

**Nicolás Marugán**

Director del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia

# LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA Y DISCRIMINACIÓN

- 1.** La lucha contra el racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia y discriminación globales y europeas.
- 2.** El racismo y la xenofobia en España. Normativa y planes de actuación.
- 3.** Diagnóstico de la situación: informes de organismos especializados, encuestas, planes y estudios.
- 4.** Necesidades de mejora.

## RESUMEN

El texto presenta, en primer lugar, los principales instrumentos internacionales en la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación para describir a continuación las medidas adoptadas al respecto en el ámbito nacional. El diagnóstico de la situación en particular en España, elaborado a partir de informes y estudios especializados, permite al autor identificar y presentar una serie de medidas apropiadas para el caso español en el contexto actual, en forma de necesidad de mejora, como mejorar la coordinación entre administraciones públicas y la sociedad civil, evitar discursos de tipo generalista, evitar crear estereotipos y prejuicios, entre otros.

Queda mucho por hacer para prevenir y eliminar la discriminación y la intolerancia que sufren a

diario muchas personas en España que son víctimas del racismo, de la xenofobia o de formas conexas de intolerancia, y determinados discursos que están creciendo en España y en Europa no ayudan, pero el trabajo realizado y la voluntad de mejorar el escenario es y ha sido clara por parte de muchos actores.

Pretendo analizar a lo largo del artículo algunas de las propuestas de los organismos internacionales y regionales en esta materia, para pasar, posteriormente, a revisar varias de las medidas que se han implementado en nuestro país, finalizando con la descripción de aquellas que bajo mi punto de vista tendríamos que realizar en el escenario actual, teniendo en cuenta el diagnóstico que describen numerosos informes de organismos internacionales y planes, informes y encuestas europeas o nacionales. Sin perjuicio de dar toda la importancia que tienen a los actos o discursos más claros o llamativos, debemos también reflejar la existencia de un racismo o xenofobia de baja intensidad, o de una intolerancia sutil.

## **1. LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA Y DISCRIMINACIÓN GLOBALES Y EUROPEAS**

La Declaración Universal de Derechos Humanos considera en su preámbulo que «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la libertad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana».

En la declaración de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que se celebró en 2001 en Durban, Suráfrica, se señalaba que «desde que en 1948 se aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, la comunidad internacional ha avanzado considerablemente en la lucha contra el racismo, otras formas de discriminación, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, sin embargo, se observa con grave preocupación que un sinnúmero de seres humanos siguen siendo víctimas de violaciones de los derechos humanos, sufrimientos, desventajas y violencia por los motivos mencionados».

España participó activamente en las negociaciones junto a los demás estados miembros de la UE, y apoyó en el año 2001 las conclusiones que surgieron de la Conferencia, y asumió sus compromisos.

La Declaración de Durban ha tenido una importancia muy significativa en la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación o de intolerancia, y, por eso, es necesario detenerse en el examen de algunos de sus postulados:

En Durban, se insta a los estados a establecer y ejecutar sin demora políticas y planes de acción para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y se reconoce que el hecho de no combatirlo y denunciarlo, que es tarea de todos, especialmente de las autoridades públicas y los políticos a todos los niveles, es un factor que alienta su perpetuación, señalando por otra parte que las víctimas pueden sufrir formas múltiples o agravadas de discriminación por otros motivos conexos, como el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen social, la situación económica, el nacimiento u otra condición.

Declara también que toda doctrina de superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa y debe rechazarse y reconoce que la xenofobia contra los no nacionales, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, constituye una de las principales fuentes del racismo contemporáneo y enfatiza que la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social y las desigualdades económicas están estrechamente vinculadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las prácticas conexas de intolerancia.

Por su parte, en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (en adelante CERD),<sup>1</sup> de 21 de diciembre de 1965, los estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen entre otras cuestiones a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto, se comprometen, entre otras cuestiones, a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial, a no fomentar, defender o apoyar la discriminación racial, a revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista.

**COMO ELEMENTOS POSITIVOS EN LA LUCHA CONTRA EL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL DESTACAN LA CREACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN LA MATERIA DE BARCELONA, Y LA CREACIÓN DEL CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR ORIGEN RACIAL O ÉTNICO**

<sup>1</sup> Naciones Unidas. Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, ratificada por España en 1968. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>>.

En el ámbito del Consejo de Europa, la no discriminación es un valor esencial, y dentro del Consejo de Europa, hemos de destacar la importancia de la actividad desarrollada por la Comisión europea contra el racismo y la intolerancia (en adelante ECRI), que fue establecida como organismo independiente de supervisión en el ámbito de los derechos humanos, especializado en cuestiones relativas al racismo y la intolerancia. Está integrada por miembros independientes e imparciales, elegidos por su autoridad moral y reconocida experiencia en cuestiones relativas al racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia. La ECRI lleva a cabo estudios por países con el fin de analizar la situación y formular sugerencias y propuestas, basados en fuentes diversas realizan una visita por cada informe elaborado, para tener acceso directo a círculos gubernamentales y no gubernamentales. Actualmente la ECRI está realizando informes del cuarto ciclo.

Por lo que se refiere al ámbito comunitario, el Tratado de la Unión Europea (versión consolidada en Lisboa) establece en su artículo 2 que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de

**OTROS ELEMENTOS POSITIVOS SON EL PLAN DE ESTUDIO ESCOLAR, QUE INCLUYE LA ASIGNATURA DE EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y LOS DERECHOS HUMANOS, O EL ACCESO DE TODAS LAS PERSONAS EMPADRONADAS A LA ASISTENCIA SANITARIA**

la dignidad humana, igualdad, respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, señalando que estos valores son comunes a los estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

El Tratado, en su artículo 3, menciona que la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, así como la cohesión económica, social y territorial, y respetará la riqueza de su

diversidad cultural y lingüística, afirmará y promoverá el estricto respeto y el desarrollo del derecho internacional y en particular el respeto a los principios de la Carta de Naciones Unidas.

En desarrollo de los tratados, se han aprobado diferentes directivas entre las que debemos destacar la Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo. Directivas, cuya trasposición solo se hizo parcialmente en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre,

de medidas fiscales, administrativas y del orden social. La trasposición fue objeto de un análisis crítico por parte de la Comisión Europea, las organizaciones sociales, y especialmente las de derechos humanos.

La Decisión Marco 2008/913/JAI, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal, establece en su artículo primero que «Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para garantizar que se castiguen las siguientes conductas intencionadas: a) la incitación pública a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo, definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico».

Por su parte, el Parlamento Europeo, por Resolución de 14 de enero de 2009, insiste a los estados en la necesidad de combatir toda forma de discriminación garantizando la igualdad de oportunidades como un derecho fundamental.

Si hablamos de lucha contra la discriminación en la Unión Europea, tenemos que mencionar la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (conocida como FRA, debido a su nombre en inglés Fundamental Rights Agency). De entre los objetivos de la agencia, regulados en el Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo de 15 de febrero de 2007, debemos destacar: recoger, analizar y divulgar datos objetivos, fiables y comparables; fomentar la investigación sobre los derechos fundamentales, elaborar y publicar conclusiones y dictámenes sobre temas concretos o fomentar el diálogo con las instituciones de la Unión, los estados miembros, el Consejo de Europa y la sociedad civil para sensibilizar a la ciudadanía sobre los derechos fundamentales.

Por último en la Declaración de Zaragoza (2010), elaborada bajo la Presidencia española, los ministros europeos con competencias en materia de integración de los inmigrantes acuerdan, entre otros aspectos, «reconocer los aspectos positivos de la migración, especialmente en el contexto de la difícil coyuntura económica y financiera que atraviesa Europa, y seguir promoviendo fórmulas que ayuden a luchar contra el racismo y la xenofobia y todas las formas de discriminación en nuestras sociedades».

## **2. EL RACISMO Y LA XENOFOBIA EN ESPAÑA. NORMATIVA Y PLANES DE ACTUACIÓN**

La legislación española tiene una voluntad clara de prevenir y reparar la discriminación. Así la Constitución Española en los artículos 1, 9, 10, 13 y 14 habla de la igualdad como un valor, un principio y un derecho, además de hacer un mandato a los poderes públicos de «remover los

obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de una igualdad o una libertad reales y efectivas» y señala que «la dignidad de la persona es fundamento del orden político y de la paz social».

Por su parte, el Código Penal en el artículo 22.4 señala como circunstancia agravante la comisión de los delitos por, entre otros motivos: «racistas, antisemitas u otra clase de discriminación, referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, la enfermedad que padezca o su discapacidad», y en los artículos 314, 510, 511, 512 y 515.5 castiga con pena de prisión o multa a los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación... (art. 314); con la pena de prisión y multa a los que provocaren a la discriminación, al odio o a la violencia contra grupos o asociaciones por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía, o para los que, con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad, difundieren informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones con relación a su ideología, religión o creencias la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional... (art. 510); y por la denegación a una persona de la prestación a la que tenía derecho, por los motivos mencionados o a una asociación, corporación, sociedad o fundación, y especifica los condicionantes cuando los hechos sean cometidos por funcionarios públicos (art. 511); y señala como punibles las asociaciones ilícitas, entre las que se consideran a las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o alguno de ellos a una etnia, raza, o nación, su sexo... (art. 515.5).

Respecto al artículo 510 del Código Penal, el fiscal coordinador del servicio de delitos de odio y discriminación de la fiscalía provincial de Barcelona (Aguilar, 2011) señala que ciertas posturas de la doctrina y de algunos juzgados y tribunales han cuestionado el término «provocación», mediante interpretaciones que, según señala el fiscal, son incompatibles con el espíritu del legislador de 1995 que dio lugar a la actual redacción del 510 así como del legislador internacional (mencionada Decisión marco 2008/913/JAI y artículo 4 de la CERD).

Por otra parte, la Ley Orgánica 2/2006, del 3 de mayo, de Educación, con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, establece que las administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables.

También debemos destacar la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, cuyo objetivo principal es erradicar la violencia en el deporte, además de prevenir, controlar y sancionar con rigor cualquier manifestación violenta en el ámbito de la actividad deportiva, muy especialmente cuando adquiere connotaciones de signo racista, xenófobo o intolerante.

