es la disminución en el ritmo de pérdida de activos efectivos, y potenciales, en los grupos de edad más jóvenes. Es decir, se ha moderado la notable reducción de dichos grupos, pero no se ha revertido su signo negativo. Como más abajo se argumenta, ello puede deberse a que la mejora ocupacional es muy reciente, con efectos todavía difusos sobre las decisiones de permanecer o abandonar el país. En todo caso, la reducción de las pérdidas de población joven potencialmente activa, así como de la efectivamente activa, emerge como un nuevo elemento que refuerza la percepción de un cambio de tendencia en su mercado de trabajo.

La modificación de la dinámica del empleo según grupos de edad (tabla 5) se destaca con mayor claridad si se recuerda que, en la crisis 2007/T3-2013/T3, más del 100% del empleo destruido afectó a ocupados con edades inferiores a los 34 años que, frente a la caída agregada del -24,5%, presentaron pérdidas muy superiores, del -49,7%. Estas fueron parcialmente compensadas por el aumento del 1,6% en el empleo de aquellos con edades comprendidas entre los 35 y los 64 años. Este efecto diferencial sobre las diferentes cohortes reflejaba su mayor concentración en colectivos de asalariados, con contrato temporal, trabajo en la construcción y la industria, en su mayoría hombres y con un nivel educativo relativamente bajo.

Esta asimetría entre gran contracción ocupacional de jóvenes y modesto aumento de los mayores de 35 años se ha modificado durante el último año. Así, entre 2013/T4 y 2014/T4, el aumento

en la ocupación inmigrante, del 3,8% (95.000 empleos), expresa avances de 35,500 mil puestos de trabajo en los jóvenes de 16 a 34 años (+4,3%) y de 59,500 mil de los mayores de 35 años (+3,6%). El cambio es excepcional, pasándose de una situación en la que la pérdida era, básicamente, de jóvenes, a otra en la que el avance de su empleo supera el del conjunto. Como con el resto de características más arriba comentadas, habrá que esperar para comprobar hasta qué punto este proceso forma parte de una transformación más profunda, aunque la suma de elementos analizados sugiere que estamos en presencia de una notable modificación en la dinámica del empleo inmigrante.

No obstante esta mejora, y dado el escaso lapso de tiempo en la que se ha manifestado, no ha de extrañar que la tendencia hacia el envejecimiento del empleo inmigrante (tabla 5) apenas se haya corregido. De esta forma, entre el tercer trimestre de 2008 (último trimestre con crecimiento del empleo de la inmigración) y el cuarto de 2013, el empleo de los inmigrantes de 16 a 34 años retrocedió en 849.000 empleos, una reducción cercana al 51% en relación a los 1,7 millones al inicio de la crisis (tercer trimestre de 2008). Esta importante caída provocó una sustancial alteración del peso de este colectivo en el empleo, desde cerca del 50% de la ocupación en 2008/T3 al 33% en 2013/T4. Es decir, un retroceso cercano a los 16 puntos porcentuales, el negativo de la ganancia que experimentó el colectivo de 35 a 64 años. Este último grupo presentó solo una cierta pérdida ocupacional (un -3,3%), de forma que mantuvo los 1,7 millones de empleos de 2008/T3. Ello provocó que su peso aumentara hasta cerca del 67%. En 2014, la pérdida de los jóvenes solo se ha corregido muy parcialmente, desde el 33,1% al 33,3% (Oliver Alonso, 2012).

En suma, en la crisis se ha producido una profunda alteración de la estructura de edades del empleo, de forma que los jóvenes inmigrantes, que aportaban la mitad de la ocupación en 2008/T3, han pasado a representar en 2014/T4 escasamente el 33%. Los resultados de 2014 parecen haber iniciado un cierto proceso de recomposición por edades del empleo inmigrante, si bien, dados los dramáticos cambios operados entre 2008 y 2013, el retorno a situaciones parecidas a las previas a la crisis parece, en el mejor de los casos, muy lejano.

Podría pensarse que esta mayor destrucción ocupacional se ha traducido en un incremento del paro más elevado en los más jóvenes. Esta hipótesis no se contrasta con los datos, tal y como sugieren la información del panel 2 de la tabla 6, donde se observa que el crecimiento del paro de los jóvenes ha sido cercano al 53%, frente a un aumento muy superior, del 160%, para los mayores de 35 años. De esta forma, de una aportación de los jóvenes inmigrantes a principio de la crisis que superaba el 56% del desempleo, este grupo ha reducido su peso en más de 14 puntos porcentuales, situándola en 2013/T4 en el 43,2%. Además, lo sucedido entre 2013/T4 y 2014/T4,

con un descenso del desempleo inmigrante del -8,8% (cerca de -118.000 parados menos), refleja la media ponderada de una contracción más elevada en jóvenes (del -17,7%) que el de aquéllos mayores de 35 años (-2,1%).

En anteriores ediciones de estos trabajos se había destacado la respuesta de los más jóvenes a la destrucción de ocupación. Sucintamente, fue su salida del mercado de trabajo: entre 2008/T3 y 2013/T3, los jóvenes de 16 a 34 años perdieron casi 650.000 activos (un retroceso cercano al 32% de sus efectivos), mientras que el mejor comportamiento del empleo de los mayores de 35 años se tradujo en un aumento, de 411.000 nuevos activos, entre las mismas fechas (un 20,5%). Ello dio como resultado una reducción del total de activos inmigrantes próxima a los 240.000 efectivos (un -5,9% de los algo más de 4 millones de 2008/T3). Esta importante punción de activos explica el porqué, a pesar de la más elevada destrucción de empleo de los jóvenes inmigrantes, su paro creció muy por debajo del de los mayores de 35 años.

Si las pérdidas de activos son relevantes, tanto o más lo son las de la población potencialmente activa, aquella en edad de trabajar. En efecto, la pérdida de activos jóvenes en la crisis (o su ganancia en los de mayor edad), podría estar reflejando alteraciones en la participación en la fuerza de trabajo: en el caso de los jóvenes, bien aumentando su escolarización, bien apartándose de la búsqueda de empleo; y, para los mayores, ampliando su tasa de actividad. Aunque los cambios operados en la población en edad de trabajar sugieren que los factores demográficos (cambios en la estructura de edades de la población por emigración neta o simple envejecimiento) han sido los más relevantes en las modificaciones en el total de activos potenciales y efectivos.

Así, en los más jóvenes se ha operado un doble proceso de aumento de la tasa de actividad y, simultáneamente, de intensa punción poblacional: los efectivos de la cohorte de 16 a 34 años pierden 686.000 individuos, más del 26% de los existentes en 2008/T3, aunque no se conoce hasta qué punto esa pérdida corresponde a salidas de población al exterior (emigración neta), a simple sustitución de unas cohortes por otras menos nutridas o una combinación de ambos efectos. En todo caso, lo realmente relevante es dicha reducción. Y lo contrario sucede en el grupo de edad de 35 a 64 años, cuyos efectivos han aumentado en casi 440.000 (un 18%).

En este contexto de modificaciones en la estructura y dinámica por edades de la población, activa y potencialmente activa, ¿dónde hay que ubicar las modificaciones experimentadas en 2014? Ya se ha indicado que el empleo aumentó un 3,8%, recogiendo un mayor empuje en jóvenes (35.000 nuevos empleos, un +4,3%) que en mayores (59.000 ocupados más, un +3,6%). Adicionalmente, el paro cayó también sensiblemente más en los de 16 a 34 años (unos 102.000

parados menos, casi un -18%), mientras se redujo solo marginalmente en los de 35 a 64 años (-16.000 y un -2,1%). Esta disparidad refleja el distinto comportamiento de los activos, que han retrocedido en la cohorte de 16 a 34 años y aumentado en la de 35 a 64 años, aunque las diferencias en esas dinámicas tienden a reducirse. De todas maneras, en 2014 continuó el proceso de pérdida de activos de los más jóvenes, con unos 66.000 menos (un -4,8%), y el correlativo aumentó en los mayores (44.000, un 1,8%), lo que ha dado como resultado una reducción modesta de los activos en el ámbito agregado de la inmigración. Además, y continuando con la tendencia de los años anteriores, la población en edad de trabajar de 16 a 34 años ha caído más que la activa, unos 77.000 efectivos menos (tabla 5), una reducción relativa del 4,0%, que contrasta con el aumento del 0,8% de los de 35 a 64 años (y 22.000 efectivos más).

¿Hasta qué punto va a continuar la pérdida de jóvenes? Si bien es cierto que su empleo ha aumentado en 2014, hay que tener presente que se trata de un incremento muy reciente y que, en los tres primeros meses del año, tanto su ocupación como la del conjunto de la inmigración todavía mostraba altas tasas de caída. Por tanto, en la medida en que la pérdida de población de 16 a 34 años esté reflejando salidas de esos grupos al exterior, habrá que esperar a la consolidación del empleo inmigrante, y en particular a la continuidad del crecimiento de la ocupación de los más jóvenes, para poder visualizar un cambio en la dinámica de los activos. No obstante, en la medida en que esa pérdida refleje sustituciones de generaciones de jóvenes por otras menos nutridas, el proceso de pérdida de jóvenes será más dilatado.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Para el mercado de trabajo de la inmigración, y en especial para su empleo, los resultados de 2014 emergen como un período de transición entre la larga crisis ocupacional previa y lo que parece anticiparse como una nueva fase de crecimiento. No obstante, es un proceso todavía frágil y precario, dada su rápida emergencia. Habrá que esperar a los próximos trimestres para evaluar su solidez. Esto no es óbice para destacar algunos rasgos que sugieren una fortaleza mayor. En concreto, el que el empleo inmigrante haya avanzado sensiblemente por encima del de los nativos. En la larga crisis 2008/2013, el proceso había sido el contrario, con reducciones sistemáticamente más intensas en la ocupación inmigrante que en la nativa.

A estos mejores resultados en 2014 de la ocupación de la inmigración hay que añadir la notable recuperación de algunas de las características que la habían penalizado. La mayor contracción del empleo inmigrante era el reflejo de las pérdidas más intensas de la ocupación en ciertos sectores (industria y, particularmente, construcción) en los que el peso de la inmigración era más

elevado. Además, y traduciendo este sesgo sectorial, la crisis había significado un hundimiento más intenso del empleo en los colectivos inmigrantes de hombres jóvenes, con nivel educativo bajo o medio, asalariados y con contratos temporales. El fuerte avance del empleo inmigrante en 2014 en la construcción y la industria se ha traducido, junto a un buen registro en los servicios, en la reversión de aquella tendencia anterior. Así, 2014 ha contemplado aumentos más elevados del empleo, un factor que también apunta al cambio de sentido del ciclo.

Ello sugiere que el mercado de trabajo español se encuentra en presencia de una transformación que, de no mediar nuevos choques internos o exteriores, debería iniciar una nueva etapa. Y, en esta nueva fase, el colectivo inmigrante está destinado a jugar un importante papel, en especial en el ámbito de los más jóvenes, dada la muy importante disminución de población de edades inferiores a 35 años que se está operando, y que continuará durante la próxima década. En los próximos años, no obstante, los jóvenes inmigrantes van a continuar afectados por las muy intensas pérdidas de efectivos sufridas los últimos años. Y aunque es cierto que en 2014 se han frenado con cierta fuerza, probablemente reflejando en parte la mejora ocupacional y el cambio de las expectativas, el hundimiento de la población en edad de trabajar inmigrante a partir de 2010/2011 va a afectar seriamente su participación en el proceso de mejora que se ha abierto. De consolidarse este, y dadas las pérdidas demográficas de los jóvenes inmigrantes de 16 a 34 años, probablemente será necesaria una reversión de las salidas actuales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

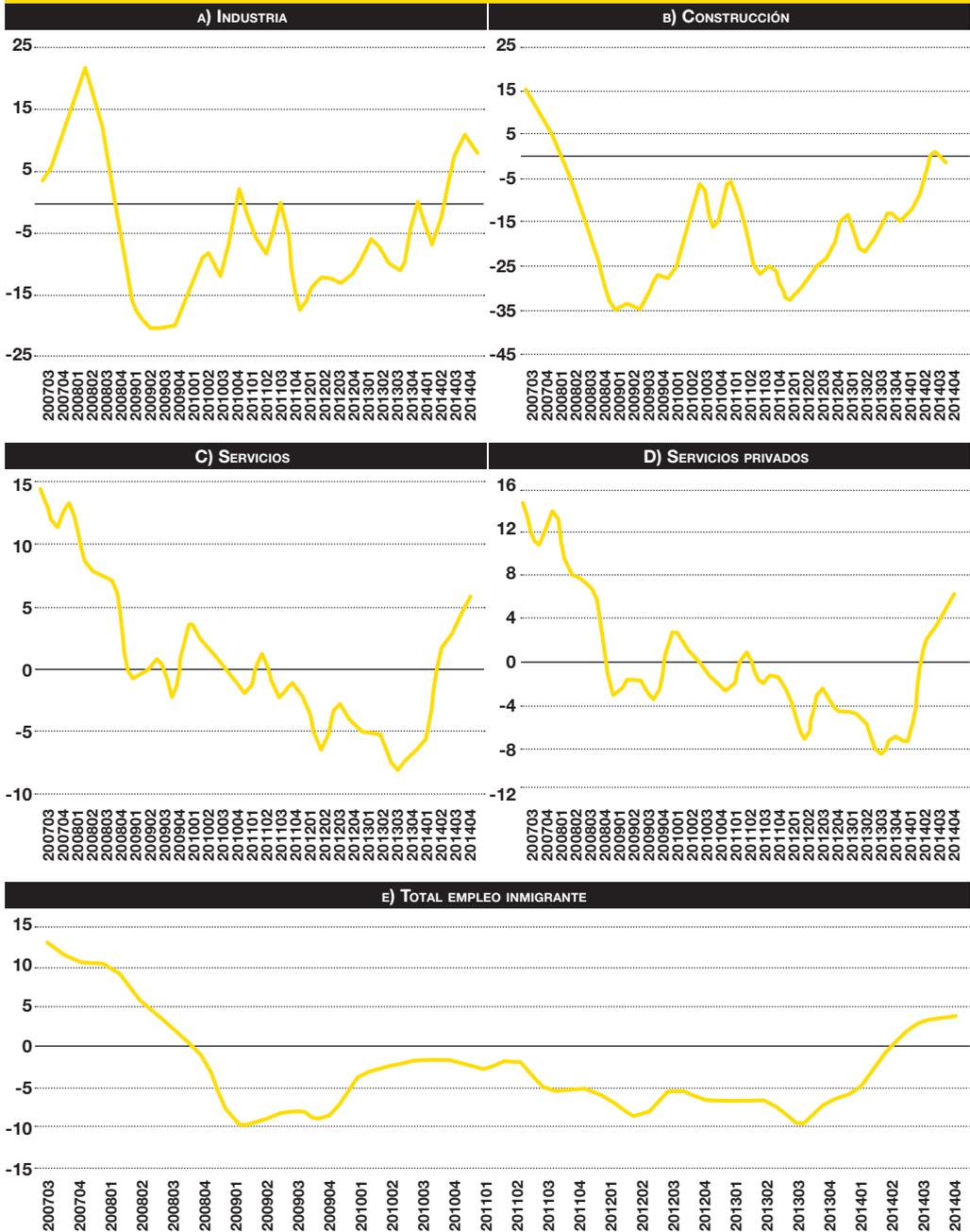
Oliver Alonso, Josep. «Inmigración y crisis del mercado de trabajo en España 2008-09: el fuerte aumento del desempleo de la inmigración y sus razones», en: *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España, edición 2009*. Barcelona: CIDOB, 2009.

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

– «El empleo inmigrante ante la nueva fase de la crisis y la integración de la inmigración», en: *La hora de la integración. Anuario de la Inmigración en España, edición 2011*. Barcelona: CIDOB, 2012.

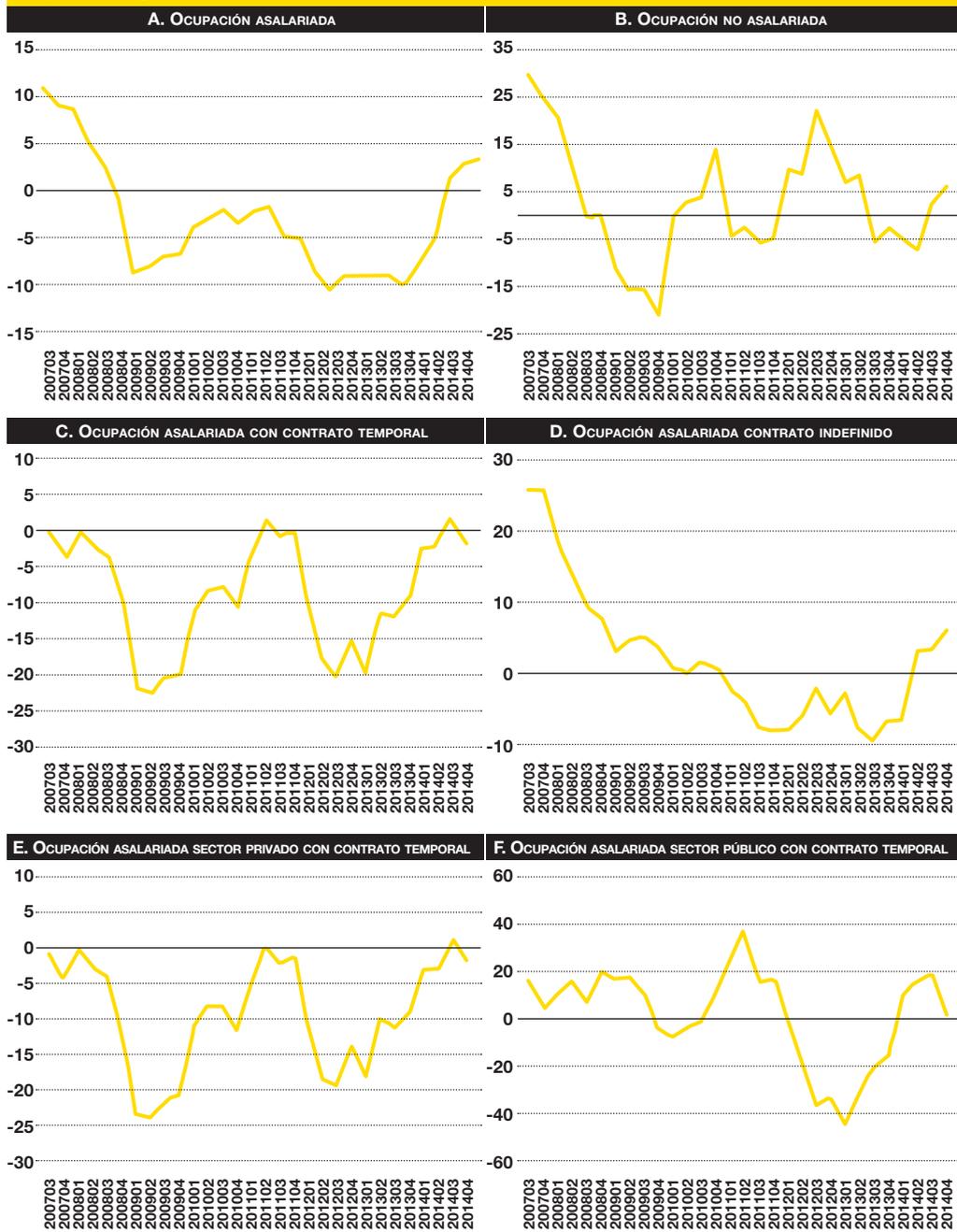
– «Inmigración y mercado de trabajo en 2013: suave mejora ocupacional y aceleración del envejecimiento poblacional», en: *Inmigración y emigración: mitos y realidades. Anuario de la Inmigración en España 2013, edición 2014*. Barcelona CIDOB, 2014.

**FIGURA 1. El empleo inmigrante según sectores. 2007/T3-2014/T4. (Tasas de crecimiento anual de la ocupación inmigrante %)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

**FIGURA 2. La mejora en la ocupación asalariada y no asalariada. (2007/T3-2014/T4). (Tasas de crecimiento anual de la ocupación inmigrante %)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

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

	PRIMARIO	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS	TOTAL
<b>A. 2007/T3-2009/T4</b>					
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 9					
Valor inicial (miles)	166	354	721	2.056	3.297
Valor final (miles)	159	304	396	2.170	3.029
Cambio absoluto (miles)	-7,5	-49,9	-325,2	114,7	-267,9
Cambio relativo (%)	-4,5	-14,1	-45,1	5,6	-8,1
Tasa trimestral (%)	-0,5	-1,7	-6,4	0,6	-0,9
Aportación al cambio (%)	2,8	18,6	121,4	-42,8	100
<b>B. 2009/T4-2011/T2</b>					
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6					
Valor inicial (miles)	159	304	396	2.170	3.029
Valor final (miles)	155	275	319	2.222	2.971
Cambio absoluto (miles)	-4	-29,5	-76,8	51,6	-58,8
Cambio relativo (%)	-2,5	-9,7	-19,4	2,4	-1,9
Tasa trimestral (%)	-0,4	-1,7	-3,5	0,4	-0,3
Aportación al cambio (%)	6,8	50,2	130,6	-87,6	100
<b>C. 2011/T2-2013/T1</b>					
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 7					
Valor inicial (miles)	155	275	319	2.222	2.971
Valor final (miles)	152	229	190	1.962	2.533
Cambio absoluto (miles)	-2,5	-46,2	-128,8	-260,3	-437,8
Cambio relativo (%)	-1,6	-16,8	-40,3	-11,7	-14,7
Tasa trimestral (%)	-0,2	-2,6	-7,1	-1,8	-2,3
Aportación al cambio (%)	0,6	10,6	29,4	59,5	100
<b>D. 2013/T1-2014/T4</b>					
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 7					
Valor inicial (miles)	152	229	190	1.962	2.533
Valor final (miles)	146	249	164	2.011	2.570
Cambio absoluto (miles)	-5,7	20,2	-26,3	49,1	37,3
Cambio relativo (%)	-3,8	8,9	-13,8	2,5	1,5
Tasa trimestral (%)	-0,5	1,2	-2,1	0,4	0,2
Aportación al cambio (%)	-15,4	54,3	-70,7	131,7	100
<b>E. DETALLE DEL ÚLTIMO AÑO 2013/T4-2014/T4</b>					
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 4					
Valor inicial (miles)	179	231	167	1.898	2.475
Valor final (miles)	146	249	164	2.011	2.570
Cambio absoluto (miles)	-32,7	17,8	-2,7	112,5	94,8
Cambio relativo (%)	-18,3	7,7	-1,6	5,9	3,8
Tasa trimestral (%)	-4,9	1,9	-0,4	1,4	0,9
Aportación al cambio (%)	-34,5	18,8	-2,9	118,6	100
<b>F. TOTAL CRISIS 2007/T3-2014/T4</b>					
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 29					
Valor inicial (miles)	166	354	721	2.056	3.297
Valor final (miles)	146	249	164	2.011	2.570
Cambio absoluto (miles)	-19,7	-105,4	-557,2	-45	-727,2
Cambio relativo (%)	-11,9	-29,8	-77,2	-2,2	-22,1
Tasa trimestral (%)	-0,4	-1,2	-5	-0,1	-0,9
Aportación al cambio (%)	2,7	14,5	76,6	6,2	100

Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).

**TABLA 2. El empleo de la inmigración según posición en la ocupación (2007/T3-2014/T3) (Miles de ocupados entre 16 y 64 años y pesos en porcentaje)**

	ASALARIADOS										
	SECTOR PRIVADO			SECTOR PÚBLICO			TOTAL ASALARIADOS				
	1. INDEF.	2. TEMP.	3=1+2. PRIVADO	4. INDEF.	5. TEMP.	6=4+5. PÚBLICO	7=1+4. INDEF.	8=2+5. TEMP.	9=7+8. ASALAR.	10. No/ ASALAR.	11=9+10. TOTAL
<b>A. 2007/T3-2009/T4</b>											
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 9											
Valor inicial (miles)	1.373	1.424	2.797	58	43	100	1.431	1.467	2.898	400	3.297
Valor final (miles)	1.596	1.009	2.605	63	47	110	1.660	1.056	2.715	314	3.029
Cambio absoluto (miles)	222,9	-415	-192	5,8	3,6	9,4	228,8	-411,4	-182,6	-85,3	-267,9
Cambio relativo (%)	16,2	-29,1	-6,9	10,1	8,4	9,4	16	-28	-6,3	-21,3	-8,1
Tasa trimestral (%)	1,7	-3,8	-0,8	1,1	0,9	1	1,7	-3,6	-0,7	-2,6	-0,9
Aportación al cambio (%)	-83,2	154,9	71,7	-2,2	-1,3	-3,5	-85,4	153,6	68,2	31,8	100
<b>B. 2009/T4-2011/T2</b>											
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6											
Valor inicial (miles)	1.596	1.009	2.605	63	47	110	1.660	1.056	2.715	314	3.029
Valor final (miles)	1.518	974	2.492	78	61	139	1.597	1.035	2.632	339	2.971
Cambio absoluto (miles)	-77,8	-35,1	-112,9	14,8	14,7	29,5	-63	-20,4	-83,4	24,6	-58,8
Cambio relativo (%)	-4,9	-3,5	-4,3	23,4	31,7	26,9	-3,8	-1,9	-3,1	7,8	-1,9
Tasa trimestral (%)	-0,8	-0,6	-0,7	3,6	4,7	4	-0,6	-0,3	-0,5	1,3	-0,3
Aportación al cambio (%)	132,3	59,6	192	-25,2	-25	-50,2	107,1	34,6	141,7	-41,7	100
<b>C. 2011/T2-2013/T1</b>											
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 7											
Valor inicial (miles)	1.518	974	2.492	78	61	139	1.597	1.035	2.632	339	2.971
Valor final (miles)	1.375	666	2.041	63	35	98	1.438	702	2.140	393	2.533
Cambio absoluto (miles)	-143,3	-307,5	-450,8	-15,1	-26,2	-41,3	-158,4	-333,7	-492,1	54,3	-437,8
Cambio relativo (%)	-9,4	-31,6	-18,1	-19,3	-42,8	-29,6	-9,9	-32,2	-18,7	16	-14,7
Tasa trimestral (%)	-1,4	-5,3	-2,8	-3	-7,7	-4,9	-1,5	-5,4	-2,9	2,1	-2,3
Aportación al cambio (%)	32,7	70,2	103	3,4	6	9,4	36,2	76,2	112,4	-12,4	100
<b>D. 2013/T1-2014/T4</b>											
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 7											
Valor inicial (miles)	1.375	666	2.041	63	35	98	1.438	702	2.140	393	2.533
Valor final (miles)	1.379	684	2.063	66	37	102	1.445	721	2.165	405	2.570
Cambio absoluto (miles)	4,2	17,3	21,5	2,4	1,7	4,1	6,6	19,1	25,6	11,6	37,3
Cambio relativo (%)	0,3	2,6	1,1	3,7	5	4,2	0,5	2,7	1,2	3	1,5
Tasa trimestral (%)	0	0,4	0,2	0,5	0,7	0,6	0,1	0,4	0,2	0,4	0,2
Aportación al cambio (%)	11,3	46,6	57,8	6,3	4,7	11	17,6	51,2	68,8	31,2	100
<b>E. TOTAL CRISIS 2007/T3-2014/T4</b>											
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 29											
Valor inicial (miles)	1.373	1.424	2.797	58	43	100	1.431	1.467	2.898	400	3.297
Valor final (miles)	1.379	684	2.063	66	37	102	1.445	721	2.165	405	2.570
Cambio absoluto (miles)	5,9	-740,2	-734,2	7,9	-6,1	1,8	13,9	-746,3	-732,4	5,2	-727,2
Cambio relativo (%)	0,4	-52	-26,2	13,8	-14,3	1,8	1	-50,9	-25,3	1,3	-22,1
Tasa trimestral (%)	0	-2,5	0,4	0,5	-0,5	0,1	0	-2,4	0	0	-0,9
Aportación al cambio (%)	-0,8	101,8	101	-1,1	0,8	-0,2	-1,9	102,6	100,7	-0,7	100

Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).

**TABLA 3. Los cambios en la ocupación inmigrante.** (Empleo en miles y cambio relativo y aportación al cambio en %)

	EMPLEO	<30 HORAS	NETO <sup>1</sup>	PESO	J. PARCIAL <sup>2</sup>	NETO <sup>3</sup>	PESO
	1	2	3=1-2	4=2/1*100	5	6=1-5	7=5/1*100
<b>A. 2007/T3-2009/T4</b>							
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 9							
Valor inicial (miles)	3.297	384	2.913	12	457	2.841	14
Valor final (miles)	3.029	497	2.532	16	550	2.480	18
Cambio absoluto (miles)	-267,9	112,7	-380,6	4,8	93,2	-361	4,3
Cambio relativo (%)	-8,1	29,3	-13,1	40,7	20,4	-12,7	31
Tasa trimestral (%)	-0,9	2,9	-1,5	3,9	2,1	-1,5	3
Aportación al cambio (%)	100	-42,1	142,1	-1,8	-34,8	134,8	-1,6
<b>B. 2009/T4-2011/T2</b>							
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6							
Valor inicial (miles)	3.029	497	2.532	16	550	2.480	18
Valor final (miles)	2.971	547	2.424	18	599	2.372	20
Cambio absoluto (miles)	-58,8	49,6	-108,4	2	49,1	-107,9	2
Cambio relativo (%)	-1,9	10	-4,3	12,2	8,9	-4,4	11,1
Tasa trimestral (%)	-0,3	1,6	-0,7	1,9	1,4	-0,7	1,8
Aportación al cambio (%)	100	-84,3	184,3	-3,4	-83,5	183,5	-3,4
<b>C. 2011/T2-2013/T1</b>							
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 7							
Valor inicial (miles)	2.971	547	2.424	18	599	2.372	20
Valor final (miles)	2.533	550	1.983	22	613	1.919	24
Cambio absoluto (miles)	-437,8	3,2	-440,9	3,3	14,5	-452,3	4,1
Cambio relativo (%)	-14,7	0,6	-18,2	18	2,4	-19,1	20,1
Tasa trimestral (%)	-2,3	0,1	-2,8	2,4	0,3	-3	2,7
Aportación al cambio (%)	100	-0,7	100,7	-0,8	-3,3	103,3	-0,9
<b>D. DETALLE DEL ÚLTIMO AÑO 2013/T4-2014/T4</b>							
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 4							
Valor inicial (miles)	2.475	527	1.948	21	596	1.879	24
Valor final (miles)	2.570	515	2.056	20	581	1.989	23
Cambio absoluto (miles)	94,8	-12,7	107,5	-1,3	-15,5	110,3	-1,5
Cambio relativo (%)	3,8	-2,4	5,5	-6	-2,6	5,9	-6,2
Tasa trimestral (%)	0,9	-0,6	1,4	-1,5	-0,7	1,4	-1,6
Aportación al cambio (%)	100	-13,4	113,4	-1,3	-16,4	116,4	-1,6
<b>E. TOTAL CRISIS 2007/T3-2014/T4</b>							
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 29							
Valor inicial (miles)	3.297	384	2.913	12	457	2.841	14
Valor final (miles)	2.570	515	2.056	20	581	1.989	23
Cambio absoluto (miles)	-727,2	130,2	-857,4	8,4	124,1	-851,3	8,7
Cambio relativo (%)	-22,1	33,9	-29,4	71,7	27,2	-30	63,2
Tasa trimestral (%)	-0,9	1	-1,2	1,9	0,8	-1,2	1,7
Aportación al cambio (%)	100	-17,9	117,9	-1,1	-17,1	117,1	-1,2

1. Empleo total menos aquel de menos de 30 horas; 2. Empleo a jornada parcial; 3. Empleo total menos aquel a jornada parcial.  
Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).

**TABLA 4. La evolución de la subocupación de los inmigrantes (2008/T1-2014/T3) (Valores absolutos en miles, y cambio relativo y cambio trimestral<sup>1</sup> en %)**

	SUBEMPLEO	EMPLEO TOTAL	OCUPACIÓN NETA	PESO SUBEMPLEO
<b>A. 2008/T1-2009/T4</b>				
<b>DURACIÓN EN TRIMESTRES: 7</b>				
Valor inicial (miles)	613	3.393	2.780	18
Valor final (miles)	677	3.029	2.353	22
Cambio absoluto (miles)	64,2	-363,7	-427,9	4,3
Cambio relativo (%)	10,5	-10,7	-15,4	
Tasa trimestral (%)	1,4	-1,6	-2,4	
Aportación al cambio (%)	-17,7	100	117,7	
<b>B. 2009/T4-2011/T2</b>				
<b>DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6</b>				
Valor inicial (miles)	677	3.029	2.353	22
Valor final (miles)	663	2.971	2.308	22
Cambio absoluto (miles)	-14,3	-58,8	-44,6	0
Cambio relativo (%)	-2,1	-1,9	-1,9	
Tasa trimestral (%)	-0,4	-0,3	-0,3	
Aportación al cambio (%)	24,3	100	75,7	
<b>C. 2011/T2-2013/T1</b>				
<b>DURACIÓN EN TRIMESTRES: 7</b>				
Valor inicial (miles)	663	2.971	2.308	22
Valor final (miles)	636	2.533	1.897	25
Cambio absoluto (miles)	-26,6	-437,8	-411,2	2,8
Cambio relativo (%)	-4	-14,7	-17,8	
Tasa trimestral (%)	-0,6	-2,3	-2,8	
Aportación al cambio (%)	6,1	100	93,9	
<b>D. DETALLE DEL ÚLTIMO AÑO 2013/T4-2014/T4</b>				
<b>DURACIÓN EN TRIMESTRES: 4</b>				
Valor inicial (miles)	600	2475	1875	24
Valor final (miles)	534	2.570	2.036	21
Cambio absoluto (miles)	-66,5	94,8	161,3	-3,5
Cambio relativo (%)	-11,1	3,8	8,6	
Tasa trimestral (%)	-2,9	0,9	2,1	
Aportación al cambio (%)	-70,1	100	170,1	
<b>E. TOTAL CRISIS 2008/T1-2014/T4</b>				
<b>DURACIÓN EN TRIMESTRES: 25</b>				
Valor inicial (miles)	613	3.393	2.780	18
Valor final (miles)	534	2.570	2.036	21
Cambio absoluto (miles)	-78,8	-823	-744,2	2,7
Cambio relativo (%)	-12,9	-24,3	-26,8	
Tasa trimestral (%)	-0,5	-1,1	-1,2	
Aportación al cambio (%)	9,6	100	90,4	

Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).

**TABLA 5. El creciente envejecimiento de la ocupación inmigrante (16-64 años) por tramos de edad. (2007/T3-2014/T3) (Empleo en miles y cambio relativo y aportación al cambio en %)**

	16-19	20-24	16-24	25-34	TOTAL 16-34	35-44	45-54	55-64	TOTAL 35-64	TOTAL 16-64
<b>A. 2007/T3-2009/T4</b>										
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 9										
Valor inicial (miles)	72	298	370	1.305	1.675	1.034	455	133	1.622	3.297
Valor final (miles)	43	215	257	1.054	1.311	1.054	519	146	1.718	3.029
Cambio absoluto (miles)	-29,3	-82,9	-112,2	-251,6	-363,8	19,5	63,7	12,7	95,9	-267,9
Cambio relativo (%)	-40,7	-27,9	-30,4	-19,3	-21,7	1,9	14	9,6	5,9	-8,1
Tasa trimestral (%)	-5,6	-3,6	-3,9	-2,4	-2,7	0,2	1,5	1	0,6	-0,9
Aportación al cambio (%)	10,9	31	41,9	93,9	135,8	-7,3	-23,8	-4,7	-35,8	100
<b>B. 2009/T4-2011/T2</b>										
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 6										
Valor inicial (miles)	43	215	257	1.054	1.311	1.054	519	146	1.718	3.029
Valor final (miles)	32	185	218	1030	1248	1039	522	162	1723	2971
Cambio absoluto (miles)	-10,2	-29,4	-39,6	-23,4	-63,1	-15	3,1	16,1	4,2	-58,8
Cambio relativo (%)	-23,9	-13,7	-15,4	-2,2	-4,8	-1,4	0,6	11,1	0,2	-1,9
Tasa trimestral (%)	-4,5	-2,4	-2,7	-0,4	-0,8	-0,2	0,1	1,8	0	-0,3
Aportación al cambio (%)	17,3	50	67,3	39,8	107,2	25,5	-5,2	-27,4	-7,2	100
<b>C. 2011/T2-2013/T1</b>										
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 7										
Valor inicial (miles)	32	185	218	1.030	1.248	1.039	522	162	1.723	2.971
Valor final (miles)	16	124	140	710	850	964	544	175	1682	2533
Cambio absoluto (miles)	-16,4	-60,9	-77,2	-320,4	-397,6	-75,3	22,1	13	-40,2	-437,8
Cambio relativo (%)	-50,5	-32,8	-35,5	-31,1	-31,9	-7,2	4,2	8	-2,3	-14,7
Tasa trimestral (%)	-9,5	-5,5	-6,1	-5,2	-5,3	-1,1	0,6	1,1	-0,3	-2,3
Aportación al cambio (%)	3,7	13,9	17,6	73,2	90,8	17,2	-5	-3	9,2	100
<b>D. DETALLE DEL ÚLTIMO AÑO 2013/T4-2014/T4</b>										
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 4										
Valor inicial (miles)	21	109	130	690	820	934	542	180	1656	2475
Valor final (miles)	22	127	149	706	855	923	577	215	1715	2570
Cambio absoluto (miles)	0,8	18,8	19,6	15,8	35,4	-11,1	35	35,6	59,4	94,8
Cambio relativo (%)	3,6	17,3	15,1	2,3	4,3	-1,2	6,5	19,8	3,6	3,8
Tasa trimestral (%)	0,9	4,1	3,6	0,6	1,1	-0,3	1,6	4,6	0,9	0,9
Aportación al cambio (%)	0,8	19,9	20,7	16,6	37,3	-11,7	36,9	37,6	62,7	100
<b>E. TOTAL CRISIS 2007/T3-2014/T4</b>										
DURACIÓN EN TRIMESTRES: 29										
Valor inicial (miles)	72	298	370	1.305	1.675	1.034	455	133	1.622	3.297
Valor final (miles)	22	127	149	706	855	923	577	215	1715	2570
Cambio absoluto (miles)	-50	-170,2	-220,3	-599,5	-819,8	-111,7	121,9	82,3	92,5	-727,2
Cambio relativo (%)	-69,6	-57,2	-59,6	-45,9	-48,9	-10,8	26,8	61,8	5,7	-22,1
Tasa trimestral (%)	-4	-2,9	-3,1	-2,1	-2,3	-0,4	0,8	1,7	0,2	-0,9
Aportación al cambio (%)	6,9	23,4	30,3	82,4	112,7	15,4	-16,8	-11,3	-12,7	100

Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).

**TABLA 6. Dinámica demográfica de las principales variables del mercado de trabajo de la inmigración (2008/T3-2014/T4) (Valores absolutos en miles y tasas y pesos en porcentaje y cambio en los pesos en puntos porcentuales)**

	16-24	25-34	16-34	35-44	45-54	55-64	35-64	Total 16-64
<b>1. OCUPADOS</b>								
2008/T3	400	1.268	1.668	1.080	479	152	1.711	3.380
2013/T4	130	690	820	934	542	180	1.656	2.475
2014/T4	149	706	855	923	577	215	1.715	2.570
<b>CAMBIO 2008/T3-2013/T4</b>								
Absoluto	-271	-578	-849	-147	63	28	-56	-904
Relativo	-67,6	-45,6	-50,9	-13,6	13,2	18,3	-3,3	-26,8
<b>CAMBIO 2013/T4-2014/T4</b>								
Absoluto	20	16	35	-11	35	36	59	95
Relativo	15,1	2,3	4,3	-1,2	6,5	19,8	3,6	3,8
<b>2. PARADOS</b>								
2008/T3	133	243	377	180	90	23	292	669
2013/T4	192	384	576	408	279	72	758	1.334
2014/T4	158	316	474	409	240	94	742	1.217
<b>CAMBIO 2008/T3-2013/T4</b>								
Absoluto	59	140	200	228	189	49	466	666
Relativo	44,3	57,7	53	127,1	210,6	215,2	159,6	99,6
<b>CAMBIO 2013/T4-2014/T4</b>								
Absoluto	-34	-68	-102	1	-39	23	-16	-118
Relativo	-17,8	-17,6	-17,7	0,2	-14,1	31,4	-2,1	-8,8
<b>3=1+2. ACTIVOS</b>								
2008/T3	533	1.512	2.045	1.260	569	175	2.003	4.048
2013/T4	322	1.074	1.396	1.341	821	251	2.414	3.810
2014/T4	307	1.022	1.329	1.331	817	310	2.457	3.787
<b>CAMBIO 2008/T3-2013/T4</b>								
Absoluto	-212	-438	-649	82	252	77	411	-239
Relativo	-39,7	-29	-31,7	6,5	44,3	43,9	20,5	-5,9
<b>CAMBIO 2013/T4-2014/T4</b>								
Absoluto	-15	-52	-66	-10	-4	58	44	-23
Relativo	-4,6	-4,8	-4,8	-0,8	-0,5	23,1	1,8	-0,6
<b>4. INACTIVOS</b>								
2008/T3	300	263	562	190	130	120	440	1.002
2013/T4	352	174	525	170	151	148	468	993
2014/T4	328	186	515	158	142	147	447	961
<b>CAMBIO 2008/T3-2013/T4</b>								
Absoluto	52	-89	-37	-20	21	28	29	-9
Relativo	17,3	-33,8	-6,6	-10,7	16,3	23,2	6,5	-0,9
<b>CAMBIO 2013/T4-2014/T4</b>								
Absoluto	-23	12	-11	-12	-8		-21	-32
Relativo	-6,6	7,1	-2,1	-6,9	-5,5	-0,9	-4,6	-3,2
<b>5=3+4. POTENCIALMENTE ACTIVOS</b>								
2008/T3	833	1.774	2.607	1.450	698	295	2.443	5.050
2013/T4	673	1.248	1.921	1.511	972	399	2.882	4.803
2014/T4	636	1.208	1.844	1.489	959	456	2.904	4.748
<b>CAMBIO 2008/T3-2013/T4</b>								
Absoluto	-160	-527	-686	61	273	105	439	-247
Relativo	-19,2	-29,7	-26,3	4,2	39,1	35,5	18	-4,9
<b>CAMBIO 2013/T4-2014/T4</b>								
Absoluto	-38	-39	-77	-22	-13	57	22	-55
Relativo	-5,6	-3,2	-4	-1,4	-1,3	14,2	0,8	-1,1

Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).





# LAS MIGRACIONES INTERIORES EN ESPAÑA DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA

## **Andrés Artal Tur**

Profesor titular, Departamento de Economía, Universidad  
Politécnica de Cartagena  
Andres.Artal@upct.es

## **José Miguel Navarro Azorín**

Profesor titular, Departamento de Economía, Universidad  
Politécnica de Cartagena  
Jmiguel.navarro@upct.es

## **Francisco Requena Silvente**

Profesor, Departamento de Economía, University of Sheffield  
f.requena@sheffield.ac.uk

1. Introducción
2. Migraciones interiores en España en el período 2008-2013
  - 2.1. Características de los flujos migratorios interiores en el período 2008-2013
  - 2.2. Clasificación de las provincias según su comportamiento migratorio
3. Los determinantes de los movimientos migratorios internos durante la crisis
4. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

Migraciones interiores, extranjeros-españoles,  
movilidad, tasa de paro

### **KEY WORDS**

Internal migration, Spaniards-foreigners,  
mobility, unemployment rate

### **RESUMEN**

En este artículo se abordan los flujos interiores (intra-nacionales) de personas en España como un complemento de los flujos exteriores (internacionales). El principal objetivo es identificar las características de este proceso migratorio y su evolución reciente, utilizando para ello un enfoque provincial. El trabajo presenta dos secciones principales: La primera analiza los cambios existentes en el patrón de migraciones internas en España durante la crisis económica. La segunda utiliza un modelo gravitatorio que permite estimar algunos de los determinantes más relevantes de dicho proceso. En particular, se observa si existen diferencias en los factores que expliquen la movilidad interior de residentes españoles y extranjeros, con especial interés en el impacto que la tasa de desempleo ha tenido para ambos colectivos durante estos últimos años.

### **ABSTRACT**

This article studies the internal flows of people in Spain as a complement of the international flows. The objective is to identify the main characteristics of the migratory process and its recent evolution, by employing a province-based approach. The chapter presents two main sections of analysis: The first one reviews the changes occurring in the internal flows of people along the on-going crisis. The second one employs a gravity model to estimate the factors related to this process. In particular, we seek for identifying the existence of differences in the covariates affecting the mobility of Spaniards versus foreigners. Moreover, we pay special attention to the impact of unemployment rates on these two sets of people along the crisis.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre migraciones en España crecieron ampliamente durante la pasada década, dada la relevancia que las entradas de población extranjera adquirieron durante los años del *boom* económico 2000-2007 (Dolado y Vázquez, 2008). Al final de este período el país ocupaba el segundo lugar del *ranking* mundial con alrededor de 700.000 llegadas, tan solo superado por los Estados Unidos (OECD, 2013). La tasa de población extranjera sobre el total pasaba en estos años desde el 2% al 12%, y muchos autores se preguntaban acerca del impacto que dicha nueva situación podría tener para el país desde un punto de vista económico, sociológico, o incluso de convivencia e integración (Artal, Peri y Requena, 2014). No obstante, la profunda crisis económica que estamos viviendo ha reactivado la emigración desde España al exterior. En 2013 el número de emigrantes al exterior alcanzó su máximo desde el inicio de la crisis con 532.303 efectivos, 73.329 de nacionalidad española y 458.974 de nacionalidad extranjera. Dichas salidas han venido siendo especialmente importantes entre el colectivo de 20 a 34 años, el cual suponía en 2013 el 39,2% del total de emigrantes. La tasa de desempleo se situaba en España en el 42,4% para este colectivo menor de 30 años en 2013 (EPA-INE).

En este contexto de creciente interés por los flujos internacionales de personas y trabajadores, existe sin embargo un menor conocimiento de las características y procesos que tienen lugar en cuanto a la movilidad interior en España. A lo largo del tiempo, los flujos internos de población contribuyen a conformar la demografía de los territorios, así como a estructurar parte de sus mercados laborales. Igualmente, existe una relación entre migración y ciclo económico (Minondo, Requena y Serrano, 2013). Por otra parte, los movimientos de corta distancia de la población en contextos urbanos son el objeto de estudio de la economía regional y urbana (Glaeser, 2008).

En el caso de España, las migraciones interiores han venido siendo analizadas por diversos autores. Una imagen general desde los primeros años noventa hasta la actualidad muestra algunos rasgos interesantes. En primer lugar, los flujos internos se han acelerado principalmente por un aumento de los flujos intrarregionales de corta distancia, frente al predominio de los flujos interregionales que caracterizó el éxodo de las décadas de 1960 y 1970 (García y Stillwell, 1999; Ródenas y Martí, 2002). El aumento de este tipo de flujos deja ver la creciente preferencia de los residentes españoles por vivir en núcleos intermedios de población, con buenas comunicaciones con las grandes urbes, pero sin sus problemas de congestión. Dicha tendencia se refleja igualmente en la expansión del tamaño de las áreas metropolitanas en las grandes ciudades. Estos movimientos han llegado a suponer alrededor de 900.000 desplazamientos anuales (Hierro, 2009).

En segundo lugar, el análisis de los principales determinantes de los flujos migratorios interiores en España señala que, en términos generales, las variables económicas (los diferenciales salariales o las tasas de desempleo relativas) juegan su papel, aunque no siempre son las más relevantes en las decisiones de movilidad de los individuos, dado que la decisión de migrar es muchas veces una decisión del núcleo familiar en su conjunto y no una decisión personal (Bentolila y Jimeno, 1998; Bentolila, 2001; Maza y Moral-Arce, 2006; Maza y Villaverde, 2004). En esta línea, otros autores explotan los microdatos de la Muestra Continua de Vidas Laborales de la población residente para mostrar cómo las características individuales y ocupacionales de los migrantes determinan su probabilidad de cambiar de residencia, encontrando que dicha probabilidad aumenta para los más jóvenes, solteros, con alto nivel educativo, extranjeros, con alta tasa de actividad, y actualmente empleados. Los núcleos urbanos parecen ser igualmente el principal origen y destino de las migraciones internas en el 75% de los casos entre 2000-2007 y en el 78,5% entre 2008-2012 (Minondo, Requena y Serrano, 2013; Cámara, 2009).

El presente artículo tiene como objetivo ampliar el conocimiento de las migraciones interiores en España, aportando además evidencia actualizada. El capítulo se estructura en cuatro secciones. Tras esta introducción, la segunda parte analiza el patrón de migraciones internas en España en los años recientes, caracterizando los cambios más relevantes. La tercera parte aplica un modelo gravitatorio para identificar algunos de los factores más relevantes asociados a dicho proceso migratorio. En particular, se interesa por la existencia de diferencias entre los factores que explican la movilidad interior del colectivo de residentes extranjeros y nacionales, observando además el papel que han venido jugando las tasas de desempleo como motor de dichos flujos durante la crisis actual. Por último, la cuarta parte recoge las conclusiones.

## **2. MIGRACIONES INTERIORES EN ESPAÑA EN EL PERÍODO 2008-2013**

En esta primera parte del artículo se examina el patrón de migraciones interiores en España poniendo especial énfasis en el período de crisis 2008-2013. Nos centramos en el análisis de la etapa más reciente con el objeto de aportar nuevas evidencias sobre los flujos internos de población. Las fuentes seleccionadas para su estudio son dos. En primer lugar, usamos la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), elaborada a partir de la explotación de la información relativa a la base padronal del Instituto Nacional de Estadística (INE), que permite medir los cambios de residencia de la población. En este caso, se utilizan las variaciones residenciales anuales interiores, es decir, entre los diferentes municipios de España. En segundo lugar, el INE publica la Estadística de Migraciones (EM) desde 2013, basada en la explotación estadística de las variaciones registrales en el Padrón Municipal. En este trabajo haremos uso de los

microdatos de la EVR cuando necesitemos información anterior a 2008, y de la EM cuando nos centremos en el período 2008-2013<sup>1</sup>. Dado que la EM utiliza la misma fuente primaria que la EVR, ambos períodos resultan comparables. Por tanto, los flujos de migración aquí analizados serán de tipo interior y suponen un cambio del municipio de residencia. Aunque somos conscientes de la amplia casuística que existe en el terreno de los estudios de migración, con clasificaciones que incluyen combinaciones de lugar de nacimiento, permiso de residencia, y nacionalidad del emigrante, en este artículo nos centraremos en utilizar datos de residentes, bien españoles o extranjeros, tal y como vienen definidos en la propia EVR.

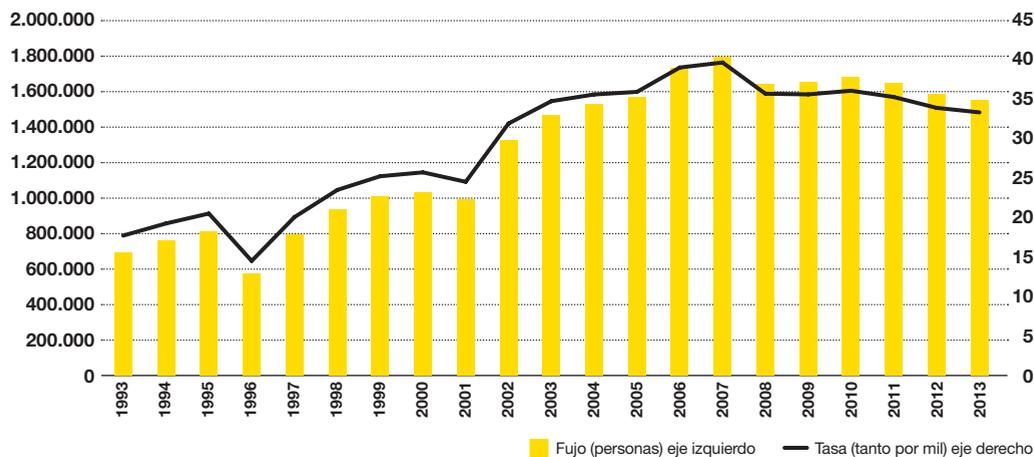
**LOS MOVIMIENTOS INTRA-PROVINCIALES DOMINAN LOS FLUJOS INTERNOS DE PERSONAS EN ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD, CON UN LIGERO PREDOMINIO DE LOS DESPLAZAMIENTOS DESDE NÚCLEOS URBANOS MÁS GRANDES HACIA MUNICIPIOS MÁS PEQUEÑOS**

A continuación se establecen las principales características de los flujos migratorios durante el período 2008-2013 y se realiza una clasificación de las provincias españolas a partir de su realidad migratoria reciente.

**2.1. Características de los flujos migratorios interiores en el período 2008-2013**

En primer lugar, y partiendo de los datos de la EVR, sobresalen cuatro rasgos principales que caracterizan los movimientos migratorios interiores en España durante el período 2008-2013. Primero, se ha producido una cierta caída, tanto en los flujos de migración como en las tasas. La figura 1 muestra la evolución de las migraciones interiores en el período 1991-2013. Desde el millón de movimientos anuales registrados en 1999, los años de bonanza económica suponen un máximo histórico de aproximadamente 1,8 millones en 2007. A partir de entonces, el número de movimientos ha ido en descenso y ha llegado a los 1,5 millones en 2013. Esta tendencia es similar en términos de tasas migratorias (emigración interior sobre población total), pasando su valor desde una tasa inicial del 12 por mil en 1991 a un máximo del 39 por mil en 2007. Desde 2008 empieza a descender dicha tasa, hasta situarse en el 33,3 por mil en 2013.

1. La Encuesta de Migraciones derivada de la Encuesta de Población Activa (EM-EPA) ha sido considerada por diversos investigadores como inadecuada para la medición de flujos de personas, por problemas asociados de subestimación e inconsistencia interna (véase, p. ej., Ródenas y Martí, 2013). En este sentido, optamos por utilizar la información de la EVR a lo largo de este artículo como fuente principal de datos.

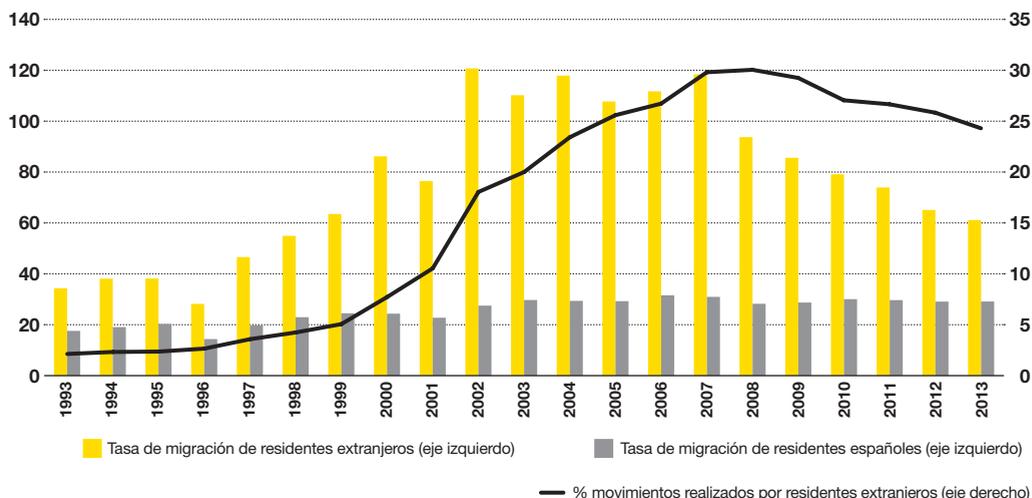
**FIGURA 1. Migraciones interiores en España (en personas y tasas en tanto por mil)**

Fuente: Elaboración propia con microdatos de la EVR e INE (Padrón).

Segundo, la elevada inmigración que recibe España desde el exterior a partir de 1999 también afecta a la composición de los movimientos migratorios internos. Como muestra la figura 2, entre 1999 y 2007, los movimientos interiores realizados por residentes extranjeros evolucionan desde el 5% al 30% del total. A partir de esa fecha, empiezan a caer hasta situarse en el 24,3% en 2013. Esto es indicativo de la mayor movilidad de los extranjeros y de su crecimiento en valor absoluto durante el *boom* económico nacional. Así, cuando se comparan las tasas de migración de residentes españoles y extranjeros, se aprecia que la de estos últimos es mucho más elevada. En el período 2002-2007 los extranjeros presentan una tasa del 114 por mil frente al 29 por mil de los españoles, mientras que durante el período 2008-2013 la tasa de los españoles se mantiene constante alrededor de este 29 por mil y la de la población extranjera cae hasta el 61 por mil de 2013, un nivel similar al de 1998. Estos datos revelan que los extranjeros, pese a ser un colectivo menos numeroso en el total de migrantes, su movilidad relativa ha sido superior a la de los españoles, y está ligada más estrechamente al ciclo económico.

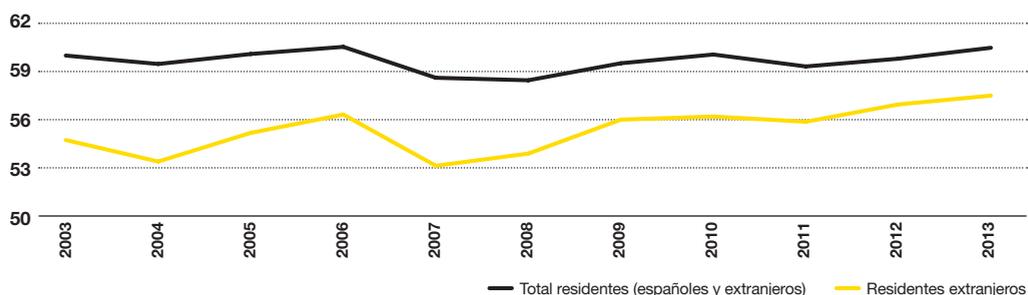
Tercero, los movimientos dentro de la misma provincia todavía suponen más de un 50% del total de movimientos migratorios internos y, posiblemente, en una buena parte consisten en traslados de corta distancia por motivos adicionales a los económicos (Ródenas y Martí, 2005). Como ilustra la figura 3, desde 2008 se observa una tendencia creciente en la importancia de este tipo de movimientos, especialmente entre la población extranjera.

**FIGURA 2. Migraciones interiores de residentes españoles y extranjeros (tasas en tanto por mil y movimientos en tanto por cien)**



Fuente: Elaboración propia con microdatos de la EVR e INE (Padrón).

**FIGURA 3. Migraciones intraprovinciales (% sobre total de movimientos)**

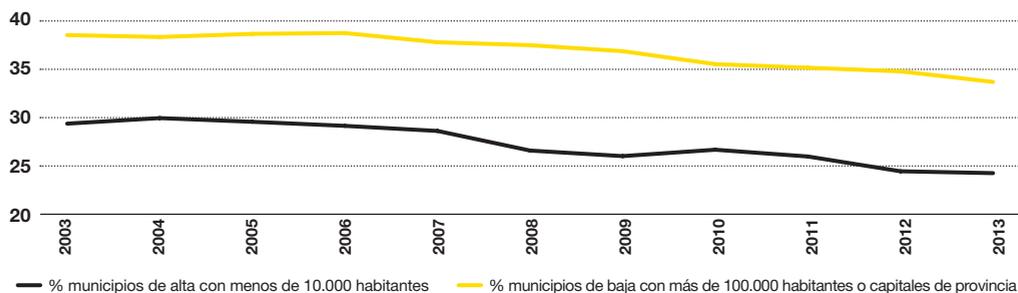


Fuente: Elaboración propia con microdatos de la EVR.

En los años noventa, el destino de los desplazamientos intraprovinciales, como tendencia general, eran municipios más pequeños, mientras que los municipios de salida más relevantes eran los núcleos más grandes de población en el ámbito nacional (Figura 4). Durante los primeros años del siglo XXI esta tendencia se va reduciendo. El figura 4 muestra un ligero descenso del peso que tenían los municipios pequeños como lugares de llegada y de las grandes ciudades como lugares de salida en el total de movimientos dentro de cada provincia, manteniéndose no obstante ambas tasas alrededor del 25% y 35%, respectivamente, al final del período.

Y cuarto, los flujos interterritoriales han comenzado a reducirse desde el comienzo de la crisis económica. Así, la propia EVR muestra que los movimientos entre provincias españolas presentaban una cifra de 744.600 en 2007, siendo de 612.500 en 2013 (una caída del 17,7 %). En términos interregionales, se pasa de 591.000 movimientos en 2007, a 489.660 en 2013 (una caída del 17,2%).

**FIGURA 4. Migraciones intraprovinciales: municipios de salida y de llegada (% sobre total de flujos intraprovinciales)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR.

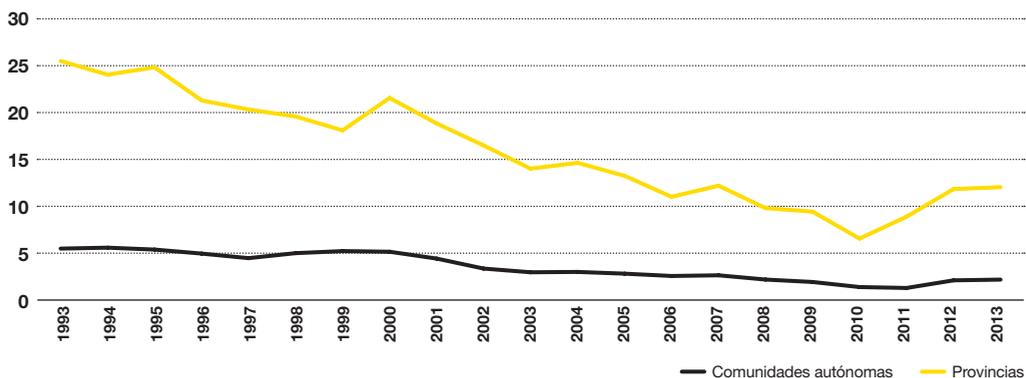
En segundo lugar, si examinamos la magnitud del saldo migratorio de las comunidades autónomas españolas a partir de 2008, de acuerdo con la EVR, se observa una constancia en la tendencia de largo plazo que comenzó hace dos décadas: aunque las entradas y salidas de migrantes son muy elevadas, el saldo migratorio de las regiones españolas tiende a ser bastante equilibrado. Sin embargo, a partir de los años 2012 y 2013 se ha producido un cambio en esta tendencia con una cierta divergencia en los saldos migratorios, tanto a nivel de regiones como de provincias.

Este ligero aumento del grado de polarización geográfica de los flujos de personas en España puede evaluarse a través de un índice que mida la dispersión, tal y como han hecho anteriormente algunos autores (p. ej., Ródenas y Martí, 2005). En la figura 5 se muestra un indicador de asimetría de los flujos (IA), definido como el valor absoluto del saldo migratorio dividido por la suma de inmigración y emigración para cada Comunidad Autónoma (o provincia)<sup>2</sup>. El índice toma valores inferiores conforme el volumen de entradas se equilibra con el de salidas, siendo cero cuando los flujos migratorios son simétricos. Aplicando dicho índice en la figura 5, resulta evidente el cambio de tendencia señalado en la polarización geográfica de las migraciones que se produce a partir de 2011, especialmente, en el ámbito de las provincias españolas.

2. El índice de asimetría se calcula como:  $IA = \sum_i IA_i / n$ , donde  $IA_i = 100 \times |I - E| / (I + E)$ , con el subíndice  $i$  indicando cada comunidad autónoma o provincia, siendo  $n$  el total de comunidades autónomas o provincias (Ródenas y Martí, 2005).

Un efecto de la crisis económica ha sido, pues, el aumento de las diferencias en los saldos migratorios internos, tanto entre comunidades autónomas como entre provincias. Sin embargo, dados los bajos valores que toma el índice de asimetría, no parece probable que se vaya a producir una polarización muy elevada entre las regiones españolas, al menos en el corto plazo, más allá de este cambio de tendencia apuntado.

**FIGURA 5. Movimientos interregionales. Índice de polarización geográfica**

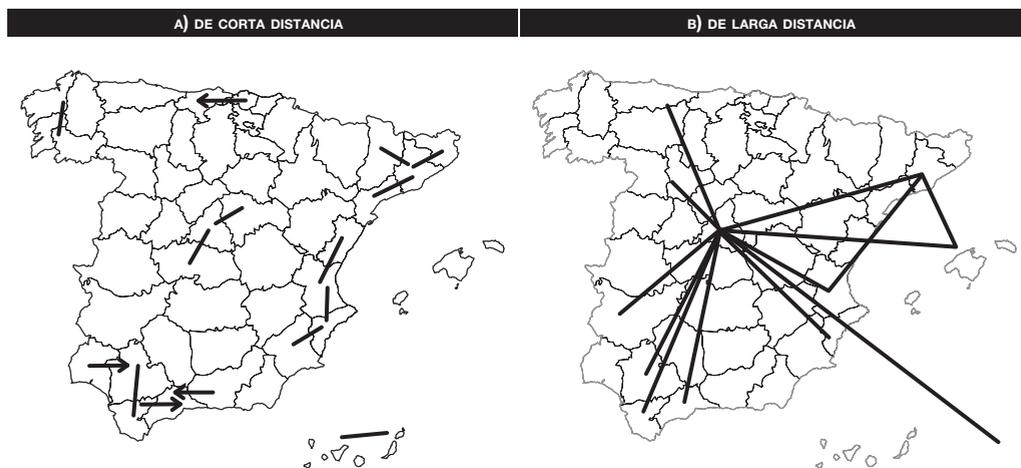


Fuente: Elaboración propia con datos de la EVR.

En tercer lugar, analizamos la dirección geográfica que toma la movilidad interna de personas en España, es decir, los principales orígenes y destinos de estas corrientes internas de población. Los mapas 1a y 1b muestran los pares de provincias con entradas o salidas totales superiores a las 9.000 personas durante el período 2008-2013, distinguiendo entre desplazamientos entre provincias adyacentes (o de corta distancia) y aquellos entre provincias no adyacentes (o de larga distancia).

El número de flujos migratorios internos con más de 9.000 movimientos durante el período 2008-2013 fue de 55, representando el 34% del total de movimientos. El número de flujos de corta distancia (entre provincias adyacentes) es de 27 y tienden a concentrarse en torno a las ciudades más importantes de España (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao y A Coruña). El resto de flujos son de larga distancia y parecen estar claramente dominados por Madrid, como centro del que parten y al que llegan casi todos los flujos interprovinciales de larga distancia, además de los flujos Barcelona-Valencia y Barcelona-Mallorca. Mientras que en los movimientos interprovinciales de corta distancia hay cierta asimetría en el volumen de intercambios entre origen y destino, no ocurre lo mismo en los flujos de larga distancia, donde la reciprocidad domina, excepto en el elevado flujo de personas que van de Cádiz a Madrid, pero no de vuelta.

**MAPA 1. Grandes flujos migratorios (>9.000 movimientos). Período 2008-2013** (La barra sólida indica flujo en ambas direcciones; la flecha indica un flujo unidireccional)



Fuente: (Nueva) Estadística de Migraciones. Migraciones interiores (INE).

## 2.2. Clasificación de las provincias según su comportamiento migratorio

A continuación, procedemos a clasificar las provincias españolas según sus flujos migratorios en el período 2011-2013. Nos centramos en los últimos tres años pues, como se ha visto anteriormente, es en este lapso temporal cuando se observan los cambios recientes más importantes en los saldos migratorios, tanto internos (intranacionales) como externos (internacionales), desde el comienzo de la crisis. La clasificación de las provincias se realiza a partir de los valores de las tasas de migración (las cuales tienen en cuenta la población del territorio analizado) y de los saldos migratorios (la diferencia entre entradas/inmigración y salidas/emigración). Consideramos cuatro medidas diferentes de migración, tres referidas a movimientos internos y una referida a movimientos externos (internacionales): la tasa de inmigración interprovincial (tinmi), la tasa de emigración interprovincial (temi), el saldo migratorio interno (entradas menos salidas internas o saldo interno) y el saldo migratorio externo (entradas menos salidas internacionales o saldo externo). La migración internacional se considera con el objeto de poder identificar en su conjunto la evolución demográfica reciente de las regiones de España.

Con estas cuatro medidas, ubicamos a cada provincia española de acuerdo con los siguientes criterios:

**Grupo 1. Provincias que ganan población.** Son aquellas provincias con un saldo migratorio externo positivo y un saldo migratorio interno positivo (saldo externo $>0$  y saldo interno $>0$ ). En este grupo encontramos cinco provincias: Baleares, Huelva, Las Palmas, Málaga y Santa Cruz de Tenerife. Estas provincias se caracterizan por su ubicación costera (o insular), la importancia de la actividad turística en su territorio y por ser destino de extranjeros europeos de la tercera edad que deciden jubilarse en España.

**Grupo 2. Provincias con un saldo migratorio interno positivo alto debido a la elevada tasa de inmigración.** Agrupa aquellas regiones con un saldo migratorio externo negativo (saldo externo $<0$ ) y un saldo migratorio interno positivo alto (saldo interno $>1,5$ ), explicado principalmente por tener una tasa de entrada de inmigrantes muy alta ( $t_{inmi}>12$ ). Es el grupo más pequeño con solo tres provincias: Álava, Almería y Vizcaya. Las provincias vascas tienen un bajo nivel de desempleo en relación con el resto de España, ya que han soportado mejor la crisis económica, y quizás por ello atraen un mayor número de flujos internos.

**Grupo 3. Provincias con un saldo migratorio interno positivo alto debido a una baja tasa de emigración.** Agrupa aquellas regiones con un saldo migratorio externo negativo (saldo externo $<0$ ) y un saldo migratorio interno positivo alto (saldo interno $>1,5$ ) debido principalmente a que las salidas de la provincia están por debajo de la media ( $t_{emi}<12$ ). Este grupo está formado por siete provincias: A Coruña, Alicante, Guipúzcoa, Madrid, Murcia, Navarra y Zaragoza. De nuevo son provincias donde la crisis ha tenido una menor incidencia, y han experimentado una recuperación más sostenida en estos últimos años, en especial Madrid, Navarra, Guipúzcoa y Zaragoza, por lo que quizás expulsan una menor población en relación al promedio nacional.

**Grupo 4. Provincias con un saldo migratorio interno equilibrado.** Agrupa aquellas regiones con un saldo migratorio externo negativo (saldo externo $<0$ ) y un saldo migratorio interno equilibrado ( $1,5>$ saldo interno $>-1,5$ ). Este grupo contiene cinco provincias: Barcelona, Girona, Lugo, Orense y Pontevedra.

**Grupo 5. Provincias que pierden población con tasas de emigración muy altas.** Agrupa aquellas regiones con un saldo migratorio externo negativo (saldo externo $<0$ ) y un saldo migratorio interno negativo elevado (saldo interno $<-1,5$ ), el cual viene explicado por una elevada tasa de emigración ( $t_{emi}>14$ ). En este grupo se ubican 11 provincias: Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Lérida, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo y Zamora. Este grupo contiene las seis provincias adyacentes de Madrid, así como dos provincias adyacentes de Barcelona.



### 3. LOS DETERMINANTES DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS INTERNOS DURANTE LA CRISIS

En este apartado se estiman los factores determinantes de los flujos de migración entre provincias españolas en el período 2008-2013. Para ello empleamos un modelo gravitacional, cuya idea central asume que el número de desplazamientos entre dos territorios depende positivamente de su tamaño y negativamente de la distancia geográfica que los separa. El volumen de intercambios aumenta cuanto mayor es el tamaño del territorio de origen y de destino de los migrantes, y se reduce cuanto mayor es la distancia geográfica que los separa. El tamaño del territorio de origen y destino de los migrantes se puede aproximar por variables económicas –como su PIB– o demográficas –como su población–, variable que utilizaremos en nuestro caso, dado que pretendemos explicar flujos de personas. Para aquellos menos familiarizados con los modelos de gravedad aplicados al estudio de las migraciones, diremos que un mayor número de personas en la provincia de origen es indicativo de un mayor número de migrantes potenciales, mientras una mayor población de la provincia de destino indica en general un mayor número de oportunidades para el inmigrante, en términos laborales, de acceso a la vivienda, educación de sus hijos, etc.

Igualmente, los modelos gravitatorios incorporan otras variables con el objeto de mejorar su capacidad explicativa, incluyendo factores adicionales que bien facilitan o dificultan los flujos bilaterales de personas. En este caso, añadimos otros posibles factores genéricos explicativos de los flujos migratorios internos en España, cuyo papel nos interesa contrastar en esta etapa de crisis. En particular incluimos las tasas de desempleo de las provincias de origen y destino de los migrantes, junto a otras variables geográficas tradicionales (adyacencia e insularidad). El resto de variables que puedan estar jugando un papel relevante en los flujos migratorios internos de España vienen recogidas en el modelo a través del uso de efectos fijos, dado que usamos un panel de datos en la estimación. Así, aquellas variables específicas del territorio de origen del migrante que no se hallan expresadas en el modelo son recogidas por los efectos fijos asociados al mismo, incluyendo otras variables económicas, sociales o políticas que estén influyendo en el proceso de expulsión del migrante. Igualmente, los factores positivos de atracción del territorio de acogida son capturados por los efectos fijos, o variables ficticias (*dummies*), del territorio de llegada del migrante. Finalmente, se incluyen efectos temporales en el modelo que recogen factores asociados que varían en el tiempo, como el ciclo económico por ejemplo, y aquellos otros efectos que suponen características compartidas entre territorios, como la afinidad cultural, la tradición en los intercambios, etc., que son recogidos por ficticias por pares de provincias. Todos estos factores de control, o efectos fijos, permiten

estimar las variables del modelo con mayor robustez, identificando más estrechamente el papel que juegan las variables a las que se presta mayor atención en este análisis; en nuestro caso: el efecto de la tasa de paro en el volumen de migraciones internas en esta etapa de fuerte crisis económica.

Adicionalmente, el modelo gravitacional presta especial atención a la existencia de diferencias entre los factores que determinan los movimientos internos realizados por residentes nacionales y extranjeros, dado que como señala la figura 2 los residentes extranjeros han venido mostrando una mayor propensión a la movilidad interior en comparación con los residentes españoles. La mayor incidencia del desempleo en el colectivo extranjero desde el inicio de la crisis motiva igualmente esta estrategia en la estimación del modelo de gravedad (Minondo, Requena y Serrano, 2013).

**LOS DESTINOS INSULARES  
ATRAEN PRINCIPALMENTE  
RESIDENTES ESPAÑOLES,  
DESINCENTIVANDO LA LLEGADA  
DE RESIDENTES EXTRANJEROS.  
LOS RESIDENTES ESPAÑOLES  
POR SU PARTE SE MUESTRAN  
MENOS PROPENSOS A VIAJAR  
MAYORES DISTANCIAS EN SUS  
DESPLAZAMIENTOS INTERNOS  
FRENTE A LOS EXTRANJEROS**

El modelo empírico que se propone es el siguiente:

$$\ln F_{ijt} = \beta_1 \ln POB_{it} + \beta_2 \ln POB_{jt} + \beta_3 \ln DISTANCIA_{ij} + \beta_4 ADYACENCIA_{ij} + \beta_5 NOPENINSULA_{ij} + \beta_6 \ln PARO_{it} + \beta_7 \ln PARO_{jt} + u_{ijt}$$

Donde la variable dependiente ( $F_{ijt}$ ) es el flujo unidireccional de personas que cambian de residencia desde la provincia  $i$  hacia la provincia  $j$ . Como variables explicativas se incluye la población de cada región ( $POB_{it}$ ,  $POB_{jt}$ ), la distancia geodésica entre las capitales de provincia ( $DISTANCIA$ ), una variable ficticia que toma el valor de 1 si las dos provincias son contiguas ( $ADYACENCIA$ ), una variable ficticia que toma valor 1 si alguna de las dos provincias está fuera del territorio peninsular ( $NOPENINSULA$ ) y las tasas de paro en las provincias de origen y de destino ( $PARO$ ). Por último se incluye un residuo aleatorio tradicional en este tipo de regresiones. La especificación final del modelo empírico variará en función de los controles adicionales de variables ficticias incluidas en cada ecuación, a saber: efectos fijos de año, provincia de origen y de destino o del par provincia de origen-provincia de destino. Siguiendo la literatura, los modelos de panel más robustos son aquellos que incorporan efectos fijos por pares de provincias (origen-destino), dado que permiten controlar los sesgos asociados a variables omitidas y otro tipo de heterogeneidad

presente en el modelo (Baier y Bergstrand, 2007; Baldwin y Taglioni, 2006). En este sentido, representan nuestra especificación preferida del modelo gravitacional migratorio.

El signo esperado de los coeficientes es el siguiente: siguiendo las predicciones del modelo de gravedad, la población de cada provincia se espera presente signo positivo en ambos casos, y un signo negativo en la distancia geográfica. La adyacencia entre provincias facilita la movilidad de personas entre estas dos provincias al existir menor distancia y mayor afinidad cultural, social, etc. (signo positivo), mientras que la insularidad actúa como un factor de dificultad, dado el aislamiento y la menor movilidad asociada a mayores costes de transporte (signo negativo). Con respecto a las oportunidades de trabajo en las provincias de origen y de destino del migrante, se espera que una mayor tasa de paro en el origen aumente el flujo de salida (signo positivo), reduciendo la capacidad de atracción de los posibles destinos (signo negativo).

La tabla 1 (véase la página 164) presenta los resultados de la regresión cuando se consideran conjuntamente los flujos internos de los residentes españoles y extranjeros. La especificación básica (columna 1), que incluye únicamente los efectos fijos temporales (año), permite observar que la magnitud de los flujos viene explicada positivamente por la población y negativamente por la distancia. Las provincias adyacentes intercambian más población que las no adyacentes, mientras un resultado atípico es que la insularidad de alguna de las provincias aumenta la magnitud de los flujos de cambio de residencia. No obstante, como hemos podido comprobar, esto se puede deber a las particularidades de la etapa de crisis que estamos analizando, donde la especialización en el sector turístico, como uno de los pocos sectores que ha venido creciendo a lo largo de la crisis, explicaría dicha capacidad de atracción de los dos archipiélagos de España. Así mismo, altas tasas de paro en la provincia de origen actúan como un factor de salida de los migrantes, aunque, sorprendentemente, son también las provincias con altas tasas de paro las que parecen atraer mayor número de flujos igualmente.

Dado que esta ecuación es la más sencilla y puede presentar sesgos en la estimación de algún coeficiente, nos movemos ahora a la columna 2. Esta especificación incluye adicionalmente los términos de resistencia multilateral que permiten controlar por la existencia de factores de atracción y repulsión provenientes de terceras provincias que puedan estar afectando la decisión de salida y llegada en cada par de provincias  $i$  y  $j$  analizadas. Ambos términos de resistencia multilateral, ya imprescindibles en la actual literatura sobre ecuaciones de gravedad, se aproximan mediante dos vectores de variables ficticias, uno para las provincias de origen y otro para las provincias de destino, incluyendo de nuevo el efecto fijo temporal. Los resultados muestran ahora que los coeficientes de las masas demográficas pierden su significatividad una vez controlamos los efectos fijos de provincia de origen y destino, dado que su tamaño relativo es una de las

propias características de la provincia que controlamos. En cuanto a las variables diádicas ( $i, j$ ) del modelo, los coeficientes de distancia geográfica y de adyacencia mantienen el signo esperado y su significatividad, con valores similares a la anterior ecuación. Por su parte, la variable ficticia de insularidad deja de ser estadísticamente significativa, lo que nos impide rechazar la hipótesis de que el valor de este coeficiente sea nulo. Más importante es el hecho de que el signo de las tasas de paro en origen y destino confirme el resultado teórico esperado. Aquellas provincias con altas tasas de desempleo incentivan mayor número de salidas (signo positivo) y menor número de llegadas (signo negativo). Además del cambio en el signo, la introducción de los términos de resistencia multilateral aumenta el tamaño del coeficiente asociado a la tasa de paro en destino, aspecto que señala la relevancia de incluir este tipo de efectos fijos en el modelo.

En la columna 3 utilizamos efectos fijos de pares de provincias como términos de resistencia multilateral, que nos permiten controlar por variables omitidas en el modelo. Además, este tipo de efectos fijos también permiten controlar por otro tipo de heterogeneidad asociada a las provincias de origen y destino de los migrantes, como sus relaciones de proximidad, o lejanía social, cultural, y económica. En este sentido, los coeficientes del modelo estimado en la columna 3 resultan los más robustos, siendo esta nuestra especificación preferida (Baier y Bergstrand, 2007; Baldwin y Taglioni, 2006). Los resultados son muy parecidos a los de la columna 2 y confirman la importancia de las tasas de paro como un factor determinante de los flujos migratorios internos en el período 2008-2013. Las variables diádicas desaparecen al quedar subsumidas en los propios efectos fijos. La población en origen vuelve a ser significativa, aunque con un coeficiente reducido.

**LA MIGRACIÓN INTERIOR HA  
DESCENDIDO A LO LARGO DE LA  
CRISIS ECONÓMICA ACTUAL,  
MIENTRAS LA MOVILIDAD DE  
LOS RESIDENTES EXTRANJEROS  
CONTINÚA SIENDO SUPERIOR A  
LA DE LOS ESPAÑOLES**

En la tabla 2 separamos ahora las estimaciones para los residentes españoles y extranjeros, con el objeto de observar diferencias entre ambos colectivos en cuanto a su movilidad interior. Las columnas 1 y 2 muestran la especificación con ficticias por origen y destino, mientras las columnas 3 y 4 lo hacen para las ficticias por pares de provincias. Todos los modelos presentan una elevada bondad del ajuste, o capacidad explicativa del modelo, con un  $R^2$  por encima del 92% en las columnas 3 y 4. Los efectos fijos resultan igualmente significativos en todos los casos. En ambas especificaciones se observa un comportamiento dispar entre residentes nacionales y extranjeros. En primer lugar, los extranjeros parecen migrar hacia provincias con elevada población, al contrario que los españoles. En segundo lugar, los residentes nacionales encuentran atractivo emigrar a provincias de fuera de

la península, mientras que los extranjeros evitan migrar hacia estos destinos. Quizás la existencia de redes de personas de acogida sea muy distinta para ambos colectivos en los destinos insulares (Artal; Peri y Requena, 2014). En tercer lugar, tanto nacionales como extranjeros muestran mayor propensión a abandonar provincias con altas tasas de paro y dirigirse hacia otras provincias con bajas tasas de paro. Sin embargo, la magnitud de los coeficientes es muy diferente para ambos colectivos, pues los emigrantes extranjeros parecen ser mucho más sensibles a los diferenciales en las tasas de paro frente a los españoles. La adyacencia muestra un efecto similar para ambos colectivos, aunque los españoles prefieren recorrer menores distancias geográficas en sus desplazamientos que los extranjeros. En todo caso, la mayor movilidad interior observada en el colectivo extranjero parece estar respondiendo en parte a una cuestión laboral, dada su mayor sensibilidad a la tasa de paro en las provincias de origen y destino frente al colectivo de residentes españoles.

**TABLA 1. Determinantes de los movimientos bilaterales internos de población** (residentes españoles y extranjeros). Período 2008-2013

VARIABLES	(1) Total	(2) Total	(3) Total
Población provincia de origen	0.878*** [0.00608]	0.104 [0.0662]	0.104*** [0.0357]
Población provincia de destino	0.927*** [0.00673]	0.00524 [0.0611]	0.00462 [0.0366]
Distancia	-0.891*** [0.0125]	-1.047*** [0.0137]	
Adyacencia	0.913*** [0.0226]	0.818*** [0.0223]	
No península	0.798*** [0.0166]	0.147 [0.182]	
Tasa de paro provincia de origen	0.267*** [0.0178]	0.203*** [0.0553]	0.198*** [0.0337]
Tasa de paro provincia de destino	0.0658*** [0.0180]	-0.311*** [0.0590]	-0.316*** [0.0363]
Ficticia control año	SI	SI	SI
Ficticia control provincia origen		SI	
Ficticia control provincia destino		SI	
Ficticia control pares provincias			SI
R-squared	0.822	0.884	0.966

Nota: Se incluyen 52 provincias durante el período 2008-2013. Después de excluir los flujos bilaterales que toman valor cero, N= 15869. Los errores estándar, en paréntesis, están clusterizados por pares de provincias. Significatividad de los coeficientes estimados al 1% (\*\*\*), 5% (\*\*), y 10% (\*).

**TABLA 2. Determinantes de los movimientos bilaterales internos de residentes españoles y extranjeros.** Período 2008-2013

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
	Resid. españoles	Resid. extranjeros	Resid. españoles	Resid. extranjeros
Población provincia de origen	0.0989 [0.0700]	0.0770 [0.0709]	0.0989*** [0.0339]	0.0784 [0.0608]
Población provincia de destino	-0.0896 [0.0629]	0.141* [0.0806]	-0.0888** [0.0363]	0.140** [0.0562]
Distancia	-1.074*** [0.0138]	-0.765*** [0.0148]		
Adyacencia	0.886*** [0.0232]	0.769*** [0.0240]		
No península	0.527*** [0.181]	-1.055*** [0.143]		
Tasa de paro provincia de origen	0.0945* [0.0569]	0.325*** [0.0614]	0.0907*** [0.0342]	0.322*** [0.0472]
Tasa de paro provincia de destino	-0.0982 [0.0598]	-0.493*** [0.0650]	-0.103*** [0.0367]	-0.489*** [0.0477]
Ficticia control año	SI	SI	SI	SI
Ficticia control provincia origen	SI	SI		
Ficticia control provincia destino	SI	SI		
Ficticia control pares provincias			SI	SI
R-squared	0.871	0.848	0.963	0.928

Nota: Se incluyen 52 provincias durante el período 2008-2013. Después de excluir los flujos bilaterales que toman valor cero, N= 15869. Los errores estándar, en paréntesis, están clusterizados por pares de provincias. Significatividad de los coeficientes estimados al 1% (\*\*\*), 5% (\*\*), y 10% (\*).

#### 4. CONCLUSIONES

Tras seis años desde el comienzo de la Gran Recesión, los indicadores de coyuntura internacional muestran signos de una leve mejoría, aunque con bases muy poco sólidas. La economía española, por su parte, también sigue sin mostrar signos inequívocos de una recuperación consolidada, aunque los datos del mercado laboral indican que la destrucción de empleo ha finalizado y que el empleo vuelve a crecer lentamente. Asimismo, la larga duración de la crisis económica está afectando a la magnitud y al saldo de los movimientos migratorios internos e internacionales en España. Los datos disponibles hasta 2013 muestran un cierto cambio de tendencia en los flujos migratorios internos durante la actual crisis económica, frente a la etapa anterior de crecimiento económico. A lo largo del artículo se han destacado los siguientes puntos:

- El número de movimientos internos se ha reducido un 17% entre 2008 y 2013, siendo sin embargo todavía muy alto en comparación con las décadas anteriores al boom económico. La tasa de migración interna de los residentes extranjeros se ha reducido a la mitad desde el inicio de la crisis, pese a que sigue siendo el doble de la asociada a los residentes españoles. En este sentido, la movilidad interna de los residentes extranjeros en España sigue siendo mucho mayor que la de los propios residentes españoles, en parte por el mayor impacto del desempleo en este colectivo.

- Los movimientos predominantes son los intraprovinciales, especialmente para el colectivo de residentes extranjeros, que parecen cambiar de municipio en el ámbito de su propia provincia. Como señala la literatura, es probable que este tipo de movimientos obedezca a una búsqueda de mejor calidad de vida en un sentido amplio, en términos de mejora de condiciones de acceso a la vivienda, sanidad, educación, e incluso en términos de empleo durante esta etapa de crisis. En todo caso, aspectos sociales, demográficos y urbanos parecen acompañar a los estrictamente económicos en la explicación de la movilidad interior de personas en España, al menos en estos movimientos de corta distancia.

- Durante los últimos años, en particular desde 2011, los saldos migratorios internos, antes más equilibrados, han empezado a divergir entre territorios, aumentando ligeramente la polarización geográfica en la inmigración interna. Ciertas provincias están captando población del exterior o del interior del país, dado su carácter litoral, insular y su vinculación con las actividades turísticas. Otras lo hacen mediante la atracción de población interior ante sus mejores perspectivas económicas. En todo caso, las grandes ciudades españolas están funcionando como atractoras de personas durante la crisis. No obstante, más allá de este reducido número de provincias, la mayoría de los territorios de España ha venido perdiendo población durante la crisis.

- En cuanto a los principales factores determinantes de los flujos migratorios internos en España, las condiciones del mercado de trabajo parecen explicar buena parte de los movimientos interregionales durante la crisis. Las provincias con altas tasas de paro expulsan más emigrantes, mientras aquellas con bajas tasas de paro reciben mayores volúmenes de entradas. El desempleo ha venido afectando en mayor medida al colectivo extranjero que al español durante esta crisis, aunque ambos colectivos han sido duramente golpeados por la Gran Recesión. Nuestro modelo, una vez controlado por otros factores relevantes en el proceso migratorio, ha podido identificar que la sensibilidad a la tasa de paro es importante en ambos colectivos, aunque resulta vital en estos tiempos para el colectivo extranjero. Este colectivo parece moverse hacia ciudades con mayor población, capitales de provincia y grandes ciudades, en busca de oportunidades laborales escasas en este momento. Sus desplazamientos son, además, de mayor distancia y prefieren núcleos urbanos en el interior de la península. Por su parte, los residentes españoles que emigran presentan una mayor propensión relativa a acudir

a los archipiélagos, donde el turismo presenta oportunidades laborales, aunque sean estacionales, y realizan desplazamientos en su mayoría hacia provincias adyacentes o que impliquen recorrer una menor distancia geográfica. Finalmente, los modelos estimados muestran la importancia de tener en cuenta las diferencias (heterogeneidad) entre provincias de origen y destino de los migrantes a la hora de identificar los motivos que los impulsan a moverse por la geografía nacional. Las similitudes y diferencias entre territorios de origen y destino de los migrantes también parecen ser un factor de relevancia a la hora de explicar las decisiones de elección de destino de los migrantes.

En síntesis, se hace patente que la profundidad de la crisis ha inducido cambios relevantes en los patrones de migración en España. No solo asistimos a repatriaciones del colectivo de extranjeros que llegó masivamente al país durante la bonanza económica, sino también observamos patrones de comportamiento diferenciados entre migrantes españoles y extranjeros, en cuanto a elección de destinos y distancia recorrida en los desplazamientos. Es innegable que la crisis ha afectado con dureza al conjunto del territorio nacional, aunque algunas provincias han podido amortiguar mejor esta coyuntura, en especial aquellas cuya actividad estaba más basada en la demanda exterior, como el turismo o la exportación industrial. El desempleo, indiscutiblemente, es por desgracia la consecuencia más dura y sobresaliente de esta crisis y, como tal, supone uno de los principales factores que explican la movilidad interior en esta etapa. Todo flujo de personas afecta a la demografía de los territorios y, como consecuencia, a sus capacidades y oportunidades de desarrollo futuro. Este es pues un aspecto relevante derivado de las migraciones interiores que dejamos para un posterior análisis, en un futuro próximo, cuando el país ya haya sido capaz de dejar atrás la profunda crisis en la que todavía estamos inmersos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artal-Tur, Andrés; Peri, Giovanni y Requena-Silvente, Francisco (eds.). *The socioeconomic impact of migration flows: Effects on trade, remittances, output and the labour market*. Series on Population Economics. Berlin: Springer, 2014.

Baier, Scott L. y Bergstrand, Jeffrey H. «Do free trade agreements actually increase members' international trade?». *Journal of International Economics*, vol. 71 (2007), p. 72–95.

Baldwin, Richard y Taglioni, Daria. «Gravity for dummies and dummies for gravity equations». *NBER Working Paper* 12516 (2006), Cambridge, Massachusetts.

Bentolila, Samuel y Jimeno, Juan Francisco. «Regional Unemployment Persistence (Spain 1976-94)». *Labour Economics*, vol. 5 (1998), p. 25-51.

- Bentolila, Samuel. «Las migraciones interiores en España». *Working Paper 2001/07* (2001), Madrid: FEDEA.
- Cámara, Noelia. «Internal migration movements in the present Spain». *Estudios Geográficos*, vol. 70 (2009), p. 351–385.
- García-Coll, Arlinda y Stillwell, John. «Inter-provincial migration in Spain: temporal trends and age-specific patterns». *International Journal of Population Geography*, vol. 5 (1999), p. 97-115.
- Dolado, Juan José y Vázquez, Pablo (eds.). *Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España*. Colección Estudios Económicos 01/08, Cátedra Inmigración-FEDEA-Grupo Banco Popular. Madrid: FEDEA.
- Glaeser, Edward L. *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium*. Nueva York: Oxford University Press, 2008.
- Hierro, María. «Modelling the dynamics of internal migration flows in Spain». *Papers in Regional Science*, vol. 88 (2009), p. 683-692.
- Maza, Adolfo y Moral-Arce, Ignacio. «An Analysis of Wage Flexibility: Evidence from the Spanish Regions». *Annals of Regional Science*, vol. 40 (2006), p. 621-637.
- Maza, Adolfo y Villaverde, José. «Interregional migration in Spain: a semiparametric analysis». *The Review of Regional Studies*, vol. 34 (2004), p. 37-52.
- Minondo Uribe-Etxebarria, Asier, Requena-Silvente, Francisco y Serrano-Domingo, Guadalupe. «Movimientos migratorios en España antes y después de 2008». *Papeles de Economía Española*, vol. 138 (2013), p. 75-98.
- OECD *International Migration Outlook 2013* (2013). París: OECD Publishing.
- Ródenas, Carmen y Martí, Mónica. «Migraciones 1990-1999: ¿qué ha sucedido en la última década?». *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, vol. 3 (2002), p. 37–58.
- «El nuevo mapa de las migraciones interiores en España: los cambios en el patrón de los sesenta». *Investigaciones Regionales*, vol. 6 (2005), p. 21-40.
- «La nueva Estadística de Migraciones: una buena elección por parte del INE». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 143 (2013), p. 113-120.



# LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN CEUTA Y MELILLA EN 2014: PRÁCTICAS DE CONTROL Y DEBATE PÚBLICO

1. Introducción
2. Las transformaciones en los corredores migratorios españoles en el contexto europeo: ¿La reactivación de la vía terrestre en la ruta mediterránea occidental?
3. La complejidad del control migratorio en las ciudades de Ceuta y Melilla
4. Ceuta y Melilla, 2014
5. A modo de conclusión: Las prioridades de la política española de control migratorio se desplazan de nuevo a la frontera

### **PALABRAS CLAVE**

Control migratorio, fronteras, inmigración irregular, Ceuta y Melilla, Estrecho de Gibraltar

### **KEY WORDS**

Migration control, borders, irregular migration, Ceuta and Melilla, Strait of Gibraltar

### **RESUMEN**

En 2014 se ha producido una intensificación de la inmigración irregular que intenta acceder a territorio español a través de los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla. Aunque el vigor de este flujo se mantiene en cuotas inferiores a lo registrado a mediados de la década pasada, y es más bajo que en otras rutas migratorias que tienen Europa como destino, el debate social y político que ha generado tiene tonos muy similares a los de hace casi una década. Este debate ha puesto de manifiesto el enfrentamiento entre el principio de contención, como objetivo de la política del Gobierno español, y el principio de protección, defendido por un número creciente de organizaciones sociales y civiles.

### **ABSTRACT**

In 2014 there was an increase in irregular immigration attempting to enter Spanish territory via the perimeter borders of Ceuta and Melilla. Despite the rise, the volume of this flow remains smaller than what was observed in Spain in the middle of the last decade and is also much smaller than other current migration routes to Europe. However, the tone of the social and political debate that it generates is very similar to that of almost a decade ago. This debate has revealed a conflict between the principle of contention, as a political objective of the Spanish government, and the principle of protection, defended by a growing number of social and civil organizations.

## 1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del último año se ha producido una importante intensificación de la inmigración irregular que se dirige a los países meridionales de la Unión Europea por vía marítima. Los últimos datos provisionales disponibles, proporcionados por Frontex y los gobiernos receptores, indican que, entre enero y octubre de 2014, cerca de 150.000 inmigrantes han sido interceptados en estas rutas; una cifra que duplica el volumen de llegadas durante la Primavera Árabe (Frontex, 2014a y 2014b; Fargues

**ENTRE ENERO Y OCTUBRE DE 2014, CERCA DE 150.000 INMIGRANTES HAN SIDO INTERCEPTADOS EN LAS RUTAS MERIDIONALES DE LA UE; UNA CIFRA QUE DUPLICA EL VOLUMEN DE LLEGADAS DURANTE LA PRIMAVERA ÁRABE**

y Bonfati, 2014). La mayor parte de las interceptaciones se ha producido a lo largo de la ruta mediterránea central que desemboca en las costas del sur de Italia. La dimensión más trágica de este aumento es el número de muertes de inmigrantes que transitan por estos corredores, recogido constantemente por las noticias, cuyo momento más funesto quizás haya sido la tragedia de Lampedusa ocurrida en octubre de 2013. A pesar de las dificultades que acarrea el registro y el recuento de los fallecimientos de migrantes en tránsito, diversos informes internacionales han destacando la creciente peligrosidad de estas rutas en comparación con lo observado en otros corredores migratorios internacionales (Brian y Laczlo, 2014; FRA, 2013; Fargues y Bonfati, 2014).

Asimismo, la inestabilidad política en los países sureños del Mediterráneo y el conflicto en Siria, con sus efectos en las dinámicas de la migración que se dirige hacia el continente europeo, han supuesto un nuevo reto para los gobiernos de la Unión, que en el último año han renovado sus esfuerzos para compaginar los objetivos de control con la protección de los migrantes. Algunas de las iniciativas más significativas de este renovado esfuerzo han sido, quizás, la adopción del Sistema Europeo Común de Asilo y la creación en 2013 del Grupo Especial del Mediterráneo (TFM), que definió un amplio abanico de medidas incluidas en una Comunicación adoptada por la Comisión en diciembre de 2013<sup>1</sup>. Esta comunicación ha incluido cinco líneas estratégicas de acción: el fortalecimiento de la cooperación con terceros países, la potenciación de vías de inmigración legal, la lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos, el reforzamiento de la vigilancia fronteriza y la protección de los migrantes, así como el apoyo a los países europeos que tienen más «presión migratoria». En cuanto a las decisiones adoptadas por algunos de los estados

1. Véase COM (2013) 869 final.

Europeos, la medida más significativa ha sido, sin duda, la implantación por parte del Gobierno italiano de la Operación Mare Nostrum, una iniciativa que pretende dar respuesta, en palabras del propio Gobierno, a la emergencia humanitaria que está teniendo lugar en el canal de Sicilia. En el ámbito internacional, en diciembre de 2014 fue anunciado por parte de ACNUR una nueva iniciativa global de dos años denominada «Protección en el mar» y destinada a fortalecer la acción estatal para contener la pérdida de vidas humanas en las rutas migratorias marítimas (Newland, 2014).

Aunque las cifras disponibles para España son mucho más bajas que las observadas en el caso italiano, a lo largo de 2014 la intensificación de las llegadas a través de la ruta del Estrecho y los acontecimientos de los últimos meses en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla han supuesto la vuelta de la inmigración irregular, y su gestión en frontera, al debate público y político y, de nuevo, con particular crudeza. El objetivo de este artículo es analizar la evolución de las dinámicas de la inmigración irregular a lo largo de la década actual en las ciudades de Ceuta y Melilla y, en especial, los acontecimientos de los últimos meses, en el contexto del conjunto de la política española de control migratorio y de las dinámicas de la inmigración irregular en el perímetro europeo<sup>2</sup>. Asimismo, en este artículo se presentan y analizan, de forma sucinta, algunos de los debates públicos y políticos que ha provocado la gestión de este flujo migratorio en ambas ciudades que, por un lado, muestran los desajustes entre los objetivos de control y de protección de los migrantes y, por otro, las tensiones entre la posición del Gobierno actual y la de otros actores sociales.

## **2. LAS TRANSFORMACIONES EN LOS CORREDORES MIGRATORIOS ESPAÑOLES EN EL CONTEXTO EUROPEO: ¿LA REACTIVACIÓN DE LA VÍA TERRESTRE EN LA RUTA MEDITERRÁNEA OCCIDENTAL?**

Desde los años noventa, las rutas migratorias marítimas a través del Mediterráneo se han caracterizado por su vigor en el conjunto de la migración clandestina que se dirige hacia Europa. Entre 1998 y 2014, cerca de 850.000 inmigrantes fueron interceptados a través de estas rutas, según los datos proporcionados por las autoridades de España, Italia, Grecia y Malta, lo que supone una media anual de llegadas de 44.000 personas (Fargues y Bonfanti, 2014).

---

2. A pesar de que este trabajo realiza un diagnóstico de situación basado en datos oficiales, es necesario destacar que los sistemas de registro y las definiciones de rutas migratorias y corredores fronterizos en el contexto europeo responden a una narrativa construida desde arriba, fruto de las nuevas condiciones geopolíticas que han impuesto las instituciones al frente de la construcción de la política europea de control fronterizo. Esto supone la creación de categorías construidas altamente problemáticas y muy politizadas (tales como inmigración irregular o migración de tránsito), que sin embargo articulan la producción de datos, moldean y priorizan la intervención política y posicionan a los países de la periferia europea, como Marruecos, en un papel destacado como actores clave del control (véase Collyer, Düvell y de Haas, 2012).

España es destino de dos de las principales rutas marítimas europeas de la inmigración irregular: la ruta africana occidental y la ruta mediterránea occidental<sup>3</sup>. Según datos oficiales, entre 1999 y 2013 algo menos de 200.000 inmigrantes fueron interceptados cuando intentaban acceder a territorio español a través de ellas. Las dinámicas de los flujos migratorios que transitan por estos corredores han experimentado cambios significativos a lo largo de las dos últimas décadas. La ruta mediterránea occidental, que incluye los cruces a través del Estrecho de Gibraltar y el mar de Alborán, el Mediterráneo occidental y el mar Balear y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (Tabla 1), aparece a

**DESDE 2008, GRAN PARTE DE LOS RECURSOS E INICIATIVAS DE CONTROL MIGRATORIO EN EL PERÍMETRO EXTERIOR DE EUROPA SE HAN DESPLAZADO HACIA DOS DE LAS RUTAS ACTUALES MÁS VOLUMINOSAS: LA RUTA MEDITERRÁNEA ORIENTAL Y LA RUTA MEDITERRÁNEA CENTRAL, QUE RECIBIERON CERCA DEL 80% DEL TOTAL DE LOS INMIGRANTES INTERCEPTADOS A MEDIADOS DE 2014**

finales de los años ochenta y se consolida durante los noventa manteniéndose como ruta principal hasta 2001. La ruta africana occidental, que incluye el corredor migratorio entre la costa africana occidental y las islas Canarias, apareció a finales de los años noventa, intensificándose en 2001 hasta alcanzar su punto álgido en 2006, durante la denominada «crisis de los cayucos» (López-Sala y Esteban, 2007; Godenau, 2012). Desde entonces, este corredor ha ido perdiendo volumen, aunque se mantuvo como la ruta más activa hasta 2008. Desde 2010, las interceptaciones de migrantes en la ruta africana occidental han alcanzado un número muy bajo, que apenas supera las 200 personas al año, lo que permite hablar de su desactivación a lo largo del último lustro. Las acciones emprendidas por el Estado español y la Unión Europea en países de origen y de tránsito explican en gran parte que esta ruta, la más importante en térmi-

nos de volumen a mediados de la década pasada en Europa, sea una de las menos transitadas en la actualidad (Casas, Cobarrubias y Pickles, 2010; López-Sala, 2009). Entre las principales acciones destinadas a la contención de los flujos a través de esta ruta cabe destacar la firma de acuerdos bilaterales con países africanos de origen y tránsito, como Mauritania y Senegal, la extensión del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) a toda la costa canaria y el incremento de las acciones de vigilancia en ruta, incluyendo la Operación Hera coordinada por Frontex.

3. En la actualidad las principales rutas marítimas y terrestres de la inmigración irregular hacia Europa son, de oeste a este: la ruta africana occidental, la ruta mediterránea occidental, la ruta mediterránea central, la ruta de Apulia y Calabria, la ruta circular albano-griega, la ruta balcánica occidental, la ruta balcánica oriental y la denominada ruta fronteriza este.

Desde 2008 la ruta mediterránea occidental se mantiene como la principal vía de acceso a territorio español (véase Figura 1), apreciándose, salvo en 2010, una tendencia constante a la baja hasta 2014, año en que el flujo se ha incrementado ligeramente, alcanzando el mismo volumen durante el primer semestre del año que en 2013. Los flujos migratorios que transitan por esta ruta, por tanto, se mantienen en niveles bajos en términos comparativos con otras rutas europeas, como la ruta mediterránea central, y por debajo de los registrados a lo largo de la década de 2000.

Además de los cambios en la intensidad de los flujos migratorios irregulares a través de las diversas rutas y corredores, en primer lugar, se han apreciado a lo largo de las dos últimas décadas importantes transformaciones en la composición de los flujos que se dirigen hacia España. Así, durante los años noventa, los migrantes procedían fundamentalmente de Marruecos, en concreto de tres regiones del norte y el oeste del país: el Rif oriental, el Marruecos atlántico y la península Tingitana. Se trataba de una migración donde dominaban los varones jóvenes. Posteriormente, se observó un incremento relativo del número de mujeres y, sobre todo, de menores de edad, especialmente en la ruta africana occidental. En segundo lugar, se ha registrado una diversificación de las procedencias, incluyendo a nacionales de un amplio número de países subsaharianos.

<b>TABLA 1. Las rutas marítimas de la inmigración irregular hacia España</b>	
RUTA MEDITERRÁNEA OCCIDENTAL	RUTA AFRICANA OCCIDENTAL
<b>CORREDORES MIGRATORIOS</b>	
Países del norte de África-península Ibérica	Países del noroeste de África- islas Canarias
· Ruta Estrecho de Gibraltar	· Ruta islas orientales
· Ruta terrestre: Ceuta y Melilla	· Ruta islas occidentales
· Ruta Argelia y norte de Marruecos-islas Baleares y provincias del sudeste	
<b>ORIGEN</b>	
Marruecos, Argelia y países subsaharianos (Mali, Senegal, Gambia, Ghana, Costa de Marfil, Nigeria, Benín, etc.)	Marruecos, Argelia y países subsaharianos (Mali, Senegal, Níger, Gambia, Ghana, Costa de Marfil, Nigeria, Benín, etc.)
<b>DESTINO</b>	
Provincias españolas andaluzas y del sudeste e islas Baleares	Islas Canarias orientales y occidentales
<b>PRINCIPALES PAÍSES DE TRÁNSITO</b>	
Marruecos, Argelia, Mali y Níger	Marruecos, Mauritania y Senegal

Fuente: Elaboración propia

En conjunto puede afirmarse que, a pesar del incremento experimentado en la ruta mediterránea a lo largo del último año, tanto a través de Ceuta y Melilla como del Estrecho, el número total de interceptaciones de inmigrantes irregulares que transitan por estos corredores se mantiene en niveles muy inferiores a los apreciados a mediados de la década pasada, lo que supone, según cifras todavía provisionales, algo menos del 9% del total de interceptaciones en 2006. Esta dinámica sitúa las rutas que tienen España como destino en posiciones menos prioritarias, de cara a la intervención en materia de control migratorio en la Unión Europea, frente a las que se dirigen a Grecia e Italia (Fargues y Bonfati, 2014; Bialasiewicz, 2012; Triandafyllidou y Ambrosini, 2011). Desde 2008, gran parte de los recursos e iniciativas de control migratorio en el perímetro exterior de Europa se han desplazado hacia dos de las rutas actuales más voluminosas, a través de las cuáles viajaban, a mediados de 2014, cerca del 80% del total de los inmigrantes interceptados. En primer lugar, la ruta mediterránea oriental, que discurre desde Turquía hasta territorio de la UE, vía Grecia, el sur de Bulgaria y Chipre, y cuyo volumen ha descendido paulatinamente desde 2012. Y, en segundo lugar, la ruta mediterránea central que transita desde los países ribereños del sur del Mediterráneo central (Túnez y Libia) hasta las costas de Italia y Malta, que experimentó un importante repunte en 2011 como consecuencia de la inestabilidad política en el norte de África y el incremento del control en otras zonas del contorno euromediterráneo (Boubakri, 2013; Lutterbeck, 2013) (véase Figura 2). En 2014 esta ruta, incluyendo el ramal que tiene como destino las provincias de Calabria y Apulia en el sur de Italia, se ha consolidado como la más voluminosa y activa de todo el perímetro europeo, registrando un número récord de interceptaciones que supera, según los últimos datos disponibles en septiembre de 2014, las 100.000 personas<sup>4</sup>. Esta cifra, todavía provisional, triplica los registros de 2013 y es muy superior a la que registró España en 2006.

La Operación Mare Nostrum fue puesta en marcha tras los naufragios de Lampedusa de octubre de 2013 que se saldaron con más de 300 muertos (Fargues y Bonfanti, 2014) y tiene un presupuesto de nueve millones de euros al mes. La inversión que está realizando Italia en esta operación es muy elevada si se tiene en cuenta que su coste, a lo largo del último año, supera los 80 millones de euros que Frontex tiene como presupuesto anual total. En noviembre de 2014 la agencia europea ha implantado una nueva operación conjunta en alta mar, denominada Tritón, con un presupuesto total de 2,9 millones de euros, un tercio del presupuesto mensual de Mare Nostrum<sup>5</sup>. Esta operación, que fue anunciada en agosto de 2014, se planificó como

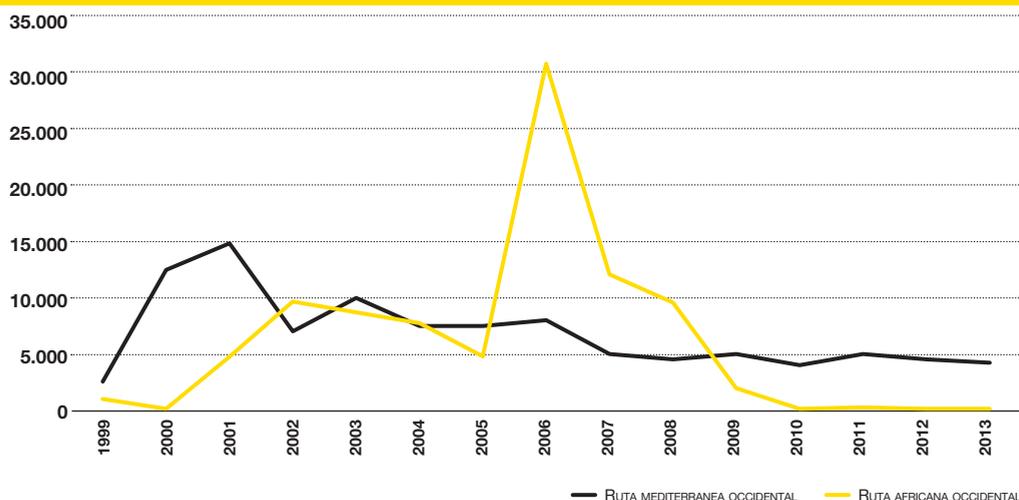
4. Según los datos aportados por la Agencia Europea de Fronteras y los datos de la Operación Mare Nostrum proporcionados por el Gobierno italiano.

5. Véase <http://frontex.europa.eu/feature-stories/operation-triton-winter-developments-qXDamY>

una iniciativa que sirviera para sustituir progresivamente la Operación Mare Nostrum, pero tras varios meses de negociación, solo ocho países (España, Finlandia, Portugal, Malta, Francia, Países Bajos, Letonia e Islandia) de los 28 que conforman la UE han contribuido con equipos humanos y de rescate. Por ello, Cecilia Malmström reconoció recientemente que Tritón no podría reemplazar a Mare Nostrum (Comisión Europea, 2014).

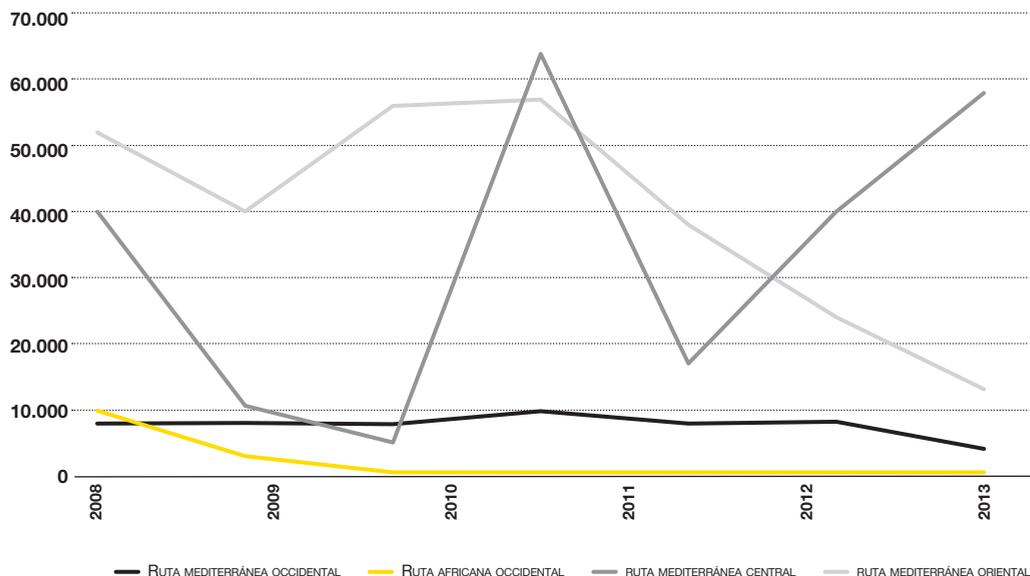
A pesar del incremento moderado que ha experimentado la inmigración a través de Ceuta y Melilla y del Estrecho, así como su escaso peso relativo en el conjunto de la inmigración irregular hacia territorio europeo, desde mediados de 2013 el flujo migratorio irregular que se dirige a España ha vuelto a inundar los medios de comunicación y a destacar como prioridad en la agenda política nacional. Además, al igual que sucediera en 2006 durante la llamada «crisis de los cayucos», parece previsible, a pesar de las diferencias en el volumen, que los próximos barómetros muestren una creciente inquietud de la opinión pública ante la inmigración, tras años, especialmente desde la irrupción de la crisis económica, en que este tema no ha destacado entre las principales preocupaciones de los españoles<sup>6</sup>.

**FIGURA 1. Inmigrantes interceptados en las rutas marítimas\* que se dirigen a España (1999-2013)**



\*La ruta mediterránea occidental incluye el ramal terrestre a través de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.  
Fuente: Ministerio del Interior.

6. Véase [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11\\_barometros/index.jsp](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp) y Barómetro del Real Instituto Elcano (abril 2014).

**FIGURA 2. Inmigrantes interceptados en las principales rutas de la inmigración irregular hacia Europa (2008-2014\*)**

\*Los datos disponibles para 2014 solo incluyen las llegadas durante el primer semestre del año.  
Fuente: FRONTEX.