Respecto a la ley La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre, es preciso destacar el artículo 2 que establece en el ámbito legal la existencia de un Plan Estratégico y un Fondo para la integración social de los inmigrantes, ordenando los principios y actuaciones en materia de integración de inmigrantes, así como el artículo 23 que define los actos directos o indirectos que constituyen discriminación.

También es fundamental en este ámbito que el gobierno haya aprobado el Plan Nacional de Derechos Humanos en diciembre de 2008, la Alianza de Civilizaciones, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración y el Plan de Acción para el desarrollo de la población gitana.

En concreto, del Plan Nacional de Derechos Humanos,<sup>2</sup> hemos de destacar el compromiso de proponer al Parlamento una Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (Medida 42), que en el momento de redacción del presente artículo se halla en situación de proyecto de ley<sup>3</sup> que se está tramitando en el Congreso de los Diputados y que tiene la vocación, como

**SIGUE SIENDO MOTIVO DE PREOCUPACIÓN LA NO EXISTENCIA DE DATOS SOBRE LOS ACTOS DE RACISMO Y DISCRIMINACIÓN RACIAL, LA NECESIDAD DE FORMACIÓN DE CUERPOS JUDICIALES Y POLICIALES, LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DE LOS ALUMNOS ESPAÑOLES, INMIGRANTES Y GITANOS, EL AUMENTO DEL RACISMO EN INTERNET O LA NECESIDAD DE INDEPENDENCIA DEL ORGANISMO ESPAÑOL ESPECIALIZADO CREADO PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN**

<sup>2</sup> Ministerio de la Presidencia. Plan de Derechos Humanos. <<http://www1.mpr.es/es/pagina/17/plan-de-derechos-humanos.html>>.

<sup>3</sup> Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación. <[www.congreso.es](http://www.congreso.es)>.

señala su exposición de motivos, de convertirse en el mínimo común denominador normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, albergue sus garantías básicas.

Es fundamental del proyecto la propuesta de creación de una «Autoridad para la igualdad de trato y la no discriminación» con unas competencias amplias, así como el ámbito subjetivo de aplicación, reconociendo el derecho a la igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad, lengua o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, incluyendo a las personas físicas o jurídicas de carácter privado que residan, se encuentren o actúen en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia, en los términos y con el alcance que se contemplan en el proyecto de ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

## **SE DEBE SEGUIR MEJORANDO EN LA COOPERACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO, DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE LAS ENTIDADES LOCALES, PARA INTEGRAR LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL EJERCICIO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS**

Otro de los planes que debemos analizar es el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (en adelante PECl). El primero plan (2007-2010)<sup>4</sup> se gestó en una coyuntura de crecimiento económico e incremento considerable del flujo de personas inmigrantes. Por su parte, el segundo PECl<sup>5</sup> está en fase de consultas públicas a disposición de la ciudadanía en la página web del Ministerio, y en proceso de consulta al Foro para la integración de los inmigrantes, así como al Consejo para la promoción de la igualdad de trato. El plan se está diseñando en un momento en que la crisis económica no acaba de remitir y una vez ralentizados los flujos migratorios, y, como veremos, recoge e incluso desarrolla en ciertos aspectos un compromiso que estaba también en el mencionado Plan de Derechos Humanos, recogiendo a su vez un compromiso de los gobiernos en Durban, esto es, «aprobar y poner en marcha una estrategia nacional e integral de lucha contra el racismo y la xenofobia».

---

<sup>4</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010). <[http://extranjeros.mtin.es/es/IntegracionRetorno/Plan\\_estrategico/](http://extranjeros.mtin.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/)>.

<sup>5</sup> Borrador del nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011/2014. <[http://extranjeros.mtin.es/es/IntegracionRetorno/Plan\\_estrategico2011/](http://extranjeros.mtin.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/)>.

Al hablar del PECEI, y como el presente Anuario y otros anteriores han hablado en profundidad de la migración en España, solo quiero reflejar la importancia que tiene en el tema que tratamos. España es un caso excepcional en la historia europea: el país recibió cinco millones de nuevos habitantes en menos de 10 años, que representan actualmente el 12% de la población. En España hemos vivido con éxito un proceso de apertura y respeto de la diversidad y pluralidad.

El PECEI 2007-2010 ha movilizado, de acuerdo con la evaluación realizada que explica el borrador del PECEI II, 2.325 millones de euros, una media de 581.334.997 euro/año, aplicados en doce áreas de intervención, entre las cuales destacan Educación, Empleo y Acogida (81,5% de los fondos ejecutados en el período 2007-2010).

Uno de los principales logros del PECEI ha sido la creación de un modelo de gobernanza relacional y abierto a la participación de diferentes actores (estado, comunidades autónomas, municipios y sociedad civil). El plan ha contribuido a la lucha contra la discriminación, situando este ámbito en la agenda pública, transversalizando el principio de igualdad de trato y no discriminación, y concretando medidas que han sido desarrolladas por la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y la sociedad civil, en programas de empleo, educativos, de sensibilización, de fomento de la convivencia y de igualdad de trato.

Entiendo que, aunque el objeto del anuario es la integración de los migrantes, si hablamos de discriminación, de racismo, hay que hacer una referencia especial al colectivo gitano, puesto que es larga la historia de intolerancia y rechazo hacia los gitanos y gitanas por parte de la población perteneciente a la cultura mayoritaria. El Plan de Acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012,<sup>6</sup> aprobado en 2010, describe las iniciativas que se han ido desarrollando, entre las que podemos destacar la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano en 2005 y del Instituto de Cultura Gitana, y prevé una serie de objetivos en áreas de ciudadanía, igualdad de trato y no discriminación; educación, empleo y actividad económica, acción social, salud, vivienda, cultura y agenda política europea, con un presupuesto de 107.161.582 euros.

También debemos hacer una referencia especial a la población gitana/Rroma de Europa del este, que, tal y como señala la recomendación «Garantizar la igualdad de trato y los derechos fundamentales de la población gitana/Rroma de Europa del este en España» aprobado por el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el ori-

---

<sup>6</sup> Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Plan de Acción para el desarrollo de la población gitana 2010, 2012. <[www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/docs/planDefinitivoAccion.pdf](http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/docs/planDefinitivoAccion.pdf)>.

gen racial o étnico en 2011,<sup>7</sup> se encuentran en una posición especialmente vulnerable, asociada a una situación de partida en el país de origen de alto riesgo social, con falta de garantía de los derechos fundamentales, que no se ve paliada a corto plazo en los países de acogida. La doble condición (gitana y migrante) que ostenta el colectivo y la generalizada imagen negativa que existe hacia la población Rroma son elementos que incrementan las probabilidades de que las personas de esta comunidad puedan ser discriminadas, o padecer una situación de exclusión social en los países europeos de destino.

Hemos de destacar, a su vez, la aparición en escena de un nuevo actor clave como es el mencionado Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las personas por origen racial o étnico. Una de las principales funciones del Consejo es la de prestar asistencia a las víctimas de discriminación,<sup>8</sup> para lo que ha puesto en marcha una red de centros de asistencia a víctimas de discriminación en colaboración con Cruz Roja Española, la Fundación Cepaim, la Fundación Secretariado Gitano, Movimiento contra la Intolerancia, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Red acoge y Unión Romaní, configuración que ha permitido estar presente en todas las comunidades autónomas y ciudades autónomas de España a través de 104 puntos de información y asesoramiento y una red de operadores jurídicos que apoyen la tramitación de las reclamaciones. En los siete meses de funcionamiento de la Red en 2010, se han atendido 235 casos relacionados con incidentes discriminatorios, de los cuales las organizaciones han comprobado claros indicios de discriminación en 212.

### **3. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN: INFORMES DE ORGANISMOS ESPECIALIZADOS, ENCUESTAS, PLANES Y ESTUDIOS**

Al hablar de racismo, xenofobia, o intolerancia en España, o en Europa, debemos ser conscientes de la importancia de involucrar en su lucha a toda la ciudadanía y tener presente la existencia de otros factores trascendentes como la situación socioeconómica, la religión o el sexo de las víctimas (discriminación múltiple) y saber entender el concepto de ciudadanía en su dimensión adecuada.

<sup>7</sup> Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico. Recomendación «Garantizar la igualdad de trato y los derechos fundamentales de la población gitana/Rroma de Europa del este en España». <[www.igualdadynodiscriminacion.org](http://www.igualdadynodiscriminacion.org)>.

<sup>8</sup> Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico. Informe de resultados 2010. Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico. Disponible en la web: <[http://www.igualdadynodiscriminacion.org/ss/Satellite?c=CND\\_Publicacion\\_FA&cid=1244651382919&language=cas\\_ES&pageName=ConsejoNoDiscriminacion%2FCND\\_Publicacion\\_FA%2FCND\\_detalle&pid=1264005795831&title=Informe+2010+de+la+Red+de+centros+de+asistencia+a+v%C3%ADctimas+de+discriminaci%C3%B3n+por+origen+racial+o+%C3%A9tnico](http://www.igualdadynodiscriminacion.org/ss/Satellite?c=CND_Publicacion_FA&cid=1244651382919&language=cas_ES&pageName=ConsejoNoDiscriminacion%2FCND_Publicacion_FA%2FCND_detalle&pid=1264005795831&title=Informe+2010+de+la+Red+de+centros+de+asistencia+a+v%C3%ADctimas+de+discriminaci%C3%B3n+por+origen+racial+o+%C3%A9tnico)>.

Como decíamos, queda mucho camino por recorrer en esta materia, y así nos lo recuerdan entre otras la mencionada Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia<sup>9</sup> en el cuarto informe sobre España, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) y la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que reconocen que se han realizado progresos en una serie de ámbitos, pero señalan diversas cuestiones que siguen siendo motivo de preocupación. Entre ellas destacan, la no existencia de datos sobre los actos de racismo y discriminación racial, la necesidad de formación de autoridades judiciales y policiales, la desigual distribución de los alumnos españoles, inmigrantes y gitanos (a pesar de reconocer la ECRI que la Ley Orgánica de Educación señala que «la escolarización en centros públicos y privados concertados debe garantizar una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad de apoyo educativo»), el aumento del racismo en internet o la necesidad de independencia del organismo español especializado creado para combatir la discriminación.