Dos son las preguntas principales que plantea, sin embargo, este leve incremento de la inmigración irregular que se dirige hacia España a través del Estrecho y Ceuta y Melilla. En primer lugar, ¿cómo puede explicarse o a qué factores responde este ligero aumento? En segundo lugar, ¿qué cambios ha activado en la política de control migratorio y cuáles son los grandes debates públicos y políticos que ha acarreado la gestión de este flujo durante el último año en España? Por último, es importante destacar que el efecto de un determinado proceso social no tiene por qué estar necesariamente relacionado, en exclusiva, con su volumen, sino que es necesario tomar en consideración sus dimensiones cualitativas, especialmente en el caso de la situación en el perímetro fronterizo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

### 3. LA COMPLEJIDAD DEL CONTROL MIGRATORIO EN LAS CIUDADES DE CEUTA Y MELILLA

Varios son los factores geográficos y políticos que explican el protagonismo del control migratorio en el conjunto de la política de inmigración en España desde principios de los noventa. En primer lugar, su localización en el contorno suroeste del espacio europeo Schengen. En segundo lugar, su proximidad con el continente africano, lo que convierte a los límites territoriales españoles en

una de las brechas económicas y sociales más desiguales del mundo. En tercer lugar, la complejidad geográfica y espacial de la frontera española dado su carácter discontinuo y disperso al incorporar territorios archipelágicos y periféricos próximos a la Unión, pero cercanos a la costa africana, en concreto las islas Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La peculiaridad de la gestión migratoria en estas dos ciudades enclavadas en territorio marroquí de solo 13,5 y 19,5 kilómetros cuadrados de extensión, se deriva de su «doble carácter fronterizo» resultante del estatuto especial que adquieren tras el acuerdo de Schengen<sup>7</sup> (López-Sala, 2012a; Ferrer, 2008 y 2011; Bernes, 2014). Este estatuto político supone, en términos de control de la inmigración irregular, la vigilancia tanto de su perímetro exterior limítrofe con Marruecos (de 8 y 12 kilómetros de extensión, respectivamente) como el control de la frontera marítima entre ambas ciudades y el territorio español peninsular. Ambas ciudades presentan, además, una dinámica de movilidad distintiva al ser escenario de un mercado de trabajo transnacional que produce movimientos pendulares diarios de vendedores y trabajadores informales que se desplazan a ambas ciudades desde las regiones aledañas de Marruecos. Este movimiento, que puede llegar a alcanzar las 30.000 personas diarias, está sometido a ciertos requisitos. Solo está permitida la entrada a ciudadanos marroquíes empadronados en las provincias de Nador y Tetuán, quienes deben disponer de un pasaporte en vigor y regresar diariamente a su residencia en Marruecos. La intensidad de esta movilidad diaria exige de procedimientos de supervisión de los cruces fronterizos por puestos habilitados muy ágiles que dotan de complejidad a los procedimientos de control.

El segundo elemento distintivo se deriva de estas peculiaridades territoriales y políticas mencionadas. Los gobiernos de ambas ciudades autónomas deben contar con recursos específicos dirigidos a inmigrantes que se encuentran, de hecho, en una situación de confinamiento espacial en estos enclaves. En este sentido, Ceuta y Melilla pueden ser consideradas, como resultado de su carácter aislado y periférico y de su particularidad estatutaria, «espacios intersticiales» (López-Sala y Esteban, 2010; Baldacchino, 2014) del control migratorio europeo similares a Malta, Canarias, las islas Pelágicas o las islas del Egeo (Godenau, 2012; Triandafyllidou, 2014; Mainwaring, 2008).

Según datos del Ministerio del Interior, en la última década cerca de 28.000 inmigrantes han accedido a territorio español a través de los perímetros de ambas ciudades, un volumen próximo al 30% del conjunto del flujo a través de las dos rutas mencionadas previamente. La llegada de inmigrantes subsaharianos a Ceuta y Melilla comienza en los noventa, en un momento en que el control

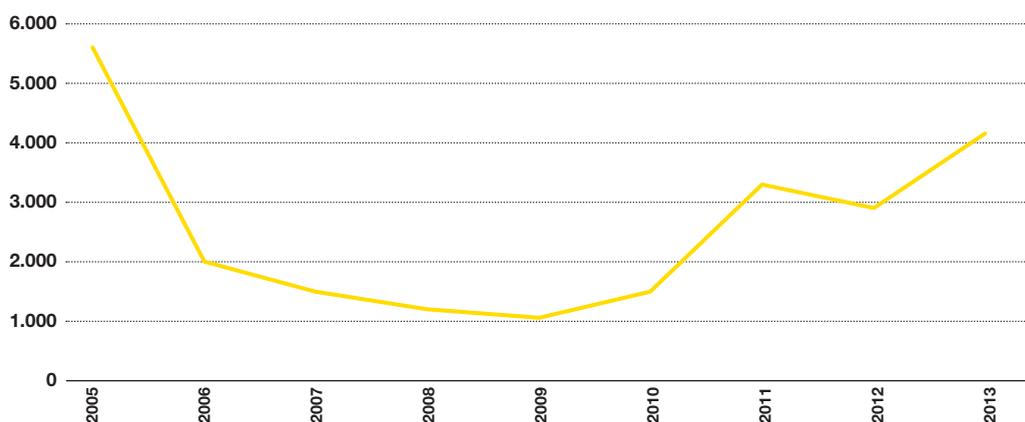
---

7. BOE nº 81, 5 de abril de 1994.

migratorio en estos enclaves se caracteriza por su laxitud. Pero la entrada de España en Schengen y la transformación de ambos territorios en enclaves espaciales «estratégicos» de la logística de intervención de la nueva geopolítica fronteriza europea que surge con este acuerdo produjo un paulatino fortalecimiento del control perimetral, así como la creación de recursos de acogida, entre otros, los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (Pumares, 2002; Kachani, 2004; López-Sala, 2012a). En ese momento se consolida también en ambas ciudades un tejido social muy activo en la defensa de los derechos de este tipo de migrantes, muchos de ellos en situación de vulnerabilidad extrema.

El endurecimiento de la vigilancia fronteriza produjo una disminución de las entradas a través de ambos enclaves durante los primeros años de la década pasada hasta su repunte en 2005. Los sucesos de septiembre y octubre de 2005 no solo despertaron la atención de la prensa internacional, sino que desembocaron en nuevas acciones de reforzamiento del perímetro exterior con la instalación de una tercera valla, la elevación de las barreras a seis metros de altura y la colocación de cámaras infrarrojas y de detección de movimiento. Los datos oficiales muestran la disminución de las entradas entre 2006 y 2009 (véase Figura 3). Sin embargo, en términos cualitativos, los sucesos de 2005, más allá de sus efectos mediáticos y políticos, pusieron de relieve una transformación en la «estrategia de acceso», que cambió desde lo que podemos denominar una estrategia de goteo a una estrategia de ola o alud, donde el número (cruces en grupos de entre 50 y 500 personas) y la coordinación (cruces coordinados y simultáneos a través de distintas secciones de los perímetros) se convierten en tácticas para hacer frente a la tecnología y los efectivos de vigilancia.

**FIGURA 3. Evolución de los inmigrantes irregulares interceptados en Ceuta y Melilla (2005-2013)**



Fuente: Ministerio del Interior.

Desde 2010 se observa un incremento moderado, pero sostenido, de los inmigrantes interceptados, así como una diversificación de las estrategias de acceso por los puestos fronterizos habilitados y no habilitados que incluye no solo la entrada clandestina o con documentación falsa (o mediante un uso fraudulento de documentación legal), sino el acceso a través del contorno marítimo a nado o en embarcaciones hinchables de juguete. En los últimos años se observa además una diversificación de los migrantes que transitan a través de este corredor terrestre que incluye a nacionales de prácticamente todos los países del África Occidental. Aunque la mayoría proceden de Senegal, Mali, Costa de Marfil, Ghana, Gambia y Guinea, recientemente se han incrementado también los ciudadanos de Chad, Togo, Congo, Burkina Faso, Gabón y Camerún.

Este aumento del flujo, particularmente a través de Melilla, es resultado de varios factores. En primer lugar del incremento del control en las rutas marítimas en otras zonas del contorno europeo. Además, a pesar de que la crisis económica ha supuesto una disminución del atractivo de España para cierto tipo de inmigrantes, especialmente nacionales latinoamericanos y de la Europa del Este, sigue considerándose un destino atractivo entre los migrantes del África Occidental. A ello se une el creciente control interno realizado por las autoridades marroquíes en zonas urbanas del país desde 2011, así como la aplicación de una política de deportaciones más activa desde 2013. La presión policial se ha incrementado en toda la región Oriental de Marruecos y, especialmente, en los barrios marginales de Rabat y Salé, Casablanca, Fez y Tánger y en los campamentos improvisados cercanos a Ceuta y Melilla. Los informes de las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno han destacado el incremento de la violencia policial y de los ataques racistas contra inmigrantes subsaharianos en los últimos años en territorio marroquí (MSF, 2013; HRW, 2014; SJM, 2014; Cherti y Green, 2013). El incremento de la presión policial ha sido resultado tanto del deseo del país alauita de responder a sus compromisos internacionales como país de tránsito de la migración irregular que se dirige hacia Europa, refrendados tras la firma del partenariado de movilidad en 2013, como de la necesidad de dar una imagen interna de control de la población subsahariana, tras la apertura del proceso de regularización abierto en 2014, en un país caracterizado por elevados índices de xenofobia institucional y social.

#### **4. CEUTA Y MELILLA, 2014**

Desde mediados de 2013 se han contabilizado decenas de intentos de entradas colectivas en ambas ciudades, bien por vía marítima, como en los sucesos de Ceuta de febrero de 2014, bien por vía terrestre, como en la ciudad autónoma de Melilla. El Ministerio del Interior no ha proporcionado por el momento datos definitivos sobre el número de interceptaciones registradas a lo largo de 2014, por lo que, aunque es adecuado señalar el incremento del flujo a través de esta ruta terrestre, no es posible, por el momento, calibrarlo en su totalidad, aunque las cifras parciales y

provisionales parecen mostrar un crecimiento destacable respecto a 2013. De hecho, la Delegación del Gobierno en Melilla cifraba en cerca de 16.000 los inmigrantes que habían intentado acceder irregularmente a la ciudad a través del perímetro del vallado en los primeros ocho meses de 2014<sup>8</sup>. Cifras más recientes, mencionadas por la prensa a partir de fuentes policiales, indican que el número de los que han logrado acceder supera las 4.000 personas, el 60% a través del vallado fronterizo, lo que muestra el vigor de otras formas de acceso, como el paso irregular marítimo o la entrada fraudulenta por pasos habilitados.

Uno de los elementos fundamentales del debate social y político, así como los alineamientos de diversos actores en torno a las prácticas de control migratorio en los perímetros de ambas ciudades durante 2014, ha sido el uso de medios coercitivos y disuasorios para evitar las entradas; algo que pone de manifiesto, una vez más, la tensión entre el objetivo de contención de la inmigración irregular y la protección de los derechos fundamentales de los migrantes. Tres han sido, a su vez, los elementos de este debate. En primer lugar, el uso de concertinas en las vallas; en segundo lugar, la práctica de lo que se conoce como devoluciones en caliente (que denominaremos prácticas irregulares de devolución); y en tercer lugar, la falta de garantía en los procesos de protección internacional de potenciales solicitantes de asilo y víctimas de trata en las fronteras.

Las concertinas barbadas, o alambrado de cuchillas, se instalaron en ambos perímetros fronterizos a finales de 2005. La presión de diversos grupos políticos y organizaciones sociales produjo la retirada de este tipo de alambradas de Melilla en 2007, si bien en Ceuta continuaron instaladas. No obstante, tras la intensificación de los intentos colectivos de entrada, se volvieron a colocar en distintos tramos del vallado melillense a finales de 2013. Asimismo, en mayo de 2014, se instalaron en el perímetro de Melilla las denominadas «mallas antritepa». Se trata de un tipo de trama metálica muy tupida que dificulta el agarre y la escalada, con la que se ha recubierto los cuatro últimos metros de la valla exterior e interior de la ciudad. A esta intervención con nuevas medidas de barrera se han sumado otras acciones, como el incremento de los efectivos destinados a la vigilancia (tres nuevos Grupos de Reserva y Seguridad de la Guardia Civil (GRS), el empleo de medios aéreos y la reparación de las zanjas de dos metros de profundidad en el sector marroquí del perímetro. Además, aunque nunca ha sido empleado, sigue instalado en el vallado, desde su colocación en 2005, un sistema de tubos de aspersion de agua con pimienta<sup>9</sup>.

---

8. Véase [http://www.seap.minhap.gob.es/es/ministerio/delegaciones\\_gobierno/delegaciones/melilla.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/ministerio/delegaciones_gobierno/delegaciones/melilla.html)

9. Tras los sucesos de febrero de 2014 y las denuncias reiteradas de las organizaciones sociales y de la prensa, el Ministro del Interior tuvo que reconocer el empleo de pelotas de goma por parte de las unidades de antidisturbios para evitar el acceso a la ciudad a través del contorno marítimo.

El rechazo al uso de concertinas barbadadas en los perímetros, por las lesiones que provoca este tipo de instrumento de barrera, ha sido unánime. Se han mostrado abiertamente en contra, entre otros, todos los grupos parlamentarios a excepción del Grupo Popular, la oficina del Defensor del Pueblo, organizaciones no gubernamentales, los sindicatos policiales y las asociaciones de la Guardia Civil, la Fiscalía General del Estado, organizaciones religiosas y la Conferencia Episcopal, así como responsables de Interior de la Comisión Europea y del Consejo de Europa. Sin embargo, la posición del Gobierno en esta materia ha sido firme y rotunda. En junio de 2014, el Ministerio del Interior desestimó la propuesta de la Oficina del Defensor del Pueblo de sustituir las concertinas por otro tipo de mecanismos no cortantes. Ese mismo mes el Fiscal General del Estado remitió los resultados de su investigación sobre las concertinas al Ministerio del Interior, aunque los resultados de este informe interno no han trascendido<sup>10</sup>. Por otra parte, en septiembre de 2014, los diputados del Partido Popular impidieron, en la Comisión de Interior del Parlamento, que prosperara una proposición no de ley para retirar este tipo de alambrada<sup>11</sup>.

Un segundo elemento del debate han sido las prácticas irregulares de devolución de inmigrantes que han logrado acceder a diversos sectores de los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla. No se trata de una novedad. A mediados de la pasada década, diversas organizaciones denunciaron que este tipo de «devolución inmediata» no se ajustaba a los procedimientos establecidos en la ley, según la cual, cuando una persona es interceptada por la Guardia Civil intentando acceder a territorio español de manera irregular, debe ser puesta a disposición del Cuerpo Nacional de Policía para la incoación de un expediente de devolución. En 2005 la adjunta primera del Defensor del Pueblo, María Luisa Cava

de Llano, realizó una comparecencia en el Congreso para informar de que se estaban produciendo este tipo de devoluciones, incluyendo en algunos casos a migrantes que habían sido reconocidos

**LA SITUACIÓN EN CEUTA Y MELILLA DURANTE 2014 HA INTENSIFICADO LA AGENDA BILATERAL Y MULTILATERAL DEL GOBIERNO ESPAÑOL QUE HA INCORPORADO A SU HOJA DE RUTA LA AMPLIACIÓN DE LA RED SEAHORSE (CON LA INCLUSIÓN DE ARGELIA, TÚNEZ Y EGIPTO) Y EL REFUERZO DE LA COOPERACIÓN POLICIAL CON LOS PAÍSES DE ORIGEN Y DE TRÁNSITO**

<sup>10</sup>. En declaraciones a la prensa, Eduardo Torres-Dulce indicó que se trataba de un informe reservado y no se han hecho públicas, por el momento, las conclusiones sobre la legalidad o no del empleo de este tipo de infraestructura de barrera.

<sup>11</sup>. Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados, Comisiones, n.º 637, de 24/09/2014.

por ACNUR como refugiados<sup>12</sup>. En 2013 la propia Asociación Unificada de Guardias Civiles solicitó información a la Fiscalía sobre la legalidad de este tipo de devoluciones y exigió un protocolo de actuación por escrito para los agentes que trabajan en ambas ciudades autónomas<sup>13</sup>.

En el verano de 2014 se reactiva con fuerza el debate sobre este tipo de devoluciones irregulares tras la difusión por parte de la prensa de varios vídeos y la imputación del coronel jefe de la Guardia Civil de Melilla a raíz de la querrela presentada por varias organizaciones<sup>14</sup>. La posición que ha defendido el Ministerio del Interior es que este tipo de prácticas no son irregulares al no tratarse de devoluciones «per se», sino que, bajo el entendimiento de que el acceso al espacio intervallado no supone la entrada en territorio español, se asimilan a lo que se conocen como «rechazos en frontera» o denegaciones de entrada<sup>15</sup>. Esta misma definición de frontera «operativa» fue mencionada por el Ministro del Interior en su comparecencia en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados en febrero de 2014 donde llegó a emplear el concepto de frontera «retráctil» e indicó –en referencia a la contención de los inmigrantes que intentaban acceder a Ceuta a nado– que «la frontera española se materializaba y visibilizaba por la línea de agentes de vigilancia». Esta «definición operativa» de frontera ha sido ampliamente cuestionada en términos legales (Martínez Escamilla, 2013), aún más tras la decisión del Gobierno de «legalizar» o dar cobertura legal a este tipo de devoluciones irregulares a través de la reforma de la ley de Seguridad Ciudadana.

El «concepto operativo» de frontera empleado por España en el control migratorio de los perímetros de Ceuta y Melilla a lo largo de 2014 resulta de particular interés, como ejemplo ilustrativo de las prácticas estatales a las que aluden algunas de las posiciones teóricas más influyentes desarrolladas en el seno de los estudios fronterizos durante las dos últimas décadas. Estos estudios han subrayado las nuevas funciones adquiridas por las fronteras en la regulación de las migraciones y su emergente flexibilidad y movilidad (Anderson, 1996; Pickering y Weber, 2013; Cuttitta, 2014), así como su transformación, tanto en instrumentos de exclusión, creadores de formas de compartimentación espacial y de diferenciación social (Balibar, 2004; Newman, 2003; van Houtum, 2010),

---

12. Véase Diario de Sesiones. Cortes Generales, n.º 50, de 22/11/2005.

13. Véase <http://www.augc.org/>. Noticia del 12 de junio de 2013. Puede consultarse la información completa en: <http://www.augc.org/noticias.php?id=4922&pag=95&selector=1&d=52&com=0&fed=0&jdn=0&tab=1>

14. Según se indica en el auto, el coronel jefe de la Guardia Civil de Melilla ha sido imputado por un delito contra los derechos de los trabajadores extranjeros (art. 404 del C.P) al ser la persona que dicta la Orden de Servicio 6/2014, del 11 de abril de 2014, titulada «Dispositivo anti-intrusión en la valla perimetral de Melilla y protocolo operativo de vigilancia de fronteras» y ser la persona al mando del dispositivo. El auto previamente mencionado indica que, según los tratados, «el terreno entre vallas es suelo español y está sujeto a su soberanía».

15. Véase: [www.interior.gob.es](http://www.interior.gob.es). Noticias de septiembre de 2014. Diversos medios de comunicación como *El Periódico*, *El País*, la Agencia EFE o la SER recogieron durante el mes de octubre de 2014 diversas declaraciones del Secretario de Estado de Seguridad, Francisco Martínez, refiriéndose a esta acción como «rechazos en frontera».

como en escenarios de formas de «excepcionalidad territorial» al servicio de una gestión migratoria restrictiva (Agamben, 2005) que fortalece las posiciones estatales sobre la soberanía (Mountz, 2013). Las dinámicas migratorias de Ceuta y Melilla a lo largo de 2014 muestran, asimismo, la emergencia de nuevas formas de movilización política que surgen en la arena fronteriza con efectos sobre los entendimientos ortodoxos de la ciudadanía (Tyler y Marciniak 2014; Nyers y Rygiel, 2012).

Otra de las dimensiones de la primacía del principio de contención frente al principio de protección en la práctica española de control migratorio, que ha sido contestada contundentemente por organizaciones sociales y organismos internacionales como el Consejo de Europa y el Consejo Europeo para los Refugiados (ECRE), es la erosión de las garantías de protección internacional de muchos de los migrantes que transitan por esta ruta. Al aumento de los nacionales procedentes de países africanos en conflicto, como Mali, se ha añadido, durante los últimos dos años, la llegada de refugiados sirios. Además, desde 2010, se restringe el acceso a territorio español peninsular a los solicitantes de asilo cuya solicitud es admitida a trámite en alguna de estas ciudades, por lo que, en la práctica, su estancia en territorio melillense o ceutí puede prolongarse durante meses.

Una segunda dimensión del incremento de los flujos a través de las ciudades de Ceuta y Melilla han sido sus efectos en la saturación de los recursos de acogida de ambas ciudades. A lo largo de 2014 han sido recurrentes las situaciones de sobreocupación de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), especialmente el de Melilla, que ha llegado a acoger un volumen de inmigrantes que cuadruplica su capacidad. Como consecuencia, en 2014 se ha producido una reactivación, no sin ciertas resistencias, de la política de derivaciones del Gobierno español, una práctica empleada de forma excepcional solo en momentos de intensificación del flujo. No debemos olvidar que en los últimos años el Gobierno español había limitado extraordinariamente esta política de derivaciones como parte de una estrategia más amplia de disuasión y contención de la inmigración irregular, lo que había producido, en la práctica, una situación de confinamiento espacial de migrantes y solicitantes de asilo y la prolongación de sus tiempos de estancia media en los CETI.

La sobreocupación en los CETI se ha complicado con el incremento de la llegada de refugiados sirios, especialmente por el aumento del número de menores; un nuevo elemento de fricción entre el Gobierno y organizaciones internacionales que, como ACNUR, han denunciado, desde finales de 2013, la falta de idoneidad de estos dispositivos de acogida temporal para hacer frente a las necesidades educativas y sanitarias específicas de los menores sirios. El Gobierno también ha tenido que dar explicaciones sobre esta situación en sede parlamentaria tras las preguntas realizadas por diversos grupos. Según los datos oficiales del Ministerio de Empleo, de quien dependen orgánicamente los CETI, a mediados de 2014, había algo más de 450 menores de entre 3 y 16 años en

estos centros, la mayoría de ellos acompañados y de nacionalidad siria<sup>16</sup>. En los últimos meses se han llevado a cabo algunas obras de mejora en los CETI para facilitar la estancia de estos menores. Estas mejoras han sido realizadas con fondos tanto del Gobierno español como de la Comisión Europea, que destinó 10 millones de euros de su fondo de emergencia para, entre otras medidas, la mejora de las instalaciones de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes.

Por último, la situación en Ceuta y Melilla durante 2014 ha intensificado la agenda bilateral y multilateral del Gobierno español que ha incorporado a su hoja de ruta la ampliación de la red Seahorse –con

la inclusión de Argelia, Túnez y Egipto– y el reforzamiento de la cooperación policial con los países de origen y de tránsito en la lucha contra el tráfico de migrantes. Los otros dos mensajes transmitidos por el Gobierno a la opinión pública se mantienen en sintonía con lo expresado en las declaraciones públicas de los últimos años: la colaboración de Marruecos para contener los flujos en el marco de los acuerdos políticos y policiales bilaterales, así como la implicación de redes organizadas de tráfico en la facilitación del fenómeno.

**DESTACA EL CRECIENTE PROTAGONISMO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES EN ESPACIOS FRONTERIZOS Y EL RECURSO RECURRENTE A LOS MEDIOS Y A LA VÍA JUDICIAL –EN EL ÁMBITO NACIONAL– Y A LA INCIDENCIA POLÍTICA –EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL– PARA HACER EFECTIVOS ESTOS DERECHOS**

#### **5. A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE CONTROL MIGRATORIO SE DESPLAZAN DE NUEVO A LA FRONTERA**

En los dos últimos años se ha producido una intensificación de la inmigración irregular a través del ramal terrestre de la ruta mediterránea occidental con destino a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. A pesar de no contar todavía con datos definitivos, las cifras provisionales y parciales muestran un aumento significativo respecto a 2013. Sin embargo, el volumen de migrantes interceptados se mantiene en niveles inferiores a lo observado en los años centrales de la década pasada y muy por detrás de los registros en la ruta mediterránea central que tiene a Italia como destino; de ahí que la prioridad de la intervención en el perímetro fronterizo de la Unión se encuentre en la actualidad en otras latitudes.

16. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 18 de septiembre de 2014, p. 24 1.

Sin embargo, la modestia comparativa de las cifras no debe hacernos menospreciar el impacto de los acontecimientos de los últimos meses en las prioridades de la política española, que de nuevo se ha trasladado a la frontera, así como la intensidad del debate social y político que ha generado. El Gobierno ha empleado una lógica del miedo, como ponen de manifiesto sus declaraciones sobre la creciente violencia de los migrantes hacia las fuerzas de seguridad del Estado en sus intentos de cruce y la existencia de una enorme bolsa de irregulares esperando en Marruecos para entrar en España. Por consiguiente, es posible afirmar que el Estado español ha movilizado y construido una narrativa de caos y crisis (Mountz y Hiemstra, 2014; Mainwaring, 2012) transformando a Ceuta y Melilla en enclaves donde se activa un «estado de excepción» (Agamben, 2005) con el objetivo de legitimar medidas que trascienden la legalidad existente. La inmigración irregular se ha convertido en el caso español en un nuevo «pánico moral».

Incluso es posible afirmar que durante los últimos meses la gestión del control migratorio ha mostrado ostensiblemente las tensiones entre el cumplimiento del objetivo de contención –enarbolado por el actual Gobierno español– y el objetivo de protección –defendido por un número cada vez más grueso de organizaciones sociales–. En este sentido, es importante destacar el creciente protagonismo de la sociedad civil en la defensa de los derechos de los migrantes en espacios fronterizos y el recurso recurrente a los medios y a la vía judicial –en el ámbito nacional– y a la incidencia política –en el ámbito internacional– para hacer efectivos estos derechos. Los elementos fundamentales de esta tensión entre el Gobierno español y la sociedad civil se han articulado en torno al uso de medios coercitivos, tanto físicos como instrumentales, para evitar el acceso al territorio; medios que ponen en peligro tanto la integridad física como los derechos de los migrantes que transitan por estas rutas. Esta conclusión está en sintonía con los diagnósticos sobre el papel emergente de ciertos actores en la gobernabilidad internacional de las migraciones, así como la aparición y el fortalecimiento de nuevas formas de resistencia y activismo político, incluyendo las desarrolladas por los propios migrantes (Mezzadra, 2011; Squire, 2011; Nyers y Rygiel, 2012; Tyler y Marciniak, 2014), en el contexto de la conformación de soberanías estatales blindadas que impulsan regímenes de movilidad restringida.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agamben, Giorgio. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

Anderson, Malcom. *Frontiers, Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press, 1996.

Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía (APDHA). *Derechos humanos en la frontera sur*. Sevilla, 2014.

Baldacchino, Godfrey. «Islands and the offshoring possibilities and strategies of contemporary states: insights on/for the migration phenomenon on Europe's southern flank». *Island Studies Journal*, vol. 9, n.º 1 (2014), p. 57-68.

Balibar, Etienne. *We, the People of Europe?: Reflections on Transnational Citizenship* Princeton: Princeton University Press, 2004.

Baumann, Zigmunt. *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press, 1996.

Bernes, Laure-Anne. «'Plastic' border: Ceuta, behind and beyond the walls». *International Journal of Migration and Border Studies*. vol. 1, n.º 1 (2014), p. 5-26.

Bialasiewicz, Luiza. «Off-shoring and out-sourcing the borders of Europe. Libya and EU border work in the Mediterranean». *Geopolitics*. vol. 17, n.º 4 (2012), p. 843-866.

Boubraki, Hassan. *Revolution and International Migration in Tunisia*. Florencia: European University Institute y Migration Policy Centre, 2013.

Brian, Tara y Laczo, Frank (ed.). *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*. Ginebra: International Organization for Migration, 2014.

Casas, Maribel *et al.* «Stretching borders beyond sovereign territories? Mapping EU and Spain's border externalization Policies». *Geopolítica(s)*. vol. 2, n.º 1 (2010), p. 71-90.

Cherti, Myriam y Grant, Peter. *The myth of transit: sub-Saharan migration in Morocco*. Londres: Institute for Public Policy Research, 2013.

Collyer, Michael; Düvell, Franck y de Haas, Hein. «Critical approaches to transit migration». *Population, Place and Space*, n.º 18 (2012), p. 407-414.

Comisión Europea. *Statement by EU Commissioner Cecilia Malmström on Operation Triton*. Statement 14/302. Bruselas, 7 de octubre de 2014.

Cuttita, Paolo. «Migration Control in the Mediterranean Grenzsäum: Reading Ratzel in the Strait of Sicily». *Journal of Borderland Studies*, vol. 29, n.º 2 (2014), p. 117-131.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Fundamental rights at Europe's Southern Sea Borders*. Viena, 2013.

Fargues, Philippe y Bonfati, Sara. *When the best option is a leaky boat: why migrants risk their lives crossing the Mediterranean and what Europe is doing about it*. Florencia: European University Institute y Migration Policy Centre, 2014.

Ferrer, Xavier. «Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla: explorando los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano». *Doc. Anàl. Geograf*, n.º 51 (2008), p. 129-149.

Ferrer, X. «Territorial (Dis)Continuity Dynamics Between Ceuta and Morocco: Conflictual Fortification Vis-À-Vis Co-Operative Interaction at the Eu Border in Africa». *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 102, n.º 1 (2011), p. 24-38.

FRONTEX. *FRAN Quarterly 1* (Frontex Risk Analysis Network). Varsovia (agosto 2014).

FRONTEX. *FRAN Quarterly 2* (Frontex Risk Analysis Network). Varsovia (octubre 2014).

Godenau, Dirk. «An Institutional Approach to Bordering in Islands: The Canary Islands on the African-European Migration Routes». *Island Studies Journal*, vol. 7, n.º 1 (2012), p. 3-18.

Godenau, Dirk. «Irregular Maritime Immigration in the Canary Islands: Externalization and Communautarisation in the Social Construction of Borders». *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, vol. 12 (2014), p. 123-142.

Human Rights Watch (HRW). *Abused and Expelled. Treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco*. París, 2014.

Kachani, Mohamed. «Emigración Marroquí en España». *Economía Exterior*, n.º 28 (2004), p. 129-140.

López-Sala, Ana y Esteban, Valeriano. «The farthest Southern Border of Europe: Immigration and Politics in the Canary Islands». *Migraciones Internacionales*, vol. 4, n.º 1 (2007), p. 87-110.

– «La nueva arquitectura política del control migratorio en la frontera marítima del suroeste de Europa: los casos de España y Malta», en: Anguiano, Eugenia y López-Sala, Ana (eds.). *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*. Barcelona: Icaria, 2010, p.75-100.

López-Sala, Ana. «La gestión política de las fronteras y el control de flujos en España», en: Zapata, Ricard (ed.). *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009, p. 31-49.

– «Donde el Sur confluye con el Norte. Movimientos migratorios, dinámica económica y seguridad en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos». *Documentos CIDOB*, n.º 24 (2012a), p. 1-13.

– «The political design of migration control in Southern Europe», en: Gortázar, Cristina *et al.* (eds.). *European Migration and Asylum Policies: Coherence or Contradiction*. Bruselas: Bruylant, 2012b, p. 209-223.

Lutterbeck, Derek. «Across the desert, across the sea: migrant smuggling into and from Lybia», en: Seeberg, Peter y Eayadat, Zaid (eds.). *Migration, Security, and Citizenship in the Middle East. New perspectives*. Londres: Palgrave, 2013, p. 137-166.

Mainwaring, Cetta. «On the edge of exclusion: the changing nature of migration in Cyprus and Malta». *The Cyprus Review*, vol. 20, n.º 2 (2008), p. 19-49.

– «Constructing a Crisis: the Role of Immigration Detention in Malta». *Population, Place and Space*, vol. 18 (2012), p. 687-700.

Martínez Escamilla, M, *et al.* *Expulsiones en caliente. Cuando el Estado actúa al margen de la ley*. Informe Jurídico. Madrid: E-prints Complutense, 2013.

Médicos Sin Fronteras (MSF). *Violencia, vulnerabilidad y migración: atrapados a las puertas de Europa. Un informe sobre los migrantes subsaharianos en situación irregular en Marruecos*. Barcelona, 2013.

Mezzadra, Sandro. «The Gaze of Autonomy. Capitalism, Migration and Social Struggles», en: Squire, Vicky (ed.). *The Contested Politics of Mobility: Borderzones and Irregularity*. Londres: Routledge, 2011, p. 121-142.

Mountz, Allison. «Political geography I: Reconfiguring geographies of sovereignty». *Progress in Human Geography*, vol. 37, n.º 6 (2013), p. 829-841.

Mountz, Allison y Hiemstra, Nancy. «Chaos and Crisis: Dissecting the Spatiotemporal Logics of Contemporary Migrations and State Practices». *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 104, n.º 2 (2014), p. 382-390.

Newland, Katherine. *Protection at Sea: Addressing Irregular Maritime Migration*. Migration Policy Institute. Washington, 2014.

Newman, David. «On borders and power. A theoretical framework». *Journal of Borderland Studies*, vol. 18, n.º 1 (2003), p.13-25.

Nyers, Peter y Rygiel, Kim. *Citizenship, Migrant Activism and the Politics of Movement*. Londres: Routledge, 2012.

Pickering, Sharon y Weber, Leanne. «Policing transversal borders», en: Aas, Katja y Bosworth, Mary (eds.). *The Borders of Punishment: Criminal justice, citizenship and social exclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 93-110.

Pumares, Pablo. «La inmigración subsahariana y la política de extranjería en España», en: Barros, Lucile *at al.* *La inmigración irregular subsahariana a través y hacia Marruecos*. Ginebra: OIT, 2002, p. 52-91.

Servicio Jesuita a Migrantes (SJM). *Vidas en la frontera sur*. Madrid, 2014.

Squire, Vicky (ed.). *The Contested Politics of Mobility: Borderzones and Irregularity*. Londres: Routledge, 2011.

Triandafyllidou, Anna y Ambrosini, Mauricio. «Irregular Migration Control in Italy and Greece». *European Journal of Migration and Law*, vol. 13 (2011), p. 251-273.

Triandafyllidou, Anna. «Multi-leveilling and externalizing migration and asylum: lessons from the southern European islands». *Island Studies Journal*, vol. 9, n.º 1 (2014), p. 7-22.

Tyler, Imogen y Marciniak, Katarzyna. *Protesting Citizenship: Migrant Activisms*. Londres: Routledge, 2014.

van Houtum, Heik. «Human blacklisting: the global apartheid of the EU's external border regime». *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 28, n.º 6 (2010), p. 957–976.

Weber, Leanne. «The shifting frontiers of migration control», en: Pickering, Sharon y Weber, Leanne (eds.). *Borders, Mobility and Technologies of Control*. Nueva York: Springer, 2006, p. 21- 43.





3



# TRIBUNALES Y DERECHOS EN UN CONTEXTO DE CONTINUIDAD NORMATIVA EN ESPAÑA

Cita de autores por orden estrictamente alfabético. Los profesores José Antonio Montilla y José Luis Rodríguez-Candela han redactado la primera sección; el profesor Diego Boza, la segunda y tercera secciones; y el profesor Ignacio García, la cuarta.

## Diego Boza

Profesor de Derecho Penal, Universidad de Cádiz; Abogado de inmigración de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía  
diego.boza@uca.es

## José Luis Rodríguez-Candela

Abogado. Profesor asociado de Derecho Penal, Universidad de Málaga  
1922j@icamalaga.org

## José Antonio Montilla

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada  
montilla@ugr.es

## Ignacio García-Vitoria

Profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid  
igvitoria@der.ucm.es

1. Legislación del Estado en 2014
  - 1.1. El RD 162/2014, que aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)
  - 1.2. Curiosa ampliación del régimen comunitario
  - 1.3. Los polizones
  - 1.4. Las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas en relación a la movilidad internacional
  - 1.5. Designación de vocales del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes
  - 1.6. La polémica por las «devoluciones en caliente»
  - 1.7. Tres apuntes finales
2. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional
3. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)
4. La actividad de la jurisdicción ordinaria en el control de la Administración de extranjería
  - 4.1. Permiso de residencia
  - 4.2. Expulsión
  - 4.3. Derecho de asilo
  - 4.4. Menores no acompañados

### **PALABRAS CLAVE**

España, legislación, normativa, jurisprudencia,  
Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo,  
inmigración, asilo

### **KEY WORDS**

Spain, legislation, regulations, law,  
Constitutional Tribunal, Supreme Tribunal,  
immigration, asylum

### **RESUMEN**

El presente trabajo comenta y analiza las principales novedades normativas en materia de inmigración desde la segunda mitad de 2013 y durante todo 2014 en España, que incluyen: en el apartado normativo, la adopción de un reglamento de centros de internamiento y, en el ámbito de la práctica administrativa, el debate sobre las «devoluciones en caliente», entre muchas otras cuestiones; en el ámbito jurisprudencial, destaca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con sentencias sobre aspectos competenciales en materia de subvenciones sobre integración o el régimen de protección de los menores no acompañados, seguido de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y se incluye también un breve sumario de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaída a lo largo de este período en el ámbito de los derechos humanos de los ciudadanos extranjeros.

### **ABSTRACT**

This paper discusses and analyzes the major policy changes and regulations on immigration in Spain from the second half of 2013 to the end of 2014. These changes include the adoption of a regulation regarding detention centers, the debate about the immediate forced returns of immigrants seeking asylum in Spain («devoluciones en caliente»), and many other issues. The policy changes in law emphasize the Constitutional Court rulings on the issues of financing both integration and the system of protection for unaccompanied minors, followed by Supreme Court law. This section also includes a brief summary of the rulings made by the European Court of Human Rights throughout the period that took steps back concerning the human rights of foreign nationals.

## 1. LEGISLACIÓN DEL ESTADO EN 2014

Un año más asistimos a una escasa actividad normativa estatal en inmigración. Es evidente que la inmigración ha salido de la agenda política y ello tiene reflejo en la actividad normativa. Sin embargo, los problemas anejos a la inmigración siguen estando ahí, ocupando espacio en los medios de comunicación, especialmente los referidos al control de fronteras y la permanencia en España de extranjeros en situación irregular.

En este sentido, seguramente la fuente más relevante aprobada este año ha sido el Real Decreto 162/2014, que aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). A él dedicaremos, por tanto, la mayor parte de esta sección en cuanto contiene algunas previsiones ciertamente discutibles. Además, debemos hacer alguna referencia a otras modificaciones menores como la curiosa ampliación del régimen comunitario incluido en la Orden de 31 de julio de 2014 del Ministerio de Educación; el régimen de los polizones en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de navegación marítima; la Orden ESS/1571/2014, de 29 de agosto, por la que se establece el importe de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas en relación con la movilidad internacional; la Orden ESS/1954/2014, de 21 de octubre, que desarrolla y convoca el proceso selectivo para la designación de vocales del Foro para la Integración Social o los habituales catálogos de ocupaciones de difícil cobertura, que continúan prácticamente vacíos.

### 1.1. El RD 162/2014, que aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)

Distintos contenidos de este reglamento planteaban dudas de legalidad y de constitucionalidad por lo que, como ha ocurrido habitualmente con los desarrollos reglamentarios en esta materia, ha sido objeto de recurso jurisdiccional ante el Tribunal Supremo, habiendo recaído sentencia fuera del período cubierto por esta crónica y de la que aquí simplemente nos haremos eco, en la medida en que incide sobre algunos de los contenidos que, desde el punto de vista jurídico, mayores problemas planteaban<sup>1</sup>. En este sentido, pueden resultar objeto de debate los siguientes contenidos:

---

1. Por mayoría, los magistrados del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el 28 de enero acordaban anular los artículos 7.3 (párrafo segundo), 16.2 (párrafo k), 21.3 y 55.2 (párrafo primero) del reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) en el recurso interpuesto por SOS Racismo, la Federación Andaluza Acoge y la Asociación Pro Derechos Humanos. A fecha de redacción de este texto aún no se había publicado la fundamentación jurídica íntegra de la sentencia.

En primer lugar, el art. 5.2 establece la posibilidad de habilitar «otros centros de ingreso temporal y provisional» cuando concurren situaciones de emergencia que desborden la capacidad de los centros. El problema radica en si esta regulación reglamentaria que permite el internamiento en lugares distintos al CIE no debía haber sido incluida en la Ley, toda vez que es un elemento restrictivo y excepcional. Deben recordarse las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003 y de 11 de mayo de 2005, en relación con la Orden Ministerial de 1999 que regulaba los centros de internamiento en las que se establecía que «el estatuto jurídico de los extranjeros que hayan sido ingresados en centros de internamiento [...] en cuanto afecte y limite el ejercicio de diversos aspectos esenciales del derecho a la libertad de los extranjeros, más allá del derecho ambulatorio, [...] ha de ser regulado por Ley debido a la exigencia constitucional».

Una segunda cuestión de especial relevancia regulada en este Real Decreto es la posibilidad de que las unidades familiares tengan un alojamiento separado. El reglamento lo plantea como una posibilidad, sin establecer garantías para su efectiva aplicación. El art. 7.3 indica en su párrafo segundo que «se procurará que los internos que formen una unidad familiar estén juntos y tengan en su compañía a sus hijos menores, facilitándoles, en la medida de lo posible, alojamientos separados que garanticen un adecuado grado de intimidad». Por tanto, la Administración no tendrá obligación de garantizar que los internos que formen una unidad familiar estén juntos y tengan en su compañía a sus hijos menores. Los miembros de la Sala Tercera han entendido que este precepto, al igual que el art. 16.2 del Reglamento vulneraban la Directiva Europea 2008/115, de 16 de diciembre, que en su artículo 17.2 reconoce el derecho de las familias internadas en espera de expulsión a que se les facilite alojamiento separado que garantice un grado adecuado de intimidad.

La Directiva de retorno establece en su artículo 17.2 que «a las familias internadas en espera de expulsión se les facilitará alojamiento separado que garantice un grado adecuado de intimidad». Por tanto, el alojamiento separado de las familias internadas no se plantea en el ordenamiento europeo como una posibilidad, sino como una exigencia. Esta discrepancia entre la Directiva europea y el reglamento estatal fue apuntada por el Consejo de Estado en su Dictamen 1292/2013 sobre este Real Decreto, al recordar que el contenido de la Directiva es «un mandato incondicionado». El problema radica, en todo caso, en que la inadecuación a la Directiva tiene su origen en la propia Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros (LODYLE) pues, como es sabido, el art. 62 bis i) supedita esta garantía de internamiento conjunto de la unidad familiar a que «el Ministerio Fiscal informe favorablemente esta medida y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar». Es evidente que un derecho supeditado a la existencia de módulos apropiados no tiene el mismo alcance que la Directiva cuando indica, de forma taxativa, «se les facilitará alojamiento separado». Recuérdese que, según lo dispuesto en el art. 4.3 de

la Directiva de Retorno, los estados miembros no tienen posibilidad de disponer normas más restrictivas que las de la Directiva». En este sentido la STJUE de 28 de abril de 2011, Asunto C-61/11 PPU ha recordado que la Directiva de retorno «no permite que esos estados apliquen normas más severas en el ámbito que regula». No obstante, aunque como se acaba de indicar la LODYLE hace depender el internamiento conjunto de la unidad familiar de la existencia de módulos que lo garanticen, esto puede, y debe, ser interpretado en el sentido de que la LODYLE no está exigiendo que todos los CIE tengan módulos familiares adecuados, pero sí que el internamiento de familias sólo pueda tener

**LA FUENTE MÁS RELEVANTE APROBADA ESTE AÑO HA SIDO EL REAL DECRETO 162/2014, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN INTERIOR DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)**

lugar en centros que cuenten con estos módulos familiares que respeten en todo caso la unidad e intimidad de la familia. Esto es lo que no resulta garantizado con la referencia a «en la medida de lo posible» que encontramos en el RD 162/2014 y, por tanto, resultaría ilegal al contravenir también lo establecido en la Ley de extranjería, en la interpretación que resulta adecuada a la Directiva europea. En este mismo sentido se ha pronunciado la Sala Tercera al considerar que se contravenía la Directiva Europea 2008/115, de 16 de diciembre.

Más allá, el Tribunal Supremo ha anulado también el artículo 21 por resultar contrario a la Ley de Extranjería del año 2000, que no permite un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente de expulsión. Respecto al último artículo que se anula, el 55.2 párrafo primero que permitía los registros personales incluso con desnudo integral, los magistrados entienden que su contenido excede de la propia Ley de Extranjería y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en tanto que el precepto ahora anulado establecía dos supuestos diferenciados (las razones de seguridad o la existencia de motivos para creer que el interno escondiera objetos o sustancias prohibidas) cuando esos dos supuestos deberían ser concurrentes.

En otro orden de cosas, también se consideran problemáticos otros preceptos del Reglamento como, el párrafo tercero del art. 7.3 establece que «igualmente se procurará que las instalaciones permitan la separación de los condenados, internados en virtud del artículo 89.6 del Código Penal o que tengan antecedentes penales, de aquellos otros que se encuentren internos por la mera estancia irregular en España». La convivencia forzosa de personas internadas por cuestiones penales y administrativas supone una merma notable en las condiciones de estancia en el CIE y un riesgo real para la vida, integridad y salud de las personas internas. A ello se ha referido la Fiscalía General

del Estado en su Informe de 2013 en el que hace mención a «algún episodio violento entre internos derivado de la obligada convivencia de personas, no sólo de diferentes orígenes, sino de dispar perfil (condenados en causas penales con simples infractores de las normas administrativas» (p. 358). Debe recordarse que la sala segunda del Tribunal Supremo ha establecido en su sentencia 35/2005, de 20 de enero, la aplicación subsidiaria a los CIE de las disposiciones penitenciarias vigentes y, a su vez, la sentencia de la Sala de lo Penal 355/2008, de 3 de junio, ha condenado a la Administración como responsable civil subsidiaria por vulneración de los preceptos de la norma penitenciaria, en cuanto en la celda en que ocurrieron los hechos había un preso preventivo junto a otros condenados. En este sentido, el principio de individualización en la ejecución del tratamiento penitenciario se proyecta en la clasificación de internos y en el alojamiento.

Por otro lado, la Directiva 2008/115/CE establece en su artículo 16 que si el Estado miembro no puede proporcionar alojamiento en un centro de internamiento especializado y tiene que recurrir a un centro penitenciario, los nacionales de terceros países sujetos al internamiento estarán separados de los presos ordinarios. Por tanto, si en los centros penitenciarios deben estar separados de los presos ordinarios, idéntica medida de separación se deberá llevar a cabo cuando se proceda al internamiento en el CIE de presos a los cuales se les sustituya la pena de prisión por la expulsión. Y no como una posibilidad («se procurará»), sino como una exigencia. Por tanto, esta situación de internamiento conjunto de personas internadas para la ejecución de una expulsión penal con personas internadas para la ejecución de una expulsión de carácter administrativo, por otro lado habitual, debería ser una exigencia y no una mera declaración de intenciones en cuanto vulnera la doctrina del Tribunal Supremo y la propia Directiva de retorno, más allá de otros textos internacionales como la Convención de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

Otra disposición del Real Decreto que requiere, cuando menos, una interpretación es el artículo 11.4 referido a la unidad de seguridad. Esta asume la protección, custodia y mantenimiento del orden tanto del interior como del exterior de las instalaciones. Indica esta disposición que «en aquellas zonas o espacios en las que por razones de seguridad así lo aconsejen, se podrá prestar servicio sin armas de fuego». Por tanto, la regla general es que el servicio se preste con armas de fuego y lo excepcional es su ausencia. Resulta llamativa esta previsión cuando la Ley General Penitenciaria establece la excepcionalidad de usar armas de fuego en las prisiones, reservada para casos de graves alteraciones del orden. Por tanto, en centros penitenciarios donde se encuentran personas condenadas por delito el uso de armas de fuego es excepcional y en los CIE, donde se encuentran personas que simplemente han cometido infracciones administrativas, lo excepcional es la prestación del servicio de orden sin armas de fuego.

Problemas de legalidad plantea también el art. 42.8, referido a las visitas de familiares y otras personas. Señala expresamente que «durante las entrevistas, tanto los extranjeros internados como los visitantes deberán ajustarse a la normativa de régimen interior, que será de público conocimiento. Cuando no se observen las referidas normas, la comunicación podrá ser suspendida por los funcionarios encargados de la vigilancia, dando inmediata cuenta a la dirección, a fin de que adopte la resolución que proceda». Sorprende esta posibilidad de que los funcionarios suspendan la comunicación dando cuenta al Director si tomamos como referencia las previsiones legales. Así, el artículo 51.5 de la LO 1/1979, General Penitenciaria, establece que las comunicaciones «podrán ser suspendidas o intervenidas motivadamente por el Director del establecimiento, dando cuenta a la autoridad judicial competente». Incluso el reglamento penitenciario (RD 190/1996) establece en su artículo 44 que los funcionarios encargados del servicio no pueden suspender las comunicaciones, sino que deben proponerlo al Jefe de Servicios para que este sea quien lo ordene; dar cuenta al Director para que, en su caso, ratifique la medida motivadamente y el Director debe dar cuenta al Juzgado de Vigilancia.

Pero, además, la propia LODYLE en relación ya a los internos en CIE señala en el art. 62 bis g) que el derecho a comunicarse «solo podrá restringirse por resolución judicial». Seguramente la Ley se está refiriendo a un supuesto distinto al previsto en el reglamento. El 62 bis de la LODYLE se refiere a «restringir» el derecho a comunicarse, esto es, limitar el ejercicio del derecho. Sin embargo, la disposición reglamentaria que analizamos habla de suspender una comunicación en curso por parte del funcionario, comunicándoselo al Director, quien, como máximo, puede dar por finalizada la comunicación ese día, por infringirse las normas de régimen interno, al amparo del 62 sexies de la LODYLE («imposición de medidas a los internos que no respeten las normas de correcta convivencia o régimen interior»). Cualquier otra medida que suponga una restricción de las comunicaciones durante un tiempo deberá adoptarse por resolución judicial.

## **1.2. Curiosa ampliación del régimen comunitario**

La Orden de 31 de julio de 2014, por la que se establece el coste de las enseñanzas universitarias aprobadas para el curso 2014/2015, cuando se trate de estudiantes extranjeros introduce una ampliación del régimen comunitario. Establece que a los efectos establecidos en el artículo 3.1 e) del Real Decreto 113/2014, de 15 de julio, se consideran de aplicación dentro del régimen comunitario, además de a las personas nacionales de estados miembros de la Unión Europea, a las personas estudiantes extranjeras de Andorra y de Marruecos, así como las que puedan acreditar la aplicación del régimen comunitario.

### 1.3. Los polizones

El artículo 11 de la Ley 24/2014, de 24 de julio, de navegación marítima, se ocupa de la situación de los polizones, incorporando obligaciones para el armador y el consignatario del buque que los hubiera transportado.

Según el párrafo primero «el capitán de cualquier barco que se dirija a puerto español deberá informar a la Administración Marítima con la antelación suficiente de la presencia de polizones a bordo. Igualmente deberá adoptar las medidas oportunas para mantenerlos a bordo en condiciones dignas hasta su llegada a puerto y, en el caso de que ello proceda conforme a la normativa en materia de extranjería e inmigración, entregar a las autoridades competentes».

No obstante, la regulación más relevante la encontramos en el apartado segundo. Establece que «en caso, bien de desembarco de los polizones por ser su situación en el buque inhumana o degradante, o por precisar asistencia médica o humanitaria, bien de repatriación de los mismos por parte de las autoridades competentes, el armador y el consignatario del buque que los hubiera transportado vendrán solidariamente obligados a satisfacer el coste de su manutención, alojamiento, asistencia jurídica y de intérprete, y repatriación por parte de las autoridades competentes. Para garantizar el cumplimiento de esta obligación, la Administración Marítima podrá ordenar la prestación de garantía suficiente so pena de retención del buque en puerto».

Se regulan, por tanto, dos situaciones distintas. Por un lado, el desembarco de los polizones por su situación inhumana o degradante en el barco o por precisar asistencia médica o sanitaria. No se menciona el supuesto de solicitud de asilo en el que también se produce el desembarco. El otro supuesto previsto es el de repatriación de los polizones por parte de las autoridades competentes. Lo importante es que en ambos supuestos se prevé la obligación solidaria del armador y consignatario del buque de satisfacer el coste no solo de manutención, alojamiento y asistencia jurídica, sino de la propia repatriación. A esos efectos, se establece una garantía específica, ya que puede procederse a la retención del buque en puerto.

Finalmente, el tercer apartado se refiere a las responsabilidades penales o administrativas en que pudieran incurrir los capitanes u otros miembros de la dotación cuando existiera connivencia en el embarque de polizones o cuando no se hubieran adoptado las medidas referidas en el apartado primero, a saber, el mantenimiento a bordo en condiciones dignas y la entrega a las autoridades competentes, si así procede, conforme a la normativa en materia de extranjería e inmigración.

De esta manera se está reforzando la responsabilidad del capitán del buque ante la presencia de polizones a bordo.

#### **1.4. Las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas en relación con la movilidad internacional**

La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, a la que nos referíamos en el Anuario del año pasado establece, en la sección 2 del título V, la regulación de las condiciones de entrada y permanencia, por razones de interés económico, para inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores, trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales y para los miembros de sus familias. Un requisito general para la estancia o residencia establecido en el art. 62 de la citada Ley es acreditar haber abonado la correspondiente tasa por tramitación de autorización o visado. El objeto de la Orden ESS/1571/2014 es establecer el importe de las tasas de los procedimientos de estancia y permanencia en España por razones de interés económico a las que se refiere la citada Ley. Son tasas, en cualquier caso, reducidas, que no resultan en ningún caso disuasorias. Así, la correspondiente a la autorización de residencia inicial en estos supuestos de movilidad internacional es de 70,40 euros, mientras que la tasa de renovación asciende a 75,60 euros.

#### **1.5. Designación de vocales del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes**

En la Orden ESS/1954/2014, de 21 de octubre, se desarrolla y convoca nuevamente el proceso selectivo para la designación de vocales del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en representación de asociaciones de inmigrantes y refugiados y de organizaciones sociales de apoyo. Conforme al art. 70.1 de la LODYLE, el Foro para la Integración Social está constituido por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio. Dicho precepto es desarrollado por el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro. Conforme al artículo 9 de dicho Real Decreto, los vocales en representación de asociaciones de inmigrantes y refugiados y organizaciones sociales de apoyo serán designados por la ministra de Empleo y Seguridad Social, a propuesta de la Secretaría General de Inmigración y Emigración entre las candidaturas que las propias asociaciones de inmigrantes y organizaciones sociales de apoyo hubiesen presentado y en función del resultado del proceso de selección de dichas entidades, que se hará mediante el procedimiento de convocatoria única. En esta Orden Ministerial se regula dicho proceso de selección.

## 1.6. La polémica por las «devoluciones en caliente»

El uso del término «devoluciones en caliente» se ha generalizado desde finales de 2013 para denominar el retorno a Marruecos por parte de la policía española de grupos de inmigrantes que intentan entrar en Ceuta y Melilla, sin que se realice un examen individualizado de cada caso. La comparecencia del ministro del Interior en el Congreso de los Diputados el 3 de febrero de 2014 puso de manifiesto que la tesis oficial es que los inmigrantes que no consiguen superar la segunda valla terrestre (hay un sistema de doble vallado) o son interceptados en la línea de vigilancia trazada en la playa por la policía, no deben ser objeto de la devolución prevista en el artículo 58 de la LODYLE, sino sencillamente de una medida de rechazo en la frontera. La consecuencia es la inaplicación de las garantías que la ley prevé para la devolución: la identificación del extranjero en la comisaría de policía, el derecho a asistencia jurídica y la posibilidad solicitar protección internacional.

**EL USO DEL TÉRMINO «DEVOLUCIONES EN CALIENTE» SE HA GENERALIZADO DESDE FINALES DE 2013 PARA DENOMINAR EL RETORNO A MARRUECOS POR PARTE DE LA POLICÍA ESPAÑOLA DE GRUPOS DE INMIGRANTES QUE INTENTAN ENTRAR EN CEUTA Y MELILLA, SIN QUE SE REALICE UN EXAMEN INDIVIDUALIZADO DE CADA CASO**

El «criterio operativo» del Gobierno plantea diferentes problemas de legalidad y constitucionalidad. También diverge de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Gobierno subordina la aplicación de las normas internas a una condición territorial: que se haya consumado la entrada en el país. Una estricta eficacia territorial del ordenamiento jurídico, que encuentra un límite adicional en la distinción entre la frontera geográfica y la frontera en sentido jurídico-político, que estaría retranqueada respecto de la primera. En sentido contrario, el Tribunal de Estrasburgo extiende la eficacia del Convenio Europeo a las actuaciones extra-territoriales realizadas bajo la jurisdicción de los estados. Un precedente que tiene similitud con el control de la frontera de Ceuta y Melilla es la sentencia *Hirsi Jamaa*, de 23 de febrero de 2012. En esta sentencia, el Tribunal Europeo condenó a Italia por infringir la prohibición de realizar expulsiones colectivas, por la entrega a Libia de somalíes y eritreos que viajaban en una embarcación que las fuerzas de seguridad italianas habían interceptado cuando intentaba llegar a Lampedusa. La sentencia destacó que los inmigrantes fueron devueltos a Libia sin ser previamente identificados y sin que se llevara a cabo un examen de la situación de cada individuo.

El Tribunal Europeo consideró responsable a Italia por unos hechos que se produjeron fuera de su territorio, porque la repatriación de los inmigrantes estuvo bajo el control jurídico y de hecho de sus autoridades.

No hay registro de sentencias en las que los tribunales contencioso-administrativos hayan podido revisar esta polémica práctica administrativa, lo que arroja dudas sobre la efectividad de los mecanismos de control judicial disponibles en este tipo de casos. No es fácil identificar las razones que explican la falta de jurisprudencia interna. La ausencia de un precepto en el ordenamiento jurídico español que recoja la prohibición de efectuar expulsiones colectivas, a diferencia de lo que sucede en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 19.1), no es un obstáculo insalvable, porque esta regla puede conectarse con varios derechos de la Constitución. Tampoco la regulación del proceso contencioso-administrativo parece ser un impedimento insuperable, porque está contemplada la impugnación de actuaciones materiales que constituyan vía de hecho y la legitimación de grupos o entidades para la defensa de derechos e intereses colectivos.

### 1.7. Tres apuntes finales

Tres cuestiones más pueden reseñarse en este repaso de la actividad normativa sobre extranjería e inmigración. Para empezar, conviene anotar que en virtud de la Disposición Adicional 19 del Real Decreto Ley 8/2014 las modificaciones a la Ley de Registro Civil introducidas en 2011 y que inciden sobre el estatuto civil, así como la nacionalidad y que en principio entraban en vigor este año, no lo harán hasta el 30 de junio de 2017, en virtud de la Ley 19/2015 de 13 de julio<sup>2</sup>. Por cierto, fuera ya del período de estudio de este Anuario pero resultado de su discusión y tramitación durante 2014 serán varias normas en esta materia, destacadamente dos: la Ley 12/2015, de 24 de junio en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, y la Ley 19/2015 de 13 de julio, cuya Disp. Final 7ª complementa y desarrolla lo previsto en el Código Civil, destacadamente en lo que se refiere a las pruebas de integración y conocimiento de la lengua. Téngase en cuenta que dicha disposición entraría en vigor en el mes de julio de 2015, a diferencia del resto de la reforma del Registro Civil. Estas reformas se analizarán en detalle en el Anuario de 2015.

---

2. El art. 2.10º de la Ley 19/2015 de 13 de julio, modifica la Disposición Adicional 19 del Real Decreto-Ley 8/2014 que a su vez afectaba a la entrada en vigor y aplicación de la Ley 20/2011 de Registro Civil, afectando en concreto al estatuto civil así como a la nacionalidad, cuya entrada en vigor se pospone al 30 de junio de 2017 (modificación de la Disp. Final 10 Ley 20/2011). Sin embargo esa misma Ley 19/2015 establece modificaciones en el registro de los nacimientos en registro civil y las pruebas de integración y conocimiento de la lengua.

## 2. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La actividad del Tribunal Constitucional en materia de extranjería durante el período de análisis (de julio de 2013 a junio de 2014) ha propiciado prácticamente una decena de resoluciones. Entre ellas se distinguen dos sentencias que resuelven sendos conflictos de competencias, mientras que el resto de resoluciones hace referencia a recursos de amparo. En esta ocasión, al contrario de lo que ocurrió en el anterior ejercicio, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de ninguna norma de nuestro ámbito de estudio.

Los *conflictos de competencias* se resolvieron mediante las SSTC 154/2013, de 10 de septiembre y 78/2014, de 28 de mayo. La STC 154/2013 resuelve el conflicto positivo de competencias presentado por la Generalitat de Cataluña contra la resolución de 14 de julio de 2008, de la Dirección General de Inmigración, por la que se convocaban subvenciones públicas para habilitación de plazas de alojamiento. La Generalitat consideraba que la resolución vulneraba sus competencias exclusivas en materia de integración social de los inmigrantes y de asistencia social. El TC, desarrollando su doctrina en materia de subvenciones y ayudas públicas y, en concreto, las precisiones en cuanto a subvenciones relativas a asistencia social, da la razón a la Generalitat y declara inconstitucional la citada resolución.

Muy similar es la STC 78/2014. En este caso el conflicto positivo de competencias había sido interpuesto por la Xunta de Galicia contra la resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convocaba la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. El TC aplica un razonamiento idéntico; dado que se trata de ayudas que se encuadran en materia de asistencia social, ámbito de competencia exclusiva autonómica y el Estado no invoca título competencial suficiente, se excluye la gestión centralizada de las mismas y, por tanto, la resolución es declarada inconstitucional.

En el ámbito de los recursos de amparo resueltos en materia de extranjería, podemos comenzar refiriéndonos a aquellos que han analizado el *derecho a un proceso sin dilaciones indebidas* en materia de recursos contenciosos contra órdenes de expulsión. Nos estamos refiriendo a las SSTC54/2014, de 10 de abril; 58/2014, de 5 de mayo; 89/2014, de 9 de junio y 99/2014, de 23 de junio, respectivamente. Los recursos de amparo se plantean por vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas al haberse señalado fecha de juicio para más de dos años después de la interposición del recurso contra las respectivas órdenes de expulsión. El TC considera que un recurso contra una orden de expulsión por estancia irregular no reviste

una especial complejidad, por lo que no parece razonable que la vista se difiera en un plazo tan prolongado. Más aún cuando la orden de expulsión afecta, en palabras del propio Tribunal, «necesariamente a un ámbito preferente de sus derechos e intereses legítimos y, además, relacionado con la organización de su vida familiar y social, pues del sentido de la misma habría de depender su permanencia o no en España»<sup>3</sup>. Las circunstancias estructurales, específicamente el exceso de trabajo, alegadas por el Juzgado para disculpar un retraso de más de dos años en la celebración de la vista no son consideradas por el TC suficientes para justificar la dilación y, en consecuencia, en ambas sentencias el TC considera vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas del recurrente (art. 24.2 CE).

También resultan relevantes los AATC 151/2013 y 172/2013 de 8 de julio y de 9 de septiembre por los que se inadmiten a trámite los recursos de amparo planteados por la fundación Arrels y dos menores contra sendos *Decretos por los que la Fiscalía fija para los menores una edad distinta de la que se deriva de sus documentos* de identidad. Los recurrentes acudieron directamente al TC contra estos Decretos porque consideraban que los mismos no eran susceptibles de recurso directo ante la jurisdicción ordinaria. El TC inadmite a trámite estos recursos, precisamente por la falta de agotamiento de la vía judicial previa. Considera el Alto Tribunal que, a pesar de que el artículo 35 LOEx no prevea el recurso directo contra este tipo de Decretos, al integrarse la decisión sobre la edad en el conjunto de medidas que se adoptan a raíz de la fijación de la edad que realiza el Fiscal, tales medidas sí son impugnables, bien por la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa bien por la vía civil. En consecuencia, considera el TC que tales Decretos son impugnables indirectamente ante la jurisdicción ordinaria y, por tanto, el acceso a la jurisdicción constitucional requiere ex LOTC el agotamiento de dicha vía jurisdiccional ordinaria.

Con todo, los dos pronunciamientos del TC que entendemos que tienen mayor trascendencia en el período de estudio puesto que analizan cuestiones de fondo, específicamente en relación a la *situación de los progenitores de menores de edad de nacionalidad española* son las SSTC 186/2013, de 4 de noviembre y 46/2014, de 7 de abril. El caso que dio origen a la STC 46/2014 ya fue tratado en el anterior Anuario dado que el TC, mediante el ATC 138/2012, dictado en esta misma causa, suspendió cautelarmente la denegación de la autorización de residencia del recurrente en amparo<sup>4</sup>. En efecto, se trata del recurso planteado por la denegación de la renovación

3. Por todas, STC 54/2014, de 10 de abril, Fundamento Jurídico (FJ) nº. 5.

4. Véase Boza Martínez, Diego, «Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2012-2013)», en Arango, Joaquín, Moya Malapeira, David y Oliver Alonso, Josep (dir.). *Anuario de la Inmigración en España 2013* (ed. 2014), Barcelona: CIDOB, concretamente, pp. 279 y 280.

de la autorización de residencia y trabajo a un ciudadano extranjero con dos hijos menores en España uno de ellos, de hecho, con nacionalidad española. Tal denegación estaba basada en la existencia de antecedentes penales, puesto que el recurrente había sido condenado a cuatro meses de multa y ocho de suspensión del permiso de conducir. A este respecto el Alto Tribunal considera que en el caso concurrían circunstancias excepcionales que debieron ser ponderadas por la Administración en el momento de la denegación. En concreto, en este caso, el TC centra su argumentación en la escasa entidad de la pena impuesta (4 meses de multa y ocho de privación del permiso de conducir). Recuerda el Alto Tribunal que la LOEx permite considerar las circunstancias personales para renovar la autorización de residencia al extranjero que hubiere cometido un delito y se encontrase en situación de remisión condicional de la pena. En consecuencia, si las normas permiten la ponderación de las circunstancias personales en los casos de remisión condicional de la pena, es decir, a aquellos castigados con hasta dos años de privación de libertad, debe entenderse que tal valoración de los elementos personales y familiares del sujeto cabe también en un caso como el analizado, en el que el delito es de menor gravedad y ni siquiera existe la posibilidad de la remisión condicional.

En cambio, no encontró amparo en el Tribunal Constitucional la protagonista de la otra sentencia que consideramos de mayor relevancia en este período, la STC 186/2013, de 4 de noviembre. En este caso el recurso se planteaba en relación con la orden de expulsión dictada por la Subdelegación del Gobierno en Cádiz en aplicación del artículo 57.2 LOEx a una señora de nacionalidad argentina que había sido condenada por un delito contra la salud pública a una pena de prisión superior a un año. La recurrente había alegado su condición de madre de una menor de nacionalidad española como argumento principal para enervar la orden de expulsión, si bien las distintas instancias habían señalado que la infracción tipificada en el art 57.2 LOEx estaba sancionada con expulsión, por lo que no cabía la sanción de multa. El TC analizó el recurso de amparo en relación con la invocación de la vulneración de los artículos 18 CE con respecto al derecho a la vida familiar y 19 CE, puesto que, de ser expulsada la madre de la menor, esta vería coartado su derecho a elegir libremente su residencia al tener que abandonar el territorio español, sin hacer mención al derecho a la tutela judicial efectiva, algo que rechazarían los magistrados en minoría en su voto particular. Con respecto al artículo 19 CE, el TC señala que la expulsión de la madre no supone la vulneración del derecho reconocido en el artículo 19 de su hija, puesto que no entraña ninguna obligación jurídica para la menor de abandonar España, pues la menor ha convivido con sus abuelas en el tiempo que su madre estuvo en prisión. Tampoco acoge el TC la argumentada vulneración del derecho a la intimidad familiar del artículo 18 CE, puesto que, como ya señaló en la sentencia 236/2007, la Constitución «no reconoce un “derecho a la vida familiar” en los mismos términos en que la jurisprudencia del Tribunal Europeo

de Derechos Humanos ha interpretado el art. 8.1 CEDH»<sup>5</sup>. Las dudas que plantean estos razonamientos de la mayoría de la Sala Segunda del TC se plasman en el hecho de que dos de los cinco magistrados firmasen un voto particular muy crítico con el contenido de la sentencia, donde aunque se enfatiza la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, lo más relevante es la demoledora crítica que realiza al razonamiento de la mayoría en los dos otros puntos. Con respecto a la vulneración del artículo 19 CE al calificar de «auténtico despropósito» la afirmación de la sentencia en relación con la posibilidad de que la menor opte por permanecer en España, aun cuando su madre fuera expulsada (la menor tenía tres años cuando fue dictada la orden de expulsión contra su madre y, por consiguiente, su única posibilidad sería seguirla fuera del territorio español, más aún si su padre continúa en prisión). En cuanto a la relación del artículo 18 CE con el derecho a la vida familiar del artículo 8.1 CEDH, el voto particular afirma que «no es posible seguir manteniendo ese camino divergente al que sigue la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en esta materia, sino que es preciso incorporarla en el derecho interno»<sup>6</sup>. Tan convencidos están los magistrados autores del voto particular acerca de la inadecuación de la sentencia que concluyen afirmando que con esta sentencia «se ha puesto una piedra más para una nueva condena contra el Estado español por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, instancia ante la que la actora, indudablemente, recibirá la adecuada satisfacción a sus pretensiones»<sup>7</sup>.

En próximos Anuarios comprobaremos las dotes de predicción de los magistrados que elaboraron el voto particular. No obstante, nos consta que la recurrente en amparo ha acudido ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) por considerar que se han vulnerado los derechos a la vida familiar del artículo 8 CEDH y el derecho a un recurso efectivo del artículo 13 CEDH.

### 3. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (TEDH)

Precisamente, pasando a analizar la jurisprudencia en este período promulgada por el Tribunal de Estrasburgo en relación con los derechos de los extranjeros hay que empezar señalando un cambio de tendencia en el que empiezan a disminuir el tradicionalmente elevado número de casos relacionados con el artículo 8 (derecho a la vida familiar) en favor de los casos relativos al artículo 13 (derecho a un recurso efectivo). Concretamente, de las más de sesenta sentencias del TEDH que hemos identificado como relevantes en materia de extranjería durante el período

5. STC 186/2013, de 4 de noviembre, FJ 6.

6. STC 186/2013, cit., voto particular, fundamento 6.

7. Ibídem.

de estudio, únicamente en dos casos el TEDH ha considerado la existencia de una vulneración al derecho a la vida familiar. Además, ambas sentencias afrontan el derecho a la vida familiar como límite de las decisiones relativas a extranjería de los estados miembros desde una perspectiva diferente.

Así, en la sentencia *Gablishvili v. Rusia*<sup>8</sup>, el Tribunal maneja su tradicional doctrina de considerar el *derecho a la vida familiar* del artículo 8 como límite a las expulsiones de extranjeros<sup>9</sup>. El sr. Gablishvili, de nacionalidad georgiana, residente en Rusia y casado con una ciudadana rusa con quien tenía un hijo en común, había sido condenado a la expulsión del territorio ruso por consumo de morfina. Además, le había sido revocado su permiso de residencia después de haber sido diagnosticado como portador del VIH. Siguiendo su habitual modo de proceder, el Tribunal analiza si tal medida es acorde a la ley, persigue un interés legítimo y si es necesaria en una sociedad democrática. Sin embargo, en este caso el Tribunal no se detiene a analizar los habituales cinco criterios de valoración de la sentencia *Üner*<sup>10</sup> y su aplicación a las circunstancias concurrentes sino que, al considerar que los tribunales rusos no habían realizado un mínimo examen de la proporcionalidad de la medida de expulsión en relación con estos criterios y su impacto en el derecho a la vida familiar del recurrente, concluye que la ejecución de tal expulsión supondría una vulneración del artículo 8 del Convenio<sup>11</sup>.

El otro pronunciamiento del TEDH en el que se considera vulnerado el derecho a la vida familiar al que nos vamos a referir es la sentencia *Polidario*

**RESPECTO AL TRIBUNAL DE  
ESTRASBURGO, DISMINUYE EL  
TRADICIONALMENTE ELEVADO  
NÚMERO DE CASOS  
RELACIONADOS CON EL  
ARTÍCULO 8 (DERECHO A LA  
VIDA FAMILIAR) EN FAVOR DE  
LOS CASOS RELATIVOS AL  
ARTÍCULO 13 (DERECHO A UN  
RECURSO EFECTIVO)**

8. STEDH de 26 de junio de 2014, en el caso *Gablishvili v. Rusia*.

9. Más sobre este punto puede verse en el ya citado: Boza Martínez, Diego. «Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2012-2013)», pp. 286 y ss.

10. Vid. STEDH en el caso *Üner v. Holanda*, de 18 de octubre de 2006.

11. La aplicación de los criterios de la sentencia *Üner* ha dado lugar, en este período, a una mayoría de sentencias en las que no se considera vulnerado el derecho a la vida familiar en el caso en el que se produzca la expulsión. Vid., por ejemplo, SSTEDH de 30 de julio de 2013, en el caso *Berisha contra Suiza*; de 26 de noviembre de 2013, en el caso *Vasquez contra Suiza*; de 27 de febrero de 2014, en el caso *S. J. contra Bélgica*; de 25 de marzo de 2014, en el caso *Palanci contra Suiza*; de 17 de abril de 2014, en el caso *Paposhvili contra Bélgica*; de 24 de junio de 2014, en el caso *Ukaj contra Suiza* o de 26 de junio de 2014, en el caso *M. E. contra Suecia*.

v. *Suiza*<sup>12</sup>, donde considera que el derecho a la vida familiar conlleva, además de la restricción de incidir en ese derecho si no es por una causa justificada y, proporcionalmente, unas obligaciones positivas para los estados consistentes en facilitar el ejercicio efectivo de este derecho, de modo que se produce una violación del mismo cuando la Confederación Helvética niega a la Sra. Polidario las autorizaciones necesarias para entrar en Suiza a visitar a su hijo menor de edad, que había sido trasladado por su padre a ese país.

Como indicábamos, el menor peso que el derecho a la vida familiar en relación con la cuestión de la extranjería ha mantenido durante el período de estudio se compensaba con la inusitada relevancia que adquiere, año tras año, el artículo 13, en cuanto *derecho a un recurso efectivo*. De hecho, la sentencia más relevante para nosotros del TEDH en este período ha sido la sentencia *A.C. y otros contra España* que condena al Estado español por vulnerar el artículo 13 en relación con los artículos 2 y 3 del Convenio.

La cuestión surge por la denegación de la Audiencia Nacional de la solicitud de suspensión cautelar de las expulsiones dictadas contra los recurrentes –30 ciudadanos saharauis– en el marco de sus respectivos procedimientos de solicitud de protección internacional. Los riesgos que los recurrentes alegan para su vida en caso de ser expulsados a Marruecos, derivados de unos incidentes previos con las autoridades marroquíes en el campamento de Gdem Izik, implican en el caso a los derechos derivados del art. 2 y del art. 3 del Convenio. En consecuencia, el TEDH exige a España una especial precaución en la resolución de los recursos judiciales para garantizar la no afectación de tales derechos. A este respecto, entiende el Tribunal que al carecer el recurso contencioso administrativo contra las denegaciones de las solicitudes de protección internacional de efecto suspensivo automático, no se cumplen las condiciones del artículo 13 en la garantía de los derechos derivados de los artículos 2 y 3 del Convenio, incumplimiento que comporta la condena de España. De hecho, España no ha sido la única condenada por vulnerar el artículo 13 del Convenio. Como en el caso de España, la falta de efecto suspensivo automático de determinados recursos ha propiciado la condena de Chipre<sup>13</sup>, la República Checa<sup>14</sup> o Bélgica<sup>15</sup>. En otros casos, como el de Azerbaiyán<sup>16</sup> o Grecia<sup>17</sup>, el motivo de la condena ha sido el insuficiente análisis de las vulneraciones del Convenio alegadas. No

---

12. STEDH de 30 de julio de 2013, en el caso *Polidario contra Suiza*.

13. STEDH de 23 de julio de 2013, en el caso *M. A. v. Chipre*.

14. STEDH de 17 de octubre de 2013, en el caso *Budrevich v. República Checa*.

15. STEDH de 27 de febrero de 2014, en el caso *S.J. v. Bélgica*.

16. STEDH de 14 de noviembre de 2013, en el caso *Chankayev v. Azerbaiyán*.

17. STEDH de 19 de diciembre de 2013, en el caso *B. M. v. Grecia*.

obstante el récord en este período lo ostenta Turquía, que ha recibido hasta tres condenas por vulneración del artículo 13<sup>18</sup>.

Finalmente, y como es habitual, uno de los artículos más invocados en cuestiones de extranjería ha sido el artículo 3 del Convenio. La *prohibición de tratos inhumanos y degradantes* que recoge ese precepto se ha convertido, por una parte, en límite para la aplicación de las expulsiones y, por otra, en parámetro de control de las condiciones de detención, especialmente precarias cuando nos referimos a los extranjeros que están pendientes de una expulsión. Con respecto a esta segunda interpretación, conviene subrayar el énfasis puesto por el Tribunal en las condiciones particularmente deplorables que sufren los extranjeros pendientes de su expulsión en Grecia, un Estado condenado hasta en siete ocasiones durante el período analizado en este estudio<sup>19</sup>. En cuanto a la virtualidad del artículo 3 como límite a las expulsiones, recordamos que se trata de un límite general que no depende de la conducta del recurrente en el Estado miembro, sino de sus circunstancias en el Estado de destino; por lo que este límite resulta aplicable tanto a las expulsiones como a las extradiciones. Además, no basta con circunstancias genéricas, sino que es necesario que el recurrente acredite la posible afectación personal<sup>20</sup>. En consecuencia, el Tribunal realiza, caso por caso, un detenido análisis de las circunstancias concretas del solicitante y del país al que va a ser expulsado para considerar si hay riesgo de que de la deportación se deriven tales tratos inhumanos o degradantes. A este respecto, sí podemos apuntar algunas tendencias.

En concreto, llama la atención la cada vez mayor referencia que el Tribunal realiza a la posibilidad de «reubicación interna». Este criterio supone que si el sujeto puede residir sin peligro en una concreta región del Estado de destino, la expulsión hacia esa concreta zona no supone vulneración del artículo 3. Así, se considera que no hay vulneración en el caso de expulsión hacia Somalia

**18.** SSTEDH de 3 de diciembre de 2013, en el caso *Ghorbanov y otros v. Turquía*, de 15 de abril de 2014, en el caso *Asalya v. Turquía* y de 24 de junio de 2014, en el caso *Yarashonen v. Turquía*. Ciertamente, las normas turcas en materia de extranjería no se adecúan de forma suficiente a los estándares del Convenio, ya que no existe un procedimiento que garantice las garantías necesarias para el control de la expulsión. Es por ello que, en los casos referidos, Turquía ha sido condenada también por vulnerar el artículo 5.1, por ausencia de procedimiento legal, el artículo 5.2, por no comunicar las razones de la detención y del artículo 5.4 por la falta de control judicial de las condiciones de detención para la deportación.

**19.** SSTEDH de 1 de agosto de 2013, en el caso *Horshill contra Grecia*, en relación con la Comisaría de Paramythia y de Filiates; de 12 de diciembre de 2013, en el caso *Khuroshvili contra Grecia*, en relación con el centro de Aspropyrgos; de 19 de diciembre de 2013, en el caso *B. M. contra Grecia*, sobre los centros de Alejandrópolis y Venna; de 19 de diciembre de 2013, en el caso *C. D. y otros contra Grecia*, también sobre el Centro de Venna; de 17 de abril de 2014, en el caso *Lici contra Grecia*, de 24 de abril de 2014, en el caso *Herman y Serazadishvili contra Grecia* y de 26 de junio de 2014, en el caso *De los Santos y De la Cruz contra Grecia*, en relación con la Comisaría de Salónica.

**20.** STEDH de 19 de diciembre de 2013, en el caso *T. K. H. contra Suecia*.

si no se realiza hacia Somalilandia<sup>21</sup>. Tampoco habría vulneración en el caso de expulsar hacia Irak a sujetos de minorías religiosas, dado que estas personas pueden residir en el Kurdistán, donde tales minorías no están perseguidas<sup>22</sup>.

También resulta especialmente relevante la aplicación del artículo 3 que se hace en la sentencia *S. J. contra Bélgica*<sup>23</sup>. En este caso el Tribunal, tal y como denuncia la Juez Power Forde en su opinión disidente, se separa de la doctrina sentada por el Tribunal en la sentencia *N. contra Reino Unido*<sup>24</sup> con respecto a la expulsión de personas seropositivas. El Tribunal no ha considerado que la imposibilidad de acceder al tratamiento para su enfermedad en el país de origen (Nigeria) suponga un riesgo suficientemente grave para entender que su expulsión vulnera el artículo 3 del Convenio. En el análisis del Tribunal, los compromisos internacionales del Estado de destino suponen un elemento relevante para el análisis del riesgo que sufre el recurrente en caso de deportación<sup>25</sup>. No obstante, se trata de un criterio que cede ante la realidad de los hechos y que lleva, incluso, a entender la posibilidad de la existencia de un riesgo cuando el Estado de destino es un Estado parte del Convenio<sup>26</sup>.

Igualmente, a lo largo de 2014 el Tribunal también ha examinado dos cuestiones en materia de *discriminación por razón de origen nacional*. En la primera de ellas, sentencia *Biao contra Dinamarca*<sup>27</sup>, se analizaban las restricciones impuestas para reagrupar a los cónyuges extranjeros de los daneses que hubieran accedido a la nacionalidad danesa recientemente. El TEDH consideró que no existía discriminación en el derecho a la vida familiar, es decir, no se vulneraba el artículo 14 combinado con el artículo 8 puesto que resultaba proporcionado exigir unos vínculos durade-

21. STEDH de 5 de septiembre de 2013, en el caso *K. A. B. contra Suecia*.

22. SSTEDH de 27 de marzo de 2014, en el caso *W. H. contra Suecia* y de 3 de abril de 2014, en el caso *A. A. M. contra Suecia*. En parecidos términos, la STEDH de 19 de diciembre de 2013, en el caso *B. K. A. contra Suecia* refiere la posibilidad de que un suní que trabajó como soldado y participó en una matanza, en la región de Anbar no corre riesgo y, en consecuencia, su deportación a Irak no supone violación del artículo 3.

23. STEDH de 27 de febrero de 2014, cit., párrafos 109 al 127.

24. STEDH de 27 de mayo de 2008, en el caso *N. contra Reino Unido*.

25. Es por ello que se rechaza que el recurrente corra riesgo de sufrir un trato contrario al artículo 3 en el caso de ser enviado, por ejemplo, a Georgia, Estado parte del Convenio. Vid. STEDH *Paposhvili contra Bélgica*, cit.

26. El caso más habitual es el de Rusia en relación con los chechenos. En esta ocasión, tal conclusión se ha hecho presente en el caso *I contra Suecia*, STEDH de 5 de septiembre de 2013. Es interesante a este respecto hacer referencia también al caso de Uzbekistán, Estado con respecto al cual el TEDH considera insuficientes las garantías ofrecidas para el respeto de los Derechos Humanos e, incluso, los instrumentos internacionales firmados al respecto que quedan invalidados por la realidad conocida con respecto a este país. Vid. SSTEDH de 7 de noviembre de 2013, en el caso *Ermakov contra Rusia*; de 14 de noviembre de 2013, en el caso *Kasymakhunov contra Rusia*; de 17 de abril de 2014, en el caso *Ismailov contra Rusia*; de 7 de mayo de 2014, en el caso *Nizamov y otros contra Rusia*; de 28 de mayo de 2014, en el caso *Akram Karimov contra Rusia* y de 26 de junio de 2014, en el caso *Egamberdiyev contra Rusia*.

27. STEDH de 25 de marzo de 2014, en el caso *Biao contra Dinamarca*.

ros con Dinamarca del cónyuge danés para poder garantizar la integración del cónyuge reagrupado. Por el contrario, en el caso *Dhahbi v. Italia*<sup>28</sup> el TEDH sí consideró que existía vulneración del artículo 14 combinado con el artículo 8 al entender que las restricciones impuestas por Italia al acceso a una ayuda familiar para los ciudadanos no nacionales de la Unión Europea, aun cuando estuvieran fundamentadas en razones presupuestarias, suponían una discriminación desproporcionada que afectaba al derecho a la vida familiar.

También queremos referirnos en este análisis de la jurisprudencia del TEDH en cuestiones de extranjería al peculiar supuesto de la sentencia *Paulet v. el Reino Unido*<sup>29</sup>. El Sr. Paulet había trabajado durante varios años en Gran Bretaña utilizando un pasaporte comunitario falso y, de hecho, había sido condenado penalmente por ello. La condena determinó la confiscación de sus ganancias y, precisamente, es esa confiscación la que recurre ante el TEDH por considerar que vulneraba el *derecho a la propiedad* del artículo 1 del Protocolo 1º al Convenio al derivar de su trabajo y no directamente de un hecho ilícito. El Tribunal acoge las pretensiones del recurrente al entender que la jurisdicción británica no analizó convenientemente la proporcionalidad de la medida.

Por último, hemos de mencionar que, una vez más, el TEDH ha vuelto a plantearse cuestiones relacionadas con la *aplicación del sistema Dublín de asilo*. Concretamente, han sido dos casos de solicitantes de asilo en Austria que eran retornados a Grecia por ser este el Estado por el que entraron en territorio UE<sup>30</sup>. Siguiendo el ejemplo del caso *MSS*<sup>31</sup>, los recurrentes planteaban que el retorno a Grecia suponía una vulneración del artículo 3 del Convenio, dadas las condiciones allí existentes para los solicitantes de asilo. El TEDH ha matizado su doctrina *MSS*, centrando la atención en el hecho de que Austria, al contrario de lo que hizo Bélgica, analizó las alegaciones de los recurrentes sobre su situación en Grecia y en la ausencia de una comunicación formal de ACNUR solicitando el no envío a Grecia de los solicitantes. En definitiva, ambas sentencias se saldaron con la no condena a Austria porque, el Tribunal, en una muy discutible conclusión, consideraba que aunque las autoridades austriacas hubieran debido ser conscientes de las graves deficiencias en el procedimiento de asilo griego y en las condiciones de vida y detención de los solicitantes de asilo, no queda acreditado que hubieran debido saber que tales circunstancias llegaban al umbral de la vulneración del artículo 3 del Convenio.

28. STEDH de 8 de abril de 2014, en el caso *Dhahbi contra Italia*.

29. STEDH de 13 de mayo de 2014, en el caso *Paulet contra el Reino Unido*.

30. SSTEDH de 5 de diciembre de 2013, en el caso *Sharifi contra Austria* y de 7 de mayo de 2014, en el caso *Safaii contra Austria*.

31. STEDH de 21 de enero de 2011, en el caso *M S S contra Bélgica*.

## 4. LA ACTIVIDAD DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA EN EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN DE EXTRANJERÍA

La jurisprudencia dictada por los Tribunales ordinarios en su actividad de control de la Administración constituye un termómetro de la evolución, aunque no inmediato sino a corto o medio plazo, de la práctica administrativa de extranjería. En 2014, las sentencias de nuestros tribunales apuntan en algunas direcciones novedosas, como la clarificación de qué medios económicos pueden exigirse a quienes opten a la residencia no lucrativa, la posible divergencia en la interpretación del concepto de familiar a cargo a efectos de reagrupación familiar dependiendo de la nacionalidad del reagrupante o el cambio en la posición de los TSJ respecto a la obligación de tomar en consideración el derecho a la vida familiar también en las expulsiones de quienes han sido condenados por delitos graves. Pero también cabe apreciar la continuidad de problemas que ya aparecían en ediciones anteriores del Anuario, como la diversidad de los criterios que utilizan los TSJ para justificar la imposición de la expulsión en lugar de la multa, la expulsión de progenitores de menores que no tienen la nacionalidad española o la denegación de forma expeditiva de las solicitudes de asilo. Encontramos, por último, algunos casos de especial significación, relacionados con la expulsión, denegación o revocación del asilo por razones de seguridad nacional.

### 4.1. Permiso de residencia

En materia de permisos de residencia cabe destacar la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 7 abril 2014 (recurso de casación 3563/2013), que aclara el sentido del artículo 46 del RD 557/2011 respecto a los requisitos económicos para obtener un visado de residencia sin finalidad laboral. Entre esos requisitos se encuentra que el solicitante cuente con medios económicos suficientes para atender sus gastos «durante el período de tiempo por el que se desee residir en España». El TS señala que el plazo al que alude el precepto debe entenderse limitado a la duración de la autorización inicial de residencia, que como máximo es de un año. La sentencia excluye una interpretación del precepto que desborde el estricto marco anual en él establecido y exija medios económicos suficientes para residir en España durante períodos superiores.

Y por lo que se refiere a otro aspecto problemático en materia de reagrupación familiar pueden destacarse varias sentencias del TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) que reproducen la jurisprudencia comunitaria sobre el concepto de «familiar a cargo» en relación con el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea. El Tribunal Supremo señala que, según la jurisprudencia comunitaria, la expresión «a cargo» hace referencia a «una situación de hecho que se caracteriza

porque el titular del derecho de residencia garantiza los recursos necesarios para la subsistencia del miembro de la familia». EITS advierte de que puede haber diferencias en el concepto de familiar «a cargo» según se aplique el régimen general de extranjería (RD 2393/2004) o la normativa sobre ciudadanos de la Unión Europea (RD 240/2007). Mientras en el primer caso, la situación de dependencia se determina de forma automática mediante la aplicación de las tablas que se aprueben mediante orden ministerial (basadas en la cantidad de fondos que el reagrupante transfiere a su familiar), en el segundo caso se requiere una valoración casuística y circunstanciada (SSTS de 3 abril 2014, recurso de casación 136/2013; 30 abril 2014, recurso de casación 1496/2013 y 23 de septiembre 2014, recurso de casación 278/2013).

## 4.2. Expulsión

En materia de expulsión de extranjeros una de las cuestiones más discutidas es el deber de motivación de la sanción de expulsión frente a la multa, donde numerosas sentencias de los TSJ recuerdan que la falta de motivación respecto a las causas que justifican la imposición de la sanción de expulsión en los supuestos de estancia irregular constituye una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (se cita reiteradamente la STC 140/2009, de 15 de junio). No obstante, más allá de la exigencia mínima y formal de que la resolución esté motivada, parece que existen diferentes posiciones en los TSJ acerca de cuándo la expulsión resulta proporcionada. En algunos casos se pone el acento en la ausencia de documentación que acredite la entrada regular, como hace la STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) nº. 295/2014, de 27 mayo. Otras veces se subraya que el actor no acredita ningún tipo de arraigo y carece además de cualquier medio de vida conocido, como sucede en la STSJ de C. Valenciana (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª) nº. 474/2014 de 23 mayo. Además, los criterios aplicados pueden resultar cambiantes, como refleja la STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª) nº. 111/2014 de 28 abril. En esta sentencia se sostiene que el incumplimiento de una obligación de salida derivado de la denegación de una solicitud de autorización de residencia no se considera circunstancia negativa.

La protección de los derechos de hijos menores es en algunos casos decisiva para considerar que la expulsión es desproporcionada, como ha destacado la jurisprudencia constitucional y europea. En particular, cuando el menor tiene nacionalidad española. Así, por ejemplo, en la STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) nº. 336/2014, de 16 junio, para anular la expulsión se toma en consideración que el extranjero convive con un hijo menor de nacionalidad española, a pesar de que el extranjero había cometido un delito. Cabe mencionar que la resolución de expulsión se fundamentó en la estancia irregular, pues aún no había condena penal.

Más compleja es la posición de los órganos judiciales respecto de la expulsión de progenitores de menores que no tienen la nacionalidad española, tal y como ya se ha visto al revisar la jurisprudencia constitucional. En la STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) nº. 314/2014 de 4 junio, los datos determinantes para excluir la expulsión es la existencia de una estancia superior a seis años, la realización de determinados cursos y la relación con una hija menor de edad que reside en España (aunque no tiene nacionalidad española). Sin embargo, en la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) nº. 60/2014, de 22 enero, se considera proporcional

**EN MATERIA DE ASILO, EN 2014 DESTACAN VARIAS RESOLUCIONES RELACIONADAS CON LA IMPOSIBILIDAD DE DENEGAR DE FORMA EXPEDITIVA LA SOLICITUD DE ASILO CUANDO HAY UN INFORME FAVORABLE DEL ACNUR, ENTRE OTROS**

da la expulsión de la madre de una menor nacida en España. La sentencia valora, en particular, que «se ignora cuándo y por dónde entró la recurrente en territorio nacional, y si lo hizo por un puesto habilitado al efecto». La sentencia tiene un voto particular en el que se defiende que la falta de justificación de la nacionalidad española de la hija no debe llevar a excluir tajantemente que la madre tenga «especiales intereses familiares» en España. El voto particular también critica que la sentencia diga que la madre no ha acreditado que conviva con la hija y cuide de ella. La magistrada discrepante afirma que «si se tiene que

probar que los padres conviven y cumplen sus deberes para con sus hijos, es que partimos de la presunción de que no lo hacen». Y afirma: «Mi punto de partida es el contrario, y lo baso en que la experiencia ordinaria evidencia que, con carácter general y salvo supuestos patológicos o excepcionales, los padres tienen consigo y cuidan a sus hijos».

De la misma manera, los TSJ han atendido la llamada de atención de la STC 186/2013, de 4 de noviembre, respecto de la obligación de tener presente el derecho a la vida familiar al ejercer su potestad de interpretar y aplicar el art. 57.2 de la LO 4/2000. Este precepto prevé la expulsión de extranjeros que han sido condenados por delitos graves, entendiendo como tales aquellas conductas dolosas sancionadas con pena privativa de libertad superior a un año. Los TSJ han dejado de considerar que la expulsión es la consecuencia automática ante el supuesto de hecho previsto en el citado artículo 57.2 y que, en consecuencia, no debían de tomarse en consideración los vínculos familiares de los extranjeros que son expulsados por haber sido condenados penalmente. En su lugar, se admite que la expulsión debe basarse en una ponderación en cada caso de la gravedad del delito y del sacrificio en la vida familiar.

La referida sentencia del Tribunal Constitucional ha contribuido a descartar la interpretación sostenida por algunos órganos judiciales de que la regla que exigía ponderar las circunstancias personales antes de expulsar a residentes de larga duración contenida en la letra b del artículo 57.5 de la Ley Orgánica 4/2000 no era aplicable a las expulsiones basadas en la comisión de un delito. En este sentido, puede destacarse el cambio de criterio que expresamente se produce en la STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª), nº. 161/2014, de 5 de marzo. También puede citarse, por cuanto es de los pocos ejemplos en los que se concluye que la expulsión es desproporcionada, la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) nº. 168/2014, de 21 febrero. El TSJ tiene en cuenta que el delito se produjo hace más de diez años y que el recurrente «ha reconducido su vida en términos socialmente aceptables».

La obligación de ponderar las circunstancias familiares se extiende a los casos de extranjeros con residencia temporal o en situación irregular a los que se les aplique el artículo 57.2 de la LO 4/2000. En estos casos, la mayoría de las sentencias continúan desestimando el recurso por considerar que la expulsión resulta proporcionada, debido a la gravedad del delito y a la ausencia de un sacrificio especialmente intenso en la vida familiar del recurrente. Puede citarse como muestra la STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso Administrativo) nº. 327/2014, de 21 mayo 2014.

Por último, la jurisprudencia continúa insistiendo en la necesidad de contar con una adecuada motivación respaldada por pruebas en los casos de expulsiones por actividades contrarias a la seguridad del Estado. Así, por ejemplo, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 30 junio 2014 (recurso de casación 4554/2012) confirma la sentencia de la Audiencia Nacional en la que se declaró la nulidad de la expulsión de una persona que supuestamente tenía contactos con células extremistas, porque estima que la resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad se apoya en meras especulaciones e informes, no adecuadamente respaldados.

### **4.3. Derecho de asilo**

En materia de asilo, este 2014 destacan varias resoluciones relacionadas con la imposibilidad de denegar de forma expeditiva la solicitud de asilo cuando hay informe favorable del ACNUR, el derecho a la prueba en el proceso contencioso-administrativo, la no preceptividad de la asistencia de abogado en la entrevista con el instructor del procedimiento, la excepcionalidad de las circunstancias que por motivos humanitarios impiden devolver a otro país a personas gravemente enfermas y la denegación y/o revocación del asilo por razones de seguridad nacional.

Empezando por el primer grupo de casos, se aprecia la consolidación de la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que parte de las sentencias de 27 de marzo de 2013 (recursos de casación nº. 2429/2012 y 2529/2012). Recordemos que en estas sentencias el TS limitó los supuestos en los que puede denegarse el asilo por la vía acelerada del artículo 21.2 de la Ley 12/2009. El citado artículo establece un cauce acelerado para denegar las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas. Este procedimiento se aplica a las solicitudes de asilo presentadas en puestos fronterizos o en un centro de internamiento de extranjeros. El Tribunal Supremo consideró, en las sentencias antes citadas, que esta causa de denegación reviste la misma funcionalidad u operatividad práctica que la antigua causa de inadmisión que aparecía prevista en el artículo 5.6.d) de la Ley 5/1984. También destacó que en la denegación expeditiva del artículo 21.2 de la Ley 12/2009 se excluye la intervención de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, de forma análoga a lo que sucede en la inadmisión, «determinando al fin y a la postre que la solicitud sea rechazada sin haber llegado a ser analizada a fondo». Estas semejanzas llevaron al Tribunal Supremo a extender su jurisprudencia sobre la antigua causa de inadmisión al nuevo cauce de denegación. En consecuencia, se estableció que no podía aplicarse el cauce del artículo 21.2.b) de la Ley 12/2009 cuando la solicitud de protección contara con el informe favorable a la admisión de ACNUR, porque en este caso la inverosimilitud del relato no podía calificarse como clara o patente, siendo necesario un examen sobre el fondo del asunto. Durante el año 2004, esta doctrina jurisprudencial ha sido reiterada en numerosas sentencias del Tribunal Supremo, la mayoría en supuestos de hecho similares a los que se resolvieron en la primera sentencia: saharauis que refieren haber sido perseguidos por las autoridades marroquíes, como en la STS 23 julio 2014, recurso de casación 2981/2013. Un supuesto de hecho que conecta esta jurisprudencia con la STEDH A.C. y otros contra España de 22 abril 2014. También se ha aplicado en otras circunstancias distintas (por ejemplo, la STS 28 febrero 2014, recurso de casación 378/2013, en un caso de ciudadanos colombianos amenazados por las FARC). Esta doctrina también ha sido recogida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en diferentes sentencias. Puede verse como ejemplo las SSAN 28 abril 2014 (recurso 81/2012) y 18 junio 2014 (recurso 63/2012), en las que se analizan casos de mujeres nigerianas que alegaban persecución por motivos de género en relación con el fenómeno de la trata de seres humanos. En la segunda sentencia, además del informe de ACNUR, había una medida cautelar del TEDH. En ambas sentencias, la AN concluye que el relato de las solicitantes de asilo no era inverosímil y en consecuencia debía examinarse el fondo del caso.

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 12 febrero 2014 (recurso de casación 864/2013) anula la sentencia de la Audiencia Nacional por considerar que debió admitirse la prueba testifical solicitada por el recurrente y retrotrae las actuaciones a la fase probatoria. El TS estima que el testimonio de un compañero del solicitante de asilo podía ser pertinente para

acreditar los hechos controvertidos (la persecución por motivos de orientación sexual de un nacional de Camerún). El TS indica a la Sala de instancia que habrá de tomar en consideración la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2013 (asunto C-199/12), en la que se analiza la situación de nacionales de estados en los que se criminaliza la homosexualidad.

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 25 julio 2014 (recurso de casación 140/2013) descarta que la falta de asistencia de letrado en la entrevista celebrada con el instructor viciara el expediente y por tanto pudiera determinar la nulidad de la resolución denegatoria de asilo. El TS interpreta que el artículo 16.2 de la Ley 12/2009 únicamente atribuye carácter obligatorio a la asistencia jurídica en el momento inicial del expediente, hasta que se culmina la fase de admisión a trámite. Una vez admitida a trámite la solicitud, la tramitación posterior no requiere de la asistencia preceptiva del asesor jurídico del solicitante. La sentencia indica que el solicitante tiene derecho a comparecer a la entrevista acompañado de abogado, pero que no hay una obligación de la Administración de citar al abogado que asiste al solicitante, sino que deben ser el solicitante y el abogado quienes mantengan un contacto que permita el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica. Para desestimar el recurso, la sentencia valora que se informó debidamente al solicitante de la posibilidad de comparecer a la entrevista acompañado de abogado y que este, sin embargo, compareció solo, sin formular reparo alguno sobre la ausencia del abogado ni advertir sobre la imposibilidad de contactar con él.

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 3 febrero 2014 (recurso de casación 2857/2013) analiza si constituiría un trato inhumano la devolución de la recurrente, seropositiva, a un país (Nigeria) donde los tratamientos médicos solo están disponibles para un 15% de los afectados. El TS destaca el carácter excepcional de las circunstancias en las que el TEDH ha estimado que constituiría un trato inhumano el retorno de una persona enferma a un país donde no tendría acceso a asistencia sanitaria. Se señala la necesidad de leer la sentencia *D. contra el Reino Unido* (2 de febrero de 1997) junto a otras sentencias posteriores (*N contra el Reino Unido*, de 27 mayo 2008, y *X contra Bélgica*, de 20 diciembre 2011). El TS desestima el recurso porque la recurrente no ha acreditado «un estado de salud crítico a resultas del cual su retorno al país de origen pudiera suponer un “trato inhumano”».

Por su parte, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 30 mayo 2014 (recurso de casación 3511/2013) considera procedente la revocación del estatuto de refugiado de un pakistaní que había anunciado su intención de realizar una película sobre lo que él calificaba como la

auténtica vida del profeta Mahoma. La revocación se fundamenta en que el recurrente constituye un peligro para la seguridad nacional (apartado c del artículo 44.1 de la Ley 12/2009). En la resolución se destaca el riesgo de ataque a intereses españoles en el exterior que podría suponer la difusión del vídeo anunciado. Se señala como término de comparación las protestas violentas en distintos países como consecuencia de anteriores declaraciones satíricas contra el islam o de la quema del Corán. Conviene aclarar que la película finalmente no se difundió y que la jurisdicción penal no ha considerado que se hubiera producido un delito de provocación al odio o a la violencia por motivos religiosos. La revocación no trae causa, por tanto, de una conducta criminal del refugiado, sino de la posible reacción que sus manifestaciones puedan tener en radicales de terceros estados.

El Tribunal Supremo descarta, entre otros argumentos, que se haya aplicado la legislación sobre asilo en un sentido contrario a la libertad de expresión o a la Convención de Ginebra. En relación con la primera de las cuestiones, la sentencia señala que se trataría de una limitación necesaria, justificada por la protección de los sentimientos religiosos. Las dudas sobre la compatibilidad con la Convención de Ginebra aparecen apoyadas en las reservas u objeciones manifestadas por ACNUR frente a la legislación europea y española, por considerar que ambas desbordan los supuestos de exclusión contemplados en el artículo 1F de la Convención de Ginebra. EITS afirma que el supuesto de revocación del estatuto de refugiado cuando concurra un peligro real y suficientemente grave para la seguridad nacional –previsto en el artículo 44 de la Ley 12/2009 y el artículo 14.4 de la Directiva 2004/83 del Consejo, de 29 abril 2004– puede integrarse dentro de los supuestos de denegación de la Convención de Ginebra. La sentencia tiene un interesante voto particular en el que se defiende la necesidad de que el TS hubiera elevado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea dos cuestiones prejudiciales para clarificar las dudas que suscita la aplicación de la normativa de la Unión Europea en materia de revocación del derecho de asilo.

Finalmente, la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 17 julio 2014 (recurso 405/2013) declara la nulidad de la resolución del Ministerio del Interior que denegó el derecho de asilo a un ciudadano kazajo por suponer un riesgo para la seguridad nacional (letra a del artículo 9 de la Ley 12/2009). El motivo por el que se estima el recurso es que el acto administrativo no se expresan suficientemente las razones que fundamentan la denegación. La resolución se apoyaba en un informe del CNI, que según la Audiencia Nacional contiene información no fiable y que no se pone en conexión suficientemente con las actividades individuales del solicitante de asilo. La sentencia anula la resolución administrativa y retrotrae las actuaciones para que la Administración valore si concurren las condiciones para otorgar el estatuto de refugiado. No se reconoce directamente el derecho del recurrente porque se considera que en la resolución administrativa no se evaluó la existencia de temor fundado de persecución. Sobre el alcance del fallo se discrepa en el voto particular.

#### **4.4. Menores no acompañados**

La STS (Sala de lo Civil, Pleno) de 24 septiembre 2014 (recurso de casación 280/2013) afirma que el inmigrante de cuyo pasaporte se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de su edad. La sentencia sostiene que no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte legalmente expedido por el país de origen, cuya validez no ha sido cuestionada ni ha sido invalidado por ningún organismo competente.





# LA POLÍTICA DE ASILO EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO: CAMBIOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO NORMATIVO

**Sílvia Morgades Gil**

Profesora Lectora de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra  
silvia.morgades@upf.edu

1. Introducción
2. La realidad del asilo en España: balance de cinco años de aplicación de la Ley 12/2009
  - 2.1. Evolución del número de demandas y resultados de protección internacional durante los años de vigencia de la Ley 12/2009
  - 2.2. Algunos elementos de cambio destacables
3. Marco jurídico de la política de asilo en España: el impacto de la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo
  - 3.1. Modificación de la Ley de asilo 12/2009 mediante la Ley 2/2014 de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado
  - 3.2. El programa de reasentamiento en España de 2013
  - 3.3. Perspectivas de desarrollo de la Ley de asilo: Informe del Consejo general del Poder Judicial al Proyecto de Reglamento de la Ley de asilo
4. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

Asilo, migraciones forzosas, Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), protección internacional, inadmisión a trámite, víctimas de trata, extensión familiar, Dublín III, reasentamiento

### **KEY WORDS**

Asylum, forced migration, Common European Asylum System (CEAS), international protection, applications not admitted, victims of human trafficking; family extension, Dublin III, resettlement

### **RESUMEN**

Después de cinco años de aplicación de la Ley 12/2009 de asilo y protección subsidiaria es posible constatar algunos cambios en la situación del asilo en España. Algunos de estos cambios son circunstanciales y debidos a las crisis regionales que generan migraciones forzosas; otros son significativos en relación con la situación normativa anterior; y otros son fruto de una evolución del régimen interno de protección internacional. A pesar de los cambios o indicios de cambio, tanto en la realidad del asilo en España como en el régimen normativo y su aplicación, el trabajo concluye que la protección de una determinada idea de la seguridad continúa teniendo un papel demasiado relevante frente a la protección de los derechos humanos.

### **ABSTRACT**

Five years after the implementation of the law 12/2009 regulating asylum right and subsidiary protection it is possible to see some changes in asylum in Spain. Some of these changes are circumstantial and are due to regional crisis that have generated forced migrations; others are significant in relation to the previous legal system; and others are the result of an evolution of the internal regime of international protection. Despite the changes, or signs of change, both in the reality of asylum in Spain as in the regulatory regime and its implementation, the paper concludes that the protection of a certain idea of security continues to have a too important role as opposed to the role of the protection of human rights.

## 1. INTRODUCCIÓN

A pesar de ser uno de los países de la Unión Europea con una extensa frontera exterior en el Mediterráneo, España ha recibido en los últimos años un número reducido de demandas de protección internacional, en comparación con otros países europeos. No obstante, en 2013 España recibió un número de demandas de asilo superior en casi un 75% al número de demandas de 2012; el más elevado desde la entrada en vigor de la Ley 12/2012. Esta tendencia parece consolidarse a la luz de los datos de Eurostat respecto del año 2014. En el año 2013 se registró el mayor número de demandas de asilo en los 44 estados industrializados seleccionados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) desde 2001, debido a los conflictos en algunos países que generan movimientos forzosos de población de gran magnitud, en especial, la crisis de Siria. Dos de los cambios principales en cuanto al asilo en España de los últimos años son: por un lado, los efectos de la aplicación de la Ley 12/2009 en los porcentajes de inadmisibilidad y admisión a trámite de las demandas de asilo, principalmente en los procedimientos fronterizos; y, por otro, la constatación de que, recientemente, se han producido casos de reconocimiento del estatuto de refugiado y, como consecuencia de ello, de concesión de asilo a personas cuya situación, hasta entonces, solo había sido examinada para conceder, en su caso, formas de protección subsidiaria. Así, aunque en un número limitado, se ha concedido asilo a víctimas de violencia de género en el seno de una relación familiar o a víctimas de trata. Estos ámbitos de apertura en la comprensión del elemento de la persecución y de la ausencia de protección de las víctimas, que son los elementos esenciales de la definición de refugiado, no se traducen en un aumento significativo del número o del porcentaje de personas protegidas, por el momento.

En la primera parte de este trabajo se mostrarán las cifras correspondientes al número de demandas de protección internacional que se han presentado en España en los últimos años y a los resultados de protección; así como los principales elementos novedosos en la política de asilo en España. En la segunda parte se analizarán los tres elementos que comportan cambios o perspectivas de cambio en el marco jurídico de la protección internacional en España, en el contexto de la implantación de la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

## 2. LA REALIDAD DEL ASILO EN ESPAÑA: BALANCE DE CINCO AÑOS DE APLICACIÓN DE LA LEY 12/2009

### 2.1. Evolución del número de demandas y resultados de protección internacional durante los años de vigencia de la Ley 12/2009

Desde el año 2009, el número de demandas de asilo recibidas por las autoridades españolas era de, aproximadamente, unas 3.000 demandas por año. En 2013 se recibieron 4.513 demandas, de las cuales, 3.615 en el territorio del Estado, 381 en puestos fronterizos, 211 en embajadas, y 306 en los Centros de Internamiento de Extranjeros. Ello supuso un aumento significativo de las demandas, en relación con el año anterior (en 2012 se recibieron 2.588 demandas). Los principales países de origen de los demandantes en 2013 fueron: Malí (1.482); Siria (721); Argelia (354); Nigeria (182); y Somalia (136). Y en cuanto a su composición, el 78,17% eran hombres (3.528), y el 21,83% mujeres (985) (Ministerio del Interior, 2013: 123).

**TABLA 1. Demandas de asilo recibidas por España (2004-2013)**

Año	T. Nacional	% incr.	P. Fronterizo	% incr.	Embajadas	% incr.	CIE	% incr.	Total
2004	4.629		645		279				5.553
2005	3.414	-26,25%	1.445	124,03%	398	42,65%			5.257
2006	2.837	-16,90%	2.140	48,10%	320	-19,60%			5.297
2007	3.296	16,18%	2.644	23,55%	1.724	438,75%			7.664
2008	3.098	-6,01%	1.070	-59,53%	349	-79,76%			4.517
2009	2.461	-20,56%	454	-57,57%	92	-73,64%			3.007
2010	2.156	-12,39%	300	-33,92%	74	-19,57%	214		2.744
2011	2.697	-25,09%	344	14,67%	120	62,16%	261	21,96%	3.422
2012	1.841	-31,74%	401	16,57%	186	55,00%	160	-38,70%	2.588
2013	3.615	96,36%	381	-4,99%	211	13,44%	306	91,25%	4.513
<b>Total</b>	<b>30.044</b>		<b>9.824</b>		<b>3.753</b>		<b>941</b>		

Fuente: Anuario estadístico del Ministerio del Interior, 2013: §2.4, tabla 5, 129.

Según los datos de Eurostat, en 2014, se habrían recibido en España 5.615 demandas de asilo, debido, fundamentalmente, a la llegada de solicitantes sirios (Eurostat, 2015: 2). Probablemente en 2015 el número de solicitantes de protección en España sea superior, en parte, debido al aumento de demandas en Ceuta y Melilla, lugares en donde empezaron a estar operativas sendas oficinas de asilo en septiembre de 2014. En marzo de 2015, al momento de su inauguración oficial, más de 1.000 personas sirias habían pedido protección internacional en el puesto fronterizo de Melilla (el 80% de los ciudadanos sirios que han pedido protección en España).

Estas cifras están aún lejos de la media de unas 10.000 demandas por año de los primeros años noventa (1990-1994), debido principalmente al conflicto en los Balcanes, y se ha ido reduciendo hasta

las aproximadamente 3.000 demandas por año hasta estos dos últimos años. La comparación del número de demandas recibidas por parte de España, respecto de las que se reciben en otros dos países mediterráneos, con características similares, Grecia (alrededor de 10.000 demandas por año, 8.230 en 2013) y Italia (entre 10.000 y 35.000 demandas por año, 27.830 en 2013) revela que en España, se presentan relativamente pocas demandas de protección internacional (UNHCR, 2014: 22). El hecho de que las demandas presentadas en puesto fronterizo se redujeran entre los años 2009 y 2014 hasta llegar a representar menos de un 10% del total de demandas, parecía indicar

**EN 2013 ESPAÑA RECIBIÓ UN NÚMERO DE DEMANDAS DE ASILO SUPERIOR EN CASI UN 75% AL NÚMERO DE DEMANDAS DE 2012; EL MÁS ELEVADO DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 12/2012. ESTA TENDENCIA PARECE CONSOLIDARSE A LA LUZ DE LOS DATOS DE EUROSTAT RESPECTO DEL AÑO 2014**

que una de las causas de este reducido número pudiera ser la disminución de la llegada de inmigrantes por mar a las costas españolas, sin duda, por el éxito de la estrategia de Unión Europea de vincular en control fronterizo al eje de seguridad del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y al éxito de las operaciones Hera organizadas por Frontex (Ferrero-Turrión, *et al.*, 2012).

Aunque no es posible determinar con precisión cuáles son las causas que llevan a un demandante de asilo a pedir protección en un Estado y no en otro, y por tanto, por qué se presentan pocas demandas de protección en España, suele considerarse que hay tres factores que pueden jugar

un papel más relevante dentro de los factores que los inmigrantes pueden tener en cuenta en la elección de un país: las redes de transporte disponibles; los vínculos sociales y familiares; y los antecedentes históricos (vínculos coloniales, lengua, religión) [Collyer, 2004]. Además, en el caso de España, podrían tener una cierta incidencia la escasa tradición de asilo española (comparada con otros países europeos); el sistema español de asilo, con un procedimiento de admisibilidad que comportó desde 1994 hasta 2009 que la mitad de demandas de asilo presentadas en frontera fueran declaradas inadmisibles (Fullerton, 2005); o el hecho de que la cantidad de personas protegidas también sea escaso. Los datos acerca de las peticiones recibidas de readmisión de demandantes de asilo en España, realizadas por parte de estados europeos en aplicación del sistema de Dublín (2.744 peticiones recibidas en 2013; 2.510 peticiones en 2012. Ministerio del Interior, 2013: tabla 11, 119 y 140), indican que una parte importante de inmigrantes que acceden por España al espacio Schengen optan por intentar recibir protección en otro Estado, bien con un sistema de asilo más consolidado y confiable; bien que ofrezca oportunidades económicas y sociales mejores; o bien con redes de acogida familiares, sociales o culturales más próximas.

Los datos revelan que el 71,97% de las 1.898 resoluciones sobre solicitudes de protección internacional adoptadas en 2013 fueron desfavorables. Del 28% restante, en que se otorgó algún tipo de protección, en el 38,15% (203 casos) se concedió asilo; en el 61% de concedió un estatuto de protección subsidiaria (325 casos); y en el 0,75% se concedió un permiso de residencia por razones humanitarias (4 casos) [Ministerio del Interior, 2013: tabla 8, 136]. El número de decisiones desfavorables en España se sitúa, en general, algo por encima de los porcentajes medios de los países de la Unión Europea (entre un 2% y un 6% superior en los últimos años)<sup>1</sup>. El porcentaje de decisiones denegatorias emitidas en España en 2013 fue casi un 6% superior a la media europea (así, en 2013, el 66% de decisiones en primera instancia emitidas por los 28 países de la UE fueron denegatorias, y el 34% de decisiones fueron positivas –15% de concesión del estatuto de refugiado; 14% de concesión de protección subsidiaria; y 5% de autorización de estancia por razones humanitarias– [Eurostat, 2014: 2]). Los datos de 2014, no obstante, se aproximan más a la media Europea: Según los datos de Eurostat, de un total de 3.620 decisiones sobre protección emitidas en España, 1.585 (43%) habrían sido positivas, y de ellas, 1.160 habrían correspondido a personas sirias (73%); 90 a somalíes (6%); y 85 a palestinos (5%) (Eurostat, 2015: 5). En la UE se habrían emitido un total de 359.795 decisiones sobre solicitudes de protección en 2014, de las cuales, 162.7770 (45%) en sentido favorable a su concesión: 41% en el caso de sirios (Eurostat, 2015: 5). Esta aproximación en los porcentajes de protección podría deberse al número significativo de demandantes de nacionalidad siria en todos los estados, mientras que en años anteriores solía haber una gran diversidad de primeras nacionalidades de petición de asilo en los estados miembros de la UE.