**ES IMPORTANTE CONTINUAR ARTICULANDO Y PROMOVRIENDO INICIA-TIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA SOCIEDAD CIVIL, CON EL FIN DE DINAMIZAR, AGLUTINAR Y DOTAR DE MAYOR EFICIENCIA A TODAS LAS ACTUACIONES DIRIGIDAS A LUCHAR CONTRA EL RACISMO Y LA XENOFOBIA**

Reconocen que España ha invertido recursos humanos y financieros en la lucha contra el racismo y la discriminación racial. Señalan como avances, entre otros, la creación de la fiscalía especializada en la materia de Barcelona, la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por origen racial o étnico, el plan de estudio escolar que incluye la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos, o el acceso de todas las personas empadronadas a la asistencia sanitaria.

La carencia mencionada más frecuentemente por los organismos internacionales es la recogida y publicación de actos de racismo y discriminación racial. En este sentido, el informe anual de la FRA<sup>10</sup> señala que en la Unión, la recogida y disponibilidad de información criminal

<sup>9</sup> ECRI, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. (Cuarto informe sobre España). Disponible en la web: <<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>>.

<sup>10</sup> Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA). Informe anual 2010. <[http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/annual\\_report\\_on\\_fundamental\\_rights/annual\\_report\\_on\\_fundamental\\_rights\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/annual_report_on_fundamental_rights/annual_report_on_fundamental_rights_en.htm)>.

sobre delitos racistas sigue variando significativamente de un Estado miembro a otro. Solo hay unos pocos estados miembros (Finlandia, Suecia y Reino Unido) que recogen y publican información regularmente. El mencionado informe adjunta una tabla que describe la evolución de los delitos racistas del año 2000 al 2008 en doce estados miembros: Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Austria, Polonia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y Reino Unido. El número de delitos o de incidentes racistas, durante 2008, oscila entre los 57.055 en Inglaterra y Gales, a los que habría que sumar 4.543 delitos de Escocia, 20.422 delitos en Alemania, 4.826 delitos en Suecia, 1.163 delitos en Finlandia, 1.147 en Bélgica, 864 en Francia, 835 en Austria, 217 en la República Checa, 213 en Eslovaquia, 175 en Dinamarca y 172 en Irlanda.

En este sentido, se han producido avances, mediante la colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo e Inmigración. El Ministerio del Interior ha incorporado una serie de modificaciones en el Sistema Estadístico de Criminalidad con la intención de registrar de forma precisa y fehaciente cualquier acto susceptible de ser calificado como racista o xenófobo. Asimismo, se contempla la posibilidad de firma de un convenio entre ambos ministerios para la formación de funcionarios de la Seguridad Pública estatal que permita la aplicación de criterios objetivos para la detección y el registro en tiempo real de comportamientos con motivaciones racistas y xenofobas, y a través de su incorporación directa al actual sistema de información de diligencias policiales iniciadas.

Respecto a los temas educativos que señalan los organismos internacionales, se han realizado actuaciones en desarrollo de la Ley de Educación mencionada, entre ellas, el área de la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos siguiendo la Recomendación 2002/12 del Consejo de Ministros a los estados miembros de la Unión Europea sobre educación para la ciudadanía democrática, adoptada el 16 de octubre de 2002. Entre los contenidos, por los que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, se encuentran específicamente los relativos a la «lucha contra la xenofobia, los prejuicios sociales racistas y el antisemitismo».

Es preciso mencionar también el fundamental papel que desempeñan los medios de comunicación en un tema tan sensible como este, la importancia que pueden tener sus mensajes para crear o desmontar tópicos, prejuicios, estigmas o estereotipos. En Durban, ya se reconoce que los medios deberían representar la diversidad de una sociedad multicultural y desempeñar un papel en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia. Sin embargo, señala la Declaración, se observa con pesar que algunos medios han contribuido a

que se extiendan sentimientos xenófobos y racistas entre los ciudadanos al promover imágenes falsas y estereotipos negativos de individuos o grupos de individuos vulnerables.

Durban reconoce la contribución positiva que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión (medios de comunicación, y nuevas tecnologías, incluido internet) puede aportar a la lucha contra la discriminación, pero manifiesta su preocupación sobre el uso de las nuevas tecnologías y, en concreto internet, para fines contrarios al respeto de los valores humanos y la intolerancia.

Se han llevado a cabo actuaciones de sensibilización de dos organizaciones relevantes del pueblo gitano en España. Un ejemplo de ello es una publicación dirigida a sensibilizar a los periodistas contra el racismo de la entidad Unión Romani<sup>11</sup> donde se analizan las informaciones relacionadas con el pueblo gitano publicadas a lo largo del año en los distintos medios de comunicación, así como la *Guía práctica para periodistas: igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana*, editada por la Fundación Secretariado Gitano.<sup>12</sup>

Por su parte, los informes sobre el tratamiento informativo de la inmigración<sup>13</sup> hacen constar que los periodistas vienen realizando un esfuerzo por tratar adecuadamente la inmigración, el tratamiento de los colectivos inmigrantes tiende a estar cada vez más diluido con la población autóctona y a ser cada vez más correcto, así tiende a usarse muy poco calificativos inadecuados como «ilegales», aunque, de tanto en tanto, salta una noticia impactante y se rompen los acuerdos y protocolos, se olvidan los libros de estilo y los manuales éticos. Señala, a su vez, que la tendencia de las televisiones estatales y autonómicas es la de concentrar las informaciones sobre inmigración en el bloque temático de violencia social en el que están implicados los inmigrantes como tales, como extranjeros o en función de su país o zona de origen, seguido del bloque de actos delictivos. A bastante distancia se detecta interés por temas políticos y económicos relacionados con la inmigración, y llama la atención que el bloque destinado a las unidades informativas que guardan relación con la integración sea del 0% en cuatro de los cinco canales estatales (2009). Sin embargo, la información radiofónica sobre inmigración se inclina ante todo por la política y muestra muy poco interés por los actos delictivos y violentos.

---

**11** Instituto Romanó de Servicios Sociales y Culturales. ¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano. Unión Romani.

**12** Fundación Secretariado Gitano. Guía práctica para periodistas. Igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana. <[http://www.gitanos.org/servicios/documentacion/publicaciones\\_propias/fichas/54587.html](http://www.gitanos.org/servicios/documentacion/publicaciones_propias/fichas/54587.html)>.

**13** MIGRACOM. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Informe Tratamiento informativo de la inmigración. <<http://www.oberaxe.es/files/datos/4c404398ba627/MIGRACOM%202009%20110610.pdf>>.

Por último, en todas las ediciones de los diarios de tirada nacional la política es la temática más tratada.

La utilización de internet para la difusión de ideas racistas, xenófobas o intolerantes representa un creciente motivo de preocupación para los organismos internacionales y para los estados. Dada la dificultad de aplicar la ley en este ámbito, internet es cada vez más utilizado por algunos grupos.

Otro elemento que hay que tener en cuenta en la elaboración del diagnóstico es la opinión de las organizaciones sociales con experiencia en este ámbito. En el proceso de elaboración del segundo PECEI, han manifestado su preocupación; en primer lugar, por la aparición de formas de discriminación específicas en el marco de una discriminación global, es el caso de la «islamofobia» entendida como una forma específica de discriminación que hace referencia a los sentimientos de hostilidad hacia el islam y, por extensión, hacia los musulmanes como rechazo a una identidad que se considera ajena. En segundo lugar, se percibe la necesidad de una mayor respuesta institucional y social ante las manifestaciones públicas de xenofobia, racismo, intolerancia o islamofobia, en algunos casos por la falta de instrumentos para condenar los discursos y manifestaciones claramente discriminatorias. En tercer lugar, la preocupación por la propagación de odio e intolerancia en internet, destacando que el discurso de la intolerancia ha sido construido a lo largo de décadas, mientras que el discurso de la tolerancia como respeto y aceptación de la diversidad cultural todavía debe ser elaborado y construido. En cuarto lugar, se señala la necesidad de articulación de los esfuerzos públicos, sociales y privados en esta materia, la demanda de las entidades, apunta a afianzar el papel de las organizaciones del tercer sector como agentes expertos en el trabajo contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

Otro instrumento que nos debe ayudar en el diagnóstico es la información que proporcionan las encuestas realizadas en la materia. El informe MIDIS de la FRA<sup>14</sup> señala que los resultados de la encuesta realizada en el año 2009 EU-MIDIS, dirigida a 23.500 ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea pertenecientes a grupos de minorías raciales o étnicas e inmigrantes (en España se entrevistó a 514 personas originarias del norte de África, 504 de América latina, y 508 de Rumania) y a 5.000 ciudadanos de la población mayoritaria en la UE (518 en España), arrojan algunos datos preocupantes, entre los que podemos destacar que:

---

<sup>14</sup> Agencia de Derechos Fundamentales de la UE. Informe MIDIS. <[http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis\\_main\\_results\\_report\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_main_results_report_en.htm)>.

- El 82% de las personas que declaraban haber sido víctimas de discriminación, en los últimos doce meses, no había denunciado los hechos (el 64% por la convicción de que la denuncia no iba a cambiar nada).
- Más de un tercio de los entrevistados se habían sentido discriminados personalmente en los últimos doce meses.
- El 12% de las personas encuestadas afirmaba haber sido víctima de un hecho delictivo con una motivación que percibieron como discriminatoria por origen racial.
- La discriminación en el empleo (buscando trabajo y durante el mismo) surge como el área más significativa de trato discriminatorio.

Por otra parte, el estudio «La percepción de la discriminación por el origen racial o étnico por parte de las potenciales víctimas de este tipo de discriminación: panel de discriminación»<sup>15</sup> elaborado por el Consejo de Promoción de igualdad de trato, que trata de medir la incidencia de la discriminación basada en el origen racial o étnico y su evolución a lo largo del tiempo, constata cómo la existencia de la red de oficinas creada, que hemos mencionado anteriormente, no evita que se produzcan bajos niveles de denuncia por parte de las personas que han experimentado situaciones de discriminación.

Los informes elaborados anualmente durante los últimos ejercicios, de la *Evolución del racismo y la xenofobia en España* (Cea D'Ancona y Vallés Martínez, 2010) realizados para la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, que analizan las encuestas «Actitudes hacia la inmigración» realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), describen la progresión de la sociedad española, de sus percepciones y actitudes hacia la inmigración, y nos pueden servir para analizar actitudes reacias o en ocasiones racistas, que puede incluir ese racismo sutil o xenofobia de baja intensidad.