## 2.2. Algunos elementos de cambio destacables

En primer lugar, uno de los cambios más significativos de la situación del asilo en España de los últimos años (desde la puesta en funcionamiento de la Ley 12/2009) es el cambio en los porcentajes de admisión e inadmisión de las demandas de asilo en frontera y en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Con la nueva Ley de asilo y protección subsidiaria se redujo el número de causas de inadmisibilidad en frontera y en los Centros de Internamiento, si bien se introdujo la posibilidad de denegación de las demandas por causas que según la normativa anterior

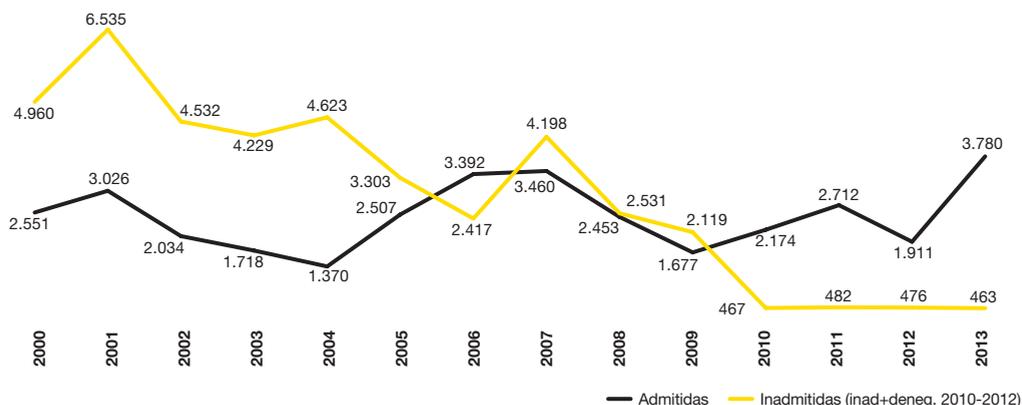
1. En 2010 se emitieron en España 2.785 decisiones, de las cuales, 610 en sentido positivo a la protección (21%) y 2.175 en sentido negativo (78%). En ese mismo año en la UE 167.010 decisiones tomadas en primera instancia fueron denegatorias de la protección (75% de 222.105 decisiones en primera instancia) (Eurostat, 2011: 3). En 2011 se emitieron en España 3.395 decisiones, de las cuales, 1.010 en sentido positivo (29%), y 2.385 en sentido negativo (70%). En ese año en la UE 84.110 decisiones fueron favorables a la protección (25% de 365.615 decisiones tomadas en primera instancia) (Eurostat, 2012: 2). En 2012 se emitieron en España 2.600 decisiones de las cuales 525 fueron en sentido positivo (20%), y 2.070 negativas (79%). En la UE 71.245 decisiones fueron favorables (26%) en ese año (Eurostat, 2013: 3).

eran de inadmisibilidad (Solanes Corella, 2014: 322-330; y García Mahamut, 2010: 70-75)<sup>2</sup>. La posibilidad de denegar solicitudes de protección internacional en frontera hizo temer que el número de decisiones de inadmisión, sumado al de las decisiones de denegación, continuaría siendo alto; superior al de las decisiones de admisión a trámite, con lo que una parte de las solicitudes que antes hubiesen sido inadmitidas, con la nueva Ley, serían directamente denegadas. Este temor no se ha confirmado, puesto que el número de demandas de asilo admitidas a trámite ha aumentado significativamente y de forma continuada desde 2010, y el número de decisiones de inadmisión y denegación es significativamente inferior al de demandas inadmitidas de acuerdo con la Ley de 5/1984 modificada en 1994 para, entre otros cambios, introducir un procedimiento previo de admisibilidad de las demandas de asilo.

En 2013, el cuarto año de aplicación de la ley 12/2009, esta tendencia se ha confirmado puesto que el número de demandas inadmitidas a trámite (53) sumado al de demandas denegadas (410) se mantiene estable respecto de los tres años anteriores (463) y, en cambio, el número de demandas admitidas aumenta significativamente a costa del aumento de solicitudes de asilo del último año<sup>3</sup>.

**2.** Este cambio normativo se deriva de las necesidades de armonización de los procedimientos aplicables para la tramitación de solicitudes de protección internacional, y de la limitación de las causas de inadmisibilidad en la Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, DOUE de 13.12.2005 N.º L 326/13-34; en la actualidad substituida por 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 (refundición) DOUE de 29.6.2013, N.º L 180/60-95. Véase sobre esta cuestión, Sánchez Legido, 2009: 3-6.

**3.** La doctrina expresada por el Tribunal Supremo español (TS) respalda la tendencia a no utilizar extensamente las causas de denegación expeditiva en frontera e indica que, si bien la funcionalidad de la inadmisión a trámite en la anterior Ley y de la denegación en frontera es similar, en cuanto a la causa relativa a las solicitudes de asilo «incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen», este motivo tiene que aplicarse con prudencia y restrictivamente, de modo que: «cuando esa incoherencia, inverosimilitud o insuficiencia del relato no se revela manifiesta, obvia o patente, lo que hay que hacer es admitir la solicitud a trámite presentada por el internado en el CIE y darle el curso del procedimiento de urgencia como exige el artículo 25.2, con los actos de instrucción necesarios para verificar la verosimilitud del relato, su posible incardinación entre las causas de persecución protegibles, y su acreditación indiciaria suficiente, con la preceptiva intervención de la CIAR./ Lo que no resulta de recibo es tratar de ampliar esta restringida vía procedimental del artículo 21.2.b) so pretexto de su calificación formal como “denegación” (que no inadmisión), utilizándola para despachar apresuradamente una solicitud de asilo cuya inverosimilitud, incoherencia o carencia de fundamento no se revele obvia o patente ya en un primer examen; del mismo modo que no resulta de recibo rechazar con base en este precepto una solicitud de asilo con el argumento de que no aparece respaldada por prueba indiciaria suficiente, pues tanto el estudio detenido del relato como el juicio sobre su respaldo probatorio son cuestiones que trascienden de la limitada funcionalidad de ese trámite del artículo 21.2.b) y solo pueden ser abordadas tras admitir a trámite la solicitud y en el curso del expediente de asilo correspondiente» (TS, Sala Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, sentencia de 24 de junio de 2013, D. Jesús Carlos, RJ\2013\5331 §segundo; TS, Sala Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, sentencias de 27 de marzo de 2013 RJ\2013\3763 y RJ\2013\4020).

**FIGURA 1. Evolución de las decisiones de admisión / inadmisión+denegación en frontera y CIE de las solicitudes de protección internacional (2000-2013)**

Fuente: Figura reelaborada para su actualización a partir de los Informes CEAR 2012, 2013, 2014 *La situación de las personas refugiadas en España*, Madrid: La Catarata.

En segundo lugar, resulta un aspecto novedoso de la política de asilo española que en 2013 se haya otorgado por primera vez el estatuto de refugiado a una víctima de trata. La Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria abrió por primera vez de forma explícita la posibilidad de que una víctima de trata pudiera ser reconocida como refugiada o beneficiaria de una forma de protección vinculada al asilo, además de la protección prevista en la ley de extranjería<sup>4</sup>. El artículo 46 de esta ley solo prevé en el «Régimen general de protección» que:

«Se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias 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.»

Es decir que se explicita que el régimen jurídico español de asilo deberá tener en cuenta la vulnerabilidad de los solicitantes y beneficiarios de protección en la aplicación del mismo, y que el

4. El artículo 59bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, incorporado por la Ley 2/2009, de 11 de diciembre (BOE n.º 10, de 12 de enero de 2000 (texto consolidado 31.3.2015), así como el Capítulo IV «Residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de extranjeros víctimas de trata de seres humanos» del Título V «Residencia temporal por circunstancias excepcionales» del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (BOE n.º 103, de 30 de abril de 2011, pp.43915-43930), por el que se aprueba su reglamento, prevén la posibilidad de conceder a víctimas de trata una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales por una vigencia de de cinco años.

hecho de ser víctima de trata es un elemento de vulnerabilidad. Lo más importante, no obstante, es que se descarta la exclusión de las víctimas de trata de la posibilidad de obtener protección como refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria dentro del sistema de asilo, lo cual es coherente con la idea de que el régimen de extranjería es subsidiario del régimen de asilo, más restringido, pero prioritario, por su objeto y fin, para la protección de extranjeros que no pueden volver a su país de origen por un temor fundamentado de sufrir persecución o violaciones graves de los derechos humanos. Durante años, las autoridades de asilo consideraban que la situación

**DOS DE LOS CAMBIOS PRINCIPALES EN ASILO EN ESPAÑA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS SON: LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 12/2009 EN LOS PORCENTAJES DE INADMISIBILIDAD Y ADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS DEMANDAS DE ASILO; Y QUE SE HAN PRODUCIDO CASOS DE RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO DE REFUGIADO**

de las víctimas de trata no encajaba con una situación de persecución o de temor de persecución por lo que su protección se articulaba a través del régimen de extranjería. Los principales fundamentos para la aplicación del régimen de asilo español a víctimas de trata son, por una parte, el citado artículo 46 de la Ley 12/2009; por otra, la previsión del artículo 15 sobre la posibilidad de fundamentar una demanda de asilo en circunstancias surgidas después de la salida del lugar de origen («necesidades de protección internacional surgidas *in situ*»); y, finalmente, el reconocimiento explícito del género como motivo de persecución (artículo 3 y 7.1.e) de la Ley 12/2009).

La primera vez que se ha reconocido el estatuto de refugiado a una víctima de trata en España ha sido en una decisión del Ministerio del interior

de 21 de octubre de 2013, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio en que se concedió asilo a una mujer nigeriana que había sido víctima de una red de explotación sexual. Durante su trayecto migratorio de dos años fue sometida a graves violaciones y abusos, incluyendo la prostitución forzada, abortos forzados, y tras llegar a España, embarazada, sufrió amenazas y represalias para forzarla a ser sometida a explotación sexual para saldar la deuda contraída con los miembros de la red (CEAR, *Informe 2014*, 86; *Boletín ACCEM* 22.10.2013; Fundación Abogacía, *Actualidad*). En marzo de 2014 también se ha reconocido a una mujer mejicana víctima de trata como refugiada por haber sido sometida a violencia y explotación sexual por parte de una red de tráfico de drogas y explotación sexual de mujeres, y que huyó de su país debido a las amenazas y a la persecución sufrida y a la incapacidad del Estado de origen de proporcionarle protección (Carta ACCEM «Al final os voy a dar una buena noticia», 2014; *Boletín ACCEM* 6.5.2014).

Es aún pronto para considerar que estas decisiones suponen una nueva tendencia en la política de asilo en España, en especial porque las circunstancias de hecho de estos casos son muy particulares, pero significan una ruptura respecto de la negativa anterior a considerar que casos de trata pudieran comportar *persecución* en el sentido de la definición de refugiado, y de su tratamiento como casos de protección humanitaria por causas excepcionales. El reconocimiento del estatuto de refugiado y la consecuente concesión de asilo ofrece un estatuto jurídico más protector y garantista, aunque la concesión de un permiso de estancia por razones humanitarias pueda considerarse también, en tanto que una forma de protección territorial, una modalidad de «asilo»<sup>5</sup>.

### **3. MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA DE ASILO EN ESPAÑA: EL IMPACTO DE LA SEGUNDA FASE DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO**

El marco jurídico de la política española de asilo es el segundo aspecto cuyas novedades van a ser tratadas a continuación. En concreto, tres son las novedades relevantes: la modificación de la ley de asilo a través de la Ley de la acción y del servicio exterior del Estado; las previsiones sobre reasentamiento para 2013; y las perspectivas de desarrollo de la ley de asilo, tras el informe del Consejo General del Poder Judicial al proyecto de reglamento de la ley de asilo. El impacto del Sistema Europeo Común de Asilo es, sin embargo, mucho más profundo que lo que los cambios o las perspectivas de cambio normativo reflejan. Así, por ejemplo es relevante la incorporación de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en sentencias que resuelven recursos contra resoluciones del Ministerio del Interior de denegación de asilo, como es el caso de la sentencia de la Sala Contencioso-Administrativo Audiencia Nacional de 17 de julio de 2014 (Audiencia Nacional, n.º de recurso 405/2013). En ella, la Audiencia Nacional utiliza la sentencia prejudicial del TJUE en los asuntos acumulados *B* y *D* suscitados en Alemania relativos a la interpretación de las cláusulas de exclusión del estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 que constan en el artículo 12 de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (en la segunda fase del SECA, sustituida por la Directiva 2011/95/UE). En la sentencia del TJUE se establece que «la exclusión del estatuto de refugiado de una persona que haya pertenecido

<sup>5</sup> En España, por las exigencias de la armonización europea en esta materia, el «asilo» se reserva a los extranjeros extracomunitarios a quienes se reconozca la condición de refugiado (artículo 2 de la Ley 12/2009 BOE n.º 263, de 31.10.2009, p. 90864), si bien en Derecho Internacional se entiende que asilo es la protección territorial que los estados pueden conceder a las personas que necesitan protección. Instituto de Derecho Internacional, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, sesión de Bath de septiembre de 1950, vol. 43, tomo II, p. 243; Mariño Menéndez, 1983: 368.

a una organización que emplee métodos terroristas está subordinada a un examen individual de hechos concretos que permitan apreciar si hay motivos fundados para pensar que, en el marco de sus actividades en el seno de dicha organización, esa persona cometió un grave delito común o se hizo culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, o incitó a la comisión de esos delitos o actos, o bien participó en ella de cualquier otro modo»<sup>6</sup>. La Audiencia Nacional consideró nula la resolución denegatoria del estatuto de refugiado por considerar que la autoridad decisoria había excluido al Sr. Pavlov del estatuto de refugiado por constituir «un peligro para la seguridad de España» en base a un informe no concluyente del CNI. Para la Audiencia, con la sentencia del TJUE deben requerirse «razones fundadas» de que la permanencia en un país constituye «un peligro para la seguridad nacional, sustentado en datos objetivos que alerten de la concurrencia de un riesgo concreto y determinado; motivado, precisamente, por su presencia en territorio nacional del solicitante, pues al suponer esta causa una restricción del derecho de asilo, se ha de sustentar, no sobre posibles sospechas o presunciones, sino con datos y circunstancias del solicitante cuya valoración con la debida cautela sea convincente» (AN, n.º 405/2013: 19)<sup>7</sup>.

### 3.1. Modificación de la Ley de asilo 12/2009 mediante la Ley 2/2014 de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado

La Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, de 25 de marzo, incluye en su Disposición final tercera, una «Modificación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria» que se refiere a su artículo 40. La modificación comporta una nueva redacción de los apartados primero y segundo del artículo en un nuevo apartado primero más claro y articulado. La nueva redacción del apartado uno del artículo 40 es la siguiente:

6. Sentencia del TJUE de 9 de noviembre de 2010, *Bundesrepublik Deutschland y B, D*, asuntos C-57/09, C-101/09, §94.

7. Otras interpretaciones jurisprudenciales tanto del TJUE como del TEDH son relevantes a la hora de apreciar el impacto del SECA en la política de asilo española. En este sentido, es destacable la nueva dimensión la cláusula de soberanía como garante de la protección de los derechos humanos para no proceder a un traslado de demandantes de asilo de acuerdo con los criterios de asignación de responsabilidad del sistema Dublín cuando los demandantes corran riesgo de tratos prohibidos en el Estado de destino: Sentencia del TEDH *M. S. v. Belgium and Greece* [GC], n.º 30696/09, §§ 249-253, ECHR 2011; sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2011 *N. S. y M. E. y otros*, C-411/10 y C-493/10 (las dos relativas al derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes por *refoulement* indirecto o por la acogida en una situación fáctica de deficiencias sistémicas en la acogida y procedimientos de asilo en el Estado de destino); y sentencia del TEDH *Tarakhel c. Suiza* [GC], n.º 29217/12, 4 noviembre 2014 (sobre el derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes por la acogida en el Estado de destino en el caso de una familia de demandantes de asilo con menores a cargo).

Artículo 40. Extensión familiar del derecho de asilo o de la protección subsidiaria.

1. El restablecimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrá garantizarse mediante la concesión, respectivamente, del derecho de asilo o de la protección subsidiaria por extensión familiar, en los siguientes supuestos:

a) Los ascendientes en primer grado que acreditasen la dependencia y sus descendientes en primer grado que fueran menores de edad, quedando exceptuado el derecho a la extensión familiar en los supuestos de distinta nacionalidad. Las relaciones familiares de los ascendientes y descendientes deberán establecerse mediante las pruebas científicas que sean necesarias, en los casos donde no pueda determinarse sin dudas esa relación de parentesco.

b) El cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los supuestos de divorcio, separación legal, separación de hecho, distinta nacionalidad o concesión del estatuto de refugiado por razón de género, cuando en el expediente de la solicitud quede acreditado que la persona ha sufrido o tenido fundados temores de sufrir persecución singularizada por violencia de género por parte de su cónyuge o conviviente.

c) Otro adulto que sea responsable del beneficiario de protección internacional, de acuerdo con la legislación española vigente, cuando dicho beneficiario sea un menor no casado.

d) Podrá también concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen<sup>8</sup>.

Respecto de la versión anterior, la nueva redacción del apartado 1 del artículo 40 solo supone una ampliación de las expectativas de disfrutar del derecho a la vida familiar en dos casos: En el caso de los menores respecto de sus progenitores refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria, puesto que se elimina la exigencia de la dependencia de los primeros respecto de los segundos; y en el caso de los menores no casados beneficiarios de protección internacional respecto de personas adultas que no sean ascendientes y que sean responsables del menor (en ningún caso se articula la extensión familiar como un derecho del menor, sino que

---

8. Versión anterior (BOE n.º 263, de 31 de octubre de 2009, pp. 90878-90879) disponible en <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242&b=54&tn=1&p=20091031#a40>>.

se establece que es la Administración española quién «podrá» garantizar el restablecimiento de la unidad familiar en estos casos). El nuevo texto mejora la redacción y la claridad de los supuestos en que sería aplicable la concesión de asilo o de protección subsidiaria por extensión familiar, así como las circunstancias que justificarían su exclusión en cada caso. La justificación de la enmienda en que se propuso la inclusión de esta Disposición final en la Ley 2/2014 durante el trámite parlamentario se basaba en los cambios que la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) respecto del concepto «miembros de la familia»<sup>9</sup>, la extensión de los familiares susceptibles de obtener protección internacional por extensión familiar, y la eliminación del requisito de la dependencia en el caso de la extensión familiar de la protección de padres a hijos menores. El cambio en la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria es mínimo y no contempla otros avances en la protección de la unidad familiar de menores y de personas dependientes de otras normas del SECA, como el Reglamento 604/2013 Dublín III. Es cierto que el objeto de las dos normas es distinto: en el primer caso, establecer un ámbito en que las autoridades podrán extender el beneficio de la protección por extensión familiar para restablecer la unidad de la familia y el disfrute efectivo del derecho a la vida familiar; en el segundo, determinar cuál es el Estado responsable de examinar una petición de asilo cuando, según los criterios de asignación de responsabilidad, diversos estados participantes en el sistema serían responsables de examinar demandas de asilo de miembros de una misma familia. Ello no obstante, puede defenderse que si el respeto del derecho a la vida familiar exige la reagrupación de los familiares o el mantenimiento de la unidad familiar en un caso, también lo exigiría en el otro, por lo menos en dos supuestos. En primer lugar, en el caso de los menores no acompañados (no casados, o bien, casados pero cuando su cónyuge no esté legalmente presente en el territorio de un Estado miembro): A diferencia de en la Ley española, en la Directiva Dublín III, la aplicación del principio del *interés superior del menor* permite ampliar considerablemente los casos en que los estados están obligados a asegurar o facilitar la reunión de un menor no acompañado con parientes o hermanos, además de con miembros de su familia u otros adultos responsables (artículo 8). En segundo lugar, en el caso de personas con una vulnerabilidad especial generadora de dependencia respecto de otros parientes o familiares que no forman parte del núcleo de «miembros de la familia». En la tercera versión

---

9. Directiva 2011/95 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, *DOUE* de 20.12.2011, N.º L 337/9-26. En el artículo 23 de esta directiva se establece que los estados miembros «velarán por que los miembros de la familia del beneficiario de protección internacional que no cumplan individualmente las condiciones para acogerse a dicha protección tengan derecho a solicitar las prestaciones previstas en los artículos 24 a 35», es decir, las prestaciones que configuran el contenido de la protección «como refugiado o como beneficiario de protección subsidiaria».

del sistema de Dublín, la dependencia pasa ser un criterio de asignación de responsabilidad en examinar demandas de asilo tanto de las personas dependientes como de las personas de las que dependen si unas u otras se encuentran en un Estado participante responsable de examinar su demanda de protección. La dependencia puede darse en un sentido u otro (en la ley española solo se contempla la extensión familiar para ascendientes en primer grado dependientes del refugiado o beneficiario de protección subsidiaria). Además, en la Directiva Dublín III, se prevé la dependencia tanto en caso de padres, como de hijos (independientemente de la edad), como de hermanos<sup>10</sup>. El resto de situaciones que no quedan cubiertas por los apartados a) a c) del nuevo artículo 40 solo quedarían incluidas en el apartado d) por el que también podrá «concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia o de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen» (de forma similar a como quedan cubiertas por la *cláusula humanitaria* discrecional –del artículo 17.2 Reglamento 604/2013– otras situaciones no expresamente previstas en las que razones de índole familiar o cultural pueden favorecer un tratamiento al margen de la regla general).

Por lo que se refiere a las situaciones de dependencia, además, la opción del Reglamento Dublín III es el resultado de incorporar a la segunda fase del SECA la jurisprudencia del TJUE en el caso *K*, en el que se planteaba hasta qué punto un Estado estaba obligado a mantener unida o a reagrupar a una persona refugiada dependiente respecto de, en el caso, su suegra. El TJUE consideró que la mención en el Reglamento Dublín II (343/2003) a que los estados «normalmente» estarían obligados a reunir a estas personas significaba, si existía una relación de dependencia (del solicitante respecto del refugiado o a la inversa), y si los vínculos familiares ya existían en el país de origen, que los estados solo podían «dejar de aplicar esta obligación de mantener reunidas a las personas interesadas si tal inaplicación está justificada por la existencia de una situación excepcional»<sup>11</sup>. Esta doctrina comporta la creación de otro criterio de asignación de responsabilidad que se añade a los establecidos como tales en el Reglamento (Fartunova, 2012: 864)

**10.** En este Reglamento, no obstante, las causas de la dependencia están tasadas, igual que el tipo de relaciones familiares: embarazo, nacimiento reciente de un hijo, enfermedad grave, minusvalía importante o edad avanzada. Reglamento (UE) N.º 604/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, *DOUE* de 29.6.2013, n.º L 180/31-59.

**11.** TJUE, sentencia de 6 de noviembre de 2012, *K* y *Bundesasylamt*, C-245/11, §46.

La Ley 2/2014 no incluye en la versión final aprobada otra mención al asilo que se propuso en la enmienda número 25 presentada por el Grupo Parlamentario Mixto para ser incorporada al artículo 23, apartado 2<sup>12</sup>. En esta enmienda se proponía, a fin de que los fenómenos migratorios fuesen reconocidos «desde un punto de vista humano y no solo policial» que se incluyera el mandato de que la acción exterior en materia de inmigración se orientaría «desde el pleno respeto y subordinación a los derechos reconocidos a las personas migrantes, a la ordenación de los flujos migratorios hacia la Unión Europea, a evitar la inmigración irregular y al reconocimiento del derecho de asilo en los supuestos legalmente reconocidos»<sup>13</sup>.

### 3.2. El programa de reasentamiento en España de 2013

Como es sabido, una de las novedades de la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España fue el establecimiento de una base jurídica para la adopción de programas de reasentamiento, con una previsión anual del número de personas que podrían ser acogidas como refugiadas en España, en colaboración con ACNUR y otras organizaciones internacionales. El primer programa de reasentamiento en base a esta previsión fue aprobado el 7 de octubre de 2011 por el Consejo de Ministros y autorizaba el reasentamiento de hasta cien refugiados (Consejo de Ministros, 2011: 13-14). En base a este programa, en julio del año siguiente llegó a Madrid, procedente de Túnez, un grupo de ochenta refugiados compuesto de familias y personas solas de Eritrea, Etiopía y Sudán, que había permanecido durante un año en el campo de refugiados de Shousa, a ocho kilómetros de la frontera entre Túnez y Libia; habían huido de Libia y no podían regresar a sus países de origen<sup>14</sup>.

El segundo programa de reasentamiento basado en la previsión de la Ley 12/2009 fue aprobado el 28 de diciembre de 2012, para ser aplicado entre los años 2013 y 2014. El número de personas que podrían ser acogidas en base al mismo es de 30 personas, que se encuentren en «situaciones de especial vulnerabilidad, atendiendo a grupos familiares, así como a mujeres y menores en situación de riesgo» (Consejo de Ministros, 2012: 29-30). Tras petición por parte del ACNUR a España de aumentar la cuota de reasentamiento, especialmente, para refugiados sirios, por la saturación de los campamentos próximos al lugar de conflicto, en Líbano, Jordania, Turquía e Irak, el Consejo de

12. La versión final de este artículo en la Ley 2/2014 es la siguiente: artículo 23.2 «La Acción Exterior en materia de inmigración se orientará a la ordenación de los flujos migratorios hacia España y a reforzar la lucha contra la inmigración irregular».

13. Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 31 de octubre de 2013, Serie A n.º 51-2, pág. 41.

14. La última vez que España había acogido refugiados, con un programa de reasentamiento fue entre 1993 y 1995, en que fueron acogidos unos setecientos refugiados bosnios musulmanes que habían estado en campos de internamiento (UNHCR-ACNUR, «80 refugiados son acogidos en España bajo un programa de reasentamiento». *Noticias* 17.7.2012 <<http://acnur.es/noticias/noticias-de-espana/928-80-refugiados-son-acogidos-en-espana-bajo-un-programa-de-reasentamiento>> última consulta 18.12.2014)

Ministros aprobó el tercer programa de reasentamiento de refugiados en España para acoger hasta un máximo de cien refugiados procedentes del conflicto sirio (Consejo de Ministros, 2013: 29-30). Este programa de reasentamiento se enmarca en el Programa Conjunto de la Unión Europea para el reasentamiento, en que se prevé la determinación de prioridades geográficas anuales, además de contemplar el reasentamiento de refugiados procedentes de países o regiones con programas regionales de protección o identificados para establecer a estos: Tanzania; Europa Oriental (Bielorrusia, Moldavia, Ucrania); Cuerno de África (Djibouti, Kenia, Yemen); y Norte de África (Egipto, Libia Túnez)<sup>15</sup>. El Consejo de Ministros aprobó en diciembre de 2014 el, hasta ahora, último programa de reasentamiento para 2015 (Consejo de Ministros, 2014: 25), para un total de 130 refugiados procedentes del conflicto sirio que se encuentren en países limítrofes de la región (igual a la cifra total del año anterior)<sup>16</sup>.

### **3.3. Perspectivas de desarrollo de la Ley de asilo: Informe del Consejo general del Poder Judicial al Proyecto de Reglamento de la Ley de asilo**

El texto del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria se presentó al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) el 8 de noviembre de 2013. El objetivo general del proyecto es dar seguridad jurídica al procedimiento administrativo de tramitación y, en su caso, concesión de protección internacional con una regulación detallada, tanto del procedimiento aplicable como del estatuto de protección, según las previsiones de la Disposición Final tercera de la Ley 12/2009 que autorizaba a su desarrollo reglamentario. Algunas de las disposiciones de la Ley remiten directamente a este desarrollo, como en lo referente a las condiciones de acceso a las embajadas o consulados

## **A PETICIÓN DEL ACNUR EN 2013 EL CONSEJO DE MINISTROS APROBÓ EL III PROGRAMA DE REASENTAMIENTO DE REFUGIADOS EN ESPAÑA: UN MÁXIMO DE CIENTO REFUGIADOS SIRIOS**

**15.** Para 2013: «1) Refugiados congoleños en la Región de los Grandes Lagos (Burundi, Malawi, Rwanda, Zambia). / 2) Refugiados procedentes de Irak en Turquía, Siria, Líbano y Jordania. / 3) Refugiados afganos en Turquía, Pakistán e Irán. / 4) Refugiados somalíes en Etiopía. / 5) Refugiados birmanos en Bangladesh, Malasia y Tailandia. / 6) Refugiados eritreos en Sudán Oriental.» (Decisión N.º 281/2012/UE, Anexo: 3). En la Unión Europea, 13 estados tienen programas anuales de reasentamiento: Bélgica; la República Checa; Dinamarca, Finlandia; Francia; Alemania; Irlanda; Países Bajos; Portugal; Rumanía; España; Suecia y el Reino Unido (ACNUR, EU Resettlement Fact Sheet).

**16.** Las cuotas de reasentamiento en España son para un número escaso de personas y todavía están lejos de los cinco estados de la UE con cuotas más altas (Suecia, 1900 personas; el Reino Unido, 750; Finlandia, 750; Dinamarca, 500; y Alemania 300) [ACNUR, EU Resettlement Fact Sheet]. Aun así, resulta positivo que España se haya incorporado al grupo de países que de forma regular ofrecen plazas de reasentamiento.

por parte de los solicitantes y al procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España, siempre que el demandante no sea nacional del país en que se encuentre acreditada la representación (artículo 38 Ley 12/2009). Además, el futuro Reglamento debe proporcionar a España el instrumento de trasposición, por lo menos, de las tres principales Directivas de la segunda fase del SECA (Directiva 2011/95/UE; Directiva 2013/33/UE; Directiva 2013/32/UE) y del Reglamento Dublín III (Reglamento (UE) n.º 604/2013), aunque el texto del Proyecto solo se refiera expresamente a la Directiva sobre requisitos para obtener el estatuto de refugiados o beneficiar de protección subsidiaria (Directiva 2011/95/UE); y se haya optado por modificar directamente la Ley 12/2009 por lo que se refiere al concepto de «miembros de la familia» del refugiado o beneficiario de protección subsidiaria, como se ha reseñado anteriormente.

El contenido del Informe del Consejo General del Poder Judicial permite considerar que, si bien el futuro Reglamento supone un reforzamiento de la seguridad jurídica del sistema de asilo en España, también, en ocasiones, un mayor detalle o desarrollo implica una restricción del ámbito de personas susceptibles de ser protegidas, o la inclusión de acotaciones que pueden ser consideradas contrarias a la Ley 12/2009. Así, la concreción del concepto de «daños graves» a los efectos de obtención de protección subsidiaria o de la definición de «agentes de persecución» incluyen conceptos jurídicos indeterminados e innecesarios que pueden llevar a una interpretación restrictiva del alcance de la protección (CGPJ, 2014: 15-17). Además, resulta discutible la compatibilidad con la Ley 12/2009 de dos aclaraciones restrictivas: la primera, respecto de la exigencia del carácter «personalizado» de la persecución (artículo 6.3 del borrador del Proyecto); y la segunda, respecto de la referencia a que los delitos graves que pueden justificar la exclusión de la protección (artículos 8.2.b) y 11.b) de la Ley 12/2009) puedan ser en lugar de «graves», «especialmente reprochables». En los dos casos, el Informe del CGPJ se pronuncia a favor de la retirada de estas especificaciones por considerar que no tienen cabida en el mandato de desarrollo reglamentario (CGPJ, 2014: 17-22)<sup>17</sup>.

El Informe del CGPJ realiza un examen detallado de los aspectos más problemáticos del Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley de asilo en relación con los cinco estadios más importantes del procedimiento de asilo en España (presentación de la solicitud; admisión a trámite; determinación del Estado responsable del examen de la solicitud en el sistema Dublín; instrucción; terminación; y efectos de la resolución). Son especialmente destacables dos aspectos: la regulación

---

**17.** En el caso de la exigencia del carácter «personalizado» o individualizado de la persecución, además, ello es contrario tanto a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 17 de febrero de 2009, Meki Elgafaji y Noor Elgafaji contra Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, Rec. 2009 I-921) como a la del propio Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 3ª, sentencia de 8 de abril de 2013, RJ 2013\2840).

de la presentación de demandas de asilo en embajadas, y la atención a personas con algún tipo de vulnerabilidad especial, añadida a su condición de extranjeros demandantes de asilo. Respecto de la regulación del acceso a la presentación de una solicitud de protección internacional en embajadas, esta es incompleta y no resuelve ni la determinación de las condiciones concretas de acceso a un procedimiento de asilo, ni el procedimiento que deben seguir los embajadores para evaluar las necesidades de traslado, ni se establecen garantías adecuadas para los solicitantes (acceso a intérprete, a asistencia letrada, etc.)[CGPJ, 2014: 22-25]. En relación con personas especialmente vulnerables, si bien son meritorias las menciones al interés superior del menor o a que las entrevistas sean realizadas, si así es solicitado, en lo posible, por personas del mismo sexo que los solicitantes, el texto de desarrollo de la ley 12/2009 podría haber expresado de una forma más clara la atención especial a personas vulnerables, especialmente mujeres y niños, más en la línea del cambio de la primera a la segunda fase del SECA<sup>18</sup>. Así, los instrumentos europeos prevén la obligación de las autoridades de favorecer la reunión de menores con familiares, más allá de los límites del reagrupamiento familiar o de los considerados como «miembros» de la familia del menor. En lo referente a las mujeres, en ciertos casos de persecución y violencias graves por casusa del género o de la identidad sexual, la realización de la entrevista personal por parte de personas del mismo sexo es absolutamente crucial para atender adecuadamente a demandantes de asilo que han sido víctimas de estos abusos. En relación con el procedimiento de asilo, el Informe del CGPD también pone de relieve tanto la insuficiente regulación del régimen de recursos y de las posibilidades de suspensión de las resoluciones recurridas como también la falta de determinación de las causas y circunstancias para poder ser beneficiario de formas de protección de carácter humanitario, al margen del refugio y el asilo formal, y la concesión de protección subsidiaria (CGPJ, 2014: 36-42).

Finalmente, el aspecto más criticado respecto de la propuesta de regulación reglamentaria de los derechos del solicitante de asilo es el relativo a la insuficiente regulación de la asistencia jurídica. En el Informe del CGPJ se destaca que no se regula la posibilidad de acceder a un abogado por parte del solicitante tanto antes como después de formalizar la solicitud en frontera o en centros de internamiento, y que no se contemplan aspectos esenciales de la asistencia jurídica, como que la designación de abogado permitirá gozar de asistencia letrada en la solicitud inicial, en el reexamen y en los recursos subsiguientes, el derecho a entrevistas privadas entre el abogado

---

**18.** Y de la sentencia del TEDH *Tarakhel* c. Suiza [GC], n.º 29217/12, 4 noviembre 2014 §122, en la que la consideración de la especial vulnerabilidad de una familia de demandantes de asilo, con seis menores, fue determinante para que el tribunal considerara que su traslado a Italia en aplicación de las reglas de Dublín sería incompatible con el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, si el Estado que efectuaba el traslado no obtenía antes del Estado de destino garantías de que la acogida se realizaría de forma que se tuviera en cuenta la especial vulnerabilidad de los menores y el respeto del derecho a la unidad familiar.

y el solicitante, el derecho a comunicarse con el abogado en cualquier momento, o el derecho del abogado a formular preguntas en la entrevista personal ante las autoridades de asilo (CGPJ, 2014: 44-48).

#### 4. CONCLUSIONES

El análisis de los aspectos más relevantes de la política de asilo española del último año lleva a conclusiones contrastadas. Por un lado, se constata que la aplicación de los nuevos criterios de admisibilidad y de denegación de asilo en frontera y en los CIE de la Ley 12/2009 han llevado a un aumento significativo de la proporción de demandas admitidas a trámite en relación con los datos anteriores a 2010. Aun así, ello no ha venido acompañado, por ahora, ni de un aumento significativo y continuado del número de demandas de asilo que las autoridades españolas reciben (próximo al número que le correspondería a España tanto por población como por peso específico en la Unión Europea), ni de las tasas de reconocimiento de protección por refugio o por protección subsidiaria y asilo.

Tanto el reconocimiento del estatuto de refugiado a mujeres víctimas de trata como la incorporación a la legislación y a la jurisprudencia sobre asilo de los pequeños avances de los instrumentos de la segunda fase del SECA y de la jurisprudencia europea en materia de unidad familiar y de protección de personas especialmente vulnerables (mujeres, niño, familias) son elementos que permiten valorar positivamente los cambios. Sin embargo, en demasiadas ocasiones, la impresión que causa una valoración de conjunto de estos pequeños cambios es que en ámbitos en que claramente el vector de protección de los derechos humanos debería ser la guía fundamental del régimen de protección (derecho a la protección familiar; valoración del interés superior del menor; protección de mujeres que forman parte de un grupo social por razones vinculadas con el género o la identidad sexual; protección en caso de violencia generalizada; acceso a un procedimiento de asilo; acceso adecuado a asistencia letrada; derecho a un recurso efectivo), la protección de una determinada idea de la seguridad de la sociedad de acogida frente al reto migratorio (incluso en caso de migraciones forzosas) continúa teniendo un papel demasiado relevante como se revela en el Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley de asilo y protección subsidiaria.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTACIÓN**

Collyer, Michael. «The Dublin Regulation, Influences on Asylum Destinations and the Exception of Algerians in the UK». *JRS*, vol. 17, n.º 4, 2004, p. 375-400.

Fartunova, Maria. «Un État membre devient responsable, au sens du règlement n.º 343/2003, de l'examen d'une demande d'asile pour des raisons humanitaires afin de garantir l'unité familiale» *Revue des Affaires Européennes / Law and European Affairs*, n.º 4 (2012) p. 857-869.

Fullerton, Maryellen. «Inadmissible in Iberia: The Fate of Asylum Seekers in Spain and Portugal». *IJRL*, vol. 17, n.º 4 (diciembre de 2005), p. 659-687.

Ferrero-Turrión, Ruth; López-Sala, Ana María, «Fronteras y seguridad en el Mediterráneo», en: Ricard Zapata-Barrero, Ferrer-Gallardo, Xavier (eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, p. 229-254

García Mahamut, Rosario. «El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos», en: Vidal Fueyo, M<sup>º</sup> del Camino (coord.). *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, p. 15-93.

Mariño Menéndez, Fernando. «El concepto de refugiado en un contexto de Derecho internacional general». *REDI*, vol. XXXV, n.º 2, (1983) p. 337-369.

Sánchez Legido, Ángel. «Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva Ley de asilo». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 18 (2009) 32 p.

Solanes Corella, Ángeles. «Avances y retrocesos del derecho de asilo en España», en: Solanes Corella, Ángeles y La Spina, Encarnación. *Políticas migratorias, Asilo y Derechos Humanos. Un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 301-339.

ACCEM (pseudónimo «Paloma»). «Carta: Al final os voy a dar una buena noticia» (7 mayo 2014) (en línea) [http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf\\_accem\\_comunicados/AL%20FINAL%20OS%20VOY%20A%20DAR%20UNA%20BUENA%20NOTICIA.pdf](http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_accem_comunicados/AL%20FINAL%20OS%20VOY%20A%20DAR%20UNA%20BUENA%20NOTICIA.pdf) última consulta 12.12.2014.

Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª), sentencia de 17 de julio de 2014, «D. Alexandr Pavlov», recurso n.º 0000405/2013.

Comisión Española de Ayuda al refugiado (CEAR). *La situación de las personas refugiadas en España*. Informe 2012, Madrid: La Catarata, 2012.

— *La situación de las personas refugiadas en España*. Informe 2013, Madrid: La Catarata, 2013.

— *La situación de las personas refugiadas en España*. Informe 2014, Madrid: La Catarata, 2014.

Consejo de Ministros (España), *Referencia* 7 octubre 2011 <<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2011/refc20111007.aspx#Reasentamiento>> última consulta 18.12.2014.

Consejo de Ministros (España), *Referencia* 28 diciembre 2012 <<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2012/refc20121228.pdf>> última consulta 18.12.2014.

Consejo de Ministros (España), *Referencia* 13 diciembre 2013 <<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2013/refc20131213.pdf>> última consulta 18.12.2014.

Consejo de Ministros (España), *Referencia* 19 diciembre 2014 <<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2014/refc20141219.pdf>> última consulta 20.5.2015.

Consejo General del Poder Judicial, Informe al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, 31 de enero de 2014, <<file:///C:/Users/U10584/Downloads/20140205%20Inf.%20Proy.%20RD%20derecho%20asilo%20y%20protec.%20subsid..pdf>> última consulta 18.12.2014.

Decisión n.º 281/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de marzo de 2012 que modifica la Decisión N.º 573/2007/CE por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios», *DOUE* 30.3.2012, N.º L 92/1-3.

Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, *DOUE* de 13.12.2005 N.º L 326/13-34

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición), *DOUE* 20.12.2011, L 337/9-26.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, *DOUE* 29.6.2013, L 180/96-116.

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, *DOUE* 29.6.2013, L 180/60-95.

Eurostat, «Asylum in the EU 2014». *Newsrelease* 53/2015, 20 marzo 2015.

— «Asylum in the EU 2013» *Newsrelease* STAT/14/46, 24 marzo 2014.

— «Asylum in the EU 2012» *Newsrelease* STAT/13/48, 22 marzo 2013.

— «Asylum in the EU 2011» *Newsrelease* STAT/12/96, 19 junio 2012.

— «Asylum in the EU 2010» *Newsrelease* 74/2011, 29 marzo 2011.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *BOE* n.º 263, de 31 de octubre de 2009, p. 90860-90884.

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. *BOE* n.º 74, de 26 de marzo de 2014, p. 26531-26564.

Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*, Bilbao: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Julio 2014.

Reglamento (UE) N.º 604/2013 del Parlamento y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), *DOUE* 29.6.2013, L 180/31-59.

TEDH, sentencia *M. S. S. v. Belgium and Greece* [GC], n.º 30696/09, ECHR 2011.

TEDH sentencia *Tarakhel c. Suiza* [GC], n.º 29217/12, 4 noviembre 2014.

TJUE, sentencia de 9 de noviembre de 2010, *Bundesrepublik Deutschland y B, D*, C-57/09, C-101/09, EU:C:2009:285.

TJUE sentencia de 21 de diciembre de 2011 *N. S. y M. E. y otros*, C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865.

TJUE, sentencia de 6 de noviembre de 2012, *K. y Bundesasylamt*, C-245/11, EU:C:2012:685.

Tribunal Supremo (TS), Sala Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, sentencia de 24 de junio de 2013, *D. Jesús Carlos*, RJ2013\5331.

TS, Sala Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, sentencias de 27 de marzo de 2013 RJ2013\3763 y RJ2013\4020.

UNHCR, *EU Resettlement Fact Sheet* <<http://www.unhcr.org/524c31b69.html>> última consulta 20.5.2015.

UNHCR, *Asylum Trends 2013. Levels and trends in Industrialized Countries*, Ginebra, 2014.



# LOS MUNICIPIOS ANTE LA DISMINUCIÓN DEL FONDO PARA LA INTEGRACIÓN: PERCEPCIONES DESDE LA GESTIÓN LOCAL

## Xiana Bueno

Investigadora postdoctoral, Departamento de Sociología,  
Harvard University  
xianabueno@gmail.com

## Rocío Treviño

Investigadora titular, Centre d'Estudis Demogràfics,  
Universitat Autònoma de Barcelona  
rtrevino@ced.uab.es

1. Introducción
2. Contexto institucional: del empoderamiento al debilitamiento de los municipios como entidades gestoras de la inmigración
3. Aproximación a la gestión local de la inmigración: una metodología mixta
4. Los recortes presupuestarios en el discurso de los técnicos de inmigración
5. La encuesta en línea: algunos apuntes sobre la gestión de la inmigración en un contexto de crisis y su impacto en tres CCAA
6. Reflexiones finales

### **PALABRAS CLAVE**

Recursos económicos, municipios, inmigración, España, metodología mixta

### **KEY WORDS**

Economic resources, municipalities, immigration, Spain, mixed methods

### **RESUMEN**

Desde el inicio de la aceleración de los flujos de inmigración en España, la Administración local ha visto cómo los presupuestos públicos destinados a la gestión de la población inmigrada y la diversidad poblacional, y en concreto los llamados Fondos para la Integración, se incrementaban exponencialmente para caer luego de forma abrupta con el avance de la crisis económica. A través de 64 entrevistas en profundidad dirigidas a técnicos municipales de inmigración en una selección de municipios españoles, y de los datos de una encuesta en línea realizada en Andalucía, Cataluña y la Comunidad de Madrid, exploramos algunos aspectos de la gestión municipal de la inmigración en tiempos de crisis y las percepciones que los propios gestores expresan sobre el impacto de la reducción presupuestaria en la acción municipal.

### **ABSTRACT**

From the beginning of the increase in migration flows to Spain, local administration has examined how public budget directed towards immigration and the management of population diversity, specifically, the "Funds for Integration," grew exponentially and then fell abruptly as the economic crisis progressed. Using 64 in-depth interviews with municipal immigration employees in a selection of Spanish municipalities and data from an online survey conducted in Andalusia, Catalonia and the Community of Madrid, we explore several aspects of the local management of immigration in times of crisis and the perceptions that local government employees in the area of immigration have about the impact of the reduction in local budget on municipal activities.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objetivo analizar la percepción de los técnicos municipales de inmigración en relación con el impacto de la merma de recursos en la gestión, como consecuencia de las políticas de ajuste. El análisis se sitúa en un contexto en el que, a su vez, confluye un cambio normativo e institucional que deriva en un menor empoderamiento de los ayuntamientos en la gestión; un cuestionamiento en el ámbito político de la viabilidad de los Estados del Bienestar; y un cambio de coyuntura demográfica que es, así mismo, consecuencia de la crisis económica.

La hipótesis de partida es que en esa percepción, necesariamente subjetiva, del impacto experimentado se plantea un momento de encrucijada que puede desvelar un cambio de modelo de gestión o, cuando menos, una aceleración de tendencias de cambio de orientación que estaban ya latentes, como consecuencia del paulatino proceso de asentamiento de la población inmigrada en el territorio. Es decir, la escasez de recursos y el contexto específico en el que se produce, parece precipitar en exceso el grado normalizador de las políticas de inmigración, diluyendo la especificidad de la población inmigrante como categoría de intervención social en un contexto de políticas de mínimos, lo que podría agravar la situación de desventaja social de la población inmigrada.

El análisis se realiza en base a una metodología mixta de entrevistas en profundidad en distintos municipios del Estado y de una encuesta en línea realizada en Andalucía, Cataluña y Madrid. Ambas fuentes recogen la opinión exclusivamente de los técnicos locales de gestión de la inmigración en relación con el impacto del recorte de recursos y con los modos de gestión que se están llevando a cabo en ese contexto de austeridad. Se trata, por tanto, de un análisis de la realidad de la gestión realizada a partir de la subjetividad de los técnicos. Si bien la información recabada no permite ahondar en los aspectos diferenciadores del impacto del recorte de recursos a nivel local, sí pretende abarcar cierta diversidad de los contextos de gestión en función de la composición de la población inmigrada de los municipios entrevistados y encuestados.

A continuación se expone el cambio del contexto institucional en el que se enmarca la realización de este trabajo. Tras las notas metodológicas, se exponen los resultados en dos apartados, distinguiendo en el primero los que hacen referencia a las entrevistas en profundidad y en el segundo a la encuesta en línea. Finalmente, se da paso a la discusión final.

## 2. CONTEXTO INSTITUCIONAL: DEL EMPODERAMIENTO AL DEBILITAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS COMO ENTIDADES GESTORAS DE LA INMIGRACIÓN

Es conocido que la atribución exclusiva de las competencias de política migratoria al Estado que se regula en la Constitución se produjo en un contexto demográfico de pequeños flujos de inmigración y en el que la extranjería estaba más vinculada a la emigración (Montilla, 2006; Miret, 2009). Con el cambio de siglo cambia la coyuntura demográfica, intensificándose año tras año los flujos de inmigración internacional hasta llegar a un máximo en 2007 de casi 960.000 entradas anuales. Para entonces, cinco millones y medio de inmigrantes habían llegado a España y esta ocupaba el segundo puesto en el *ranking* de países del mundo receptores de migrantes por detrás de los Estados Unidos (OCDE, 2007).

El *boom* inmigratorio y, sobre todo, el rápido asentamiento de la población inmigrada en España encuadran la institucionalización de una nueva dimensión de la política migratoria: la integración (Pajares, 2006), e inauguran la configuración de la «España migrante» (Cachón, 2002). Esta nueva dimensión aparece ante la necesidad de los ayuntamientos de gestionar las demandas y necesidades de los inmigrantes a medida que se van asentando en el territorio, con la complicación añadida de hacerlo en un momento en el que el desarrollo normativo e institucional en materia de integración se encontraba aún en ciernes (García, 2011). Dado que muchas de estas demandas afectaban a materias sectoriales que eran competencia de las autonomías, algunas veces compartidas con el Estado y, en parte, ejercidas por los entes locales, es entonces cuando se empiezan a generalizar las actuaciones y programas municipales de integración (Pajares, 2006). Aunque la política migratoria se estructura en dos niveles: el Estado, con el monopolio en todo lo referente al control de flujos, estatus legal, reagrupaciones o expulsiones; y las comunidades autónomas (CCAA) con la competencia total en materia de integración: acogida, empleo, vivienda, salud, educación, servicios sociales (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2008; Rodríguez, 2010), la Ley de Extranjería nunca ha delimitado con claridad cuál es el ámbito competencial de la Administración local (Camós, 2007).

Pero en cierta forma, este contexto institucional y la presión inmigratoria llevó a que el Gobierno central otorgase en un primer momento un mayor protagonismo a los municipios en relación con la Comunidad Autónoma como gestores de inmigración (García, 2011). Ese «empoderamiento» local se revela a través del alcance que adquiere el Padrón Municipal en la conformación del estatuto jurídico del extranjero y, por tanto, en la vía de acceso a los derechos sociales (sanidad, educación, vivienda, cultura). Esta trascendencia del Padrón supone el reco-

nocimiento del rol primordial de los ayuntamientos en la gestión de la inmigración. Se convertían así en gestores del hecho migratorio y agentes de las primeras políticas de integración y cohesión social realizadas (Llorens, 2009). Sin embargo, la puesta en marcha de prestaciones y servicios sociales derivados del incremento de población residente no fue acompañada de un incremento en la financiación proporcional al incremento de población (Camós, 2007; Moreno y Bruquetas, 2012). Además, la relevancia que adquirieron los municipios frente a las CCAA también se reflejó en la competencia de los ayuntamientos en dos de los procedimientos administrativos perceptivos en el acceso a los procesos ordinarios de regularización: el informe de adecuación de la vivienda, para obtener la reagrupación familiar, y el informe de inserción social, para obtener la autorización de residencia por arraigo (Garcés, 2011).

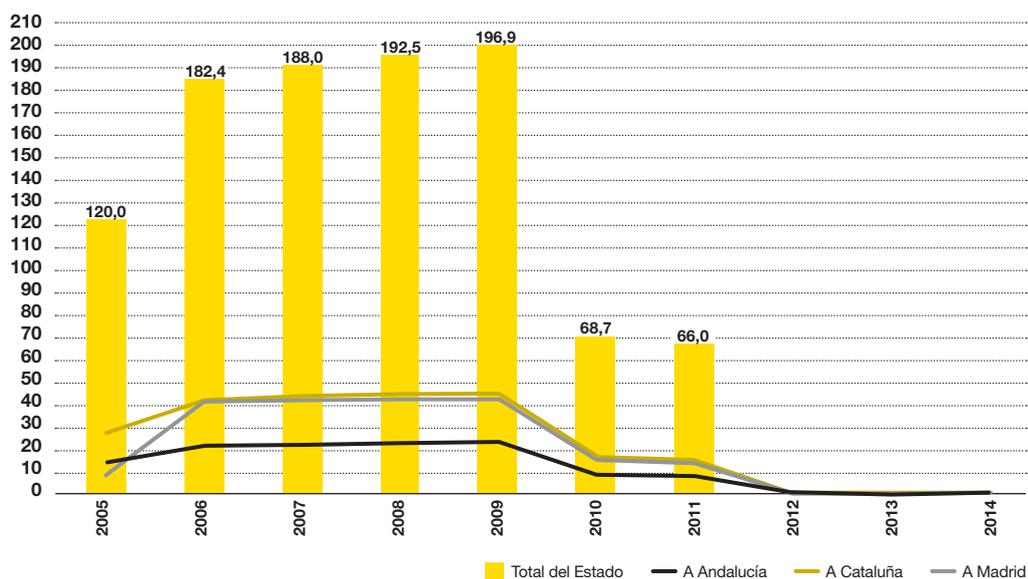
Todo ello se produce en una coyuntura de ausencia de un modelo de integración a nivel estatal y en el que se actúa y toman las decisiones al ritmo que marcaban los acontecimientos en cada territorio (López, 2007; Zapata, 2009; García, 2011; Ortega, 2011; Solanes, 2011; Cebolla y González, 2013). No obstante, algunas autonomías, como Cataluña, destacaron muy pronto la intención de implantar un discurso propio en materia de inmigración y esta comunidad autónoma, por ejemplo, fue pionera en la elaboración de un plan de inmigración (1993), adelantándose a la aprobación del primer plan de ámbito estatal.

De hecho, el primer programa de política migratoria en el ámbito estatal fue el programa GRECO 2001-2004 que puso en marcha el Gobierno del Partido Popular, pero cuyo principal objetivo no fue la integración, sino el control de flujos. Sin embargo, el cambio de Gobierno acontecido en 2004, supuso un nuevo punto de inflexión en la política migratoria española y en la relación entre CCAA y Estado (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2008). Por primera vez el Gobierno central apuesta por políticas sociales de integración que pretenden iniciar una línea de colaboración más firme entre las distintas administraciones. Dos fueron las herramientas clave adoptadas: la aprobación de un nuevo Reglamento de Extranjería en 2004, que conllevó la «Normalización» de 2005, y la génesis del que sería el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), aprobado para el período 2007-2010. En el marco previo al PECI se crea en 2005 –y con carácter anual– el *Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo* (al que nos referiremos de aquí en adelante como «Fondos para la Integración»). Este Fondo tenía por objetivo construir una política global y establecer vínculos de cofinanciación entre el Estado y las administraciones autonómicas y locales para actuaciones específicas en materia de inmigración o lo que Zapata (2011) define como «gobernanza multi-nivel colaborativa». En concreto el Fondo definía 12 ejes de cooperación: acogida, educación,

servicios sociales, empleo, vivienda, salud, infancia y juventud, igualdad, participación, mujer, sensibilización y codesarrollo; ejes, que a su vez, se enmarcaban en las tres grandes áreas del PECl: igualdad, ciudadanía e interculturalidad.

Los Fondos para la Integración supusieron la principal vía de financiación de muchos ayuntamientos para realizar sus acciones, además de un canal de coordinación entre las diferentes administraciones (Vidal, 2007; Martínez de Lizarrondo, 2010). Las CCAA debían aportar un mínimo de un 30% de la financiación de todas las acciones y, como mínimo, un 40% del total debía destinarse a acciones que desarrollaran directamente las entidades locales, si bien correspondía a cada CCAA la elección de los requisitos necesarios para acceder a dichos fondos. Sin embargo, no estaba del todo claro si realmente los presupuestos se invirtieron en proveer nuevas actuaciones o más bien en «aliviar necesidades económicas» de acciones ya existentes. En cualquier caso, las CCAA debían presentar anualmente una memoria de justificación de la gestión del Fondo en su territorio y este acto de «fiscalización» no siempre fue bien visto desde la gestión autonómica y local que hasta entonces no había experimentado la intromisión del Estado en la estructuración de sus políticas (Martínez de Lizarrondo, 2010). De hecho, algunos municipios que pretendidamente no querían gestionar la inmigración a través de un plan específico de integración, optando por políticas más normalizadoras, se vieron «obligados» a ello para aprovechar una vía de obtención de recursos (Garreta, 2007).

El presupuesto del fondo se distribuía entre las comunidades autónomas en tres partidas: las acciones de acogida e integración, el refuerzo educativo, y la atención a los menores no acompañados. Las dos primeras concentraban el 90% del presupuesto. El presupuesto se incrementó de manera notable en sus inicios (Figura 1), pues comenzó con 120 millones de euros en 2005 y alcanzó un máximo de casi 200 millones de euros en 2009. Sin embargo, ya en 2009, dada la caída de los flujos procedentes del extranjero a partir de 2008 y dado que la crisis económica comenzaba a abrirse paso, el Gobierno (aún socialista por entonces), trató de recortar el presupuesto en un 30%, pero la oposición parlamentaria de CiU y PP consiguió revertir la propuesta. El recorte se haría finalmente efectivo en el año 2010 y 2011, cuando la inversión se redujo a 67 millones de euros. Pero será el cambio de Gobierno, ahora en manos del Partido Popular, tras las elecciones de 2012, el que finalmente sentenciaría la eliminación definitiva de los Fondos, dentro de lo que se han denominado «políticas de austeridad» (Gil, 2009), con el fin del cumplimiento del objetivo de déficit. Lo que se ha repetido en los sucesivos ejercicios de 2013 y 2014. De este modo, respecto a 2009, Andalucía dejó de percibir aproximadamente 20 millones de euros del Fondo, y en Cataluña y Madrid, supuso una pérdida en torno a los 43 y 41 millones, respectivamente.

**FIGURA 1. Evolución presupuestaria de los Fondos para la Integración y su distribución en las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid y Cataluña (2005-2014) (millones de euros)**

Fuente: Boletines Oficiales del Estado (BOE) 2005-2014.

Además de la eliminación del Fondo, hubo una reducción de las partidas propias de las CCAA destinadas a financiar los entes locales en materia de inmigración. Así, por ejemplo, el Fondo Autonómico de Integración de la Junta de Andalucía, creado en 2009, se redujo de 1,45 millones de euros en 2011, a 1,17 millones de euros en 2012<sup>1</sup>, además de modificarse los criterios de baremación para recibir las subvenciones, implicando un menor número de entidades locales subvencionadas.

En el caso de Cataluña, las subvenciones de la Generalitat a los entes locales en materia de inmigración presentan un decremento relativo del 75% respecto al momento de máxima financiación, 2009, que afecta no tanto al número de entes locales que reciben dinero, sino al número de proyectos financiados y a los ejes de actuación que reciben soporte. Un repaso de las Memorias del Departamento de Bienestar y Familia indica que las actuaciones anuales del plan de inmigración se vehiculan menos a través de programas locales; y adquieren más importancia relativa, las políticas sectoriales lideradas por los distintos departamentos gubernamentales: la relación entre

1. Datos obtenidos del BOJ.

el presupuesto destinado a los municipios y la financiación total de los planes de inmigración de las CCAA pasa de un 8,4% a un 3% entre 2009 y 2012.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la partida presupuestaria para las políticas de inmigración a las entidades locales del año 2011 fue de 5,6 millones de euros, viéndose mermada a un millón en 2012. En el recorte se apostó por un mayor protagonismo relativo de las subvenciones dadas a las entidades sin ánimo de lucro y privadas.

Pero la reducción de las dotaciones presupuestarias de las CCAA a los ayuntamientos en línea con la hipótesis planteada, no solo supone un recorte de recursos en términos cuantitativos, sino que estos implican cambios de orientación política porque no son proporcionales en todas las partidas. Así por ejemplo, en 2012 la financiación de la Generalitat a los entes locales en materia de igualdad de oportunidades y acomodación a la diversidad prácticamente desaparece. Cabe decir que estos dos ejes, junto a la acogida y la coordinación interadministrativa e interinstitucional en relación con la gestión de flujos, son los pilares que configuran los planes de actuación en materia de inmigración de la Generalitat. Los cambios en la arquitectura institucional de la gestión también revelan cambios en la orientación de las políticas. Por ejemplo, en los presupuestos consolidados de la Comunidad de Madrid en 2009, se agrupan los destinados a inmigración en una sección específica «Inmigración y Cooperación», que en 2011 se incorpora en la de «Empleo, Mujer e Inmigración», para acabar integrándose en el año 2012 en la sección genérica de «Asuntos Sociales».

También a caballo de la crisis, la reforma constitucional y la *Ley Orgánica de Estabilidad Financiera* que la acompaña, junto con el entonces anteproyecto y hoy recurrida *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* ante el Tribunal Constitucional, rompen con la lógica crediticia de financiación de la Administración local. Además, implican una discusión competencial en una de las materias claves de su gestión, los servicios sociales, que son líderes de las políticas de gestión de la inmigración en algunos municipios, especialmente a raíz de la recesión económica (Alemán y Soriano, 2013).

Este debilitamiento de los municipios para hacer frente a la gestión se ve además acompañado por el mayor protagonismo que en el ámbito normativo institucional adquieren las comunidades autónomas en la gestión de la inmigración con la Ley Orgánica 2/2009 que les otorga ahora la emisión de los informes de extranjería; o con el reconocimiento de la integración a modo de subtítulo competencial en algunos Estatutos de Autonomía, como el de Andalucía o Cataluña; o la asunción de la competencia de las inspecciones de trabajo o las autorizaciones iniciales de trabajo en estas últimas, que refuerzan, a su vez, la vinculación de las cuestiones de extranjería

con las de integración (García, 2011; Garcés, 2011), lo que conlleva también alguna de las reorientaciones de las partidas presupuestarias de las CCAA.

Por último, se trata de un momento clave por la repercusión demográfica que supone la propia crisis, que se traduce en una rápida desaceleración de los flujos de llegada y una incipiente emergencia de los flujos de salida, bien sea por retorno o por reemigración (Domingo *et. al.*, 2014). Además, estamos en un momento de visualización del inmigrante como una carga excesiva para los estados de bienestar europeos, que incluso empiezan a cuestionar el espacio de libre circulación y residencia de ciudadanos comunitarios.

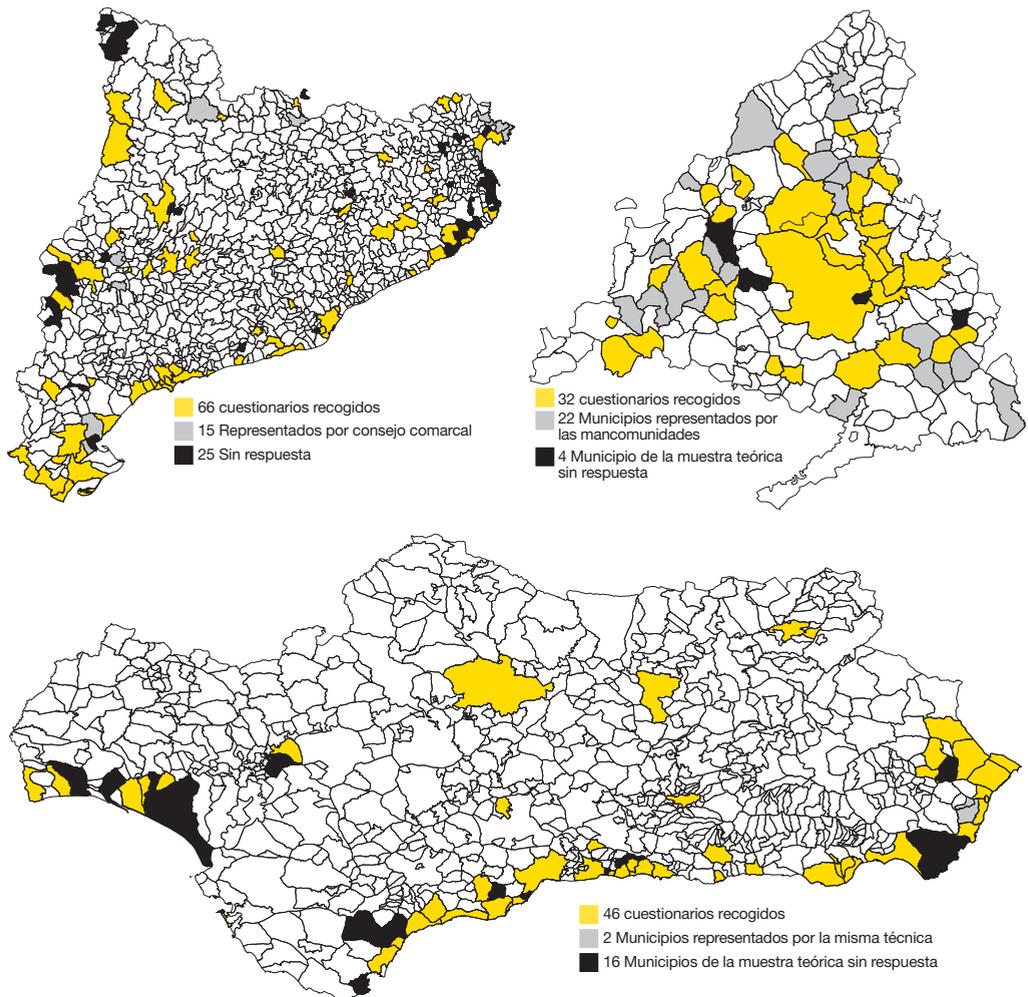
### 3. APROXIMACIÓN A LA GESTIÓN LOCAL DE LA INMIGRACIÓN: UNA METODOLOGÍA MIXTA

Esta aportación se enmarca en una investigación más amplia titulada *Cambio demográfico y gestión local de la diversidad* que contemplaba tres grandes objetivos: (1) analizar las pautas de asentamiento residencial de la población inmigrada; (2) recoger información sobre las prácticas de gestión de la inmigración a nivel municipal a través de una encuesta en línea; y (3) analizar el discurso de la gestión de los responsables técnicos mediante entrevistas en profundidad. El presente trabajo se basa en una explotación parcial de una parte de la información recabada en el segundo y tercer objetivo, relativa al impacto del recorte de los fondos en la gestión y al modo de gestión en este contexto.

La aproximación cualitativa se ha hecho mediante entrevistas en profundidad semiestructuradas. A partir del análisis de la distribución territorial de la población inmigrada, se seleccionaron las entidades locales en las que realizar las entrevistas. Se tuvieron en cuenta tres criterios: el tamaño del municipio, el nivel de segregación residencial de los diferentes grupos continentales de origen y su grado de concentración en el territorio. Se realizaron un total de 64 entrevistas durante el transcurso del año 2013. De ellas, 30 en Cataluña (pues el proyecto marco ponía su foco en esta comunidad autónoma) y las 34 restantes en el resto del territorio español: 7 en Andalucía, 6 en la Comunidad de Madrid, 6 en la Comunidad Valenciana, 5 en la de Murcia, 2 en Baleares, 2 en Canarias, y 1 en Galicia, Castilla León, Castilla La Mancha, País Vasco, Aragón y La Rioja. El guión de la entrevista constaba de cuatro bloques temáticos pero la explotación presentada se basa principalmente en dos aspectos: *¿Cómo se ha sostenido económicamente la gestión de la inmigración en su municipio?* y *¿De qué manera ha afectado la crisis económica al plan o a las acciones de gestión de la inmigración?* En todos los casos, la persona entrevistada fue el técnico de inmigración del municipio (si lo hubiese) o, si no, la persona responsable de la gestión directa de las actuaciones de inmigración.

La encuesta en línea sobre las *Prácticas de Gestión Municipal de la Inmigración* se llevó a cabo en una muestra de municipios de Andalucía, Cataluña y Comunidad de Madrid. Tres CCAA que han sido destacadas por su bagaje, experiencia y capacidad de innovación en relación con las políticas de inmigración (Zapata, 2004; Vidal Fueyo, 2007 y Fernández, 2008). En Cataluña, las encuestas se lanzaron entre diciembre de 2012 y febrero de 2013. Las de Andalucía y Madrid, entre junio y septiembre de 2013.

**FIGURA 2. Encuestas en línea realizadas en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid (2013)**



\*Nota: en blanco se representan los municipios que no entraban en la muestra (menores de 1.000 habitantes en Cataluña y C. de Madrid, así como los menores de 2.000 habitantes en Andalucía).

Fuente: Encuesta «Prácticas de Gestión Municipal de la Inmigración», GEDEM 2013.

Los criterios de selección de las muestras teóricas de los municipios en cada una de las CCAA no son totalmente homogéneos y, por tanto, no son comparables con confiabilidad estadística. En Andalucía, los municipios de más de 2.000 habitantes, y con un porcentaje de población nacida en el extranjero de más de un 15%, más las capitales de provincia conformaron la muestra teórica de los 65 municipios que recibieron el cuestionario en línea. En Cataluña, lo recibieron todos los municipios que en el año en cuestión tenían más de 1.000 habitantes (468 municipios) y en Madrid, aquellos con más de 1.000 habitantes y un 18% de nacidos en el extranjero (64 municipios). Con el fin de comparar en la medida de lo posible las tres comunidades, se ha tomado una submuestra de 66 municipios en Cataluña, unificando los criterios de selección de la muestra con los de la Comunidad de Madrid. El cuestionario se diseñó conjuntamente con el guión de las entrevistas, de forma que mantuvieran estructuras paralelas y nos permitieran, como en el caso que nos ocupa, realizar una lectura complementaria de lo cuantitativo y lo cualitativo. OJO: Ilegenda mapa Catalunya '25 Sin respuesta': Madrid '4 Municipios de la ...'

El nivel de respuesta de Andalucía fue del 72%. En Cataluña fue del 46%, aunque ponderando los cuestionarios provenientes de Consejos Comarcales por el número de municipios de la muestra teórica que está bajo su tutela, un 85% de los 468 municipios estarían representados en la muestra. De forma similar, en Madrid la mayoría de municipios de menos de 20.000 habitantes se gestionan desde las mancomunidades de servicios sociales y el 78% de los municipios de la muestra disponían de servicios sociales mancomunados, por lo que el nivel de representatividad de la respuesta se situaría en un 93% (Figura 2).

#### **4. LOS RECORTES PRESUPUESTARIOS EN EL DISCURSO DE LOS TÉCNICOS DE INMIGRACIÓN**

A diferencia del discurso político, el discurso del técnico dibuja a menudo la genealogía de la gestión en los municipios sin verse afectado por fluctuaciones electorales, lo que permite valorar mejor las repercusiones del recorte de fondos económicos en la gestión.

##### **Disminución sustantiva de la acción y dificultad en el acceso a las subvenciones**

Existe un gran consenso entre los entrevistados sobre cómo aquellas inyecciones presupuestarias que acompañaron la aprobación de los Fondos de Integración fueron las que permitieron poner en marcha multitud de servicios que eran necesarios a nivel local (acogida, atención jurídica, aprendizaje del idioma, mediación intercultural, refuerzo educativo), especialmente a través de la

contratación de recursos humanos. Respecto a algunos de ellos, como los servicios de acogida o la atención jurídica, los entrevistados afirman haberlos ido considerando menos imperiosos a medida que la población inmigrada se iba estableciendo en el municipio y los flujos de llegada se reducían. Sin embargo, otros servicios, como la mediación intercultural, continúan siendo altamente valorados y, sin duda, han constituido una de las pérdidas que los entrevistados más han lamentado.

Junto a la reducción de prestaciones, las políticas de contención han supuesto según los entrevistados una mayor dificultad para acceder a unas subvenciones de menor montante. Había que *vender* los proyectos y *hacer* más *marketing* nos cuentan, ya que los niveles de exigencia y la justificación requerida para solicitar las subvenciones eran mayores. Y en palabras de los entrevistados esta labor no siempre es justificada y entendida en aras de una mejora de la calidad de los proyectos:

«Empezaron a recortar, entonces empezaron a ser más exigentes, a pedir más... en todo. El nivel de exigencia y justificación ha sido muy alto y cada vez el importe que daban para proyectos era menor... cada vez nos exigían más que intentásemos..., que fuésemos innovadores..., en cuanto a la forma, entonces teníamos que hacer, como si dijésemos, más arquitectura para vender..., para poder mantener y ofrecer estos servicios...». (Cataluña, 50.000-100.000 habitantes)

Es más, los entrevistados encuentran artificioso la exigencia de una mayor innovación cuando el montante de las subvenciones tenía que dirigirse en algunos casos a poder cubrir las necesidades sociales más básicas, y ello a pesar de que el Fondo no tenía como objetivo ocuparse de estas, sino provisionar nuevos servicios o dar apoyo a los ya existentes que eran deficitarios. El testimonio del siguiente entrevistado representa una reflexión de cómo, en muchos casos, la situación es percibida como una regresión de la política sustantiva hacia la inmigración:

«No hacemos nada de inmigración, lo básico, las propuestas de informe de arraigo y vivienda. No tenemos técnico de inmigración. Antes teníamos atención primaria, violencia de género e inmigración... y se recibían fondos de la Comunidad. Inmigración se ha quedado fuera. Si no reciben fondos, no se hace nada. Ya no hay convenio con la Comunidad. Municipios pequeños se han quedado sin nada, antes hacían proyectos de educación intercultural, pero ahora tampoco, porque no pueden

## CON LA LLEGADA DE LOS RECORTES SON VARIAS LAS ESTRATEGIAS ADOPTADAS EN CADA CASO PARA MANTENER A FLOTE LA GESTIÓN LOCAL DE LA INMIGRACIÓN

aspirar, por el pequeño número de habitantes, a la subvenciones realizadas desde el Ministerio. Ahora se hace como se hacía en los ochenta, desde servicios sociales generales». (Comunidad de Madrid, <10.000 habitantes)

La misma cita da cuenta de cómo la disminución sustantiva de recursos para la integración no solo implica una rebaja de acciones, sino una reorientación de estas políticas que va en el mismo sentido que ofrecen las rebajas presupuestarias a los municipios, en función de la diferenciación de partidas presupuestarias; es decir, desaparecen las políticas específicas de acomodación a la diversidad y se atiende al inmigrante con una política asistencialista de atención al conjunto de la población necesitada.

### **Desajustes entre la financiación y la acción municipal**

Otra consecuencia percibida sobre la aplicación de las políticas de contención, ha sido el choque que ha supuesto a la lógica crediticia de los ayuntamientos como estrategia de gestión para atender las necesidades inmediatas. Pero esta, a su vez, permitía hacer frente a la descoordinación temporal que existía entre la financiación y la acción municipal, ya que los trámites en la Administración pública respiran, a menudo, a un ritmo propio y, en consecuencia, se requería adelantar parte del presupuesto desde las arcas municipales, lo que, a su vez, suponía un obstáculo para una planificación ajustada y racional:

«Nos encontramos con que nos tuvimos que gastar un montón de dinero y, además, en muy poco tiempo porque estos fondos venían de remanente y entonces no estaban estructurados el uno de enero, es decir, tú el uno de enero no sabías lo que ibas a tener; los fondos de integración del año 2008, por ejemplo, llegaron en junio, es decir, llegaron a mitad del período de ejecución prácticamente de la subvención, entonces claro, era un problema...». (Comunidad de Murcia, 30.000-50.000 habitantes)

En algunos de estos casos, los entrevistados señalan las dificultades de adaptar las necesidades reales locales a las subvenciones, cuyo objetivo de aplicación viene predeterminado. El contexto de austeridad, no obstante, no ha hecho sino agravar en algunos de estos municipios estos desajustes que ya existían en la etapa previa a la disminución de la financiación, ya que la merma de recursos por el impacto de la eliminación del Fondo hace peligrar la continuidad de proyectos a largo plazo y exige la necesidad de buscar una diversificación de las fuentes de financiación (lo que supone una mayor fiscalización o control) y favorece la acción de proyectos puntuales:

«Podíamos haber hecho otro tipo de cosas mucho más rentables desde el punto de vista social, más eficientes. Hemos hecho temas de participación que no tienen mucho..., actividades deportivas, sí, que tienen su aquel, pero bueno más que potenciar actividades deportivas, tienes que generar infraestructuras para que la gente haga deporte. De qué me valía a mí hacer una carrera intercultural si luego no tengo una pista donde los críos puedan hacer deporte durante todo el año». (Comunidad de Murcia, 30.000-50.000 habitantes)

### **Búsqueda de alternativas de financiación**

Con la llegada de los recortes son varias las estrategias adoptadas en cada caso para mantener a flote la gestión local de la inmigración. Por una parte, la búsqueda exhaustiva de posibilidades de financiación, bien sea en otros niveles administrativos (Diputación, Gobierno autonómico, Gobierno central o Europa a través de los Fondos FEI<sup>2</sup>), o bien a través del apoyo de entidades privadas o del tercer sector (fundaciones, obras sociales de entidades financieras, ONG o asociaciones). Por otro lado, la disminución de recursos implica que las acciones de integración se vuelven más dependientes de la voluntad de la autoridad política del municipio. Algunos de los ayuntamientos con mayor compromiso político con la gestión de la inmigración asumen total o mayoritariamente los costes del servicio una vez se suspenden todas las ayudas externas:

«...Nos lo quitaron como a tantos municipios, nosotros tenemos la suerte de vivir donde vivimos, entonces, bueno, pues nuestro alcalde y el equipo de gobierno como..., bueno, pues estamos sensibilizados con el tema y..., y la verdad es que estamos por la labor de dar un buen servicio a todo el mundo y que todo el mundo esté a gusto viniendo aquí, pues entonces nos ha dado del presupuesto municipal..., tenemos partida presupuestaria íntegra, no nos llega de ninguna subvención, solamente del Ayuntamiento..., mi jefa que es muy luchadora, ¿eh?». (Comunidad de Madrid, 100.000-1.000.000 habitantes)

Para los municipios con menor población, una alternativa efectiva fue la de solicitar proyectos conjuntos de financiación en colaboración con otros municipios, generalmente en el marco de consorcios intermedios, consejos comarcales o mancomunidades de municipios vecinos. De esta manera, un mismo equipo técnico ofrecía sus servicios de forma coordinada para diversos municipios y estos aportaban, en la medida de sus posibilidades, una partida económica desde el presupuesto municipal.

---

2. Los FEI son los Fondos Europeos para la Integración de Nacionales de Terceros Países que, tras la desaparición de los Fondos para la Integración del Gobierno Español, se convirtieron en la principal fuente de subvención para muchos municipios.

Asimismo, en los consistorios de menor tamaño, se percibe a través de la opinión de los técnicos que el mantenimiento de las acciones vuelve a depender en mayor medida de la voluntad del técnico por buscar recursos. El gestor manifiesta un mayor esfuerzo en la búsqueda de posibilidades de financiación: «Nosotros nos presentamos a todo», afirma una entrevistada; y eso ha permitido en muchos casos que las acciones que se venían realizando tuvieran continuidad en el tiempo. Muchos de los entrevistados manifiestan también una mayor dedicación e implicación personal que se ha traducido en poder mantener las mismas acciones disponiendo de menos recursos. A pesar de que se exige mayor innovación en el diseño de los proyectos para acceder a los recursos, en la práctica, se dice actuar con mucha mayor cautela a la hora de poner en marcha nuevas acciones, evaluando previamente de forma estricta su necesidad real y de demanda.

Algunos entrevistados tienen una apuesta clara por la transversalidad, enfocando esfuerzos en promover la práctica intercultural en las diferentes áreas municipales. En el ámbito de la financiación, esto comporta en determinados casos la posibilidad de acceder a partidas presupuestarias que no están específicamente destinadas a la población inmigrada, pero sí, de algún modo, a la atención comunitaria (salud, educación, participación y convivencia, espacio público):

«Cada dirección o cada área tiene su parte. No sé, bibliotecas, por ejemplo, tiene una parte de su presupuesto dirigida a adquirir un fondo de libros en Urdú, o sea, ellos también tienen una parte de su presupuesto..., deportes también, por ejemplo, tienen algunas medidas de promoción del deporte y de la diversidad, pues una parte..., va sumando». (Cataluña, >500.000 habitantes)

Cabe decir que no todos los municipios han visto su gestión maltrecha por los recortes presupuestarios. Afortunadamente, aquellos –una minoría– cuyas arcas municipales se encontraban, a pesar de todo, en estado saludable, normalmente gracias al desempeño de una actividad económica exitosa (industria, servicios, turismo), afirman no enfrentarse a problemas financieros graves.

### **Reestructuración de la arquitectura administrativa**

En opinión de los técnicos, la merma de recursos ha supuesto muchas veces una reorientación de la gestión de la inmigración, implicando en ocasiones el desmantelamiento total del servicio y consiguiente cambio de organigrama; y en otras, la pérdida de una entidad o departamento propio al tener que anexionarse a otras áreas municipales (habitualmente a Servicios Sociales). En el mejor de los casos, el menor impacto observado –en términos de organización interna– ha

sido la necesidad de modificar la nomenclatura de los servicios para adaptarse a las nuevas necesidades. Por ejemplo, lo que en su día fue el «Servicio de acogida», pasa a llamarse «Servicio de asesoramiento para personas migrantes», pero también se menciona la sustitución por nuevos servicios, en respuesta a la demanda de la población inmigrada, como servicios de orientación laboral, emprendimiento y formación para dar recursos al volumen de población desempleada. No obstante, aquí debemos distinguir entre si la reestructuración es realmente producto de la desaparición de un servicio necesario para el que deja de haber financiación o si se trata de la adaptación a una nueva coyuntura que hace disminuir la demanda de un servicio, como es el caso de la acogida.

### **Pérdida de profesionales con perfil específico de inmigración**

Dados los recortes presupuestarios, uno de los aspectos que levantaba mayor preocupación era la vinculación laboral futura de muchos de los entrevistados. Algunos de ellos eran parte del cuerpo funcional, de modo que no temían por su puesto laboral, ya que, en el peor de los casos, experimentarían un cambio de departamento, de igual modo a como en su día se «reciclaron» desde otra área municipal. Para ellos, en muchos casos, se despertaba también cierto sentimiento de provisionalidad. Pero dado que la inmigración es un fenómeno relativamente reciente para muchos municipios, gran parte de los técnicos de inmigración eran personal no funcional y con sueldos en parte financiados por alguna entidad (CCAA, Diputación, fundaciones) y en parte cofinanciados por el consistorio. El recorte de los fondos supone un fuerte menoscabo en la contratación de personal y muchos municipios que habían tenido un técnico con perfil específico de inmigración lo perdieron a raíz de la crisis:

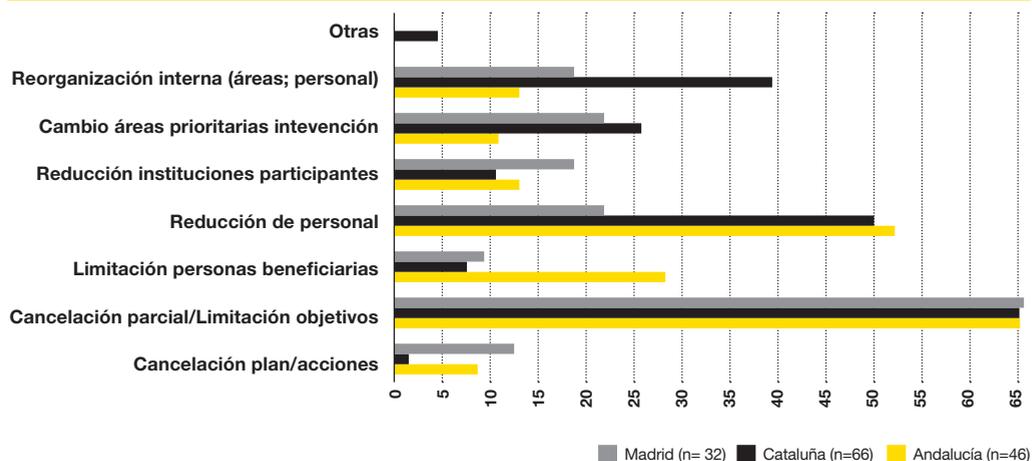
**SE ACTÚA CON MAYOR CAUTELA  
A LA HORA DE PONER EN  
MARCHA NUEVAS ACCIONES,  
EVALUANDO PREVIAMENTE DE  
FORMA ESTRICTA SU NECESIDAD  
REAL Y DE DEMANDA**

«En el momento que el Estado deja de aportar dinero, de aportar recursos en este ámbito, nos falla hasta el extremo de que, hace pocos meses, hemos tenido que prescindir de personal, porque tal y como estaba organizado, había unos programas... se trabajaba en unos programas que eran los que estaban subvencionados y el personal que había era personal en función de estos programas; en el momento que falla el funcionamiento del programa, falla la contratación de estas personas. Esto nos ha obligado entonces a prescindir, justamente en un momento muy complicado, de esta carga de personal». (Cataluña, 100.000-1.000.000 habitantes)

## 5. LA ENCUESTA EN LÍNEA: ALGUNOS APUNTES SOBRE LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN UN CONTEXTO DE CRISIS Y SU IMPACTO EN TRES CCAA

En los primeros contactos telefónicos con los ayuntamientos, hubo ciertas reticencias a colaborar, alegando una reducción de las políticas de inmigración a mínimos por falta de fondos. Esos mínimos aludían a la reducción de las acciones a la mera emisión de las propuestas de informes de arraigo y adecuación de la vivienda y a la total desaparición de las políticas de integración.

**FIGURA 3. ¿Cómo afecta la crisis económica a las acciones o al plan de gestión de la inmigración?** (citado por el porcentaje de los entrevistados). Multirespuesta



Fuente: Encuesta «Prácticas de Gestión Municipal de la Inmigración», GEDEM 2013.

### El impacto en la organización de la gestión

La cancelación parcial del plan o acciones de inmigración del municipio es el impacto más destacado del efecto de la crisis en las tres CCAA, y con unos porcentajes de respuesta de alrededor del 65% de los encuestados. En Cataluña y Andalucía, el segundo ítem más nombrado es la reducción de personal, cerca de la mitad de los municipios lo citan. En Cataluña este patrón casa a la perfección con el del desglose del recorte presupuestario de la Generalitat a las actuaciones de inmigración: así de 2009 a 2012, el montante para las políticas de acomodación a la diversidad prácticamente desaparece y el de la contratación de personal se reduce un 71%<sup>3</sup>. La reorganiza-

3. Memorias del Departamento de Bienestar y Familia.

ción de la gestión (de áreas y de personal) cobra particular importancia en esta comunidad autónoma, pues es nombrado por casi el 40% de los encuestados. En Andalucía destaca el casi 30% de municipios que declaran que con la crisis se ha reducido el número de beneficiarios, lo que se subraya con mucha menor frecuencia en los municipios madrileños y catalanes.

La cancelación total de las acciones o planes es nombrada por un 12% en Madrid, 9% en Andalucía y 1% en Cataluña. Cabe pensar que estos porcentajes están subestimados, pues la no respuesta está correlacionada con ello. Por otra parte, la difusión de los planes globales locales de inmigración es muy desigual en las tres CCAA. Según nuestra encuesta: un 56% de los municipios de Cataluña habría dispuesto alguna vez de un plan global de inmigración frente a un 37% en Andalucía y un 30% en Madrid. Seguramente la austeridad financiera hace que los planes de inmigración se prorroguen ya que se observa un alargamiento de los años de vigencia de los planes actuales en relación con los previos: en Cataluña pasan de 3,3 años de vigencia como media a 5,5 años. Un dato preocupante en un momento de cambio de coyuntura demográfica, económica e institucional como el que encuadra la encuesta, pues la eficacia de los mismos se verá limitada si dejan de ser instrumentos dinámicos adaptados al contexto de aplicación.

### **Capital humano y áreas de gestión**

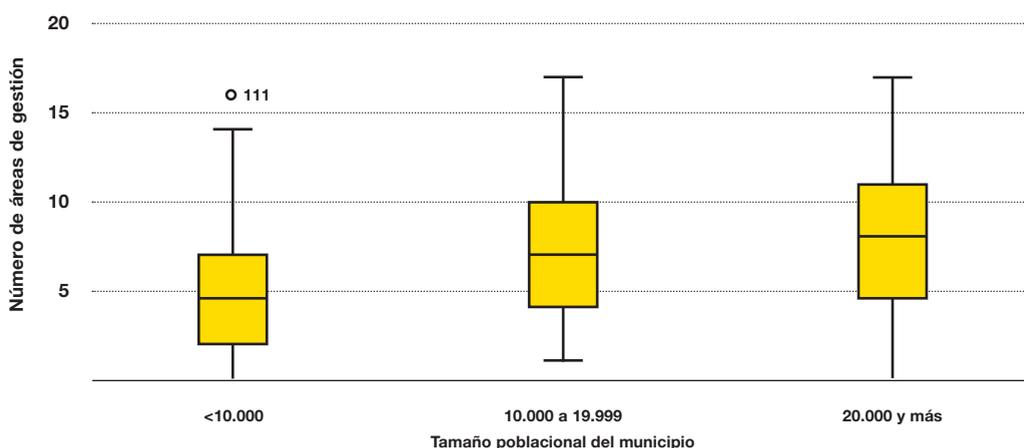
La reducción de financiación para la contratación de personal, a la que se aludía en el apartado cualitativo, se ve reflejada en la encuesta en línea en la reducción de personal, pero también en el perfil profesional que los encuestados mencionan que tienen la mayoría de los gestores de la inmigración en sus municipios, así como el que señalan tener ellos mismos. Este es un aspecto que distingue, además, la gestión de la inmigración en los municipios de las tres CCAA. Es más específico en Cataluña<sup>4</sup> en relación con Andalucía y, sobre todo, con Madrid. Según sus respuestas, un 86% de los encuestados en Cataluña señalan que el perfil profesional mayoritario de los gestores de inmigración de su municipio es específico (técnico de inmigración/ agente de acogida/mediador intercultural/otro perfil específico de inmigración) frente a un 60% en Andalucía y un 37% en Madrid. Esta jerarquía coincide con el perfil que muestran aquellos que respondieron la encuesta en cada una de las CCAA: entre los que lo especificaron, el 59% en Cataluña, el 28% en Andalucía, y el 18% en Madrid eran profesionales específicamente de inmigración.

---

4. Cataluña estaba en esos momentos en pleno despliegue de la Ley de acogida, aunque se aprobase en el año 2010 en desfase con la irrupción de una nueva coyuntura demográfica.

Por otra parte, bienestar social o servicios sociales, se encuentren o no ubicados en el área de bienestar social, o en un área de atención general al ciudadano, constituyen las áreas de gestión de la inmigración más mencionadas en las tres CCAA; pero todavía, y a pesar de la reorganización de áreas de las que nos hablan los gestores en el análisis cualitativo, en un 59% de los municipios de Andalucía, en un 70% de los de Cataluña y en un 47% de los de Madrid, los entrevistados dicen que interviene un área específica de inmigración, ya sea dentro o fuera de esas grandes áreas o de servicios sociales. Las siguientes áreas más mencionadas desde las que se gestionan políticas dirigidas a la inmigración son educación y mujer. Otra característica de la gestión es que se sigue manteniendo una gran transversalidad, a tenor de las respuestas de los entrevistados: en Andalucía y en Madrid por lo menos tres áreas de gestión han sido nombradas por más del 50% de los entrevistados y en Cataluña 6 áreas por más del 50%. En el detalle para Cataluña observamos esa transversalidad en todos los tamaños municipales (Figura 4).

**FIGURA 4. Número de áreas municipales que intervienen en la gestión. Cataluña**



Fuente: Encuesta «Prácticas de Gestión Municipal de la Inmigración», GEDEM 2013.

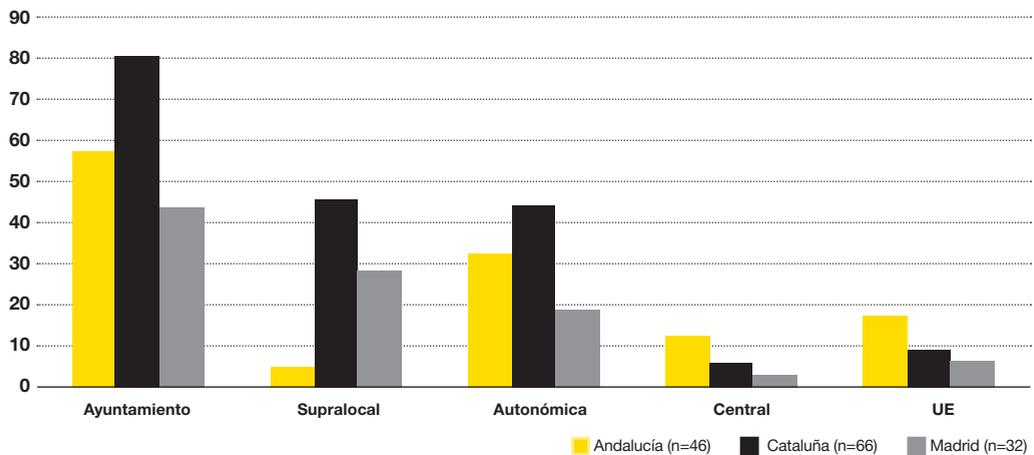
### **Apoyo de la Administración pública, instituciones u otras entidades**

Aunque no vamos a entrar en las diferencias de la red institucional de las políticas locales en cada una de las CCAA, sí ha sido apuntado algún rasgo homogeneizador en las distintas CCAA de referencia: Cataluña destacaría por el mayor equilibrio que se da en la gestión entre ONG y Administración pública, mientras que en Madrid cobrarían mayor protagonismo las primeras

y en Andalucía la segunda (Zapata, 2004). Parece pues importante señalar cómo se percibe el apoyo de las diferentes administraciones e instituciones en estos momentos de crisis.

La valoración del apoyo de la Administración, según las acciones de inmigración que se llevan a cabo en los municipios, es superior para los encuestados de Cataluña, excepto el prestado por la Administración Central y la Unión Europea, que es mucho menos valorado en todas las CCAA, aunque algo más en Andalucía. Los encuestados en Andalucía son, con diferencia, los que señalan un porcentaje más bajo de «mucho apoyo de la Administración supralocal», si bien los de Madrid presentan los mínimos para el resto de administraciones.

**FIGURA 5. El plan o las acciones de gestión de inmigración del municipio recibe mucho/bastante apoyo de las siguientes administraciones. (Citado por el porcentaje de los entrevistados)**

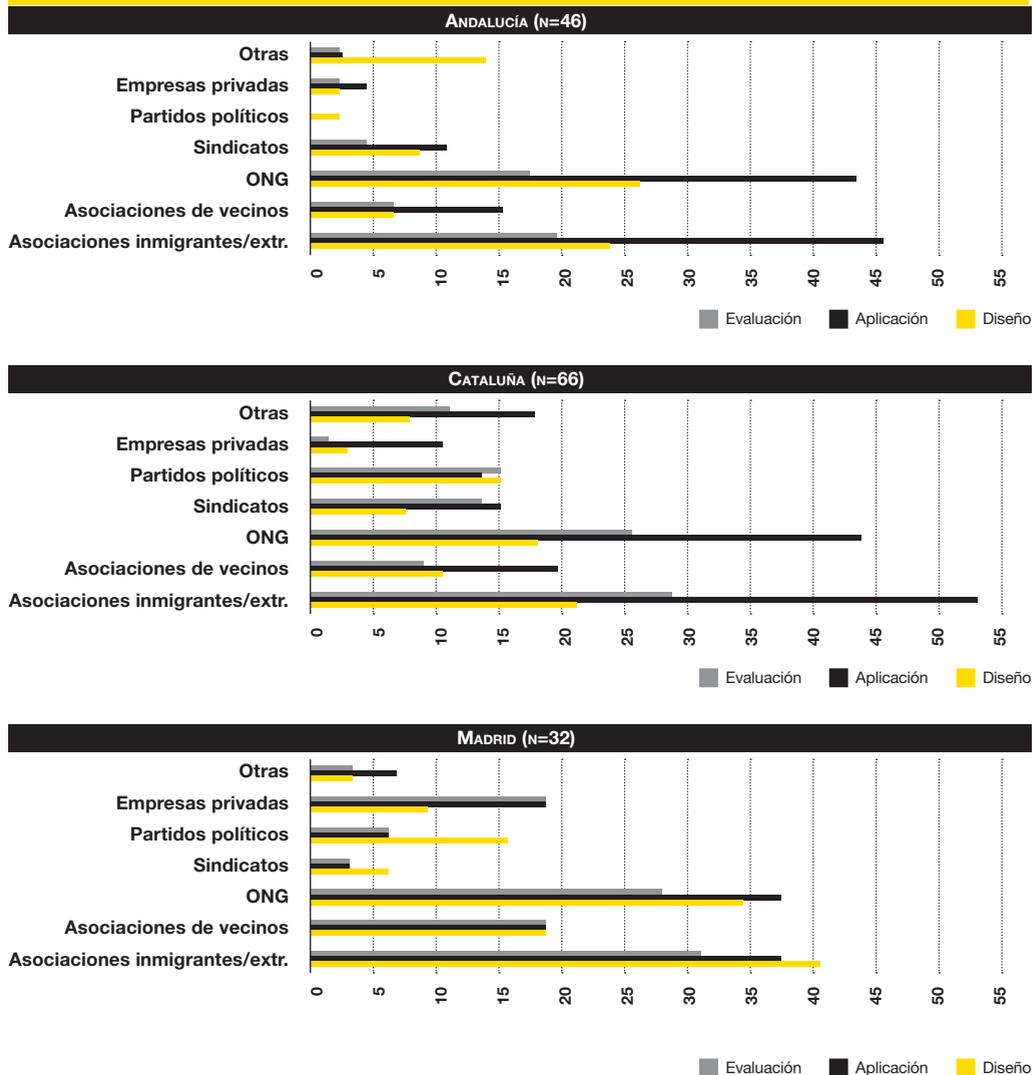


Fuente: Encuesta «Prácticas de Gestión Municipal de la Inmigración», GEDEM 2013.

Las entrevistas en profundidad apuntaban un mayor contacto con entidades más allá de la Administración pública, como fuente de apoyo a sus acciones. En este sentido, en la encuesta también nos interesamos por conocer cuál era el nivel de implicación de otras instituciones o entidades no administrativas en la gestión de la inmigración del municipio. Las más señaladas son las asociaciones de inmigrantes y las ONG. Otros trabajos han destacado ya que la respuesta municipal a la crisis ha sido reforzar las políticas sociales y el trabajo en red con asociaciones y entidades locales (Sanahuja, 2010). En Cataluña y Andalucía la participación se estima mucho más frecuente en la fase de aplicación que en la del diseño y evaluación, lo que ocurre con mucha menor diferencia en Madrid. De hecho, los encuestados de los municipios de esta CCAA señalan una participación más alta de todas las entidades o instituciones de fuera de

la Administración en la fase de diseño (excepto de los sindicatos y otras instituciones). Las opiniones de los encuestados de Andalucía muestran menor diversificación en las entidades o asociaciones que participan en las políticas de inmigración en comparación con Cataluña y Madrid. En esta última destaca también la mayor presencia de la empresa privada.

**FIGURA 6. Instituciones o entidades que participan en la evaluación, aplicación y diseño de las acciones de gestión de inmigración del municipio (citado por el porcentaje de los entrevistados). Multirespuesta**



Fuente: Encuesta «Prácticas de Gestión Municipal de la Inmigración», GEDEM 2013.

## 6. REFLEXIONES FINALES

En este artículo hemos querido transmitir la voz de los gestores de la inmigración en la Administración local, y de cómo ellos valoran y evalúan el impacto de la crisis económica en el desarrollo de su trabajo. Recordemos que el trabajo de campo de este estudio se llevó a cabo durante el año 2013, que es un momento de encrucijada clave por la confluencia de diversos factores: 1) la incertidumbre sobre su propio futuro a merced de los recursos públicos disponibles; 2) el cambio normativo e institucional que sitúa a los ayuntamientos en una posición de menor empoderamiento en la gestión; 3) el cuestionamiento en el ámbito político de la viabilidad de los Estados de Bienestar y, con ello, el reposicionamiento del inmigrante en el discurso: de necesario para el desarrollo económico, a carga excesiva para nuestra maltrecha economía; y 4) la repercusión demográfica que supone la propia crisis.

El discurso de los técnicos de inmigración remarca el esfuerzo de la Administración local por mantener las políticas de inmigración a flote a través de una gestión «de mínimos» en condiciones de mayor precariedad para ambos: los agentes y los destinatarios de la gestión. Esta política de mínimos ha supuesto diferentes estrategias para afrontar la importante merma de recursos a raíz de la desaparición de los Fondos de Integración. Estrategias que muchas veces han dependido del tamaño de los municipios o del ingenio del gestor local para encontrar nuevas fuentes de financiación: desde la intensificación de la búsqueda de fondos en cualquier nivel de la Administración, en las entidades privadas o en el tercer sector; al aprovechamiento de las estructuras transversales de gestión para disponer de fondos de otros departamentos; hasta la agrupación de municipios para afrontar una estructura de gestión común que abarata costos.

Las demandas de la población inmigrada han cambiado y se homogeneizan con las de la población autóctona (vivienda, empleo). Pero se trata de un momento en el que la mediación intercultural juega, a juicio del gestor, un papel clave en conseguir el objetivo máximo que es una verdadera «cohesión social». Y es justo en ese momento cuando las políticas de austeridad lo limitan, al dejar de financiar servicios específicos que permitan la contratación de capital humano, sobre todo con un perfil específico de inmigración.

No cabe duda de que, al margen de la crisis económica, el hecho de superar una primera etapa de llegada intensiva de inmigración hubiera supuesto por sí solo un cambio en la orientación de la gestión, en el que las políticas de acogida hubieran perdido fuelle de manera más paulatina. La recesión económica lo que ha generado es una aceleración de ese proceso –dada la caída abrupta de los flujos– que se ha sumado a una precarización de las condiciones de

vida de toda la población, pero especialmente de los colectivos más vulnerables entre los que se encuentra la población inmigrada (Alemán y Soriano, 2013). Desde la Administración local, se asume la responsabilidad de cubrir esas necesidades sociales básicas, lo que a menudo es percibido por los gestores como un paso atrás en los procesos de integración y una vuelta, casi forzosa, a las políticas asistencialistas de otros tiempos, por ejemplo a través de la puesta en marcha de «bancos de alimentos» en multitud de municipios. La crisis ha diluido la especificidad de la población inmigrante como categoría de intervención social, pero no en la búsqueda intencionada de un nuevo equilibrio entre el grado de especificidad y el grado de normalización al que deben aspirar las políticas de integración a medida que la población se asienta en el territorio, sino acelerando en exceso el componente normalizador, con el consiguiente peligro de agravar la situación de desventaja social de la población inmigrante en un momento de crisis económica.

La mayor cautela a la hora de poner en marcha nuevas acciones puede ser una oportunidad para perfilar una gestión más racional pero también deparar en el futuro una gestión menos específica a las necesidades y particularidades de las poblaciones del municipio y menos arriesgada para innovar nuevas propuestas de gestión que mejoren su productividad, medida en términos de cohesión social. Todo ello en aras de salvaguardar la continuidad de una política de mínimos que evite su ineficacia total.

Por otro lado, los Fondos para la Integración pretendían reforzar la aplicación de una política de gestión de la integración coherente en el conjunto del Estado, facilitando la colaboración entre los diferentes niveles administrativos (central, autonómico y local). Sin embargo, la intromisión del Estado –que aportaba recursos, pero al que se le había de «rendir cuentas»– en la estructuración de las políticas de integración regionales no siempre fue bien recibida, ya que el Fondo implicaba cierto control de las lógicas de acción y prioridades de las políticas (Martínez de Lizarrondo, 2010); y, por otra parte, no siempre se garantizaba la participación de los ayuntamientos en los acuerdos entre CCAA y Estado, que acababan siendo bilaterales (Cachón, 2010). Está por ver qué repercusiones va a tener su desaparición, en términos de coordinación y de ordenación de la gestión interadministrativa. Aunque no se planteaba como propósito de este trabajo, queda pendiente ahondar en las diferencias de gestión de los municipios en función de la CCAA a la que pertenecen, pues parecen dibujarse patrones diferenciados que tal vez el contexto de crisis tienda a desdibujar. Si por un lado la crisis puede estar favoreciendo una homogenización de la gestión de la inmigración a nivel municipal al rebajarla a lo asistencial y al frenar la puesta en marcha de nuevas iniciativas; por otro lado, la pérdida de los Fondos para la Integración puede llevar a una descoordinación interadministrativa que favorezca la política de *pachtwork* de los primeros

tiempos de la llegada masiva de inmigración, donde coexistían modelos de gestión con premisas, objetivos y equilibrios institucionales propios, resultado de la interacción de factores específicos en cada territorio (Moreno y Bruquetas, 2011). Es incierto también el papel que asumirán las CCAA, ya que, en algunos casos, parecen priorizar las cuestiones vinculadas con extranjería en detrimento de las políticas de integración. Se mantiene el interrogante de si esta disposición asimétrica de la gestión en una estructura descentralizada puede ser operativa en términos de eficiencia (Zapata, 2011).

En este trabajo nos hemos limitado a abordar las consecuencias de los recortes presupuestarios que los técnicos perciben sobre la gestión municipal de la inmigración, pero valga remarcar el interés que tiene el análisis de cómo esas limitaciones de financiación en la gestión han repercutido en su destinatario final que es la población. En este sentido, el gestor, aun no percibiendo la existencia clara de conflicto calificado como tal, sí asegura que la mayor precariedad general supone tensión y encrespamiento entre los grupos, poniendo en peligro la ansiada cohesión social y sin que la Administración pueda intervenir ampliamente como mediadora en pro de la convivencia. De ahí que el temor, ahora sí, al conflicto, esté presente en sus discursos, de momento en clave de prospectiva.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alemán, C. y Soriano, R. M. «Servicios sociales e Inmigración en tiempos de crisis económica», en: Aja, E.; Arango, J. y Oliver Alonso, J. (ed.). *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de Inmigración en España (edición 2012)*. Barcelona: CIDOB, 2013.

Cachón, L. «La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 97 (enero-marzo 2002), p. 95-126.

— «¿Nuevos tiempos, nuevas respuestas? El papel del mundo local en la gestión de las migraciones», en: *Retos globales, respuestas locales. Políticas de inmigración e integración y acción local en la Unión Europea*. Barcelona: CIDOB, 2010, p. 13-33.

Camós, I. «La participació dels governs locals en les polítiques d'immigració: les competències municipals en matèria d'immigració». *Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa*. Barcelona: CIDOB, 2007. p. 23-36.

Cebolla, H. y González, A. (coord.). *Inmigración. ¿Integración sin modelo?* Madrid: Alianza Editorial, 2013.

Domingo, A.; Sabater, A. y Ortega, E. «¿Migración neohispánica? El impacto de la crisis económica en la emigración española», *Empiria*, n.º 29, (2014), p. 36-96.

Fernández, B. «Políticas de acomodación de extranjeros: de la lógica autonómica a la aplicación local», en: Zapata, R. y Pinyol, G. (dir.). *Los gestores del proceso de inmigración*. Barcelona: CIDOB, 2008.

García Juan, L. «Las Comunidades Autónomas como gestoras de la inmigración. Especial referencia al caso de Cataluña». *Boletín electrónico*, n.º 69, Barcelona: Direcció General per a la Immigració de Catalunya, 2011, p. 2-152.

Garcés Mascareñas, B. «Dimensió administrativa. Estudi exploratori sobre polítiques locals en matèria d'immigració a Catalunya», en: Zapata-Barrero, R. y Garcés, B. (ed.). *La gestió municipal de la immigració a Catalunya*. R. Barcelona: Associació Catalana de Municipis i Comarques, 2011.

Garreta, J. «Continuidad y cambios en la gestión de la inmigración», *Papers*, n.º 85, 2007, p. 71-93.

Gil, E. *Crisis crónica*. Madrid: Alianza Editorial, 2009, p. 364-398.

Laparra, M. y Martínez de Lizarrondo, A. «Las políticas de integración social de inmigrantes en España», en: Izquierdo, A. (coord.). *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA, 2008, p. 291-324.

López Pietsch, P. «¿Existe un modelo español de gestión de la diversidad? ¿Cuáles serían los puntos débiles y los fuertes del modelo español?», en: Arriba, A.; Moreno, F. J. y Moreno, L. (coord.). *Cuadernos de Debate Primer Foro Tercer Sector*. Madrid: Fundación Luis Vives, CSIC, 2007.

Llorens, T. «Ayuntamientos, políticas de ciudadanía e inmigración», en: García, J. y Lacomba, J. (ed.). *Las migraciones en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2009, p. 875-885

Martínez de Lizarrondo, A. «La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECL en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 85, (marzo 2010), páginas: 31-45.

Miret i Serra, A. «Gestión de la división de competencias en materia de inmigración», en Zapata, R. (coord.). *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009.

Montilla, J. A. «Inmigración y Comunidades Autónomas», en: Aja, E. y Arango, J. (ed.). *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica*. Barcelona: CIDOB, 2006, p. 339-367.

Moreno, F. J. y Bruquetas, M. «Las políticas sociales y la integración de la población de origen inmigrante en España», en: Aja, E.; Arango, J. y Oliver, J. (ed.). *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España (edición 2011)*, Barcelona: CIDOB, 2012, p. 158-187.

OECD. «International Migration Outlook. 2007 edition». París: SOPEMI, OECD.

Ortega, N. «Crisis económica y política de inmigración en España: ¿qué reformulación de agenda y política?», en: García, F. J. y Kressova, N. (eds.). *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*. Granada: Instituto de Migraciones, 2011, p. 1381-1397.

Pajares, M. «Las políticas locales en el ámbito de la inmigración», Aja, E. y Arango, J. (coord.). *Veinte años de inmigración en España*. Barcelona: CIDOB, 2006, p. 369-390.

Rodríguez, E. «Una apuesta por la integración». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 85 (marzo 2010), páginas: 19-29.

Sanahuja, R. «El impacto social de la crisis. El papel del mundo local en la integración de la inmigración. Estudio de caso de Barcelona», en: Aja, E.; Arango, J. y Oliver, J. (ed.). *Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de Inmigración en España (edición 2010)*, Barcelona: CIDOB, 2011, p. 76-103

Solanes, A. «Evolución de la legislación extranjera en España: un balance tras 25 años de ley de extranjería en España 1985-2010». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 90 (2011), p. 77-103.

Vidal, M. C. «Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006», en: Aja, E.; Arango, J. y Oliver, J. (ed.). *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*, Barcelona: CIDOB, 2007.

Zapata, R. *Inmigración, innovación, política y cultura de acomodación en España. Un análisis comparativo entre Andalucía, Cataluña, Madrid y Gobierno Central*. Barcelona: CIDOB, 2004.

— «¿Existe un enfoque propio de gestión de la inmigración? Filosofía práctica de la política de gobernabilidad en España», en: Zapata, R. (ed.). *Políticas de gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009.

— «Teorizando el enfoque español: coherencia de políticas públicas, interculturalidad y gobernanza multinivel», en: Aja, E.; Arango, J. y Oliver, J. (ed.). *Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de Inmigración en España (edición 2010)*, Barcelona: CIDOB, 2011. p. 276-290.





# EL PUZZLE DE LA EXCLUSIÓN SANITARIA DE LOS INMIGRANTES INDOCUMENTADOS EN ESPAÑA

**Francisco Javier Moreno Fuentes**

Científico titular, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP),  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)  
javier.moreno@cchs.csic.es

1. Introducción
2. Giro en los fundamentos del SNS: eliminación del principio de universalidad
  - 2.1. Reintroducción del principio de aseguramiento
  - 2.2. Argumentos esgrimidos para la reforma de los criterios de elegibilidad del SNS
  - 2.3. Reacciones a la exclusión del SNS
3. Desigual aplicación de la redefinición del rango de cobertura del SNS
  - 3.1. Gobernanza multinivel y discrecionalidad
  - 3.2. La variable ideológica
  - 3.3. Disonancias en la implementación de la reforma en el seno de cada comunidad autónoma
4. Conclusión

### **PALABRAS CLAVE**

Cobertura sanitaria, inmigración indocumentada, gobierno multinivel, discrecionalidad administrativo/burocrática.

### **KEY WORDS**

Healthcare coverage, undocumented migration, multilevel governance, bureaucratic/administrative discretion

### **RESUMEN**

La aplicación de reformas en sistemas sanitarios descentralizados plantea una serie de retos. Desde la aprobación de la Ley General de Salud en 1986 hasta la entrada en vigor de la Ley General de Salud Pública (33/2011) en enero de 2012, el Sistema Nacional de Salud (SNS) expandió su rango de cobertura, llegando a incluir la práctica totalidad de la población residente en España. La aprobación del RD 16/2012 en abril de 2012 supuso un punto de inflexión en dicho proceso al retirar las tarjetas sanitarias a los inmigrantes indocumentados mayores de 18 años. La compleja articulación de responsabilidades sanitarias ha supuesto una desigual aplicación del RD 16/2012: ignorado por algunos gobiernos autonómicos, parcialmente implementado por otros y adoptado de manera literal por un tercer grupo.

### **ABSTRACT**

Implementing reforms in decentralized healthcare systems poses a number of challenges. Since the approval of the 1986 Ley General de Salud, and until the passing of the 33/2011 Ley General de Salud Pública in January 2012, the Spanish Sistema Nacional de Salud expanded its range of coverage, to include practically all of the resident population in Spain. The RD 16/2012, passed in April 2012, marked a turning point in this process of expansion of healthcare coverage by removing health cards to undocumented immigrants older than 18. The complex articulation of healthcare responsibilities in the multilevel governance structure of the Spanish state resulted in an uneven application of RD 16/2012: ignored by certain regional governments, partially implemented by others and taken literally by a third group of regions.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La crisis que ha afectado de modo particularmente grave a las finanzas públicas españolas desde 2008 ha sido utilizada como marco legitimador de una serie de sustanciales reformas en el ámbito de las políticas de protección social, incluyendo el de la sanidad (del Pino y Rubio, 2013). En relación con la política sanitaria, estas reformas se han plasmado en un giro radical en la lógica que define la elegibilidad para el acceso al Sistema Nacional de Salud (SNS), es decir, quién accede a las prestaciones del sistema y en qué condiciones lo hace. La norma principal que regula dicha reforma en el ámbito del sistema sanitario público es el RD 16/2012 que, entre otras medidas encaminadas a reducir el gasto (incremento de los copagos por medicamentos, acotación de la cartera de servicios sanitarios prestados por los servicios regionales de salud [SRS] de las comunidades autónomas [CCAA], etc.), dictaba la retirada de las tarjetas sanitarias a los inmigrantes indocumentados mayores de 18 años (con algunas excepciones por razones humanitarias y de salud pública). Basándose en una serie de argumentos centrados en la necesidad de frenar el «turismo sanitario» y reducir el gasto, la exclusión sanitaria de los inmigrantes indocumentados ha generado inconsistencias sistemáticas en la implementación de dicha medida en el ámbito autonómico y local.

En el presente artículo repasamos los factores que pueden contribuir a explicar las diferentes posiciones adoptadas por los gobiernos autonómicos en relación con la redefinición de los criterios de acceso de los inmigrantes indocumentados a las prestaciones de sus respectivos SRS. Partiendo de una revisión de la literatura académica relativa al funcionamiento y los conflictos propios de las estructuras de gobernanza multinivel, se identifican las variables clave que contribuyen a explicar dicha diversidad de respuestas ante la regulación adoptada por el gobierno central sobre los criterios de elegibilidad del SNS. Así mismo, con objeto de dar cuenta del «déficit de implementación» observable en relación con dicha política (independientemente de la decisión adoptada por las autoridades sanitarias autonómicas respecto al acceso de dichos grupos al sistema sanitario), el presente artículo señala la relevancia de analizar el rango de discrecionalidad desplegado por los «funcionarios de ventanilla» de los SRS. Estos constituyen los responsables últimos de la aplicación de las directrices emanadas de las autoridades sanitarias regionales y, a través de sus prácticas laborales cotidianas, se encargan de aplicar los procedimientos burocrático-administrativos que garantizan, limitan o impiden el acceso efectivo de los inmigrantes indocumentados a las prestaciones del sistema sanitario público.