Es importante analizar las actitudes en un escenario de crisis económica; tal y como señala M<sup>ª</sup> Ángeles Cea D'Ancona (2010), la fotografía es menos gris que la prevista. En el Informe de 2010, que analiza la encuesta realizada del 14 al 27 de octubre de 2009, con una muestra de 2.836 personas aleatoriamente seleccionadas en 275 municipios, se señala que, en términos generales, el rechazo expreso a la inmigración (un 36% en 2009) se mantiene en niveles similares a los recogidos en las encuestas de 2007 y 2008 (un 37%). La tolerancia o actitud favora-

---

<sup>15</sup> Consejo para la Promoción de la Igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico. Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas. <[www.igualdadynodiscriminacion.org](http://www.igualdadynodiscriminacion.org)>.

ble a la inmigración (un 35% en 2009) continúa la tendencia ascendente que se iniciara a partir de 2005 (un 24%), debido también a que la ambivalencia se atenúa. Aunque la ambivalencia tampoco varía en proporción (un 29% en 2009, un 30% en 2008 y un 34% en 2007), sí cambia en su configuración.

Del informe hemos de destacar algunos aspectos preocupantes, sobre todo, los temas referidos al empleo, especialmente de jóvenes que están en situación de desempleo, muchos de ellos han pasado de tener una actitud tolerante a una actitud ambivalente. Así la creencia de que «los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles» (el 46% en 2007, el 58% en 2009) y «hacen que bajen los salarios» (el 69% en 2007, el 73% en 2009). Ello contribuye al aumento de la opinión favorable a la expulsión de inmigrantes en paro de larga duración (un 27% en 2005, un 39% en 2008 y 2009). La intensificación de la competencia también explica el ascenso del discurso de la preferencia que adquiere más peso en el ámbito laboral: «los españoles deberían tener preferencia a la hora de acceder a un puesto de trabajo» (un 56% en 2007, un 64% en 2009).

También se han de destacar las imágenes negativas de la inmigración que la relacionan con la utilización excesiva del Estado del bienestar y el deterioro de su calidad. Los españoles ven a los inmigrantes como un colectivo muy protegido, que percibe más de lo que aporta, que acapara ayudas escolares y sanitarias. Sin embargo, se ha de señalar respecto a estas opiniones que diversos informes indican que se trata de imágenes estereotípicas que, lejos de aminorarse, se han consolidado. El informe de la Obra social la Caixa de 2011 (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011), al igual que otros informes hicieron con anterioridad, señala que la salud de la población extranjera es, en términos generales, mejor que la de los autóctonos y que los españoles usan más los servicios sanitarios que los extranjeros. La explicación se halla ante todo en la mayor juventud de la población extranjera. En este sentido el avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2011 señala que el 60,9% de los extranjeros empadronados en España tiene entre 16 y 44 años, mientras que el número de españoles entre 16 y 44 años es del 39,2%.

El informe también menciona, citando a Dolado y Vázquez (2008), que los ingresos derivados de la inmigración (IRPF, cotizaciones sociales, IVA, impuestos especiales, etc.) en 2008 sobrepasaban los costes (en forma de prestaciones por desempleo, pensiones, educación, sanidad, etc.) en cerca de 2.000 millones de euros anuales.

También a la hora de hacer el diagnóstico, entendemos fundamental resaltar también los aspectos positivos; en este sentido, el informe «Evolución del racismo y la xenofobia en España 2010» mencionado aprecia también avances en positivo en la aceptación de la convivencia con

inmigrantes. Una dimensión que exterioriza la existencia de prejuicios. La relación laboral o de estudios continúa recabando la mayor aceptación (un 81% en 2009), mientras que el alquiler de vivienda, la menor (un 46% en 2009). Prosigue el ascenso de las relaciones de amistad con inmigrantes (un 42% en 2009, un 38% en 2007, un 30% en 2004). Otro aspecto trascendente del informe es la opinión de los españoles sobre la imagen que transmiten los medios de comunicación sobre los inmigrantes. Para un 53% es negativa, y para un 23% positiva.

Tal y como señala Esteban Ibarra (2011), presidente de la entidad Movimiento contra la Intolerancia, aunque las encuestas denotan un crecimiento de intolerancia latente, de prejuicios y actitudes contrarias hacia la inmigración y hacia nuestra principal minoría étnica, el pueblo gitano, nuestros conciudadanos no tienen conciencia de los comportamientos racistas que anidan entre nosotros.

Otro estudio que podemos resaltar es el tercer índice de políticas de integración (MIPEX, 2011), que analiza las políticas de treinta y un países de Europa y Norteamérica, cuya tercera edición de 2011 tiene un apartado referido a las políticas antidiscriminatorias. El MIPEX se basa en leyes, políticas y estudios públicos, los resultados para cada país son anotados por académicos y profesionales independientes, expertos en legislación sobre inmigración, educación y antidiscriminación. Aunque España está entre los diez países que lideran la clasificación (8), teniendo en cuenta todos los indicadores (movilidad en el mercado laboral, reagrupación familiar, educación, participación política, residencia de larga duración, acceso a la nacionalidad, y antidiscriminación), sin embargo los indicadores de antidiscriminación no dan un buen resultado en el caso español. En el caso de España se habla de débiles políticas de igualdad.

Los indicadores incluyen: definiciones y conceptos, tales como discriminación directa o indirecta; los campos de aplicación, entre los que cita: la legislación antidiscriminación en el empleo y la formación profesional por razones de raza, etnia, credo, religión y nacionalidad; educación, vivienda, sanidad...; procedimientos judiciales, carga de la prueba, sanciones...; existencia de una agencia especializada en igualdad que asista a las víctimas que actúe como un organismo cuasijudicial, tenga capacidad legal, pueda iniciar procedimientos, llevar a cabo investigaciones, etc.

Durante la presentación del estudio en España, uno de los miembros del equipo de coordinación del MIPEX,<sup>16</sup> preguntado sobre si se había tenido en cuenta el proyecto de ley de igualdad

---

<sup>16</sup> Afirmado por Thomas Huddleston, miembro del equipo de coordinación del MIPEX y miembro de la entidad Migration Policy Group.

de trato, señaló que no por no estar promulgado, pero que sin duda España mejoraría notablemente con los cambios que anuncia el proyecto de ley. El informe señala que, en este tipo de políticas, Europa ha mejorado de forma destacada debido a la mencionada legislación comunitaria aprobada en el año 2000 (directivas mencionadas), que marcó un hito, pues solo seis países comunitarios contaban con legislación específica contra el racismo antes de esa fecha.

#### **4. NECESIDADES DE MEJORA**

Se recogen en este punto varias acciones dirigidas a evitar la formulación de generalizaciones por las autoridades públicas, recogida de incidentes racistas, fomentar la coordinación entre las administraciones públicas y con la sociedad civil, mundo educativo, laboral, estereotipos y prejuicios fomentados o evitados por los medios de comunicación, internet, etc.

Durban, como hemos visto, reitera la importancia de las actuaciones de las autoridades públicas y de los políticos, entendámoslo en sentido amplio, pues deben estar sensibilizados los distintos niveles de responsables en los que está estructurado territorialmente nuestro país.

El borrador del segundo PECEI, como veíamos, potencia el Área de igualdad de trato, concretando el compromiso del Plan Nacional de Derechos Humanos de aprobar una estrategia nacional e integral contra el racismo y la xenofobia y formas conexas de intolerancia y estableciendo compromisos concretos en materia educativa, de empleo, medios de comunicación, etc. En este sentido el primer objetivo que propone el borrador del PECEI 2011-2014 es la aprobación y puesta en marcha de una estrategia nacional e integral de lucha contra el racismo y la xenofobia y formas conexas de intolerancia. Así, la primera medida que nos debemos plantear es unir fuerzas para documentar, planificar y consensuar esa estrategia; pero, como veremos, el borrador del PECEI II ya avanza en ello, como avanzaron las iniciativas desarrolladas, como el plan de acción para el desarrollo de la población gitana, o todas las propuestas que propone el proyecto de ley de igualdad de trato.

Siguiendo a Durban, se le debe dar una importancia especial al discurso político. En Europa, se han producido y se están realizando discursos políticos «antigitanos» o «antiextranjeros» que se han incrementado en el contexto económico actual. En la mencionada «Garantizar la igualdad de trato y los derechos fundamentales de la población gitana/Rroma de Europa del este en España», se recomienda a los partidos políticos evitar la formulación de generalizaciones en relación con la población Rroma/gitana de Europa del Este, la criminalización del colectivo, la utilización de un lenguaje peyorativo, racista o discriminatorio en el discurso público, ya que ello

contribuye a perpetuar los estereotipos negativos, los prejuicios y las actitudes de rechazo hacia esta población; e insta a adoptar un discurso político inclusivo, de comprensión y respeto hacia las diferencias, de convivencia y relaciones positivas, y a condenar públicamente los actos de discriminación, rechazo o violencia. Recomendaciones que entendemos ampliables a discursos sobre la inmigración o sobre los gitanos.

La primera medida que plantea el borrador del PECE II dentro del mencionado objetivo de la estrategia es la «mejora de los sistemas de recogida de información estadística institucional: incidentes racistas, tipología de delitos, apreciación de la agravante del artículo 22.4 del Código Penal, número de denuncias y número de sentencias». Debemos relacionar esta medida con otras dos medidas del borrador del Plan, que son también ámbitos donde se han realizado actuaciones, pero es necesario avanzar más y, en ese sentido, dispone el PECE II: «el fomento de la creación de secciones o servicios de delitos de odio y discriminación en las fiscalías territoriales y en su caso la creación de fiscales de sala» y el fomento de actuaciones específicas de formación dirigidas a los funcionarios de la administración de justicia y a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, poniendo énfasis en la adecuada recogida de los «incidentes racistas», mejorando los procedimientos de recolección de incidentes racistas y su precisa contabilización.