---

1. Este artículo ha sido redactado durante el desarrollo del proyecto «Políticas de regulación del acceso a la sanidad de los inmigrantes irregulares en España» (PRASINIE), CSO2013-44717-R, Proyectos de I+D+I, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad.

## **2. GIRO EN LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD (SNS): ELIMINACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD**

Desde la aprobación de la Ley General de Sanidad (LGS) de 1986, que explicitaba su objetivo de establecer un sistema sanitario universalista (Freire, 2007), el SNS experimentó un incremento gradual de su rango de cobertura, hasta incluir a la práctica totalidad de la población residente en España. A pesar del cambio de filosofía que supuso la LGS, su aprobación no implicó una ruptura radical con el anterior modelo. La reforma del rango de cobertura del sistema sanitario siguió una lógica incremental, destinada a transformar los rasgos principales del sistema de manera acumulativa. La principal consecuencia de esta situación fue la perpetuación de las prácticas organizativas del sistema de aseguramiento sanitario vinculado a la Seguridad Social (SS) y las dificultades para alcanzar plenamente algunos de los objetivos perseguidos con la creación del nuevo SNS, debido a los obstáculos introducidos por los equilibrios institucionales previamente existentes, así como la mayor exposición a las fluctuaciones del ciclo político. Así, el hecho de que el acceso a las prestaciones sanitarias continuase sin ser explícitamente reconocido como un derecho vinculado a la condición de nacionalidad o residencia constituía una de las contradicciones básicas del sistema, perpetuando prácticas de control de elegibilidad que obstaculizan el acceso efectivo a las prestaciones sanitarias a aquellas personas que, no habiendo cotizado a la SS, tampoco pudiesen aducir carencia de rentas (Sevilla, 2006). La transformación del sistema de financiación del SNS (desde 1999 asumida íntegramente por los Presupuestos Generales del Estado) abría importantes interrogantes respecto a la legitimidad de esta situación en relación con los ciudadanos españoles que abonaban sus impuestos, pero no tenían derecho a ser atendidos por el sistema sanitario público.

Un hito fundamental en el proceso de universalización de la cobertura del SNS fue la inclusión de los inmigrantes indocumentados mediante la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (4/2000) (Moreno Fuentes, 2004). Previamente a la aprobación de dicha Ley, el acceso a las prestaciones sanitarias de este colectivo estaba limitado a menores, embarazadas, servicios de urgencias, así como al tratamiento de enfermedades infecto-contagiosas. Diversos circuitos paralelos informales (como las ONG, servicios de salud pública y profesionales del SNS a título individual y voluntario) se encargaban del seguimiento de los tratamientos recibidos en urgencias, la atención médica especializada, las enfermedades crónicas, y la propia atención primaria para dichos colectivos (Moreno Fuentes, 2004). Esta cobertura parcial y segmentada adolecía de una grave carencia de medios, provocaba solapamientos en la provisión de servicios sanitarios, dejaba huecos importantes en la atención y hacía depender el acceso a la atención sanitaria de la buena voluntad de los profesionales sanitarios.

El tema de la cobertura sanitaria a los inmigrantes indocumentados irrumpió con fuerza en la agenda política española a principios de 1999 en relación con el acceso a las prestaciones del SNS por parte de menores y embarazadas de origen inmigrante. Pese a la relativa debilidad de la coalición de organizaciones que propugnaba la incorporación de dichos colectivos al SNS, esa movilización encontró una ventana de oportunidad política favorable en el proceso de reforma del marco regulador de la política migratoria. El mecanismo por el cual la Ley 4/2000 articuló la cobertura sanitaria de este colectivo fue el empadronamiento, avanzando así en la vinculación del derecho de acceso al SNS a la condición de residencia (aunque todavía supeditado a la ausencia de recursos) y desconectándolo así de manera clara del criterio de nacionalidad. Esta medida de extensión de la cobertura del SNS a los inmigrantes indocumentados se aprobó, paradójicamente, en contra de la voluntad del Gobierno del Partido Popular (PP), que la consideraba excesivamente onerosa, y generadora de un «efecto llamada» derivado de la extensión de derechos sociales a colectivos en situación administrativa precaria. El gran apoyo ciudadano a la extensión de dicho derecho a la población empadronada llevó al siguiente Gobierno del PP, que esta vez disponía de mayoría absoluta en el Parlamento, a no introducir ninguna modificación sobre esta cuestión en la reforma de la Ley de inmigración, conocida como 8/2000, aprobada unos meses más tarde.

El proceso de universalización de la sanidad en España concluyó definitivamente en enero de 2012 con la entrada en vigor de la Ley General de Salud Pública (LGSP) (33/2011), que pretendía eliminar los últimos intersticios por los que se descolgaban del sistema determinados colectivos (ciudadanos españoles que no cotizaban a la SS y que disponían de rentas por encima de un determinado umbral) que no tenían garantizado el acceso a las prestaciones del SNS. Con este paso, y tras más de 25 años desde su aprobación, la LGS alcanzaba su objetivo de convertir el SNS en un sistema de cobertura plenamente universal y basado en un criterio de residencia.

La universalidad plena del SNS duró, sin embargo, tan solo unos meses. El RD 16/2012 de «medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones», publicado el 24 de abril de 2012, supuso un punto de inflexión en ese largo proceso de extensión de la cobertura del SNS, así como un vuelco en la filosofía organizativa del sistema sanitario público español, al regresar a una filosofía de aseguramiento radicalmente opuesta al modelo universalista impulsado por la LGS de 1986.

## **2.1. Reintroducción del principio de aseguramiento**

Apartándose de una definición del rango de cobertura del SNS basada en la residencia en el territorio, el RD 16/2012 reintrodujo la lógica de aseguramiento social mediante el establecimiento de

las categorías de «asegurado» (trabajadores cotizando al sistema de Seguridad Social, pensionistas, desempleados percibiendo prestaciones, así como solicitantes de empleo) y «beneficiario» (cónyuges e hijos de personas «aseguradas» menores de 26 años) del sistema sanitario público. Pasando completamente por alto el hecho de que la financiación del SNS no tiene vinculación alguna con el sistema de cotizaciones sociales del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), sino que depende completamente de las partidas asignadas a este efecto en los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno introdujo un giro radical en la filosofía básica que hasta esa fecha definía los criterios de elegibilidad del SNS. Mediante un Real Decreto se transforma de manera radical los objetivos básicos del sistema sanitario público que desde la aprobación de la LGS había aspirado a convertirse en un sistema universalista basado en el criterio de residencia. Al reintroducir los conceptos de «asegurado» o «beneficiario» para referirse a las personas cubiertas por el SNS, este RD refuerza el papel del INSS en la comprobación del derecho de acceso al sistema sanitario público, en una iniciativa sobre la que existía ya algún precedente durante anteriores gobiernos del PP (Beltrán Aguirre, 2002).

Como consecuencia de esta decisión, diversos colectivos quedaron formalmente excluidos de las prestaciones del SNS. Entre ellos, el colectivo en el que centramos nuestra atención en el presente artículo: los inmigrantes indocumentados (con la excepción de los menores de edad y mujeres embarazadas), que debían ver sus tarjetas sanitarias anuladas a partir del 1 de septiembre de 2012, teniendo derecho desde ese momento tan solo a la atención en caso de emergencia, o de enfermedad infecto-contagiosa.

Además de los inmigrantes indocumentados, los ciudadanos del resto de países de la Unión Europea que no entraban en las categorías de «asegurado» o «beneficiario» perdieron también sus tarjetas sanitarias del SNS, de modo que los tratamientos sanitarios que pudieran recibir en España (como turistas, estudiantes, o como jubilados afincados en alguna localidad española, por ejemplo) deberían ser facturados a los servicios sanitarios de sus países de origen, a través de los acuerdos que a ese efecto existen entre España y dichos países.

El RD 1192/2012, aprobado unos meses más tarde, regulaba la condición de «asegurado», y establecía el tope de 100.000€ de ingresos anuales para definir el umbral de acceso de los españoles no cotizantes a la SS (o dependientes de un asegurado) a las prestaciones del SNS. Así, los españoles con recursos económicos superiores a ese umbral y que no contribuían al sistema de Seguridad Social (colectivo que había sido incluido en el rango de cobertura del SNS en enero de 2012 mediante la LGSP 33/2011) fueron también excluidos del SNS. Igual suerte corrieron los residentes de más de 26 años que carecían de empleo y no estaban recibiendo prestaciones por

desempleo (este colectivo fue reintroducido más tarde bajo el paraguas de protección del sistema sanitario público a condición de probar que carecían de recursos económicos), así como los desempleados que hubiesen agotado su derecho a prestaciones por desempleo y que residiesen en otro país europeo por más de 90 días (se interpretaba que más allá de ese plazo deberían inscribirse como residentes en el país de acogida y solicitar allí cobertura sanitaria).

En octubre de 2012 el Consejo Interterritorial del SNS aprobó la propuesta del Gobierno de establecer «Convenios especiales de prestación de asistencia sanitaria» por los cuales los residentes no «asegurados» o «beneficiarios» del SNS podrían acceder a la cartera básica de servicios del SNS previo pago de una póliza anual (710€ para menores de 65 años, 1.864€ para los mayores de esa edad). Con esta medida se reforzaba la lógica del aseguramiento como vía de acceso a las prestaciones del sistema sanitario público, al tiempo que se establecía un mecanismo para que todos aquellos excluidos de las prestaciones del sistema a partir de la aprobación del RD 16/2012 pudieran incorporarse al mismo mediante la firma de uno de esos convenios de aseguramiento con el SNS.

## **2.2. Argumentos esgrimidos para la reforma de los criterios de elegibilidad del SNS**

El marco básico general sobre el que se construye la justificación para el radical cambio en el modo de definir el rango de cobertura del SNS es, lógicamente, el de la crisis económica y, como corolario de la misma, la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema sanitario público. Desde los discursos oficiales se niega que se trate de un cambio de filosofía del modelo (se llega a afirmar que nunca existió la universalidad)<sup>2</sup>, y se argumenta que el objetivo fundamental de la reforma del rango de cobertura del sistema sanitario público es evitar los «abusos» derivados de lo que se afirma era una definición poco clara y excesivamente generosa de los criterios de elegibilidad del sistema. El RD 16/2012 viene acompañado, de hecho, de una estimación de ahorros que se espera se deriven de la aplicación de las diferentes medidas incluidas en el mismo, aunque no explicita qué cantidad de entre dichos ahorros previstos se atribuía a la exclusión sanitaria de cada uno de los colectivos que debían perder su cobertura a partir de la entrada en vigor de dicha medida.

La construcción de una narrativa sobre el «abuso» del SNS se estructuraba en torno a una serie de conceptos de contornos difusos (relacionados con la cobertura del sistema en los intersticios de las categorías de nacionalidad y residencia), o poco conocidos por los ciudadanos (el origen de

---

2. Declaraciones de Sagrario Pérez, directora general de Cartera de Servicios del SNS y Farmacia, recogidas por *El País* el 24-04-2012: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/24/actualidad/1335296371\\_047822.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/24/actualidad/1335296371_047822.html).

los recursos con los que se financia el SNS), que han permitido una presentación ambigua (y potencialmente sesgada) de los mismos, sirviendo así para justificar la introducción de las reformas en el rango de cobertura del sistema sanitario público.

La primera de estas ideas es la que gira en torno a la existencia de un supuesto «turismo sanitario», nunca cuantificado ni analizado de manera clara y precisa. Bajo este concepto se hace referencia (de manera intercambiable y poco sistemática, en función del uso que se pretende hacer del mismo) a diversas situaciones posibles en las que el SNS estaría siendo utilizado por extranjeros que, teóricamente, no deberían tener acceso al mismo: ciudadanos de la Unión Europea (UE) que residen en España algunas temporadas al año y cuyos gastos sanitarios estarían siendo asumidos por el SNS en lugar de por los sistemas sanitarios de su país de origen; turistas de paso por nuestro país y cuya eventual atención sanitaria no sería facturada al sistema sanitario de su país (algo potencialmente muy relevante para un país que recibe un número tan elevado de visitantes); y/o extranjeros (europeos o de otras partes del mundo) que se empadronarían en España para recibir la atención sanitaria a la que no tendrían derecho (o que no podrían pagar) en su propio país.

Este argumento apoyaba su legitimidad en primer lugar en la necesidad de dar respuesta a un informe del Tribunal de Cuentas, publicado en marzo de 2012, en el que se señalaba la existencia de serios problemas en los procesos de imputación y facturación de gastos sanitarios a las autoridades sanitarias de países con los que España tiene acuerdos para la atención recíproca de sus nacionales (todos los de la UE, más un pequeño grupo de países del resto del mundo –Andorra, Brasil, Chile, Marruecos, Perú y Túnez–). De acuerdo con dicho informe, existirían significativas deficiencias en el intercambio de información entre los SRS y el INSS, así como en los procedimientos de facturación que deberían conducir a la recuperación de los costes de atención sanitaria a nacionales de esos países (Tribunal de Cuentas, 2012). Como consecuencia de todo ello, el SNS estaría asumiendo los costes del tratamiento de un buen número de extranjeros que, en principio, deberían ser abonados por sus países de origen. Estos problemas, derivados de deficiencias internas en la organización y coordinación de las instituciones españolas implicadas en el ámbito sanitario, se convirtieron para los promotores del RD 16/2012 en una intolerable situación de «turismo sanitario» que dicho decreto vendría a resolver.

El segundo argumento de legitimidad de la reforma se construye sobre la necesidad de ajustar los mecanismos de definición de la elegibilidad del SNS a las directrices europeas que exigen a las autoridades españolas garantizar la atención sanitaria a los ciudadanos europeos residentes en España en igualdad de condiciones a las de los nacionales. Se trataría así, con ello, de responder a dicho requerimiento, evitando al mismo tiempo asumir los costes del tratamiento sanitario

de ciudadanos europeos que podrían facturarse a sus países de origen. La respuesta dada a dicho reto fue, por tanto, revertir la lógica de elegibilidad para el SNS a una condición de «aseguramiento» para el conjunto de los residentes, al tiempo que se incluía una modificación en la regulación de la entrada, libre circulación y residencia de ciudadanos de los Estados miembros de la UE (RD 240/2007), de modo que para fijar la residencia en España durante un periodo superior a tres meses, los ciudadanos europeos que no ejerzan una actividad laboral en España deberán disponer de un «seguro de enfermedad» que cubra sus eventuales gastos sanitarios.

**LA UTILIZACIÓN DE ARGUMENTOS COMO EL «ABUSO» DE RECURSOS PÚBLICOS Y LA NECESIDAD DE TERMINAR CON EL «USO FRAUDULENTO» DEL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO CONSTITUYEN UN RECURSO DE DESLEGITIMIZACIÓN Y POLITIZACIÓN DEL ACCESO DE LOS INMIGRANTES A DICHOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

A la hora de presentar a la opinión pública las razones que según el Gobierno llevaron a la modificación de los criterios de elegibilidad para el SNS, el eje central de la discusión en torno al «abuso» del sistema sanitario giró gradualmente hacia la situación de los inmigrantes (extracomunitarios) indocumentados y su relación con el sistema sanitario público. Así, para el portavoz adjunto del grupo popular en el Congreso de los Diputados, en declaraciones hechas en agosto de 2012: «El servicio de salud universal no está para todo el universo y el gratis total no existe (...). La inmigración debe estar vinculada al empleo regular y los inmigrantes ilegales lo que tienen que hacer es volver a sus países de origen. España debe dejar de ser un país en el que la gente se em-

padrona, incluso sin residir, solo con el objetivo de acceder al servicio sanitario y a prestaciones sociales, cuando ni siquiera tienen trabajo<sup>3</sup>». A la hora de explicar las medidas de restricción del acceso a las prestaciones del SNS, Juan Ignacio Echániz, consejero de Sanidad de Castilla-La Mancha afirmaba: «No hay que olvidar que la sanidad gratuita ha sido fundamental para fomentar el efecto llamada. Mucha gente ha cogido una patera porque sabía que en España tenía la asistencia sanitaria garantizada<sup>4</sup>». La propia ministra de sanidad, Ana Mato, señalaba en la fecha de aprobación del RD 16/2012: «Hemos garantizado la universalidad de la sanidad para todos los españoles y, al mismo tiempo, vamos a adoptar las medidas necesarias para acabar con la utiliza-

3. Declaraciones de Rafael Hernando, portavoz adjunto del PP en el Congreso de los Diputados, el 13-08-2012, recogidas por El País: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/08/13/andalucia/1344873261\\_250601.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/08/13/andalucia/1344873261_250601.html).

4. Declaraciones de Juan Ignacio Echániz, consejero de Sanidad de Castilla-La Mancha, el 24-04-2012, recogidas por El País: [http://politica.elpais.com/politica/2012/04/24/actualidad/1335258991\\_986098.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/04/24/actualidad/1335258991_986098.html).

ción indebida de los servicios sanitarios por algunos extranjeros, y también con los abusos que, a veces, estos extranjeros cometen accediendo al sistema sanitario sin tener derecho a ello<sup>5</sup>. Y avanzaba en la dirección de la respuesta dada por el Gobierno al reto en la definición del rango de cobertura del SNS al apuntar que esta pasaba por asegurarse que la tarjeta sanitaria se dé a quienes «de verdad» viven y «trabajan como nosotros y pagan sus impuestos».

Esta última afirmación de la ministra de Sanidad abunda en uno de los aspectos menos conocidos por los ciudadanos en relación con los mecanismos de financiación del SNS, y que es con frecuencia utilizado para deslegitimar el acceso de los inmigrantes indocumentados a las prestaciones del sistema sanitario público. Teniendo el SNS sus orígenes en el sistema sanitario de la Seguridad Social (con frecuencia se hace referencia a ir a la «seguridad social» cuando se hace uso del sistema sanitario público), los ciudadanos continúan asociando la financiación del sistema sanitario a las contribuciones al sistema de aseguramiento social (pese a que desde 1999 los presupuestos de ambas instituciones están completamente desconectados). Este aspecto, que tiene efectos extremadamente importantes sobre la filosofía del modelo (no debería tener derecho a acceder a sus prestaciones quien cotiza a la Seguridad Social, sino quien paga impuestos, lo cual incluye a los inmigrantes indocumentados y a los españoles con rentas propias no afiliados a la Seguridad Social que han sido expulsados del sistema por la última reforma), es utilizado por el Gobierno, que aprovecha esta distorsión en la percepción ciudadana sobre los mecanismos de financiación del SNS para legitimar una reforma que desanda los pasos dados hacia la construcción de un sistema sanitario público de naturaleza universal y financiado íntegramente con impuestos.

La utilización de argumentos como el «abuso» de recursos públicos y la necesidad de terminar con el «uso fraudulento» del sistema sanitario público constituyen un recurso de deslegitimización y politización del acceso de los inmigrantes a dichos sistemas de protección social bien conocido en el contexto de programas de naturaleza universalista como el británico NHS, o ahora el SNS (Moreno Fuentes, 2004). Las restricciones al acceso a las prestaciones del Estado de bienestar por parte de los inmigrantes pueden ser utilizadas como mecanismo para redefinir (a la baja) los márgenes de cobertura de los sistemas de protección social a través de la politización del fenómeno migratorio, al asociarse la universalidad (o la supuesta generosidad de dichos programas) al supuesto uso «abusivo» de los mismos por parte de inmigrantes indocumentados –colectivo que gozaría de escasas simpatías entre determinados sectores de la población autóctona–(Méndez *et*

---

5. Declaraciones de Ana Mato, ministra de Sanidad, en rueda de prensa tras la reunión del Consejo de Ministros del 20-04-2012, recogidas por ABC: <http://www.abc.es/videos-espana/20120420/mato-vamos-acabar-abusos-1573569310001.html>.

*al.*, 2013), como ya se habría hecho con relativo éxito en el caso de los recortes en el programa de rentas mínimas de Cataluña (Arriba González de Durana y Moreno Fuentes, 2012).

Además de esto, entre las posibles motivaciones del Gobierno conservador para dicha reforma podríamos incluir la de abrir la puerta a un modelo de aseguramiento en el ámbito sanitario que permita su gradual evolución hacia un sistema de cobertura básica, más o menos general, que deba ser complementado con aseguramiento privado para garantizar coberturas de determinados tratamientos o intervenciones no incluidas en el catálogo de servicios e intervenciones asumidos por el sistema sanitario público (Legido-Quigley *et al.*, 2013). Paralelamente, el reforzamiento del papel del INSS en el procedimiento de atribución del derecho de acceso al SNS constituye un instrumento recentralizador que refuerza el poder de la administración central en el seno de un sistema sanitario público de naturaleza esencialmente descentralizada.

### **2.3. Reacciones a la exclusión del SNS**

Varias instituciones oficiales nacionales (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional) e internacionales (Consejo de Europa, Relatoría Especial de la ONU para la pobreza extrema) criticaron la expulsión de diferentes grupos de población del SNS, señalando que esta medida sería contraria al derecho europeo y a los tratados internacionales suscritos por España, y destacando los potenciales riesgos para la salud pública derivados de no tratar adecuadamente a los enfermos (independientemente de su estatus administrativo) dentro de los canales sanitarios normalizados.

De igual modo, un buen número de organizaciones profesionales del ámbito sanitario, judicial y de defensa de los derechos humanos, mostraron su oposición a la ruptura de la lógica universalista del SNS, y a la exclusión de determinados colectivos de la cobertura del sistema, llamando a los profesionales a objetar a las medidas que crean barreras a la atención médica de determinados sectores de la población. Entre las iniciativas puestas en marcha con este fin destacan las encaminadas a articular mecanismos de respuesta a la exclusión sanitaria de los inmigrantes indocumentados, así como los esfuerzos por documentar el impacto de dichas medidas sobre el acceso a la atención sanitaria de las poblaciones vulnerables. La denuncia de la denegación de atención sanitaria (incluyendo el caso de menores, embarazadas, enfermos crónicos y personas que trataron de recurrir a las urgencias ambulatorias u hospitalarias), los casos de facturación impropia, los intentos de cobro, la exigencia de firma de compromisos de pago previos a la atención (incluso en urgencias), y el frecuente desconocimiento de la norma por parte de los funcionarios de ventanilla de los centros sanitarios, han sido puestos de relieve en los informes

publicados por estas organizaciones (MDM, 2012 y 2014; SOS Racismo, 2013). El caso más dramático de dichas situaciones de violación del derecho a la atención sanitaria se plasmaría en la muerte de cuatro inmigrantes indocumentados a los que, en diferentes circunstancias, se denegó una atención médica adecuada en el momento en que se dirigieron a los servicios sanitarios (Amnistía Internacional, 2013).

### **3. DESIGUAL APLICACIÓN DE LA REDEFINICIÓN DEL RANGO DE COBERTURA DEL SNS**

La decisión de excluir del SNS a la población inmigrante en situación irregular adoptada por el Gobierno central debía acotar el rango de cobertura de los 17 SRS. Siguiendo las directrices del RD 16/2012, se debían cancelar formalmente unas 910.000 tarjetas sanitarias. El Gobierno reconocía en el Programa Nacional de Reformas de 2013 que el 1 de septiembre de 2012 se habían retirado 873.000 tarjetas sanitarias a «extranjeros no residentes en España», de los que se estimaba que aproximadamente medio millón eran personas que habían abandonado el país, unos 150.000 eran inmigrantes indocumentados, y el resto ciudadanos de la UE no inscritos en la Seguridad Social<sup>6</sup>.

La compleja articulación de responsabilidades políticas y financieras en el ámbito sanitario ha supuesto, sin embargo, una aplicación sustancialmente desigual de dicha medida. Así, mientras que dos CCAA (Andalucía y Asturias) han continuado atendiendo a los inmigrantes indocumentados tal y como lo hacían con anterioridad a la aprobación del RD 16/2012, un segundo grupo de regiones (Aragón, País Vasco, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra, y Valencia) han establecido programas específicos para atender a los inmigrantes indocumentados sin recursos. Un tercer grupo (Madrid, Baleares, Castilla y León, Murcia y La Rioja) ha introducido algunas excepciones en la exclusión de los inmigrantes indocumentados de sus sistemas sanitarios (por ejemplo, en el caso de aquellos afectados por enfermedades crónicas), mientras que Castilla-La Mancha ha aplicado de manera literal las directrices del RD 16/2012, anulando las tarjetas sanitarias emitidas a inmigrantes indocumentados residentes en dicha comunidad y limitando la atención a estos colectivos a lo prescrito en dicho RD (MDM, 2014).

La aplicación de los convenios especiales de aseguramiento sanitario aprobados por el Consejo Interterritorial del SNS en 2012 ha seguido una suerte similar. Hasta marzo de 2014, únicamente

---

<sup>6</sup>. Tal y como señala MDM (2014), el Ministerio de Sanidad ha presentado diversas cifras desde la entrada en vigor de esta medida en relación con el número de tarjetas sanitarias retiradas, sin precisar cuántas de estas correspondían a inmigrantes indocumentados.

dos SRS (Cantabria, y Valencia) habían regulado el funcionamiento de dicho sistema y no fue hasta octubre 2014 cuando el Ministerio de Sanidad implementó este esquema en Ceuta y Melilla (ciudades autónomas sobre las que ejerce las competencias sanitarias a través del INGESA). Tan solo unos pocos cientos de convenios de este tipo han sido firmados hasta la fecha en todo el país.

### 3.1. Gobernanza multinivel y discrecionalidad

La implementación de reformas en sistemas políticos descentralizados plantea una serie de retos particularmente complejos. La aplicación de la teoría del principal-agente al análisis de los sistemas de gobernanza multinivel señala que las dinámicas de descentralización política pueden generar inconsistencia entre decisores y ejecutores (cuyos intereses y percepciones con frecuencia divergen), lo cual puede a su vez traducirse en dispersión y falta de coherencia en la aplicación de las políticas (Guiraudon y Lahav, 2000). Mientras que el actor que ocupa la posición jerárquica superior tiende a imponer su marco cognitivo acerca de la forma que debe adoptar la política, los actores encargados de su implementación consiguen redefinir las prioridades y aplicar su visión en la aplicación de la misma (Jordan *et al.*, 2003).

Uno de los principales rasgos del régimen de bienestar español es su alto grado de descentralización, tanto en la adopción de decisiones políticas como en lo concerniente a la gestión de los programas (Moreno, 2009). La responsabilidad del gobierno central reside fundamentalmente en la elaboración de la legislación básica de aplicación en todo el territorio nacional, erigiéndose las CCAA en actores políticos centrales en el ámbito del bienestar. Esto implica que los derechos sociales tienen contenidos distintos en las diferentes comunidades en función de las prioridades políticas y los recursos que pueda movilizar cada gobierno autonómico. Por otra parte, dichos gobiernos se posicionan también en relación con las iniciativas promovidas por el gobierno central y condicionan la forma adoptada por la legislación básica en sus territorios (Del Pino y Rubio, 2013).

Como parte central del régimen de bienestar español, el SNS se caracteriza por su carácter profundamente descentralizado, estructurado como un mosaico de subsistemas (los 17 SRS) (Moreno Fuentes, 2012). En este contexto, las decisiones no pueden ser adoptadas de forma unilateral por una autoridad sanitaria unificada (como en el caso del NHS británico), sino que consisten en la combinación de medidas aplicadas por los diferentes niveles de gobierno. La compleja articulación de responsabilidades en la gestión del sistema, la resistencia de algunas autoridades autonómicas, o los desacuerdos sobre el reparto de recursos, llevan a una multiplicidad de respuestas ante las iniciativas adoptadas por el Gobierno central (Aja, 2003). Este dispone de un margen de influencia relativamente escaso sobre las decisiones de las autoridades autonómicas (Solozabal

Echavarría, 2006), entre otras razones, porque el control del uso final de los recursos financieros asignados a las CCAA ha sido severamente limitado por el Tribunal Constitucional (Rey Biel y Rey del Castillo, 2006). El hecho de tratarse de un ámbito de política con un alto nivel de legitimidad ciudadana hace que los decisores políticos tiendan a introducir cambios de forma incremental, así como a la aparición de comportamientos estratégicos de competencia por recursos de legitimidad política entre autoridades autonómicas y centrales. La gobernanza del SNS aparece así como uno de los principales retos a los que ha de hacer frente cualquier reforma que pretenda introducirse en este ámbito (Subirats y Gallego, 2011), incluyendo claramente la definición del rango de cobertura del sistema.

### 3.2. La variable ideológica

La ideología del partido en el Gobierno en una CCAA, y particularmente la coincidencia o divergencia de esta con la del partido en el poder en el Gobierno central, condiciona la actuación de las autoridades sanitarias autonómicas en la definición de aspectos centrales del SNS, como lo es la aplicación de las medidas adoptadas por el Gobierno central en relación con el rango de cobertura del sistema. Así, parte de la explicación de la variación en las políticas adoptadas por las diferentes CCAA respecto al acceso de los inmigrantes indocumentados a la sanidad reside en el color

político del Gobierno de cada Comunidad. Las regiones controladas por el PP han tendido a aplicar con mayor diligencia las medidas restrictivas adoptadas por el Gobierno central controlado por su mismo partido. Simultáneamente, las CCAA gobernadas por otros partidos han desarrollado estrategias propias, generalmente encaminadas a circunvalar las disposiciones más restrictivas de dicha política. De este modo, las dos CCAA que han continuado atendiendo a los inmigrantes indocumentados (Andalucía y Asturias) están gobernadas por el PSOE, mientras que la mayoría de las CCAA que han establecido programas específicos para atender a los inmigrantes indocumentados sin recursos están lideradas por otros partidos diferentes al PP (Aragón, País Vasco, Canarias, Cantabria, Cataluña, y Navarra). Entre este segundo grupo se encuentran algunas regiones gobernadas por el PP (Extremadura, Galicia, y Valencia), en las que sus líderes han tratado de desmarcarse de la imagen más dura que esta política de exclusión sanitaria ha conferido al Gobierno

**MIENTRAS ANDALUCÍA Y  
ASTURIAS HAN CONTINUADO  
ATENDIENDO A LOS  
INMIGRANTES  
INDOCUMENTADOS, OTRAS  
REGIONES HAN ESTABLECIDO  
PROGRAMAS ESPECÍFICOS PARA  
ATENDERLOS, OTRAS HAN  
INCLUÍDO EXEPCIONES Y  
CASTILLA-LA MANCHA HA  
APLICADO EL RD16/2012 DE  
MANERA LITERAL**

central. El grupo de Comunidades que han introducido algunas excepciones en la exclusión de los inmigrantes indocumentados de sus sistemas sanitarios (Madrid, Baleares, Castilla y León, Murcia y La Rioja), o que han aplicado dicha exclusión de manera estricta (Castilla-La Mancha), están gobernadas por el mismo partido que el Gobierno central.

La confrontación política se erige como dimensión central en el diseño de políticas en contextos de gobernanza multinivel y el factor «voluntad de autogobierno» («Comunidades Históricas» en terminología constitucional) aparece como una variante determinante en el nivel alcanzado por dicha confrontación. De esta manera, decisiones como la de excluir a los inmigrantes indocumentados del rango de cobertura del sistema sanitario puede convertirse en un factor de afirmación política frente a las decisiones del Gobierno central. El caso de Cataluña resulta representativo de los intentos de contradecir las decisiones adoptadas por el Gobierno central controlado por un partido político opuesto. Esto puede ser claramente constatado al recordar que el Gobierno de esta Comunidad, en manos de CiU, había planteado con anterioridad su intención de exigir un periodo mínimo de residencia en territorio de esa Comunidad para materializar el acceso de los extranjeros (en este caso, específicamente de los indocumentados) a las prestaciones del sistema sanitario público<sup>7</sup>. Las dificultades jurídicas derivadas de la puesta en práctica de esta medida eran considerables, por lo que finalmente se desistió de aplicarla. Cuando el Gobierno del PP hizo pública su voluntad de restringir el acceso de los inmigrantes indocumentados al sistema sanitario público, el mismo Gobierno catalán que unos meses antes había planteado la posibilidad de aplicar medidas restrictivas en este ámbito se desmarcó abiertamente de la iniciativa promovida por el Gobierno central y anunció su intención de continuar atendiendo a dicho colectivo.

El resultado final de esta suma de complejidades es la aparición de un espectro de respuestas institucionales que limitan considerablemente el calado de las medidas de reforma adoptadas en el ámbito sanitario, al tiempo que generan importantes espacios para el surgimiento de desigualdades entre personas residentes en diferentes CCAA.

### **3.3. Disonancias en la implementación de la reforma en el seno de cada CCAA**

Un elemento clave en la explicación de los «déficit de implementación», particularmente en contextos de gobernanza multinivel, es el de las «dependencias de la senda» (*path-dependencies*),

---

7. El anteproyecto de ley de simplificación y reestructuración de la administración catalana (ley Ómnibus) de 2011, incluía inicialmente la condición de seis meses de residencia en Cataluña para acceder a las prestaciones del Servei Català de la Salut, tal y como recogía La Vanguardia el 04-06-2011: <http://www.lavanguardia.com/politica/20110604/54165101320/el-gobierno-planea-el-acceso-sanitario-solo-tras-seis-meses-de-empadronamiento.html>.

potenciales inercias introducidas por los protocolos de funcionamiento y la cultura organizacional de un determinado sistema de políticas, y que puede contribuir a frenar sustancialmente las reformas en dicho ámbito. Durante casi tres décadas el SNS español aspiró a constituirse en un sistema de cobertura universal basado en un criterio de residencia. Pese a que persistían importantes contradicciones internas en su seno, herencia de su anterior vinculación al sistema de aseguramiento social, el sistema sanitario público había avanzado de manera muy sustancial hacia su conceptualización como un sistema sanitario universalista. Esta tendencia expansiva en relación con el rango de cobertura del sistema introduce obstáculos normativos y prácticos a los intentos de revertir el modo de funcionamiento del sistema sanitario hacia un modelo de «aseguramiento», así como a la hora de tratar de reducir el rango de cobertura del sistema.

Otra cuestión importante en la explicación del surgimiento de disonancias entre el propósito de la reforma y las prácticas finalmente adoptadas sobre el terreno es la discrecionalidad burocrático-administrativa que estas dinámicas permite/genera, y que con frecuencia se refleja en una sustancial brecha entre los objetivos planteados y los resultados finalmente observables (Lynn *et al.*, 2000). Particular interés presentan en este proceso los responsables de la aplicación práctica de las medidas adoptadas, entre los que destacan los denominados «funcionarios de ventanilla» (*street-level bureaucrats*), responsables del último eslabón de vertebración de las políticas públicas (Bruquetas Callejo, 2015; Lipsky, 1980). En el ejercicio de sus funciones, dichos agentes deben aplicar las normas generales a casos particulares, poseyendo un amplio margen de discrecionalidad en sus decisiones. Como respuesta a las generalmente complejas condiciones en que desempeñan sus tareas, estos agentes introducen otros criterios, tanto de carácter profesional como personal, en sus procesos de toma de decisiones (Martín Pérez, 2009; Moreno Fuentes, 2004; Defensor del Pueblo, 2015). Las relativamente escasas investigaciones sobre el tema revelan que estas prácticas tienen un impacto claro sobre la forma final adoptada por las políticas (Appelbaum, 2001; Hagelund, 2010).

Más allá de la posición adoptada por las autoridades sanitarias autonómicas a este respecto, el grado de aplicación de dichas medidas sobre el terreno parece haber variado también considerablemente en el interior de cada comunidad autónoma. La información disponible respecto al grado de cumplimiento de esta medida da cuenta de una situación de considerable confusión, caracterizada por una gran dispersión en las prácticas corrientes. La indefinición derivada de la falta de claridad respecto a los criterios de acceso a los SRS tras las divergencias entre la regulación dictada por el Gobierno central, y las decisiones de las autoridades sanitarias autonómicas, parece haber ampliado el margen para la discrecionalidad administrativa. La incertidumbre respecto a los derechos de acceso se ve agravada por la pluralidad (y opacidad) de las directrices que

emanan de los diferentes niveles organizativos de los SRS (gerencias provinciales, direcciones de área sanitaria, jefaturas de servicio, direcciones de centro, etc.). Ante este hecho, el papel de los «funcionarios de ventanilla» ha incrementado su centralidad en el proceso de toma de decisiones acerca de quién accede y quién queda excluido del sistema sanitario público (AI, 2013). Estas decisiones pueden además verse afectadas por consideraciones normativas individuales acerca de la sanidad como un derecho humano universal, o por prejuicios que estigmaticen a los pacientes (por su origen étnico, o nacional) como perceptores ilegítimos de las prestaciones sanitarias (Vanthuyne *et. al.*, 2013).

Los datos recabados por las organizaciones que defienden el derecho de acceso de los inmigrantes indocumentados a las prestaciones del SNS ilustran la existencia de una gran cantidad de casos de denegación de atención sanitaria, incluso en contextos en los que dicho acceso estaría garantizado por la regulación dispuesta por las autoridades sanitarias autonómicas (MDM, 2012 y 2014; AI, 2013; SOS Racismo, 2013).

Las opiniones ciudadanas respecto al acceso de los inmigrantes a las prestaciones del Estado de bienestar (percepción de «merecimiento») pueden condicionar tanto las decisiones adoptadas por las autoridades sanitarias autonómicas respecto a la exclusión de los inmigrantes indocumentados del sistema sanitario como la actuación de los «funcionarios de ventanilla» (Arriba González de Durana *et al.*, 2006). En este sentido, la evidencia empírica muestra que la población española sigue siendo mayoritariamente favorable al acceso de los inmigrantes al sistema sanitario, aunque el contexto de crisis actual ha llevado a un incremento de las actitudes favorables a la preferencia de los nacionales sobre los extranjeros en el acceso a las prestaciones del sistema sanitario público (aumento de dicha preferencia nacional del 40 al 48% de 2008 a 2012) (Cea d'Ancona y Valles, 2014).

#### **4. CONCLUSIÓN**

Tiempos de crisis facilitan la introducción de reformas que deberían servir para mejorar la organización y gestión de los programas con objeto de optimizar el uso de unos recursos inevitablemente limitados. Junto con algunas medidas encaminadas a moderar el consumo sanitario (especialmente el gasto en medicamentos), y a ordenar las prestaciones ofrecidas por los SRS, el Gobierno ha aprovechado, sin embargo, la coyuntura social relativamente favorable a las reformas para acometer un cambio de profundo calado en la filosofía que vertebra el sistema sanitario. Estas medidas, introducidas mediante un Real Decreto, han supuesto la eliminación del universalismo en el SNS, así como la reintroducción de una lógica de aseguramiento que eleva barreras

entre los que «realmente merecen» ser atendidos por el sistema sanitario público (los «asegurados», que cotizan a la Seguridad Social y sus familiares, aunque ese sistema de aseguramiento social no sea responsable de la financiación del sistema sanitario público), los que pueden serlo de manera graciable y benéfica (los «beneficiarios»), y los que han de quedar excluidos de las prestaciones de dichos sistemas. En un contexto de *shock* colectivo generado por la profundidad y duración de la crisis económica, el Gobierno ha encontrado lo que ha considerado una «ventana de oportunidad» idónea para derogar una política (la extensión del rango de cobertura del SNS a la población inmigrante en situación irregular a través del empadronamiento, tal y como fue recogido en la Ley 4/2000) que gozaba de un significativo apoyo ciudadano, pero hacia la que el partido en el poder se ha mostrado contrario desde su aprobación.

Esta medida, introducida sin un análisis riguroso de las implicaciones económicas, sociales y sanitarias de la misma, constituye un giro de 180º en la tendencia incrementalista en el rango de cobertura del SNS, y rompe de manera brusca con los objetivos planteados por la LGS de 1986 (construir un sistema sanitario público de cobertura universal, gratuito en el momento del acceso a sus prestaciones y financiado íntegramente vía impuestos). La reintroducción del aseguramiento abunda en la confusión ciudadana respecto a la relación realmente existente entre el sistema de Seguridad Social y el SNS, al tiempo que introduce una cuña recentralizadora en un sistema profundamente descentralizado (en buena medida por el papel atribuido al INSS en la definición del rango de cobertura del sistema sanitario público), facilitando al mismo tiempo la evolución gradual del sistema sanitario público hacia un sistema de cobertura pública básica, complementada con seguros contratados individualmente que cubrirían el resto de prestaciones no incluidas en la cartera de servicios del SNS.

Con objeto de justificar la exclusión sanitaria de la población inmigrante indocumentada el Gobierno utiliza de manera intercambiable, voluntariamente ambigua, e imprecisa, los conceptos de «turismo sanitario», «abuso» del sistema y acceso «ilegítimo» al mismo por parte de una población a la que se acusa de no contribuir con sus impuestos al mantenimiento del sistema (lo cual es obviamente incorrecto, al ignorar el pago de impuestos indirectos a través del consumo realizado por toda persona presente en el territorio, independientemente de su situación administrativa). Si el acceso de los ciudadanos europeos temporalmente residentes en España (con frecuencia jubilados) constituía un problema financiero y de regulación para el SNS, parecería que la respuesta debería pasar por una mejora de los mecanismos de gestión (y facturación) de los tratamientos recibidos por ese colectivo, y no por la expulsión del sistema sanitario público de un colectivo socialmente vulnerable al que se priva del acceso a una atención sanitaria adecuada.

Como hemos analizado en las páginas precedentes, la estructura institucional del SNS, y su naturaleza profundamente descentralizada ha dado pie al surgimiento de una gran diversidad de reacciones ante la decisión de excluir a los inmigrantes indocumentados del sistema sanitario público. Esta diversidad de políticas se ve complejizada todavía más por la importancia de la potencial discrecionalidad de los «funcionarios de ventanilla», responsables últimos de la gestión del acceso a las prestaciones del sistema sanitario público sobre el terreno. Esta discrecionalidad puede operar tanto en sentido expansivo (ampliando el rango de cobertura

**LA REINTRODUCCIÓN DEL ASEGURAMIENTO ABUNDA EN LA CONFUSIÓN CIUDADANA RESPECTO A LA RELACIÓN REALMENTE EXISTENTE ENTRE EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL SNS, AL TIEMPO QUE INTRODUCE UNA CUÑA RECENRALIZADORA EN UN SISTEMA PROFUNDAMENTE DESCENTRALIZADO**

más allá de lo que estipule la norma vigente en cada comunidad autónoma) como restrictivo (negando el acceso a las prestaciones incluso en aquellos casos en que este debiera estar garantizado por la normativa). A nivel práctico, se observa la gradual reaparición de esquemas informales de atención sanitaria como los existentes con anterioridad a la aprobación de la Ley 4/2000 (MDM, 2014). De este modo, y en términos generales, los hospitales públicos terminarán tratando a los pacientes que lo precisen (ya sea por la vía de la urgencias, ya por el establecimiento de mecanismos informales basados en el voluntarismo y la aplicación del código deontológico de los profesionales sanitarios, en colaboración con organizaciones del tercer sector socio-sanitario), aunque la ad-

scripción de dichos tratamientos se «diluya» en los procedimientos de gestión de casos, y el seguimiento de los tratamientos posoperatorios y de rehabilitación se deteriore (impactando con ello potencialmente en la salud de los pacientes).

Todo esto implica que los costes económicos de la atención sanitaria a la población inmigrante indocumentada posiblemente se incrementen en el medio y largo plazo (es más caro acceder al sistema por urgencias, se agravan los cuadros clínicos, se deteriora el seguimiento médico, surgen externalidades, etc.). El Gobierno no había hecho una estimación precisa del ahorro que esperaba conseguir de la exclusión sanitaria de este colectivo, aunque los principales réditos esperados de dicha medida eran de naturaleza fundamentalmente política (capitalizar cualquier potencial incremento de las actitudes de reticencia hacia la población inmigrante en un contexto de fuerte crisis económica que afecta de manera particularmente marcada a los colectivos más desfavorecidos).

Las implicaciones de esta crisis sobre el ámbito de la salud y de la sanidad no serán tan inmediatas como las que han aparecido en otros ámbitos de política social, pero la relación entre privación material, recortes presupuestarios y salud de la población en el medio y largo plazo es clara y bien conocida (Cortès-Franch y González López-Valcárcel, 2014; Borrell *et al.*, 2014). La literatura especializada ha acreditado profusamente los efectos perniciosos de la exclusión económica sobre el estado de salud de las personas en etapas posteriores de su ciclo vital. Levantar barreras en el acceso a los servicios sanitarios en un contexto de fuerte precarización socio-económica tan solo puede contribuir a agravar las tendencias negativas derivadas de esta difícil situación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aja, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 2003.

Amnistía Internacional (AI). *El laberinto de la exclusión sanitaria*. Madrid: AI, 2013.

Appelbaum, Lauren. «The Influence of Perceived Deservingness on Policy Decisions Regarding Aid to the Poor». *Political Psychology*, vol. 22, n.º 3 (2001), p. 419-442.

Arriba González de Durana, Ana; Calzada, Ines y Del Pino, Eloisa. *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*. Madrid: CIS, 2006.

Arriba González de Durana, Ana y Moreno Fuentes, Francisco Javier. «Rentas Mínimas de Inserción, inmigración y recortes», en: *Informe 2011. L'estat del racisme a Catalunya*. Barcelona: SOS Racismo, 2012.

Beltrán Aguirre, Juan Luis. «La frustrada independización de la asistencia sanitaria pública del sistema de Seguridad Social», en: Cabasés Hita, Juan Manuel; Aibar Remón, Carlos y Villalbí Hereter, Joan Ramón. *Invertir para la salud: prioridades en salud pública. Informe SESPAS 2002*, p. 227-238.

Borrell, Carmen; Rodríguez-Sanz, Maica; Bartoll, Xavier; Malmusi, Davide y Novoa Ana María. «El sufrimiento de la población en la crisis económica del Estado español». *Salud Colectiva*, vol. 10, n.º 1 (enero-abril 2014), p. 95-98.

Bruquetas Callejo, Maria. *Policy and practice around educational reception in Rotterdam and Barcelona*. Amsterdam: Amsterdam U. Press/ IMISCOE, 2015.

Cea D'Ancona, María Ángeles y Valles Martínez, Miguel. *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España. Informe 2013*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2014.

Cortès-Franch, Imma y González López-Valcárcel, Beatriz. «Crisis económico-financiera y salud en España. Evidencia y perspectivas. Informe SESPAS 2014». *Gaceta Sanitaria*, vol. 28, n.º S1 (2014), p.1-6.

Defensor del Pueblo. *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes*. Estudio conjunto de los Defensores del Pueblo. Madrid, 2015.

Del Pino, Eloisa y Rubio, María Josefa (ed.). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, 2013.

Freire, José Manuel. «Los sistemas de aseguramiento sanitario de riesgos de enfermedad en España». *Derecho y Salud*, vol. 15 (2007), Foro Extraordinario SESPAS.

Guiraudon, Virginie y Lahav, Gallya. «A reappraisal of the state sovereignty debate: the case of migration control». *Comparative Political Studies*, vol. 33, n.º 2 (2000), p. 163-195.

Hagelund, Anniken. «Dealing with the Dilemmas: Integration at the Street-level in Norway». *International Migration*, vol. 48, n.º 2 (2010), p. 79-102.

Jordan, Bill; Strath, Bo, y Triandafyllidou, Anna. «Contextualising immigration policy implementation in Europe». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, n.º 2 (2003), p. 195-224.

Legido-Quigley, Helena; Otero, Laura; La Parra, Daniel; Alvarez-Dardet, Carlos; Martin-Moreno, Jose M.; McKee, Martin. *Will austerity cuts dismantle the Spanish healthcare system?* BMJ 2013; 346: f2363.

Lipsky, Michael. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage, 1980.

Lynn, Laurence; Heinrich, Carolyne y Hill, Carolyn. «Studying Governance and Public Management: challenges and prospects». *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10 n.º 2 (2000), p. 233-261.

Martín Pérez, Alberto. *Les étrangers en Espagne: la file d'attente devant les bureaux de l'immigration*. París: L'Harmattan, 2009.

Médicos del Mundo (MDM). *Dos años de reforma sanitaria: más vidas humanas en riesgo*. Madrid, 2014.

— *Semáforo de la aplicación de la reforma sanitaria a los tres meses de su entrada en vigor*. Madrid, 2012.

Méndez, Mónica; Cebolla, Héctor y Pinyol, Gemma. *¿Han cambiado las percepciones sobre la inmigración en España?* Zoom Político, 2013/17. Madrid: Laboratorio de Alternativas, 2013.

Moreno, Luis (ed.). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, 2009.

Moreno Fuentes, Francisco Javier y Bruquetas Callejo, María. «Inmigración y Estado de bienestar en España». *Colección de Estudios Sociales*, n.º 31 (2011). Barcelona: Fundación La Caixa.

Moreno Fuentes, Francisco Javier. *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2004.

— «Inmigración, Estado de bienestar y gobierno multi-nivel en España». *Ekonomiaz*, n.º 81, 3er. cuatrimestre (2012), p. 230-255.

Rey Biel, Pedro y Rey del Castillo, Javier. «La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver». *Documento de trabajo*, n.º 100 (2006). Madrid: Fundación Alternativas.

Sevilla, Francisco. «La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social». *Documento de trabajo*, n.º 86 (2006). Madrid: Fundación Alternativas, 2006.

SOS Racismo. *Informe Anual 2013 sobre el racismo en el Estado español*. Donostia, 2013.

Subirats, Joan y Gallego, Raquel. (eds.). *Autonomies i Desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

Tribunal de Cuentas. *Informe de fiscalización de la Gestión de las Prestaciones de Asistencia Sanitaria derivadas de la aplicación de los Reglamentos Comunitarios y Convenios Internacionales de la Seguridad Social*. Madrid, 2012.

Vanthuyne, Karine; Meloni, Francesca; Ruiz-Casares, Monica; Rousseau, Cécile y Ricard-Guay, Alexandra. «Health workers' perceptions of access to care for children and pregnant women with precarious immigration status: Health as a right or a privilege?». *Social Science & Medicine*, vol. 93 (2013), p. 78-85.





# LA PRÁCTICA JUDICIAL ESPAÑOLA ANTE LA DIVERSIDAD MULTICULTURAL DE LAS RELACIONES FAMILIARES

**M<sup>a</sup> Asunción Asín Cabrera**

Profesora titular de Derecho Internacional Privado,  
Universidad de la Laguna  
masinca@ull.es

1. Introducción
2. El tratamiento de los matrimonios poligámicos por los tribunales españoles
  - 2.1. La inadmisibilidad del reconocimiento de efectos civiles constitutivos del matrimonio poligámico y la aplicación de la excepción del orden público internacional
  - 2.2. El impacto del matrimonio poligámico en la adquisición de la nacionalidad española por residencia en España
  - 2.3. La poligamia en el orden penal: el delito de bigamia
  - 2.4. La admisibilidad del reconocimiento de ciertos efectos jurídicos socio-laborales del matrimonio poligámico celebrado válidamente en el extranjero: las pensiones de viudedad
3. El impacto de los matrimonios forzados en la práctica judicial española
4. El tratamiento de la kafala islámica marroquí por los tribunales españoles
  - 4.1. El reconocimiento de efectos jurídicos de kafalas constituidas por autoridades marroquíes en Marruecos y su incidencia en el orden civil español
  - 4.2. El reconocimiento de efectos jurídicos de kafalas constituidas por autoridades marroquíes en Marruecos y su incidencia en el orden social español: las pensiones de orfandad
5. Conclusiones

### **PALABRAS CLAVE**

Conflictos multiculturales, aplicación del Estatuto personal islámico en el sistema español, poligamia, matrimonios forzados, Kafala, jurisprudencia española

### **KEY WORDS**

Multicultural conflicts, application of Islamic laws of personal status in the Spanish legal System, polygamy, forced marriages, Kafala, Spanish Courts decisions

### **RESUMEN**

El presente estudio versa sobre la diversidad en una sociedad multicultural y sobre el tratamiento otorgado por los tribunales españoles a los conflictos interculturales suscitados en relación con tres instituciones jurídicas de Derecho de Familia islámico y desconocidas en el ordenamiento español: los matrimonios poligámicos, los matrimonios forzados y la Kafala marroquí. En los bloques de casos seleccionados, la práctica no siempre se ajusta a la realidad socio-multicultural y los jueces se enfrentan a la difícil tarea de encontrar la solución más apropiada para resolver cuestiones no previstas por nuestras normas, así como de posicionarse respecto a instituciones extranjeras que menoscaban los principios de igualdad y la dignidad de las personas, salvaguardados por la Constitución española y por los instrumentos internacionales sobre derechos fundamentales ratificados por España.

### **ABSTRACT**

The paper deals with diversity in a multicultural society and explores the role and response of the Spanish Courts in the management of intercultural conflicts related with three legal institutions of family Islamic law, which are unknown in the Spanish system: Polygamous marriages, Forced marriages and Moroccan Kafala. In these type of cases, the practice is not always consistent with the social reality and it appears to be difficult for judges to give appropriate answers to divergent claims where no legislative solutions had been provided and to face foreign Institutions that are clearly in conflict with principles and values like equality and human dignity as guaranteed by the Spanish Constitution and the international Human Rights instruments ratified by Spain.

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos característicos de la sociedad española actual es su multiculturalidad. Este hecho se manifiesta a través de la presencia en nuestro país de grupos de individuos culturalmente muy heterogéneos entre sí, procedentes de una inmigración extranjera extraeuropea y originaria de áreas geográficas muy diversificadas.

El fenómeno de la migración, por los contactos y vínculos que la persona del migrante mantiene con la sociedad de acogida y de origen, pone en marcha un proceso de intercambios culturales que se manifiesta en las relaciones sociales y, de manera particular, en las relaciones individuales de Derecho de Familia. La recepción por un grupo social de formas de cultura procedentes de otro, como consecuencia de la práctica de costumbres y de la transmisión de nuevos comportamientos es, por tanto, un factor que inevitablemente afecta a las estructuras sociales de las sociedades receptoras y originarias de la inmigración (Esteban, 2007: 105-107). En este escenario, una tendencia actualmente observada es la intensificación y una pluralidad de religiosidades de muy distinta índole, dentro de las cuales el islam tiene un importante grado de visibilidad en nuestro país. Ello se debe a la presencia de grupos de inmigrantes de cultura y confesión islámica, entre los cuales, el colectivo magrebí originario de Marruecos es el más numeroso de los actualmente establecidos en España.

El asentamiento en nuestro país de estos colectivos de inmigrantes afecta a las estructuras familiares de las sociedades de acogida y de procedencia de la población migrante. Esta incidencia se traduce en una creciente internacionalización de las relaciones familiares, en las que se manifiesta la concurrencia de concepciones religiosas y de modelos de familia muy diversos entre sí. Ello genera diferentes tipos de conflictos interculturales de Derecho de Familia que se suscitan no solo en las relaciones entre grupos integrados por individuos que profesan una misma religión, sino también entre grupos culturales y religiosos heterogéneos integrados, por ejemplo, por musulmanes y no musulmanes (Blázquez Rodríguez, 2005: 40-41).

La base de estos conflictos hemos de buscarla en el arraigo de unas concepciones morales y sociales fuertemente impregnadas de valores religiosos tradicionales que no solo se contraponen culturalmente a los valores y modos de organización de la sociedad de acogida, sino que se revelan incompatibles con el respeto de los principios fundamentales de igualdad y de libertad, garantizados por la Constitución española de 1978 y por la normativa convencional internacional y europea sobre derechos fundamentales.

Desde la óptica del Derecho Internacional Privado, estos conflictos son particularmente relevantes en el ámbito de las relaciones individuales de Derecho de Familia y en el ámbito de las relaciones paterno-filiales. Sin embargo, este tipo de conflictos no son actualmente los únicos. Desde una perspectiva jurídica más amplia, la exteriorización de la multiculturalidad en la sociedad española, protagonizada por colectivos de inmigrantes de procedencia diversa, y en particular por los que profesan la religión musulmana, está suscitando en la práctica múltiples cuestiones jurídicas y sociales vinculadas al factor religioso. Tal es el caso, por ejemplo, de los conflictos relacionados con el uso del velo islámico en el ámbito escolar y profesional, con la construcción de mezquitas en espacios urbanos o la mutilación genital, entre otros.

En el presente trabajo, por limitaciones de espacio, abordaremos, de manera selectiva y no exhaustiva, el tratamiento dispensado por nuestros tribunales a determinados conflictos interculturales de Derecho de Familia suscitados en la práctica española en tres tipos de supuestos, íntimamente vinculados a la multiculturalidad y muy diferentes entre sí: los conflictos generados como consecuencia de la celebración de matrimonios poligámicos y de matrimonios forzados. Dos tipos de uniones matrimoniales que menoscaban los principios fundamentales de igualdad y de libertad de los contrayentes y que atentan contra la dignidad de la mujer, pero que plantean distintas problemáticas jurídicas. Y por último, nos centraremos en algunas de las situaciones generadas en la práctica judicial internacional privatista por la Kafala marroquí, una institución islámica desconocida en nuestro ordenamiento jurídico, con un marcado componente religioso y muy vinculada con la persona del menor necesitado de protección.

## **2. EL TRATAMIENTO DE LOS MATRIMONIOS POLIGÁMICOS POR LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES**

La presencia de una población inmigrante extranjera y de confesión musulmana asentada en España, en su mayoría proveniente de países del Magreb, plantea una problemática específica en Derecho Internacional Privado, y también en otras disciplinas jurídicas, que no es ajena al hecho cultural de su procedencia islámica ni al establecimiento de relaciones privadas internacionales en el país de recepción. Una de ellas es la referida al matrimonio poligámico.

La poligamia es una práctica reconocida y admitida por la mayoría de las legislaciones de Derecho de Familia de los estados islámicos, en virtud de la cual un hombre, según lo preceptuado en el Corán, puede contraer matrimonio hasta con cuatro mujeres a la vez, pero no a la inversa. Si bien en la actualidad es una institución que en determinados códigos de Derecho de Familia islámicos, como la Mudawwana marroquí (artículos 40 a 45), está sujeta al cumplimiento de condiciones

legales muy estrictas, se trata de una modalidad matrimonial prohibida en España que no se corresponde al modelo de unión monogámica de nuestro ordenamiento jurídico y que menoscaba el principio de igualdad entre los cónyuges, así como de no discriminación por razón de sexo, lo que genera importantes conflictos ante los tribunales españoles.

Como ha observado P. Juárez, «en el tratamiento que el matrimonio poligámico viene recibiendo en los distintos órdenes de la jurisdicción española, se aprecian notables divergencias: desde su tipificación como delito en el ámbito penal hasta el otorgamiento de importantes efectos legales en el orden social. Esta situación, creciente en nuestra jurisprudencia durante los últimos años, ha puesto de relieve que la falta de regulación legal de la poligamia puede convertirse en una carencia relevante si genera inseguridad jurídica. Nuestros jueces se ven obligados a responder a demandas que el legislador español no ha previsto ni regulado, siendo los primeros perjudicados por un vacío legislativo que suscita importantes reparos desde el punto de vista de la seguridad jurídica». (Juárez, 2012: 1)

## **2.1. La inadmisibilidad del reconocimiento de efectos civiles constitutivos del matrimonio poligámico y la aplicación de la excepción del orden público internacional**

La posición de la jurisprudencia española ha sido contundente en relación con la inadmisibilidad en nuestro país del reconocimiento de efectos civiles de matrimonios poligámicos celebrados válidamente en el extranjero, al considerar que existe un impedimento de ligamen y que, además, se trata de una institución que atenta contra la dignidad constitucional de la mujer y que, por consiguiente, no existe posibilidad alguna de proceder a su inscripción en el Registro Civil español, aunque este tipo de uniones fuese válido conforme a la ley personal de los contrayentes. El mecanismo con frecuencia utilizado por nuestros tribunales es la denominada excepción del orden público internacional. Se trata de una técnica de Derecho Internacional Privado que interviene a modo de correctivo funcional para frenar, y en su caso rechazar, la aplicabilidad de una ley extranjera designada por una norma de conflicto para la resolución de un litigio privado internacional (Ejemplo ex art. 9.1. del Código Civil [CC]) y que resulta manifiestamente contraria a determinados principios fundamentales y valores básicos que son considerados esenciales por el sistema jurídico del juez del foro y que se encuentran reconocidos y garantizados por la Constitución Española, como es el principio de igualdad entre hombre y mujer.

Una constancia de esta práctica la encontramos en las numerosas Resoluciones de la Dirección General de Registros y Notariado (RDGRN) dictadas en relación con la celebración de matrimonios en el extranjero (en su gran mayoría en Marruecos), y en las cuales, además de señalarse que

no es posible proceder a la inscripción de los referidos matrimonios por concurrir el impedimento de ligamen, se ha venido a afirmar, que si bien en estos supuestos habría que aplicar el estatuto personal de los contrayentes (ley nacional), «la ley extranjera, aplicable como regla según nuestras normas de conflicto, ha de quedar aquí excluida por virtud de la excepción de orden público internacional (cfr. art. 12-3 CC) que no puede permitir la inscripción de un matrimonio poligámico que atentaría contra la concepción española del matrimonio y contra la dignidad constitucional de la mujer». Argumentación que en términos similares se expresa en otras RDGRN pronunciadas, especialmente a partir del año 2013, referidas a matrimonios poligámicos celebrados en Senegal. En estos supuestos, la aplicabilidad de la excepción del orden público internacional estimamos que es correcta, por cuanto se trata de supuestos en los que, de haberse aplicado el Derecho extranjero, su resultado habría provocado una externalidad negativa en la sociedad del foro (Carcasa González, 2008: 2351-2378).

## **2.2. El impacto del matrimonio poligámico en la adquisición de la nacionalidad española por residencia en España**

El rechazo frontal al matrimonio poligámico en nuestro ordenamiento jurídico y la incidencia de la aplicabilidad de la excepción del orden público internacional tiene, también, un considerable impacto en las solicitudes relativas a la adquisición de la nacionalidad española por residencia por parte de sujetos extranjeros que se encuentran en situación de poligamia. A este particular, nos encontramos con una casuística muy numerosa en la cual las Salas de lo Contencioso-Administrativo (CA) de la Audiencia Nacional (AN) y del Tribunal Supremo (TS), especialmente a partir de los años 2001 y 2002 hasta la actualidad, han venido considerando la poligamia como un obstáculo para la concesión de la nacionalidad española por residencia en nuestro país, por no satisfacer el requisito previsto en el artículo 22.4 del Código Civil referido al «suficiente grado de integración» con los valores sociales y culturales de la sociedad española y con nuestro ordenamiento jurídico. A este respecto, entre los argumentos más relevantes esgrimidos por nuestros tribunales para denegar la concesión de la nacionalidad española cabe destacar, muy en particular, el recurso al siguiente razonamiento: «No toda situación personal extraña al ordenamiento jurídico español implica necesariamente un insuficiente grado de integración en nuestra sociedad». Sin embargo, la poligamia no es simplemente algo contrario a la legislación española, sino algo que repugna al orden público español, que constituye siempre un límite infranqueable a la eficacia del Derecho Extranjero (artículo 12.3 CC), entendido el orden público como el conjunto de aquellos valores fundamentales e irrenunciables sobre los que se apoya nuestro entero ordenamiento jurídico, resultando incuestionable la incompatibilidad con el mismo de la poligamia; y ello sencillamente porque la poligamia presupone la desigualdad entre mujeres y hombres. Tan

opuesta al orden público español es la poligamia, que el acto de contraer matrimonio mientras subsiste otro matrimonio anterior es delito en España (art. 217 CP). Es perfectamente ajustado a derecho, por ello, que la Administración pública española considere que alguien cuyo estado civil es atentatorio contra el orden público español no ha acreditado un «suficiente grado de integración en la sociedad española». A su vez, en otras decisiones judiciales, a la hora de determinar si la situación de poligamia resulta decisiva para apreciar la carencia del requisito de «suficiente grado de integración en la sociedad española», los tribunales españoles han hecho hincapié en que «la integración social no deriva exclusivamente del grado de conocimiento del idioma, sino de la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, que en gran parte tienen su reflejo constitucional, el grado de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como con las leyes y forma de vida de nuestra sociedad» y, también, que no resulta admisible como pretensión de reconocimiento de la nacionalidad española, la alegación de que «los matrimonios o divorcios hayan tenido lugar en el territorio del país de origen de la persona extranjera, con arreglo a su legislación».

### **2.3. La poligamia en el orden penal: el delito de bigamia**

La poligamia, además de ser una institución jurídica matrimonial desconocida en nuestro ordenamiento jurídico y contravenir el principio de igualdad entre los cónyuges, se trata de unas de las conductas tipificadas como «Delitos contra las relaciones familiares», expresamente prevista en el Capítulo I del Código Penal español bajo la rúbrica «De los matrimonios ilegales» y más específicamente en el artículo 217, según el cual: «El que contrajere segundo o ulterior matrimonio, a sabiendas de que subsiste legalmente el anterior, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año».

Como ha puesto de manifiesto la doctrina española, el delito de bigamia se considera cometido en «territorio español», a los efectos del artículo 23.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del artículo 8 del Código Civil, cuando un sujeto está vinculado por un matrimonio que es válido en España, sea cual sea el país de su celebración y, no obstante, contrae otro matrimonio que es, en principio, aunque solo aparentemente, también válido en España. (Carrascosa González, 2014: 110-111). Para que se configure este tipo delictivo deben tenerse en cuenta algunas consideraciones extraídas de la práctica judicial y en particular de las sentencias de condena dictadas por los Juzgados de lo Penal relativas al cometimiento de este delito. La primera de ellas, hace referencia a la irrelevancia de la no inscripción de los matrimonios celebrados en el extranjero en el Registro Civil español, debido a que el matrimonio produce efectos civiles desde su celebración «sin que la inscripción tenga carácter constitutivo, sino declarativo».

En segundo lugar, «el delito se produce cuando se celebra un segundo o ulterior matrimonio estando vigente el primero o anterior, de forma que la posterior anulación de este no impide apreciar el delito, al ser de consumación instantánea aunque de efectos permanentes» (Juárez, 2012: 23).

En tercer lugar, «al tratarse de un delito doloso, la concurrencia o no de error en la conducta del sujeto activo se convierte en factor de crucial importancia, pues únicamente son punibles las conductas en las que se acredite la plena conciencia del autor sobre la ilicitud de su comportamiento». Por lo tanto, las sentencias de condena dictadas por los tribunales españoles en esta materia, lo son siempre previa comprobación del dolo del autor y «habitualmente tras descartar la concurrencia de error por parte del condenado» (Juárez, 2012: 24).

Los argumentos esgrimidos en la práctica por los acusados del delito de bigamia, y que no han permitido a sus autores acogerse a la existencia de un error de tipo en su conducta, son muy diversos. Así, entre otras alegaciones, podemos citar la creencia de que un matrimonio coránico celebrado en Marruecos no es válido en España y por consiguiente, al no tener validez en nuestro ordenamiento jurídico no incurriría en un delito de bigamia si contrae un nuevo matrimonio en nuestro país o el hecho de que el acusado sea de religión musulmana, y esta religión permita la poligamia o la creencia de que un matrimonio anterior pudiera quedar sin efecto al denunciar el carácter de «matrimonio conveniencia» ante la Policía.

#### **2.4. La admisibilidad del reconocimiento de ciertos efectos jurídicos socio- laborales del matrimonio poligámico celebrado válidamente en el extranjero: las pensiones de viudedad**

Como hemos subrayado en anteriores epígrafes, la poligamia es una modalidad matrimonial que ha recibido un fuerte rechazo y oposición en nuestros tribunales y en la que el recurso a la excepción del orden público internacional está claramente justificado por tratarse de una institución contraria al derecho de igualdad y a la dignidad de la mujer. Sin embargo, de acuerdo con Bucher, «se puede no querer aceptar la poligamia, pero no se puede ni ignorarla ni rechazarla completamente, sin atribuirle el menor efecto jurídico» (Bucher, 2000: 129). Por consiguiente, una cuestión es la inadmisibilidad del reconocimiento de efectos civiles constitutivos a la poligamia en España y otra diferente es la posibilidad del reconocimiento de ciertos efectos jurídicos a un matrimonio poligámico válidamente celebrado en el extranjero. En concreto nos referimos al reconocimiento del derecho de la pensión de viudedad a «las esposas supérstites» de un trabajador extranjero establecido en nuestro país y con las que estuviere legalmente casado con arreglo a su ley nacional. Se trata de un conflicto jurídico con un notable impacto en la práctica que se ha planteado en varias ocasiones ante los Juzgados de lo Social y que se vincula a la normativa española de Seguridad Social, dentro de la cual los Convenios

bilaterales concertados en esta materia con Marruecos y Túnez tienen un peso específico importante al prevalecer sobre la legislación estatal. La razón de esto último viene dado por la previsión en los dos textos convencionales de una disposición que regula el reparto de la pensión de viudedad en los supuestos en los que los trabajadores marroquíes o tunecinos estuvieran matrimonialmente unidos con varias esposas. Así, de acuerdo con el artículo 23 del Convenio sobre seguridad social entre España y Marruecos, de 8 de noviembre de 1979 (BOE n.º 245, de 13 de octubre de 1982), modificado por el Protocolo Adicional al Convenio de 27 de enero de 1998 (BOE n.º 282, de 24 de noviembre de

**UNA CUESTIÓN ES LA INADMISIBILIDAD DEL RECONOCIMIENTO DE EFECTOS CIVILES CONSTITUTIVOS A LA POLIGAMIA EN ESPAÑA Y OTRA DIFERENTE ES LA POSIBILIDAD DEL RECONOCIMIENTO DE CIERTOS EFECTOS JURÍDICOS A UN MATRIMONIO POLIGÁMICO VÁLIDAMENTE CELEBRADO EN EL EXTRANJERO**

2001), «La pensión de viudedad causada por un trabajador marroquí será distribuida, en su caso, por partes iguales y definitivamente entre quienes resulten ser, conforme a la legislación marroquí, beneficiarios de dicha prestación». A su vez, el artículo 24 del Convenio de seguridad social entre el Reino de España y la República de Túnez, de 26 de febrero de 2001 (BOE n.º 309, de 26 de diciembre de 2001), dispone que: «En caso de que exista más de una viuda con derecho, la pensión de supervivencia se repartirá entre ellas en partes iguales». Tal como se infiere del contenido de las disposiciones transcritas, la pensión de viudedad es única y deberá repartirse por partes iguales entre «las esposas supervivientes».

Las soluciones otorgadas por la jurisprudencia española a la concesión del derecho de pensión de viudedad, solicitado por las esposas supervivientes tras el fallecimiento del trabajador extranjero en España, han sido divergentes y no existe, por consiguiente, una posición jurisprudencial ni doctrinal unánime al respecto.

Entre los pronunciamientos reconocedores de ciertos efectos jurídicos al matrimonio poligámico y favorables a la concesión de la pensión de viudedad, cabe diferenciar dos tipos: en primer lugar, una serie de sentencias del Juzgado de lo Social referidas a trabajadores extranjeros polígamos, nacionales de Senegal, de Gambia o Marruecos, en las cuales se acoge el criterio de que la pensión de viudedad debe repartirse a partes iguales entre las dos viudas supervivientes. En esta primera línea jurisprudencial se discutía la posibilidad de concesión de viudedad, dada la existencia de dos viudas, legales, según la legislación de los países extranjeros en cuestión, pero unidas en un matrimonio prohibido por la legislación española. Según el siguiente razonamiento, los tribunales españoles

estimaron que la Ley General de Seguridad Social no exige que «el matrimonio se haya celebrado al amparo de la legislación española, sino que, siendo los cónyuges extranjeros, dicho matrimonio sea legal según su propia legislación, lo que sucede en el supuesto de autos, en los que, permitida la poligamia en el país de origen de las actoras, contrajeron matrimonio de conformidad con su legislación, por lo que el matrimonio así contraído es perfectamente legal y surte sus efectos en España como cualquier otro matrimonio entre extranjeros. Por ello se reúne el requisito de permanencia de cónyuge legal, con derecho a la prestación solicitada». Ahora bien, «la prestación que se concede es la de viudedad por la legislación española, consistente en una única prestación del 45% de la base reguladora (art. 8 de la Orden de 13 de febrero de 1967 y 33 del D. 3158/1966), por lo que la totalidad de la misma habrá de repartirse entre ambas viudas, sin que pueda ser aplicable lo que al efecto señala el número 2 del art. 174 de la LGSS, que reparte proporcionalmente la pensión entre ambas viudas en los casos de separación o divorcio, y en proporción al tiempo de convivencia, porque el supuesto es distinto dado que en el que se examina se trata de dos matrimonios legales y existentes a la fecha del fallecimiento, mientras que aquella norma se refiere a la sucesión de matrimonios, por lo que manteniéndose la convivencia de ambas esposas, de conformidad a su legislación nacional hasta el día del fallecimiento, lo lógico es dividir la totalidad de la pensión entre ambas» (Vargas Gómez-Urrutia, 2003: 581-583).

En segundo lugar, hemos de hacer referencia a los pronunciamientos que sostienen que el reparto de la pensión de viudedad debe realizarse en proporción al tiempo de duración del matrimonio, y ello basándose en el argumento de que uno de los matrimonios había sido disuelto con anterioridad al fallecimiento del trabajador extranjero. Concretamente, este criterio se establece en la sentencia (STSJ de Madrid de 29 de julio de 2002) dictada en relación con un trabajador de nacionalidad marroquí y en la cual se vino a aplicar el Convenio hispano-marroquí sobre seguridad social. No obstante, se trata de una resolución judicial cuyo fallo ha sido muy criticado por la doctrina española, al considerar que aplica incorrectamente la legislación marroquí, que no reconoce el derecho de la pensión de viudedad en caso de disolución del vínculo matrimonial (Desdentado Daroca, 2009: 24-25).

En las soluciones jurisprudenciales judiciales anteriormente señaladas, podemos afirmar que ha intervenido una atenuación de la excepción del orden público con la finalidad de posibilitar la admisión de determinados efectos jurídicos en el ámbito laboral que se derivan de los matrimonios polígamicos válidamente celebrados en el extranjero. En estos casos, la interpretación flexible y atenuada del orden público «actúa como elemento modulador en las tensiones entre identidad cultural y los principios y valores de la sociedad de acogida» (Benayas, 2008: 162), evitándose situaciones de exclusión social de las mujeres musulmanas y, más específicamente, la desprotección económica y social de las viudas supérstites del trabajador extranjero polígamo (Fernández-Coronado, 2009: 145-146).

Ahora bien, como advertimos anteriormente, la respuesta a favor del reconocimiento de estos efectos laborales a más de una de las esposas, por parte de la jurisprudencia española, no está exenta de polémica. Así, un posicionamiento radicalmente diferente, amparado en la aplicabilidad en toda su extensión de la excepción del orden público internacional prevista en el artículo 12.3 del Código Civil, lo encontramos en la STJS de la Sala de lo Social de Cataluña, n.º 5255 /2003, de 30 de julio de 2003, que estima el recurso de suplicación interpuesto por la parte actora (primera esposa) contra la Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 6 de Barcelona, de fecha 10.10.2001, que concedía el 50% de la pensión a cada una de las dos viudas de un trabajador polígamo, nacional de Gambia. La recurrente reclamaba el 100% de la pensión de viudedad, alegando la nulidad del segundo matrimonio. El Tribunal, con un voto particular contrario, dio la razón a la recurrente entendiendo que «a efectos de la ley española el segundo matrimonio es nulo y, por lo tanto, *quod nullum est ab initio, nullum effectum producet*, y por ello no cree la Sala posible convalidar el criterio contenido en la resolución del INSS del reparto del 50% a cada una de las dos mujeres. A los efectos de la ley española, únicamente tiene el concepto de cónyuge la que deriva del primer matrimonio y por lo tanto debe estimarse el recurso de suplicación formulado». En consecuencia, solo vino a reconocer el derecho al percibo de la totalidad de la pensión de viudedad a la primera esposa del trabajador, nacional de Gambia.

A la luz de los diferentes pronunciamientos expuestos, podemos afirmar que nos encontramos ante una contradicción e indecisión en la postura judicial española frente a la institución del matrimonio polígamo, la cual como ha observado un sector de la doctrina española es posible que sea una consecuencia de nuestro propio sistema, pues mientras que con determinados países se han concluido convenios que permiten otorgar ciertos efectos jurídicos a la poligamia, como es el caso de Marruecos, en relación con los matrimonios polígamos celebrados en países en los que no existen acuerdos, los tribunales españoles muestran un cierto recelo (Adam Muñoz, 2005: p. 224-225).

### **3. EL IMPACTO DE LOS MATRIMONIOS FORZADOS EN LA PRÁCTICA JUDICIAL ESPAÑOLA**

Una segunda cuestión de Derecho de Familia a la que aludiremos en el presente trabajo, reflejo del carácter multicultural de la sociedad española actual, son los matrimonios forzados. Estos matrimonios son aquellos en los que al menos uno de los contrayentes ha sido «forzado», física o psicológicamente, a contraer matrimonio, sin que medie el libre consentimiento válido de al menos uno de los contrayentes, por la intervención de terceras personas del entorno familiar que se otorgan la facultad de decisión y presionan porque esta celebración del matrimonio se produzca.

Este tipo de celebraciones difieren de los matrimonios «concertados» o pactados por los padres o familiares de los contrayentes y que son una práctica muy arraigada en determinadas culturas y países, como Paquistán o India. La diferencia de estas uniones con las de los matrimonios forzados estriba en que en los primeros, los contrayentes no se oponen y aceptan esta tradición cultural, consintiendo a su celebración. Por consiguiente, se trata de uniones matrimoniales que, en principio, no plantean problemas jurídicos ante nuestros tribunales. No obstante, hemos de subrayar, que en muchos de estos supuestos, resulta difícil de determinar hasta qué punto el consentimiento matrimonial ha sido expresado con total y absoluta libertad por los contrayentes y no por «presiones familiares» directamente vinculadas a la tradición y costumbres de índole cultural.

Por el contrario, la nota característica de los matrimonios forzados es el uso de la violencia física y psíquica para doblegar la voluntad y el consentimiento de los contrayentes para obligarlos a contraer matrimonio. Estas uniones matrimoniales, aunque fueran válidas en el ordenamiento jurídico extranjero de conformidad con su ley personal (artículo 9.1 del Código Civil), no tendrían validez en nuestro país, por producir efectos contrarios al orden público internacional español, al atentar contra el derecho para contraer matrimonio en condiciones de igualdad entre hombre y mujer, el mismo derecho para elegir libremente al cónyuge y contraer matrimonio solo por su libre albedrío y pleno consentimiento (artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer, hecha en Nueva York, el 18 de diciembre de 1979).

Los matrimonios forzados son una práctica extendida geográficamente en determinados estados africanos subsaharianos y del norte de África, así como del Oriente Próximo y Oriente Medio, de América Latina y de colectivos de etnia gitana. Se trata de una práctica que aparece vinculada a la presencia en España de flujos migratorios de personas originarias de las referidas áreas geográficas que desarrollan su proyecto de vida en territorio español y que afecta, sobre todo, a las jóvenes adolescentes, menores de 18 años (matrimonios prematuros), pertenecientes a una segunda generación de migrantes que han residido durante toda su vida en un Estado europeo. Así, es frecuente que el padre de la adolescente conduzca a su hija al Estado musulmán de procedencia para contraer matrimonio con un musulmán de quien ella no ha oído nunca hablar y sin que medie su consentimiento. A menudo, esto ocurre cuando la joven viaja a su país de origen para pasar unas vacaciones en familia. Cuando llega, todo está preparado para la celebración del matrimonio y es obligada a aceptar el mismo. Estas jóvenes se encuentran sometidas a fuertes presiones psicológicas por parte de la familia y en particular por el padre y los hermanos. Las amenazas de muerte son frecuentes y la negativa a contraer matrimonio ha conducido, en más de una ocasión, al asesinato de la joven por un familiar cercano con el fin de «reintegrar el honor de la familia» (*murders of honour*).

A diferencia de otros países europeos, como el Reino Unido, Francia o Bélgica, que cuentan con una larga experiencia en cuestiones migratorias y de gestión de la multiculturalidad, en España se trata de una práctica cuya visibilidad no es demasiado notoria (Igareda, 2013: 205). Ello se debe, entre otros motivos, a que se trata de una práctica difícilmente detectable, por ser una realidad silenciada y escondida en el seno de las comunidades que la practican, por tratarse de un supuesto en el que nuestra legislación no contempla, hoy por hoy, mecanismos específicos de lucha y prevención contra estos matrimonios, y por el hecho de que muchas de estas uniones matrimoniales, particularmente las contraídas por las adolescentes menores de edad, no están registradas y no resultan verificables oficialmente. Además, como ha sido puesto de manifiesto por el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Catalunya, se trata de casos en los que a la hora de su detección se ha de tener en cuenta «la situación de vulnerabilidad de la menor o mujer que está en un núcleo familiar de riesgo. La chica no comparte las ideas y los designios de sus progenitores respecto a su futuro y debe trascender este núcleo para buscar la protección» (Generalitat de Catalunya, 2009: 3-4).

A pesar de estas dificultades, lo cierto es que, en la actualidad y muy en particular en la Comunidad Autónoma de Cataluña, se trata de una práctica cuya detección de casos ha ido en aumento a partir de 2009, año en el que se puso en marcha un programa de seguridad contra la violencia machista y se estableció un procedimiento de prevención y atención policial de los matrimonios forzados. Pero, además, se trata de una práctica ya observada judicialmente en nuestro país y sobre la que nuestros tribunales tuvieron la oportunidad de pronunciarse. Así, en concreto nos referimos a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz, auto n.º 173/08, de 23 de junio y las posteriores Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) n.º 1399/2009, de 22 de diciembre, en relación con el caso de una menor nacida en Cádiz en el año 1992 hija de padres mauritanos y confiada al cuidado de una familia española, pero sin perder el contacto con sus progenitores, con los que solía pernoctar los fines de semana. En marzo de 2005, la madre y la hija viajaron de vacaciones a Mauritania, donde fue «forzada a contraer matrimonio» con un primo (Mokhtar) de 41 años de edad, al que había conocido apenas dos semanas antes y con el que mantuvo relaciones sexuales contra su voluntad. Tras su regreso a España y ante la negación de la menor de volver a mantener relaciones sexuales con su primo, con motivo de una visita del mismo a nuestro país, la menor fue amenazada y agredida física y psíquicamente, así como forzada sexualmente por Mokhtar. La menor huyó de la casa y con la ayuda de la familia española interpuso una denuncia en la comisaría.

El caso se resolvió por la vía penal y las Sentencias dictadas fueron condenatorias por delitos de coacciones, amenazas, maltrato, contra la integridad moral y violación sexual.

En la actualidad, para la resolución de este tipo de conflictos, no contamos en nuestro ordenamiento jurídico con mecanismos legales apropiados y suficientes para hacer frente a los problemas planteados por los matrimonios forzados. Sin perder de vista en ningún momento que se trata de un fenómeno que atenta contra los derechos humanos y que puede incorporar formas de violencia de género, nos encontramos en presencia de una compleja problemática vinculada al Derecho de Familia en la que se hace preciso la intervención del legislador para la adopción de fórmulas legislativas que tengan por efecto prevenir y combatir la celebración de estos matrimonios. A este particular, una valoración muy positiva nos merece la ratificación por el Estado español del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011 (BOE n.º 137, de 6 de junio de 2014), y en el cual se establece la obligación por las Partes contratantes de la puesta en marcha de actuaciones en el orden civil, dirigidas a la declaración de nulidad de los matrimonios contraídos recurriendo a la fuerza (art. 32) y a la adopción de medidas legislativas para tipificar los matrimonios forzados como un delito específico penal (art. 37).

**EN LA ACTUALIDAD NO  
CONTAMOS EN NUESTRO  
ORDENAMIENTO JURÍDICO CON  
MECANISMOS LEGALES  
APROPIADOS Y SUFICIENTES  
PARA HACER FRENTE A LOS  
PROBLEMAS PLANTEADOS POR  
LOS MATRIMONIOS FORZADOS**

En el caso concreto de España, siguiendo en este punto una de las tendencias mayoritariamente observadas en las legislaciones europeas y de conformidad con el artículo 37 del referido texto convencional internacional, la reciente reforma operada al Código Penal tipifica los matrimonios forzados como un delito específico en el artículo 172 bis en el Capítulo de las Coacciones (Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre del Código Penal). En nuestra opinión, se trata de una medida penal que puede comportar importantes efectos disuasorios en la práctica, pero que debe ir de la mano de otras reformas legislativas en el ámbito del Derecho Civil Material español o del Derecho Internacional Privado, al tratarse de sectores directamente imbricados en la regulación de la institución matrimonial. Así, por ejemplo, una posible iniciativa que el legislador español ha de tener en cuenta –especialmente interesante para la disuasión de la celebración de matrimonios forzados que afectan a menores– es el aumento de la edad mínima para contraer matrimonio válido a los 18 años. Esta es una medida que, entre otros países europeos, se encuentra vigente en Francia, tras la reforma operada por la Ley 2006-399, de 4 de abril, que vino a modificar el artículo 144 del Código Civil francés. Asimismo, en el ámbito del Derecho Internacional Privado, resulta necesario que el

legislador se replantee la conveniencia de dar preferencia a la aplicabilidad en estos supuestos de la ley de la residencia habitual, en lugar de la ley nacional, tradicionalmente aplicada en nuestro ordenamiento jurídico para regular la materia correspondiente al estatuto personal, como una posible vía de solución para combatir estos matrimonios. Este criterio, como ha observado la doctrina iusprivatista internacionalista, tendría el beneficio de vincular a la persona inmigrante extranjera con el ordenamiento jurídico más próximo y, en particular, con el medio social en el que desarrolla su *modus vivendi*. La igualdad de trato entre extranjeros y nacionales, que esta opción de política legislativa promueve, es una solución que estimamos podría beneficiar especialmente a las mujeres y a los menores, víctimas de los matrimonios forzados, que habitan en territorio español.

Como ha sido puesto de manifiesto, las reformas parciales legislativas llevadas a cabo en los diferentes sistemas nacionales europeos, para prevenir y combatir los matrimonios forzados o forzosos, si bien es necesario que se acometan, pueden resultar complejas y en ocasiones de difícil efectividad en la práctica. Estas soluciones legislativas, además, resultan insuficientes si no van acompañadas de la puesta en marcha de otras medidas de protección para la salvaguardia de los derechos e intereses de las víctimas, en las que intervengan los diferentes actores implicados como son las familias, las comunidades, el personal sanitario, los servicios educativos, los líderes religiosos, el Gobierno local y nacional, así como los cuerpos policiales, entre otros. Dentro de estas medidas, el programa de seguridad contra la violencia machista instaurado por la Generalitat de Catalunya, diseñado al amparo de la Ley catalana 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista (BOE, n.º 131, de 30 de mayo de 2008), y en virtud del cual se establece un procedimiento de prevención y atención policial de los matrimonios forzados, nos parece un instrumento pionero en nuestro país de suma relevancia para abordar y afrontar la problemática de dichos matrimonios, que ciertamente podría extrapolarse a otras comunidades autónomas y ser tenido en cuenta en el desarrollo de futuras políticas estatales.

#### **4. EL TRATAMIENTO DE LA KAFALA ISLÁMICA MARROQUÍ POR LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES**

De entre las muy diversas cuestiones de índole multicultural familiar observables en la sociedad española actual, la protección de los menores a través de la Kafala islámica es un buen exponente de las divergencias estructurales existentes entre los sistemas jurídicos confesionales musulmanes y los sistemas jurídicos laicos o aconfesionales, en relación con la reglamentación de la filiación y las relaciones paterno-filiales.

La nota predominante en materia de filiación en el islam radica en el no reconocimiento de efectos jurídicos a la paternidad natural y en la prohibición de la institución de la adopción como vía de atribución artificial del *status filii*. De este modo, se puede afirmar que con excepción de Túnez, país musulmán del Magreb que ha introducido en su legislación la adopción, solo la familia legítima fundada en vínculos de sangre tiene cabida en la sociedad islámica. El islam admite, sin embargo, la Kafala, una institución desconocida en nuestro sistema jurídico que tiene como finalidad otorgar protección física, sanitaria, social y educativa al menor, de la misma manera que un padre lo haría para con su hijo, pero que no crea vínculos de filiación entre el niño (*makful*) y las personas a cuyo cuidado es confiado (*kafil*), lo que la aparta de la figura de la adopción. Además de ello, debemos señalar que se trata de una institución en la que el peso de la religión del islam está muy presente, especialmente, por la exigencia de que el *kafil* debe ser musulmán o convertirse al islam, con la finalidad de velar y procurar que el menor sea educado según los preceptos de esta confesión religiosa (artículo 9 de la Ley marroquí n.º 15-01 [Kafala] de menores abandonados, Dahir n.º 1-02-172, de 13 de junio de 2002). Una obligación cuyo incumplimiento, por parte de nacionales españoles que han constituido kafalas en Marruecos para su posterior traslado a España, ha motivado la emisión por parte del Ministerio de Justicia y Libertad marroquí, con fecha de 19 de septiembre de 2012, de una Circular (n.º 40 S/2), en virtud de la cual solo se concederán kafalas a ciudadanos musulmanes residentes en Marruecos. Lo que ha conducido a una proscripción de las kafalas «transfronterizas» (Marchal, 2013: 241-243).

Como ha puesto de relieve la doctrina española, al menos son dos los factores que han conducido a que la Kafala marroquí dé lugar a situaciones que centren la atención de nuestros tribunales: en primer lugar, el fenómeno migratorio que trae nuevas realidades a Europa y a España y que genera un primer bloque de situaciones, caracterizado por «la residencia en nuestro país de nacionales de países islámicos que, conforme a su ley personal y ante las correspondientes autoridades competentes, constituyeron una *kafala* respecto de un menor con-nacional». Y un segundo factor, que se deriva de las dificultades que en ocasiones existen para adoptar a un niño en nuestro país. Lo que ha motivado el aumento de constitución de kafalas en Marruecos respecto de menores marroquíes por parte de nacionales españoles (Diago, 2010:150).

Los principales problemas y conflictos planteados por estas situaciones se centran, aunque no exclusivamente, en el reconocimiento de los efectos jurídicos en España de las kafalas constituidas en Marruecos. Unos efectos cuya determinación por los tribunales españoles ha sido compleja y en ocasiones, también, controvertida y que ha tenido un notorio impacto en la práctica judicial, motivado esencialmente por ser una institución de protección jurídica del menor desconocida en el Derecho español y por tratarse de una institución que no es unívoca y que presenta diferentes tipos o modalidades en la legislación marroquí (Diago, 2010: 145-150).

#### 4.1. El reconocimiento de efectos jurídicos de kafalas constituidas por autoridades marroquíes en Marruecos y su incidencia en el orden civil español

Uno de los primeros problemas suscitados por las kafalas constituidas en el extranjero, como paso previo al reconocimiento de efectos jurídicos de las resoluciones dictadas por autoridades marroquíes en España, ha sido el de la calificación de esta institución, desconocida en nuestro ordenamiento jurídico y nacida al amparo de un Derecho extranjero. Mayoritariamente, la doctrina

### LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES A TRAVÉS DE LA KAFALA ISLÁMICA ES UN BUEN EXPONENTE DE LAS DIVERGENCIAS ESTRUCTURALES ENTRE SISTEMAS JURÍDICOS CONFESIONALES MUSULMANES Y LAICOS O ACONFESIONALES, EN RELACIÓN CON LA REGLAMENTACIÓN DE LA FILIACIÓN Y LAS RELACIONES PATERNO-FILIALES

y jurisprudencia española han procedido en estos casos a la calificación de la Kafala, a partir de la búsqueda de una equivalencia de las funciones de esta institución con otras «análogas» conocidas y existentes en el foro (tesis o test de la equivalencia funcional o método analógico). Esta solución parte de un análisis del Derecho extranjero al amparo del cual se ha creado la institución desconocida para decidir qué institución española cumple una función equivalente. Su finalidad no es otra que «transponer» la institución desconocida extranjera a otra conocida en el Derecho español.

Entre las diferentes posibilidades manejadas por la doctrina y muy especialmente por la práctica registral y jurisprudencial española, para operar la referida «transposición o sustitución», la

Adopción ha sido una de ellas. Sin embargo, ello no es viable porque una de las características de la Kafala es el no establecimiento de vínculos de filiación. A este particular, varias son las resoluciones dictadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN), en las que se ponen de manifiesto la imposibilidad de equiparación de la Kafala con la institución de la Adopción y muy especialmente, en la Resolución Circular de 15 de julio de 2006 sobre reconocimiento e inscripción en el Registro Civil español de adopciones internacionales (BOE, n.º 207, de 30 de agosto de 2006). A este respecto señala la referida Resolución Circular que «La Kafala musulmana y otras instituciones de prohijamiento de menores que no crean vínculos de filiación entre los *kafils* –o persona que asume la Kafala del menor– y este último pueden ser reconocidas en España si han sido válidamente constituidas por autoridad extranjera, siempre que no vulneren el orden público internacional español y los documentos en los que constan se presenten debida-

mente legalizados y traducidos al idioma oficial español (arts. 323 y 144 LEC 1/2000). Ahora bien, nunca podrán ser reconocidas en España “como adopciones”; sino que, a través de la técnica jurídica propia del Derecho Internacional Privado de la “calificación por la función”, puede entenderse que tales instituciones, desconocidas para el Ordenamiento jurídico español, desarrollan en el Derecho extranjero una función similar a la que despliega, en Derecho español, el “acogimiento familiar” que produce la plena participación del menor en la vida familiar e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral, bien con carácter transitorio –acogimiento familiar simple–, bien con carácter permanente –acogimiento familiar permanente–, pero que ni crea vínculos nuevos de filiación, ni rompe los anteriores, ni priva de la patria potestad a los padres».

Otra posibilidad diferente, es que la Kafala pueda ser equiparada en virtud del test de la equivalencia funcional a un Acogimiento Familiar o a una Tutela regulada por el Derecho español, y muy especialmente «como plataforma legal para facilitar la constitución *ex novo*, en España de una adopción regida por la ley española», lo cual en modo alguno implica la conversión automática de la Kafala en Adopción (Calvo y Carrascosa, 2014: 391). En estos casos, sin embargo, de acuerdo con una corriente jurisprudencial mayoritaria, «no se requiere la propuesta previa de la entidad pública».

Frente a esta línea jurisprudencial y de una manera, a mi juicio, equivocada, la Sentencia AP de Tarragona (Sección 1<sup>a</sup>), auto n.º 67/2008 de 23 junio, mantuvo, sin embargo, un posicionamiento en sentido contrario, al exigir la propuesta previa de la autoridad pública, para la iniciación del expediente de adopción, lo que va en detrimento del interés primordial del menor.

#### **4.2. El reconocimiento de efectos jurídicos de kafalas constituidas por autoridades marroquíes en Marruecos y su incidencia en el orden social español: las pensiones de orfandad**

Otro ámbito en el cual se han puesto de relieve las dificultades de asimilar la institución de la Kafala con instituciones propias de nuestro ordenamiento jurídico es en el orden jurisdiccional social, y más concretamente en los litigios suscitados acerca de la percepción de pensiones de orfandad por parte de menores sometidos a kafalas. Como ha puesto de manifiesto un sector de la doctrina española, «el derecho a las prestaciones familiares del *makful* trae causa en la noción de “menor a cargo” en la que está incluido. Donde se hace sentir la diferencia entre el menor acogido (*makful*) y el menor adoptado es –dentro de las prestaciones de la Seguridad Social– con respecto a las pensiones de orfandad. En este ámbito, la creación jurídica de una filiación –lo que permite la adopción, pero no el acogimiento– optimiza la protección jurídica del menor que queda huérfano» (Rodríguez Benot, 2009:169).

Desde esta perspectiva y en el ámbito de las prestaciones de orfandad, cabe destacar muy en particular la STSJ de Madrid (Sala de lo Social, Sección 3ª), n.º 58/2008, de 31 de enero, relativa a la solicitud de una pensión de orfandad presentada por un nacional marroquí tras el fallecimiento de su cónyuge, también de nacionalidad marroquí, a favor de dos menores respecto a los cuales se había constituido una *kafala* judicial en Marruecos. La fallecida se encontraba afiliada al Régimen Especial de Empleados de Hogar, estando al corriente del pago de las cuotas. En este caso, el Tribunal, tras una argumentación compleja y muy discutida por parte de la doctrina laboralista, se pronunció a favor del reconocimiento de la mencionada pensión, desestimando el recurso interpuesto por el INSS contra la Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 10 de Madrid, de fecha 2 de marzo de 2007, justificando su decisión en atención al fin de protección social buscado por la pensión de orfandad.

Se trata de un Fallo que, un año más tarde, el Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1ª), auto de 10 febrero de 2009, corroboraría al declarar la firmeza de la sentencia recurrida.

## 5. CONCLUSIONES

A la vista de las consideraciones expuestas en el presente trabajo, que de ninguna manera ha pretendido agotar las muy diversas y complejas cuestiones suscitadas en la práctica jurídica española por el fenómeno multicultural y por las relaciones de Derecho de Familia examinadas, interesa poner de relieve las siguientes observaciones finales.

El mundo actual se caracteriza por la coexistencia de una pluralidad de sistemas jurídicos muy diferentes entre sí, reflejo de la existencia de sociedades y grupos humanos culturalmente diversos. No obstante, es en el Derecho de Familia donde los particularismos de las diferentes culturas de la sociedad se manifiestan con más fuerza que en otros ámbitos del ordenamiento jurídico.

La presencia en España de una inmigración de origen extraeuropeo y musulmán, en su mayoría proveniente de países del Magreb, especialmente de Marruecos y en menor medida de estados africanos subsaharianos, conlleva que individuos pertenecientes a círculos culturales y jurídicos diferentes entren en contacto unos con otros y que nos encontremos, a la hora de proceder a la regulación jurídica de sus relaciones familiares y de solucionar sus litigios en nuestros tribunales, ante la interacción de normas provenientes de sistemas legales muy diferentes entre sí, como son los sistemas confesionales islámicos y el sistema español. Este hecho entraña importantes consecuencias para el Derecho Internacional Privado, al enfrentarse los operadores jurídicos y

especialmente los jueces no solo con contradicciones normativas más o menos intensas de uno a otro sistema, sino con verdaderos conflictos interculturales de identidad e integración, de difícil y compleja resolución en la práctica.

En las decisiones judiciales examinadas, los jueces se enfrentan con la necesidad de dar una respuesta a la recepción y aplicación en nuestro ordenamiento jurídico de tres instituciones del Derecho de Familia islámico desconocidas en el sistema español y en las que se yuxtaponen concepciones que derivan de factores religiosos que se manifiestan en unas concretas estructuras sociales de una determinada cultura, como la islámica, y en la cual las personas potencialmente más afectadas por su posición en la sociedad musulmana son las mujeres y los menores de edad (Asín Cabrera, 1998: 121-123).

Las soluciones jurisprudenciales establecidas por nuestros tribunales en la resolución de conflictos sobre poligamia, matrimonios forzados y kafalas, evidencian las lagunas y las deficiencias de nuestro sistema jurídico para afrontar la realidad plural y multicultural que caracteriza a la sociedad española actual y para otorgar respuestas adecuadas a los múltiples interrogantes jurídicos que nuestras normas son incapaces de resolver. Ello se pone especialmente de manifiesto en los supuestos de los matrimonios forzados, una práctica a menudo silenciada, que afecta especialmente a jóvenes adolescentes pertenecientes a una segunda generación de migrantes y que choca frontalmente con los principios fundamentales y valores básicos de la sociedad de acogida donde desarrollan su vidas.

Los conflictos culturales de identidad e integración suscitados ante los Tribunales españoles reclaman la aplicación de soluciones *ad hoc*, flexibles, innovadoras y, sobre todo, conducentes a asumir responsabilidades en la protección de los derechos fundamentales, dentro de los cuales el principio de igualdad entre hombre y mujer, el respeto de las libertades individuales y la primacía del interés del menor, este último en el caso de la Kafala marroquí, ocupan un lugar primordial. Como se puede constatar, no todos los conflictos son iguales, de ahí que los jueces, a la luz de las circunstancias del conflicto en presencia, deban resolver procurando la optimización de la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas implicadas. De este modo, en los casos de poligamia, si bien la intervención de la excepción del orden público internacional debe operar con mayor intensidad a la hora de validar un matrimonio poligámico, por ser contrario a los valores fundamentales del foro y atentar contra la dignidad de la mujer, no es menos cierto que el reconocimiento de determinados efectos de las uniones poligámicas válidamente celebradas en el extranjero, como son las pensiones de viudedad, merece una valoración positiva en cuanto tiene en cuenta la situación de desprotección y de exclusión social en la que se encontrarían las viudas

musulmanas de no percibir ninguna pensión. En estos supuestos, podemos por consiguiente afirmar que del rechazo absoluto de la poligamia ha evolucionado hacia una relativa apertura del reconocimiento de algunos de sus efectos en la práctica jurisprudencial.

Las dificultades surgen a la hora de establecer una vía de solución entre la integración de las comunidades extranjeras en el país de acogida y la libertad que se les reconoce a vivir de acuerdo a su identidad, siendo este uno de los principales ejes de discusión de las distintas soluciones jurisprudenciales y legales doctrinales actuales.

La pluralidad de identidades culturales y religiosas coexistentes en la sociedad española parece exigir un reconocimiento y un derecho a la tolerancia de esas diferencias, de conformidad con el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, el respeto a la diversidad cultural y religiosa no significa «el consentimiento, la equiparación de toda pretensión a la diferencia. La respuesta otorgada por la jurisprudencia exige conciliar, en un equilibrio que debemos reconocer, en ocasiones, como tarea difícil, la comprensión y valoración de la diversidad, con la posibilidad de evaluar las pretensiones normativas de las diferentes culturas» (De Lucas, 1994, 32-35), lo que conlleva la necesidad de un mejor conocimiento de las instituciones jurídicas extranjeras en presencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adam Muñoz, M. D. «El Estatuto jurídico de la mujer musulmana derivado del matrimonio», en: Blázquez Rodríguez, I. y Adam Muñoz, M. D. (coords.). *Inmigración magrebí y Derecho de Familia*. Junta de Andalucía, 2005, p.187-248.

Asín Cabrera, M. A. «La mujer y el Derecho islámico: problemas culturales de identidad e integración», en: Gómez Rodríguez A. y Tally J. (eds.). *La Construcción cultural de lo femenino*. Centro de Estudios de la Mujer. Universidad de La Laguna, 1998, p. 105- 149.

Blázquez Rodríguez, I. «Sociedad multicultural y Derecho de Familia», en: Blázquez Rodríguez, I. y Adam Muñoz M. D. (coords.). *Inmigración magrebí y Derecho de Familia*. Junta de Andalucía, 2005, p. 37-66.

Bucher, A. «La famille en droit international privé». *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tomo 283 (2000), p. 9-186.

Calvo Caravaca, A. L. y Carrascosa González, J. «Adopción Internacional», en: *Derecho Internacional Privado*, vol. 2. Granada: Comares, 2014, p.333-396.

- Carrascosa González, J. «Matrimonios y parejas de hecho», en: *Derecho Internacional Privado*, vol. 2. Granada: Comares, 2014, p. 81-146.
- Carrascosa González, J. «Orden público internacional y externalidades negativas». *Boletín del Ministerio de Justicia*, año 62 n.º 2065 (2008), p. 2351-2378.
- De Lucas, J. «¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n.º 31 (1994), p. 15-40.
- Desdentado Daroca, E. «Pensión de viudedad y poligamia: un problema sin resolver y una propuesta de solución». *Tribuna social: Revista de seguridad social y laboral*, n.º 228 (2009), p. 24 y ss.
- Diago Diago, M<sup>a</sup> del Pilar. «La kafala islámica en España». *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 2 n.º 1 (2010), p.140-164.
- Elvira Benayas, María Jesús. «Introducción a ciertas cuestiones del Derecho de Familia en las sociedades multiculturales». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 18 (2008), p 149-163.
- Esteban de la Rosa, G. «El nuevo Derecho Internacional Privado de la inmigración». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 59, n.º1 (2007), p. 103-129.
- Fernández Coronado, A. «Matrimonio islámico, orden público y función promocional de los derechos fundamentales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 85 (2009), p. 125-156.
- Generalitat de Catalunya. Departament d'interior, Relacions Institucionals i Participació. *Programa de Seguretat contra la Violència Masclista*. Procedimiento de Prevención y Atención Policial de los Matrimonios forzados, 2009.
- Igareda González, N. «Debates sobre la autonomía y el consentimiento en los matrimonios forzados». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n.º 47 (2013), p. 203-219.
- Juárez Pérez, P. «Jurisdicción española y poligamia islámica: ¿Un matrimonio forzoso?». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 23 (2012), p. 1-45.
- Marchal Escalona, N. «La kafala islámica: problemática y efectos», en: Durán Ruiz, Francisco Javier (dir.). *I Congreso sobre retos sociales y jurídicos para los menores y jóvenes del siglo XXI*. Granada: Comares, 2013, p. 237-269.

Rodríguez Benot, A. «Eficacia de la Kafala ante el ordenamiento español», en: *Kafala y Adopción en las Relaciones Hispano-Marroquíes*. Madrid: Proyecto Adl. Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia en Marruecos 2005-2009 (2009), p. 127-155.

Vargas Gómez-Urrutia, M. «Matrimonio poligámico, orden público y extranjería». *Actualidad Laboral*, n.º 33 (2003), p. 581-601.

## **ANEXO: JURISPRUDENCIA SELECCIONADA**

### **Poligamia**

#### *Inadmisibilidad de inscripción de matrimonios poligámicos*

RDGRN de 3 de diciembre de 1996.

RDGRN de 20 de febrero de 1997.

RDGRN de 31 de marzo de 1998.

RDGRN de 4 de julio de 2002.

RDGRN (7ª) de 4 de diciembre de 2002.

RDGN (4ª) de 9 de enero de 2013.

RDGN (30ª) de 9 de mayo de 2013.

RDGN (45ª) de 15 de julio de 2013.

RDGN (4ª) de 26 de julio de 2013.

RDGN (158ª) de 2 de septiembre de 2013.

RDGN (1ª) de 4 de noviembre de 2013.

RDGN (22ª) de 13 de marzo de 2014.

### ***Denegación de la adquisición de la nacionalidad española***

Sentencia del TS (CA) de 14 de julio de 2004.

Sentencia de la AN (CA) de 4 de junio de 2009.

Sentencia de la AN (CA) de 6 de mayo de 2010.

Sentencia del TS (CA) de 26 de febrero de 2010.

Sentencia del TS (CA) de 4 de julio de 2011.

Sentencia del TS (CA) de 10 de octubre de 2011.

Sentencia de la AN (CA) de 26 de diciembre de 2011.

Sentencia de la AN (CA) de 1 de marzo de 2012.

Sentencia de la AN (CA) de 14 de marzo de 2013.

### ***Delito de bigamia***

Sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial de Málaga-Melilla, n.º 7/2003 (Sección 7ª), de 11 de febrero de 2003.

Auto n.º 30/2008 de la Audiencia Provincial de Girona (Sección 3ª), de 21 de enero de 2008.

Sentencia de la A.P. de Almería, n.º 32/2009, de 29 de enero de 2009.

Sentencia de la A.P. de Guipúzcoa (Sección 1ª), n.º 181/2010, de 30 de abril de 2010.

Sentencia del Juzgado de lo Penal de Pamplona (Provincia de Navarra), n.º 251/2014, de 1 de octubre de 2014.

### ***Reconocimiento del derecho de la pensión de viudedad de las esposas supérstites***

Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 3 de La Coruña, de 13 de julio de 1998.

Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 6 de Barcelona, de 10 de octubre de 2001.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Galicia, de 2 de abril de 2002.

Sentencia del TSJ de Madrid de 29 de julio de 2002.

Sentencia del TSJ de Andalucía de 30 de enero de 2003.

Sentencia del TSJ de la Sala de lo Social de Cataluña, n.º 5255 /2003, de 30 de julio de 2003.

### **Matrimonios forzados**

Sentencia de la AP de Cádiz, auto n.º 173/08, de 23 de junio de 2008.

Sentencias del TS (Sala de lo Penal), n.º 1399/2009, de 22 de diciembre de 2009.

### **Kafala marroquí**

#### *Reconocimiento de efectos jurídicos en el orden civil*

Sentencia de la Audiencia Provincial (AP) de Barcelona (Sección 18ª), auto n.º 86/2006, de 28 marzo de 2006.

Sentencia AP de Tarragona (Sección 1ª), auto n.º 67/2008, de 23 de junio de 2008.

Sentencia AP de Barcelona (Sección 18ª), auto n.º 181/2008, de 8 de julio de 2008.

Sentencia AP de Barcelona (Sección 18ª), auto n.º 153/2011, de 27 de junio de 2011.

#### *Reconocimiento de la percepción de pensiones de orfandad*

Sentencia del TSJ de Madrid (Sala de lo Social, Sección 3ª), n.º 58/2008, de 31 de enero de 2008.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1ª), auto de 10 febrero de 2009.

# ANUARIO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

El *Anuario de la inmigración en España* es una publicación editada por CIDOB que, en el ámbito de las ciencias sociales y desde una perspectiva multi e interdisciplinar, analiza las principales características y tendencias de los flujos migratorios y las políticas de inmigración e integración en España.

El Anuario combina el rigor de la publicación académica con el carácter informativo y de balance, así como la voluntad divulgativa y de incidencia en el debate político y social, propios de una publicación periódica de estas características.

Se edita en versión impresa y digital.

### CONTENIDO

Con un enfoque académico y estilo divulgativo, el texto debe tratar cuestiones relativas al fenómeno de la migración en España, destacando a la vez y a partir de datos actualizados, las principales tendencias y perspectivas del tema abordado, combinando información y análisis. Los trabajos publicados deberán ser originales inéditos que supongan una aportación novedosa al área de estudio.

### COPYRIGHT

Los textos aceptados pasan a tener el copyright de CIDOB y pueden ser reproducidos una vez haya salido la copia impresa del Anuario, y siempre y cuando se cite la fuente, la autoría y no se haga copia derivada ni uso comercial. Los artículos se publican en la versión electrónica de la revista en la modalidad de acceso abierto (Open Access) y bajo la licencia.



### EVALUACIÓN POR EXPERTOS

Después de una primera revisión por parte de la dirección académica de la publicación, los artículos pasan por un proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble. Finalizado el proceso de evaluación, el dictamen puede ser de tres tipos: *negativo* (no se puede volver a presentar el artículo); *positivo* (se publica); y *condicionado con pequeños cambios*; o *condicionado con cambios importantes* (la nueva versión deberá volver a pasar por revisión). Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación, el autor no lo presentará a otras editoriales y/o revistas. Se intentará notificar una respuesta antes de **5 semanas**.

### TÍTULO

Debe ser una indicación concisa del contenido. Puede ir seguido de un subtítulo que sólo contendrá información complementaria (**máximo 97 caracteres con espacio**, ambos incluidos).

Entregar en **castellano e inglés**.

### EXTENSIÓN Y PRESENTACIÓN

**6.000-7.000 palabras**, incluidas notas y referencias bibliográficas ( $\pm 10\%$ ).

El autor/a facilitará un **resumen** en castellano e inglés del contenido del artículo de máximo 150 palabras en un solo párrafo y **4-6 palabras clave**. Además se hará entrega de **3-5 destacados** (de 20-30 palabras) que contengan ideas clave que puedan ser extraídas del propio artículo.

El cuerpo del manuscrito debe contener una **introducción**, que sitúe el objeto de estudio, la importancia del mismo y la metodología empleada, si fuera el caso; un **espacio teórico** (si fuera necesario) que recoja el estado de la cuestión; un **apartado principal** que presente los resultados de la investigación/análisis realizado (se recomienda subdividirlo en bloques temáticos separados por un intertítulo), y, por último, unas **conclusiones**, que recojan las ideas principales obtenidas del estudio.

Junto con el trabajo, el autor/a hará llegar unos datos básicos: teléfono, dirección postal, filiación institucional o lugar de trabajo, así como la dirección pública de correo electrónico.

Se aceptarán **cuadros y gráficos a dos tintas**. Entregar adjunto en formato Excel. Se ruega **limitar su número**.

Los artículos presentados para su evaluación serán aceptados en castellano e inglés.

Enviar el texto por e-mail en word o RTF a: **ffabregues@cidob.org**

### CRITERIOS DE EDICIÓN

Antes de ir a imprenta, las pruebas del texto editado (maquetas) serán enviadas en formato electrónico a los autores (y en su defecto, al editor) para su revisión y, en su caso, corrección de posibles errores. Estas pruebas deberán ser devueltas en un plazo no superior a una semana a partir de la fecha de envío. No se permitirán modificaciones o alteraciones sustanciales del contenido del texto editado.

A fin de mantener la coherencia global que requiere una publicación periódica, el equipo editorial se reserva el derecho de modificar el formato de los acrónimos, siglas, referencias bibliográficas, notas, cargos oficiales, etc., de acuerdo con el Libro de Estilo de CIDOB.

Los autores deben seguir las pautas generales expuestas a continuación:

### 1. Acrónimos / siglas

Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, incluir, entre paréntesis, su significado completo.

### 2. Notas

No confundir nota a pie de página con referencia bibliográfica. Se utilizarán excepcionalmente. La nota sirve para clarificar o complementar aspectos del contenido del texto. Si la nota necesita *ser referenciada*, se añade entre paréntesis el apellido del autor citado, el año y la página (p.ej., Innerarity, 2009: 26). Se ruega limitar su número a un máximo de **25-30 notas**. **Importante:** la **extensión** de la nota no puede superar las 5 líneas.

### 3. Referencias bibliográficas

Aceptaremos y aplicaremos la norma ISO 690-1987 y su equivalente UNE 50-104-94 que establecen los criterios a seguir para la elaboración de referencias bibliográficas. Presentarlas ordenadas alfabéticamente y agrupadas al final del texto. Deben tener su correspondencia en el texto, donde se incorporará la referencia entre paréntesis, indicando únicamente el apellido del autor citado, el año y la página: (Barbé, 2006: 32) o (Krastev *et al.*, 2010: 108).

#### a) Para libros

Lafleur, Jean-Michel (ed.). *Diáspora y voto en el exterior. La participación de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB, 2012, p. 15-37.

Díez Nicolás, Joaquín. *Las dos caras de la inmigración*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, 2005.

#### b) Capítulos de libros

Cachón Rodríguez, Lorenzo. «Prólogo. Hablemos de derechos de personas migrantes», en: Lafleur, Jean-Michel (ed.). *Diáspora y voto en el exterior. La participación de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB, 2012, p. 5-14.

Gil Araujo, Sandra y Pedone, Claudia. «La familia contribuye a la estabilidad del propio migrante. Políticas públicas y discursos políticos sobre familia, migración y género en España, Ecuador y Colombia», en: Karasik, Gabriela A. (ed.). *Migraciones internacionales contemporáneas. Reflexiones y estudios sobre la movilidad territorial de la población*. Buenos Aires: CICCUS, 2012.

#### c) Artículos de publicación en serie (revistas, periódicos, colecciones)

López-Sala, Ana. «Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)». *Migraciones Internacionales*, vol. 7, n.º 2 (julio de 2013), p. 39-69.

Mahía, Ramón y de Arce, Rafael. «Pobreza de la población extranjera en España». *Anuario de la Inmigración en España 2013* (2014), p. 138-162.

#### d) Para publicaciones en serie completas

*Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 105 (1982-). Barcelona: CIDOB, 2014.

*Migraciones Internacionales*, vol. 7, n.º 4 (2001-). Tijuana (México): El Colegio de la Frontera Norte, 2014.

#### e) Publicación electrónica

Colectivo loé. *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. Madrid: Organización Internacional de Migraciones, 2012 (en línea) [Fecha de consulta 22.10.2013]

<http://www.colectivoioe.org/uploads/0bae582aa3b0842a9eaf50cde16f4f97d9527bcb.pdf>

#### f) Usar "et al." para citar un trabajo firmado por más de dos autores (Esteban *et al.*, 2011).

#### g) Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Barbé, 2001a).

Editado por:

CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

Con el patrocinio de:



Obra Social "la Caixa"



Diputació  
Barcelona



IOM • OIM