Creo que esa es la línea para seguir avanzando, y en el camino es fundamental tener en cuenta la recomendación número once de ECRI del Consejo de Europa, que en su párrafo once insta a asegurar que la policía investiga todas las infracciones racistas en sí mismas, y también todas aquellas infracciones que tengan una motivación racista, y en su párrafo trece llama a alentar a las víctimas y a los testigos de incidentes racistas a que los denuncien. Para asegurar que la investigación es exhaustiva y no pasa por alto la motivación racista en infracciones ordinarias, la ECRI recomienda adoptar una definición amplia de incidente racista, entendiendo para los propósitos de su recomendación que un incidente racista es cualquier incidente percibido como racista por la víctima o cualquier otra persona. De esta manera, sería posible que un testigo o la policía consideren que el móvil de un incidente es racista aunque la víctima no esté de acuerdo. Esta definición no pretende prejuzgar si existió un móvil racista en el perpetrador, sino asegurar que todas las posibles motivaciones basadas en el origen racial, etnia, nacionalidad, lengua o religión de la víctima sean evaluadas e investigadas.

La ECRI, en sus recomendaciones, discrimina entre incidente e infracción racista. Un incidente racista no es necesariamente una infracción racista, ya que no necesariamente tiene reconocimiento legal como delito o falta. Por lo tanto, todas las infracciones racistas pueden ser calificadas como incidentes racistas, pero no necesariamente a la inversa.

Las víctimas deben ser el centro de nuestras actuaciones, y aunque las dos cuestiones mencionadas anteriormente son fundamentales para las labores de prevención y de asistencia, tal y como señala la exposición de motivos del proyecto de ley integral para la igualdad de trato y no discriminación y como mencionan los informes de diversos organismos, la dificultad de la lucha contra la discriminación no se halla tanto en el reconocimiento del problema como en la protección real y efectiva de las víctimas. Nos debemos centrar en las víctimas de la discriminación, que son titulares de derechos humanos fundamentales (la igualdad y la no discriminación), convirtiéndose así en acreedores de los estados.

En este sentido, las propuestas de los instrumentos señalados (Proyecto de Ley de Igualdad, actividad del Consejo de promoción de igualdad de trato, PEI, Plan de acción para el desarrollo de la población gitana) marcan objetivos comunes de prevenir y luchar contra cualquier forma de discriminación (directa, indirecta, múltiple...), teniendo en cuenta también otros factores como el sexo o la discapacidad y proporcionar atención integral a las víctimas, identificar los elementos de los procesos de discriminación, creación de un organismo independiente, reforzar la actividad iniciada por el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las personas por origen racial o étnico desarrollando la red de oficinas de atención a la discriminación creadas, el fortalecimiento de los servicios de asesoramiento, información y atención a las víctimas e intensificar la formación de agentes sociales, empleados públicos y profesionales, y el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones que cumpla con la finalidad preventiva general frente a comportamientos discriminatorios y permita la adecuada reparación a las víctimas de la discriminación.

Otro aspecto en el que es necesario seguir mejorando es el impulso de la cooperación entre las administraciones del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, para integrar la igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de sus respectivas competencias, y continuar articulando y promoviendo iniciativas de las administraciones públicas con la sociedad civil, con el fin de dinamizar, aglutinar y dotar de mayor eficiencia a todas las actuaciones dirigidas a luchar contra el racismo y la xenofobia en los diferentes ámbitos de actuación.

Los temas educativos junto con los sanitarios son básicos, y así lo refleja el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, que se basa en tres dimensiones básicas: salud, educación e ingresos; España es un país con un alto nivel (Naciones Unidas, 2010). En dicho índice se refleja la esperanza de vida al nacer, que en el caso de España es de 81,3 años, los años promedios de instrucción (10,4) y el ingreso nacional bruto per cápita (29.661\$ PPA 2008). Como ya hemos

mencionado, los organismos internacionales señalan la necesidad de garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo en condiciones de igualdad, y si queremos invertir en la eliminación de prejuicios y estereotipos debemos pensar a largo plazo y profundizar en todas las medidas de formación del alumnado.

El borrador de PECE II (2011-2014) propone como línea de actuación la articulación de una estrategia de lucha contra el racismo en la escuela, desarrollando los programas educativos, apoyando la aplicación de los programas innovadores que desarrollen la pedagogía antirracista, promoviendo los derechos humanos en el entorno escolar y reduciendo la segregación y la concentración escolar, apoyando proyectos de mejora de la calidad de la enseñanza que tengan como objeto el estimular, premiar o incentivar a los centros que se vean afectados por la segregación o concentración o fomentando la distribución equilibrada del alumnado a través de actuaciones de orientación e información sobre la gratuidad de la enseñanza en centros públicos y concertados y los criterios de admisión.

Como veíamos, la FRA señala que el empleo es el ámbito donde hay más discriminación. En este sentido debemos saber gestionar la diversidad y dar a conocer sus beneficios. La responsabilidad de los estados es crucial, pero también lo es la del sector privado. Las empresas, tanto las grandes multinacionales como las pequeñas y medianas empresas, tienen un rol crucial, y en este sentido el enriquecimiento tanto cultural como social y económico que tiene la diversidad tiene que ir calando en nuestro país, en el sector público y en el privado.

La economía española ha cambiado mucho en los últimos treinta años y muchas organizaciones públicas, privadas y del tercer sector han sabido valorar la riqueza de la diversidad. Sin embargo, se ha de seguir el ejemplo de algunas de las medidas implantadas en nuestro país en temas de género y de personas con discapacidad e implantarlas para migrantes y minorías étnicas, luchando contra la discriminación en el mercado de trabajo, promoviendo mecanismos de vigilancia y denuncia de actitudes y manifestaciones racistas y xenófobas en el ámbito del empleo y promoviendo la gestión de la diversidad en las organizaciones. En Estados Unidos y en el norte de Europa, son más conscientes de la riqueza de una sociedad diversa, aunque en el proyecto GESDI,<sup>17</sup> que se está llevando a cabo con numerosas organizaciones españolas para analizar

---

**17** Proyecto GESDI «Gestión de la diversidad». Proyecto cofinanciado, en el marco del Programa Progress Antidiscriminación, por la Comisión Europea y que pretende mejorar la igualdad de trato y gestión de la diversidad en el mundo laboral, reforzando la imagen positiva de la integración de los inmigrantes y minorías étnicas en el ámbito de las empresas y entornos profesionales. Más información: <[http://www.oberaxe.es/files/datos/4d6b87a2de1f4/Resumen\\_GESDI.Def.pdf](http://www.oberaxe.es/files/datos/4d6b87a2de1f4/Resumen_GESDI.Def.pdf)>.

buenas prácticas en la gestión de la diversidad; en lo referido a minorías étnicas e inmigrantes, se ha constatado que hay organizaciones que ya son conscientes de los beneficios que comporta una buena gestión de la diversidad.

Como veíamos en el diagnóstico, el rol que desempeñan los medios en esta materia es básico, el proyecto transnacional «Living Together» (Cea D'Ancona y Vallés, 2011) en su propuesta de decálogo contra el racismo y la xenofobia una de las medidas que propone es fomentar el papel de los medios de comunicación para promocionar el respeto de las culturas y el reconocimiento de la diversidad señalando en el informe final del proyecto la necesidad de normalizar la diversidad, poner fin a la invisibilidad de inmigrantes y minorías étnicas en los medios, no centrando la atención solo en las formas extremas de racismo. Así las propuestas de la institución sueca participante en el proyecto (centro contra el racismo) señalaban que los medios de comunicación en Suecia se solían centrar en el partido de extrema derecha existente como la única fuente de racismo político, pasando inadvertidas opiniones xenófobas de otros partidos políticos. La organización sueca señalaba que Suecia es un país donde el racismo se manifiesta de una forma sutil, suave y elegante.

Por su parte, la *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación* señala que los medios de comunicación, y hoy más que nunca las empresas que los albergan, manejan una materia prima: la información que es delicada y que tiene efectos innegables en las audiencias. Por esta razón, les es exigible un mayor cuidado a la hora de comercializar contenidos que tratan sobre las personas y que afectan a sus vidas (Sendín Gutiérrez e Izquierdo Irazo, 2008). La guía elabora recomendaciones a los profesionales de los medios, a las empresas mediáticas y a los centros de formación de comunicadores e instituciones públicas, entre las que podemos destacar: «diversificar las fuentes e incluir las procedentes de las personas migrantes, evitar la generalización y simplificación de la inmigración, poniendo especial cuidado en el empleo de términos que pueden ser degradantes como, por ejemplo, ilegales, sin papeles, avalancha, oleada, etc., evitar la relación entre inmigración y delincuencia, favorecer la especialización de los y las profesionales, convertir la formación sobre diversidad de los profesionales en un elemento estándar del currículo, etc».

El borrador del PECE II establece como una medida «analizar las instrucciones y o recomendaciones del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales sobre no fomento del odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social», que regula el artículo 48.1 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual. También propone fomentar las acciones de formación de los profesionales de los medios e impulsar acuerdos de autorregulación.

Internet debe ser otro de los espacios donde realizar actuaciones antidiscriminatorias, como impulsar las investigaciones sobre los contenidos, sosteniendo estrategias internacionales para la lucha contra el racismo y la xenofobia en internet y promoviendo la autorregulación de los proveedores y los usuarios.

Son muchos, como vemos, los ámbitos donde hay que trabajar y deberíamos también proponer medidas en aspectos de salud, vivienda o deporte entre otros temas y podríamos señalar que las actuaciones de políticos, jueces, fiscales, funcionarios, medios de comunicación, policías, profesores, personal sanitario, empresarios y trabajadores, sociedad civil, sindicatos y asociaciones empresariales entre otros colectivos son esenciales, pero como decíamos antes hay que entender el concepto de ciudadanía correctamente y reconocer, como decía Durban, que la lucha es tarea de todos.

---

## BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE (FRA). *Informe anual 2010*. <[http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/annual\\_report\\_on\\_fundamental\\_rights/annual\\_report\\_on\\_fundamental\\_rights\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/annual_report_on_fundamental_rights/annual_report_on_fundamental_rights_en.htm)> [Consulta: septiembre de 2011].

AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE (FRA). *Informe MIDIS*. <[http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis\\_main\\_results\\_report\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_main_results_report_en.htm)> [Consulta: septiembre de 2011]

AGUILAR, M.A. *Informe Raxen. Especial Acción jurídica contra el racismo y los crímenes del odio*, 2001. <<http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/raxen/raxen.asp>> [Consulta: septiembre de 2011]

Borrador del nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011/2014. <[http://extranjeros.mtin.es/es/IntegracionRetorno/Plan\\_estrategico2011/](http://extranjeros.mtin.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/)> [Consulta: septiembre de 2011]

CEA D'ANCONA. M<sup>ª</sup>Á. «Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro». *Anuario de la Inmigración en España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2010.

CEA D'ANCONA, M<sup>ª</sup>Á.; VALLÉS MARTÍNEZ, M.S. *Evolución del racismo y la xenofobia en España* (Informe 2010). Madrid: Observatorio español del racismo y la xenofobia. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010. <[www.oberaxe.es](http://www.oberaxe.es)> [Consulta: septiembre de 2011]

--- y --- *Living Together «Ciudadanía Europea contra el Racismo y la Xenofobia»*. Madrid: Observatorio Español del racismo y la xenofobia. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010. <[www.oberaxe.es/files/datos/4ce25196540d0/LivingTogether-espanol.pdf](http://www.oberaxe.es/files/datos/4ce25196540d0/LivingTogether-espanol.pdf)> [Consulta: septiembre de 2011]

CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO. *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas*, 2010. <[www.igualdadynodiscriminacion.org](http://www.igualdadynodiscriminacion.org)> [Consulta: septiembre de 2011].

--- Recomendación «Garantizar la igualdad de trato y los derechos fundamentales de la población gitana/rroma de Europa del este en España», 2011. <[www.igualdadynodiscriminacion.org](http://www.igualdadynodiscriminacion.org)> [Consulta: septiembre de 2011]

DECLARACIÓN DE ZARAGOZA, 2010 (versión en español de la Conferencia), disponible en inglés en la versión aprobada en las conclusiones del Consejo y de los representantes de los gobiernos de la UE en: <[http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_14475\\_829553404.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_14475_829553404.pdf)> <<http://www.tt.mtin.es/eu2010/es/noticias/documentos/201004/16-001.pdf>> [Consulta: septiembre de 2011]

DOLADO, J.J.; VÁZQUEZ, P. *Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España*. Madrid: FEDEA, 2008.

FUNDACION SECRETARIADO GITANO. *Guía práctica para periodistas. Igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana*. FSG, 2010. <[http://www.gitanos.org/servicios/documentacion/publicaciones\\_propias/fichas/54587.html](http://www.gitanos.org/servicios/documentacion/publicaciones_propias/fichas/54587.html)> [Consulta: septiembre de 2011]

IBARRA, E. *Informe Raxen. Especial acción jurídica contra el racismo y los crímenes del odio*, 2011. <<http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/raxen/raxen.asp>> [Consulta: septiembre de 2011]

INSTITUTO ROMANÒ DE SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES. *¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano*. Madrid: Unión Romani, 2001.

MIGRACOM. MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Observatorio español del racismo y la xenofobia. Informe tratamiento informativo de la inmigración en España, 2009. <<http://www.oberaxe.es/files/datos/4c404398ba627/MIGRACOM%202009%20110610.pdf>> [Consulta: septiembre de 2011]

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. *Plan Nacional de Derechos Humanos*, 2008. <<http://www1.mpr.es/es/pagina/17/plan-de-derechos-humanos.html>> [Consulta: septiembre de 2011]

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, 2007-2010*. <[http://extranjeros.mtin.es/es/IntegracionRetorno/Plan\\_estrategico/](http://extranjeros.mtin.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/)> [Consulta: septiembre de 2011]

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD. *Plan de Acción para el desarrollo de la población gitana (2010-2012)*. <[www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/docs/planDefinitivoAccion.pdf](http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/docs/planDefinitivoAccion.pdf)> [Consulta: septiembre de 2011]

MIPEX. *Tercer índice de políticas de integración. (Migrant Integration Policy Index III)*. <<http://www.mipex.eu/>> <<http://www.mipex.eu/spain>> [Consulta: septiembre de 2011]

MORENO FUENTES, F. J.; BRUQUETAS CALLEJO, M. «Inmigración y Estado del Bienestar en España». Colección Estudios sociales. No. 31. Barcelona: Obra Social La Caixa, 2011.

NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

--- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>> [Consulta: septiembre de 2011]

--- *Informe desarrollo humano 2010*. Disponible en la web en castellano, catalá, o euskera: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/>> [Consulta: septiembre de 2011]

--- *Declaración de la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*. Durban, Suráfrica, 2001.

SENDÍN GUTIÉRREZ J. C.; IZQUIERDO IRANZO, P. *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación*. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. Tratamiento mediático de la Inmigración. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008. <<http://www.oberaxe.es/files/datos/47d1394b65cc8/GUIA%20MEDIOS%20ELECTRONICANIPO.pdf>> [Consulta: septiembre de 2011]

# EL SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2011 EN ESPAÑA\*

\* Este trabajo se enmarca en una línea de investigación más amplia sobre «La integración de la inmigración», financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia Ref. DER2008-00126/JURI, Andreu Olesti, dir (2008-2011) y en una AACC «Panel de investigación sobre la integración local de la inmigración» Ref. DER2008-00126/JURI (2011-2012). Un esquema inicial de este trabajo fue debatido en el Seminario de Expertos del Observatorio de la Integración Local de la Inmigración de la Fundació Carles Pi i Sunyer y del Instituto de Derecho Público, UB.

**David Moya**

Profesor agregado de Derecho Constitucional, IDP-UB

**Alba Viñas**

Fundació Carles Pi i Sunyer

1. Introducción.
2. A guisa de recordatorio: contexto europeo y marco constitucional español.
3. Las reformas normativas emprendidas de cara a ampliar el espectro de ciudadanos extranjeros con derecho de sufragio para las elecciones municipales de mayo de 2011.
  - El despliegue convencional del régimen de reciprocidad.
  - El requisito legal de inscripción previa y su desarrollo reglamentario para la configuración del censo electoral de residentes extranjeros.
4. El peso de la población de origen extracomunitario en España, su potencial electoral y la escasa participación en las elecciones municipales de mayo de 2011.
  - Los principales colectivos de inmigrantes residentes en España por nacionalidades antes de las elecciones municipales de 2011.
  - Impacto de los requisitos de reciprocidad, residencia previa e inscripción censal en la participación mediante sufragio en las elecciones municipales de 2011.
5. La posible ampliación del espectro de países y votantes potenciales.
  - La probable ampliación del número de votantes en los comicios de 2015.
  - La adopción de acuerdos de reciprocidad convencional con nuevos países antes de 2015.
6. Los ciudadanos de origen extranjero nacionalizados españoles (naturalizados).
  - El sistema de acceso a la nacionalidad española: configuración y evolución actual.
  - Las interacciones del sistema español de acceso a la nacionalidad con el sistema de extensión del sufragio por vía convencional.
7. Conclusiones.

## RESUMEN

El texto presenta un exhaustivo estudio del sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales de mayo de 2011 en España, a partir del análisis del marco constitucional español y los requisitos previos establecidos para la participación electoral de los distintos colectivos de extranjeros. Partiendo de los datos estadísticos oficiales, los autores analizan minuciosamente las cifras de los votantes potenciales por nacionalidades y por regiones, para poder evaluar una participación final en los comicios con unos bajos niveles de asistencia a las urnas, lo que indica el largo camino que queda por recorrer. En vistas a la futura convocatoria electoral municipal de 2015, se hace una proyección sobre un previsible aumento del censo de extranjeros con posibilidad de votar, añadiendo al análisis varias propuestas para facilitar una mayor participación.

Finalmente, el texto destaca la importancia de la participación política como factor de integración de los inmigrantes.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones municipales celebradas el último domingo de mayo de 2011 fueron las primeras en las que pudo participar un colectivo significativo de ciudadanos extranjeros extracomunitarios.<sup>1</sup> Este hito histórico pasó relativamente inadvertido incluso entre el colectivo inmigrante porque al final el número de votantes que se inscribió para ejercer el sufragio fue muy reducido.

La preocupación derivada de la constatación anterior explica en cierta medida la elaboración del presente trabajo, en el que intentaremos analizar algunos de los condicionantes estructurales que puedan haber influido en esa baja participación, y también determinar si es posible que dicho escenario cambie en futuros comicios municipales. Para ello, en el primer y segundo apartados de este trabajo realizaremos un breve recordatorio sobre la regulación constitucional y legal que enmarca el reconocimiento del derecho de sufragio a los ciudadanos extranjeros, una cuestión tratada en ediciones anteriores del Anuario con mayor profundidad (Aja y Moya, 2009), pero que en los dos últimos años se ha transformado a raíz de la adopción de diversos tratados internacionales y otras normas dirigidas a facilitar la participación de extranjeros extracomunitarios en las elecciones municipales de mayo de 2011. Como veremos, el concreto despliegue normativo del derecho de sufragio, al reducir fuertemente el número de extranjeros con derecho de sufragio a través de los requisitos concretos de inscripción, constituyó el principal obstáculo en la práctica para una mayor participación de los extranjeros en tales comicios. Analizados en el apartado cuarto los datos de participación, intentaremos a continuación ofrecer algunas reflexiones sobre la posible evolución futura del sufragio extracomunitario en las elecciones locales, con particular atención a la incidencia de la evolución demográfica, la posible ampliación de los acuerdos bilaterales y el impacto de las naturalizaciones sobre el mismo. Con ello estaremos en condiciones de recapitular y plantear algunas conclusiones.

---

<sup>1</sup> Anteriormente habían participado únicamente los ciudadanos noruegos. Sin embargo, este es un colectivo de residentes que, sin ser formalmente ciudadanos comunitarios, se beneficia en gran medida de dicho régimen por formar parte del Espacio Económico Europeo, al igual que Islandia, Liechtenstein y en menor medida Suiza (que conforman la AELC). Por otro lado, su número es relativamente reducido pues apenas alcanzaban las 18.890 personas en 2011, de las cuales tan solo se inscribieron 829 para votar en las elecciones municipales españolas, muy en línea con comicios anteriores (en 2007 figuraban inscritos 522 electores noruegos).

## 2. A GUISA DE RECORDATORIO: CONTEXTO EUROPEO Y MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Como es sabido, los artículos 13.2 y 23 de la Constitución reservan el derecho de sufragio a los españoles y excluyen del mismo a los extranjeros. El único ámbito para el que el artículo 13.2 CE admite el sufragio de los extranjeros es el municipal. Concretamente, dicho precepto establece:

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

Obsérvese que el sufragio municipal puede extenderse a los extranjeros de aquellos países donde los españoles puedan también votar en las elecciones locales en régimen de reciprocidad. Con todas las observaciones que el Dictamen del Tribunal Constitucional 1/1991 sobre el Tratado de Maastricht realiza sobre el reconocimiento del derecho de sufragio a los ciudadanos extranjeros, en el fondo no hace más que dar sentido y justificar tal previsión constitucional. Por otro lado, como demuestra la muy limitada reforma constitucional de 1992 del artículo 13 CE que siguió a dicho dictamen, la modificación de tal precepto se tramita formalmente por el procedimiento simplificado de reforma constitucional del artículo 167 CE; en por lo que se refiere al fondo de la misma, es evidente que un tan limitado retoque no chocaba ni con la letra del resto de disposición de la Constitución ni con el espíritu general del texto, aunque siempre sea deseable cierto consenso político para todo lo que suponga modificar la Constitución, especialmente si ello afecta al sistema electoral. En realidad, los debates constitucionales sobre este tema más bien muestran que esta fue una cuestión relativamente controvertida y ciertamente debatida, con tensiones entre posiciones más abiertas a la incorporación de los extranjeros al sistema político y posiciones más restrictivas. La fórmula de compromiso, en su redactado de 1978, no es más que la resultante de una posición intermedia, a medio camino entre esas dos opciones opuestas.

**ESPAÑA SE SITÚA EN EL GRUPO INTERMEDIO DE PAÍSES QUE NI ABREN EL SUFRAGIO A TODOS LOS EXTRANJEROS NI LO NIEGAN COMPLETAMENTE. LA FÓRMULA DE LA RECIPROCIDAD PERMITE UN MARGEN DE AC-TUACIÓN RELATIVAMENTE AMPLIO AL GOBIERNO CON EL ACUERDO DEL CONGRESO**

De hecho, tras las posiciones más refractarias al reconocimiento del derecho de sufragio, encontramos la lectura tradicional que vincula la ciudadanía con la nacionalidad, expandida tras la revolución francesa y todavía hoy muy presente en la mayoría de las democracias europeas. Desde esta lectura, la ciudadanía es una relación especial que une a la persona con el Estado, tejiendo entre ambos un conjunto de relaciones jurídico-públicas mutuas, como el derecho a la protección diplomática por el Estado, o la obligación ciudadana de defender el Estado incluso con las armas si así se le requiere. Los elementos de este haz de obligaciones mutuas han ido aumentando con la evolución desde el Estado liberal hasta el actual Estado democrático social

**NO HAY MUCHOS PAÍSES CAPACES DE CUMPLIR CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL DE RECIPROCIDAD CON UNAS MÍNIMAS GARANTÍAS**

y de derecho y la evolución hacia organizaciones social y económicamente más complejas, pero nunca ha dejado de encontrar su núcleo duro en la reserva a los ciudadanos de los derechos políticos y, en particular, del derecho de sufragio. Este planteamiento tiene una fuerte lógica interna que lo hace muy sólido: el ciudadano es aquel que participa en la elección de los representantes que elaboran las leyes a las

cuales él y el resto de ciudadanos se someten y que los obligan, de forma que con su voto dota de legitimidad democrática al órgano legislador (y también al ejecutivo en los sistemas presidencialistas). La tradición posrevolucionaria francesa identificó la nacionalidad con la ciudadanía, y remitió la definición de quién podía ser considerado ciudadano a los supuestos de adquisición de la nacionalidad, permitiendo modelos diferentes en función de la tradición de cada país (la tendencia actual en Europa es hacia una relativa convergencia o mixtificación mediante el recurso a criterios de atribución de la nacionalidad basados en una combinación de *ius sanguinis* y *ius soli*, en diferente proporción). Identificar ciudadanía con nacionalidad permite excluir a los extranjeros del núcleo de relaciones entre el Estado y la persona, y probablemente resultaba lógico y consecuente para la organización social propia del siglo xix y gran parte del siglo xx.

No obstante, del mismo modo que los estados han ido aproximando criterios en la configuración de su acceso a la nacionalidad, los cambios sociales y políticos que ha vivido Europa en las últimas décadas han llevado a un replanteamiento de dichas tesis, en sociedades crecientemente diversas y complejas. Diversos factores explican esta mutación: por un lado, muchos de los derechos que tradicionalmente constituían el núcleo duro de ciudadanía (derechos sociales, derechos de participación) han acabado reconociendo también a los extranjeros, bien porque algunos de ellos han ido convirtiéndose en derechos básicos en nuestra sociedad, bien porque la aspiración a una igualdad material mínima entre los distintos miembros de la sociedad acaba irradiando toda la acción del

Estado social, cuya aspiración a garantizar una mínima cohesión social se acaba instrumentalizando a través del reconocimiento de derechos, y no de su restricción. Por otro lado, porque en estas mismas sociedades europeas en las que progresivamente se consolidaba el Estado social, se producía en el plano de las relaciones internacionales una progresiva superación de sus mutuas desconfianzas y, al tiempo que se alimentaba su interdependencia económica a través de instrumentos de integración regionales (BENELUX, Consejo Nórdico, Espacio de Libre Circulación británico-irlandés, y la Comunidad Europea como locomotora última de esta transformación), se iba abandonando la visión de los extranjeros como potenciales agentes enemigos del orden político de un país o incluso de individuos desconocedores de la realidad política de los estados de acogida. La conversión después de Maastricht de la locomotora económica europea en una Unión política se hizo ligando la nueva ciudadanía comunitaria al derecho de sufragio municipal de los ciudadanos europeos con independencia de su lugar de residencia.<sup>2</sup> Esta apertura ha acabado de romper el rígido corsé teórico y práctico que en el ámbito político-jurídico se había ido construyendo en torno a los conceptos de ciudadanía y soberanía, en la estela de algunos estados nórdicos que se habían liberado del mismo en los años setenta y ochenta para reconocer el voto a otros ciudadanos europeos,<sup>3</sup> y luego, por extensión, a los de otras nacionalidades. Lo cierto es que, a medida que la Unión Europea se amplía, los argumentos de afinidad cultural, política, etc., que justifican el reconocimiento restringido del sufragio se desvanecen, pues con algunos de estos países mantenemos menos elementos en común que con otros mucho más cercanos pero situados en el extrarradio de la Unión.

Esta constatación, no obstante, no ha acelerado la extensión del derecho de sufragio municipal a los nacionales de terceros estados. Este proceso ha sido más bien lento, y aunque es algo totalmente asumido en varios países del norte de Europa, como Holanda, Irlanda o más recientemente Bélgica, no pocos se han limitado, bien a aceptar exclusivamente el voto de los ciudadanos extracomunitarios procedentes de países con los que mantienen vínculos históricos o de afinidad, normalmente mediante fórmulas de reciprocidad como ocurre con Reino Unido, Portugal o España, bien a descartar directa y completamente tal extensión, adscribiéndose a la idea clásica de que la ciudadanía se identifica con la nacionalidad. En este último grupo se encuentran los países de mayor peso territorial y poblacional de la Unión, como Alemania y Francia, e incluso Italia, aunque esta última con una argumentación más matizada.

---

**2** Artículo 22.1 TFUE tras la reforma del Tratado de Maastricht, por el cual se reconoce el derecho de sufragio municipal a los ciudadanos de la Comunidad Europea en las elecciones municipales del Estado miembro en el que hayan fijado su residencia. La ratificación de este Tratado obligó a una pequeña reforma previa del artículo 13.2 de la Constitución Española, en el año 1992.

**3** Los estados nórdicos fueron los primeros (principalmente en Suecia en 1976 y en unos pocos cantones suizos) en reconocer el voto a los extranjeros que llevaban entre tres y cinco años de residencia, pero solamente para las elecciones locales. Más tarde, el Consejo de Europa recomendó extender el reconocimiento mediante *La convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local del Consejo de Europa* (1992).

Como hemos apuntado, el caso español se sitúa, por consiguiente, en el grupo intermedio de países que ni abren el sufragio a todos los extranjeros ni lo niegan completamente, sino que bajo la fórmula de la reciprocidad se sitúa en un punto intermedio que permite un margen de actuación relativamente amplio al Gobierno con el acuerdo del Congreso, en función de las circunstancias, tanto nacionales como internacionales. Esa circunstancia, o coyuntura, ha ido cambiando con los años, y del perfil de país todavía emigrante de 1978 hemos pasado a un país netamente receptor de inmigración, con una notable presencia inmigrante, mayoritariamente procedente de Latinoamérica, la Unión Europea y Marruecos. Solo una parte de esta población extranjera obtendrá a partir de los noventa el derecho de sufragio, concretamente los ciudadanos comunitarios y los noruegos; los primeros como consecuencia del Tratado de Maastricht en 1992, y los segundos gracias a un acuerdo bilateral firmado en exclusiva para este propósito, pero que tenía como telón de fondo la adhesión de Noruega a las Comunidades, objetivo posteriormente frustrado tras el resultado negativo al referéndum convocado a este efecto en el país escandinavo. Con el resto de países, no se hizo nada.

Esta inactividad puede explicarse, al menos en parte, porque hasta finales de los años noventa las preocupaciones del Estado español se centraban más bien en mejorar el régimen de derechos de los extranjeros en España, desbrozado en parte por vía legislativa (LO 7/1985 y luego LO 4/2000, con sus posteriores reformas), y en parte también por el Tribunal Constitucional que mediante su labor interpretativa fue guiando en la progresiva ampliación de los mismos (recuérdense las STC 115/1987 y SSTC 236/2007 y ss. como piedras angulares en este proceso). En este contexto, los problemas que planteaba la limitación constitucional a la participación mediante sufragio de los extranjeros se consideraron por muchos como secundarios o menos urgentes que los otros. Ciertamente es también que en el ámbito de la participación, las dos sentencias constitucionales citadas acabaron admitiendo casi todos los derechos ligados a la participación y expresión política, con la única excepción expresa del de sufragio. Así, mientras otros países ya habían clarificado estas cuestiones mucho antes y se aprestaban a tratar la ampliación del derecho de sufragio, en España el reconocimiento de otros derechos centraba la atención dominante, derechos entre los cuales se encontraban los de asociación, expresión, reunión y manifestación, que en opinión bastante generalizada entonces parecían cubrir las necesidades del momento en lo que se refiere a participación. Esta visión, así como la consideración de que un verdadero cambio en este sentido requeriría probablemente una reforma constitucional, dejó temporalmente aparcada el debate sobre la ampliación del derecho de sufragio.

Más tarde, la realidad migratoria española, la experiencia acumulada con el sufragio de los ciudadanos comunitarios y, finalmente, la insistencia del grupo parlamentario de Izquierda Uni-

da-Iniciativa per Catalunya acabaron incorporando este tema a la agenda política y parlamentaria, de modo que en el año 2006 el Congreso de los Diputados adoptó una Proposición no de Ley para instar al Gobierno a poner en marcha una política de extensión del derecho de sufragio dentro del estricto marco constitucional.

### **3. LAS REFORMAS NORMATIVAS EMPRENDIDAS DE CARA A AMPLIAR EL ESPECTRO DE CIUDADANOS EXTRANJEROS CON DERECHO DE SUFRAGIO PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE MAYO DE 2011**

#### **El despliegue convencional del régimen de reciprocidad**

El acuerdo adoptado en 2006 en el Congreso de los Diputados comisionaba al Gobierno para sondear las posibilidades de firmar acuerdos bilaterales con terceros países de cara a extender el derecho de sufragio al máximo, pero dentro de los límites constitucionales. Los dos límites constitucionales se referían, el primero, al ámbito de aplicación, que únicamente podía ser el de las elecciones municipales, y el segundo, al del espectro de países con los que alcanzar tales acuerdos, que solo podían firmarse con aquellos con los que pudiera asegurarse la reciprocidad. A estos límites constitucionales se añadirán otros que el desarrollo de los acuerdos requería, como la modalidad del derecho de sufragio, que incluirá el sufragio activo y el pasivo (a diferencia del anterior con Noruega limitado al sufragio activo), y el período previo de residencia exigible, que será de cinco años (a diferencia, de nuevo, con el acuerdo anterior con Noruega, que la establecía en tres años). En la práctica, los dos elementos clave eran las exigencias de reciprocidad y de residencia previa en España, pues condicionaban directamente el número de potenciales beneficiarios de este derecho.

**EN MAYO DE 2011 EL GOBIERNO ESPAÑOL LOGRÓ LA RATIFICACIÓN POR EL CONGRESO DE LOS ACUERDOS DE RECIPROCIDAD CON ECUADOR, BOLIVIA, CHILE, COLOMBIA, PERÚ Y PARAGUAY, ENTRE OTROS**

Empezando por la reciprocidad, debe apuntarse que, si tal requisito debe aplicarse dotado de un mínimo sentido, implica una reducción inmediata del número de extranjeros que pueden participar en unas elecciones municipales, porque no hay muchos países capaces de cumplir con el requisito de reciprocidad con unas mínimas garantías. Aunque la interpretación de la reciprocidad admita cierta flexibilidad, pues no puede ser tan estricta o absoluta que resulte de imposible aplicación (por ejemplo, exigir condiciones idénticas de sufragio entre dos países),

pues su satisfacción requeriría en la práctica instituciones locales y reglamentaciones electorales perfectamente idénticas; como demuestra la firma del Convenio con Noruega, desde el principio no ha sido esta la interpretación que España aplicó (Santolaya y Revenga, 2007; véase también Solanes, 2008). Ni tampoco es idéntico el sistema de elecciones municipales en el resto de estados de la Unión Europea, incluidos los recientemente adheridos a la misma, y nunca ha sido inconveniente para denunciar el sufragio de los ciudadanos comunitarios como contrario a la idea de reciprocidad. En la práctica, esta idea de reciprocidad se aplica de manera relativa, en el sentido de que lo esencial es que en el fondo garantice a los españoles residentes en terceros estados que puedan disfrutar, a su vez, de una oportunidad real y efectiva de participar en las elecciones locales del país donde residan, pues es este y no otro el fin perseguido en última instancia por el artículo 13.2 CE tal y como se deduce de los debates constituyentes.

### **JUNTO A LOS DOS REQUISITOS DE RECIPROCIDAD Y RESIDENCIA PREVIA, A LOS EXTRANJEROS A LOS QUE SE RECONOCE EL DERECHO DE SUFRAGIO SE LES IMPONE UNA ÚLTIMA CONDICIÓN LEGAL OBLIGATORIA: LA INSCRIPCIÓN EN EL CENSO DE VOTANTES**

No obstante, resultaba igualmente claro que esta dimensión material de la reciprocidad era fundamental para dirimir casos más complicados, en los que el ejercicio real del sufragio municipal pudiera ser más dudoso. El problema, por tanto, era, partiendo de una reciprocidad material relativa, determinar las condiciones mínimas necesarias para el real y efectivo ejercicio del sufragio, o dicho de otra manera, los estándares mínimos de democracia representativa local exigibles a otro Estado para que el Gobierno pueda iniciar negociaciones, y en última instancia, someter al Congreso un acuerdo bilateral para su autorización, pues como establece el artículo 94.1 CE, son tratados que afectan a los derechos y además presentan un evidente carácter político al redefinir el cuerpo electoral municipal. En realidad, esto último, que no es otra cosa que determinar la dimensión formal de la reciprocidad, fue resuelto por los partidos en el Congreso en 2006 al admitir la necesidad de una combinación de reformas legales mínimas –fundamentalmente de la LOREG–, con un desarrollo concreto mediante convenios internacionales con cada uno de los terceros estados que reunieran las condiciones materiales de reciprocidad, con especial atención a los que fueran los principales emisores de inmigración.

En una primera aproximación era evidente que en los países donde simplemente no existieran elecciones locales o los procesos electorales no fueran libres y democráticos no cabría recipro-

cidad, pero en la práctica la dimensión material de la reciprocidad se ha demostrado que no solo incorpora un juicio sobre las condiciones jurídicas de la misma, sino también elementos mucho más valorativos de carácter político vinculados a las relaciones exteriores españolas. Los convenios con Argentina y Uruguay, que el Congreso aprobó a pesar del inicial acuerdo entre gobiernos, ofrecen dos buenos ejemplos de juicios más bien jurídicos: el primero, fue paralizado porque aparentemente su estructura federal dificulta un acuerdo únicamente con el Gobierno argentino en una materia que corresponde competencialmente a los estados, y el segundo, por las dudas sobre la posibilidad de que pudiera cumplirse realmente la exigencia de la reciprocidad para los ciudadanos españoles; en el segundo, la exigencia de quince años de residencia previa para poder votar rompía la línea de reciprocidad generalmente mantenida por España. Burkina Faso, otro país con el que se había contemplado la posibilidad de un convenio, parece que imponía condiciones económicas relacionadas (concretamente estar al día en el pago de impuestos) incompatibles con la concepción democrática del voto en España. Junto a estos han quedado también en el camino otros acuerdos con Corea del Sur o Venezuela. El acuerdo con Venezuela parece haberse descartado, en parte por la falta de interés de este país, pero sobre todo por el profundo disenso entre los grupos parlamentarios respecto de la forma de relacionarse con el Gobierno venezolano y también sobre las condiciones en que se realizan las elecciones locales en este país. Sí, en cambio, se logró aprobar el acuerdo con Ecuador: en 2008 este país aprobó una reforma constitucional cuyas disposiciones facilitaban la reciprocidad, superándose el obstáculo constitucional al sufragio de extranjeros presente en el texto constitucional anterior. El resultante, ya avanzado en algunos estudios<sup>4</sup> de 2008, es una lista relativamente corta de países que a sus condiciones democráticas y equiparables en el ámbito municipal sumen una población demográficamente significativa en España que facilite la firma de acuerdos bilaterales en este sentido.

Con alguna excepción importante, como la de Ecuador mencionada anteriormente, tal impresión se ha podido corroborar en la práctica. Antes de las elecciones de mayo de 2011, el Gobierno español logró la ratificación por el Congreso de los acuerdos con Ecuador, Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Paraguay además de otros países con un número mucho menor de población residente en España (Noruega, Islandia, Cabo Verde) o realmente muy poco significativa (Trinidad y Tobago, Nueva Zelanda). La ratificación por el Congreso de otros acuerdos no ha sido posible y lo cierto es que la lista de países con los que España podría hacerlo se ha ido redu-

---

<sup>4</sup> Santolaya y Crego (2008) identificaban solo ocho países, todos de América del Sur, que representaban solo el 10% de la población extranjera en España fuera la UE. Quedaban fuera estados como México, República Dominicana, Rusia, Ucrania, China, Filipinas, Gambia, Guinea Ecuatorial, India, Mauritania, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Cuba y Senegal.

ciendo hasta hace poco a medida que se firmaban acuerdos. Decimos hasta hace poco, porque el reciente inicio de procesos de transformación política en algunos países de la zona euromediterránea (Marruecos, Túnez, Egipto, etc.) y las posibilidades que ofrecen las futuras adhesiones de nuevos estados a la Unión (Croacia en breve, a medio plazo otros países balcánicos y con la decisión sobre Turquía permanentemente abierta) podrían despejar el camino a nuevas negociaciones que culminaran con la ampliación del número de ciudadanos extranjeros con derecho de sufragio municipal, tal y como se expondrá más adelante. A pesar de estos avances, se coincidirá en que la exigencia constitucional de reciprocidad puede condicionar significativamente el espectro de votantes extranjeros potenciales, al reducirlo a los nacionales de determinados países con los que se haya firmado convenio en este sentido.

Pero es que, además de la reciprocidad constitucional, debe tomarse en cuenta un segundo requisito introducido por vía convencional (que no constitucional), consistente en la exigencia de un *período de residencia previa mínima* a los extranjeros que quieran ejercitar el sufragio. Una exigencia que puede resultar fácil de explicar si se conviene en que antes de admitir a cualquier extranjero a votar, es conveniente que este pueda tener tiempo de conocer la realidad general del país y concretamente la del municipio en el que va a votar, e incluso que haya establecido en el mismo algunos vínculos mínimos, que de manera un tanto genérica se presumen a partir de unos años de residencia. El problema de este argumento es que resulta más difícil de sostener cuando decae para los ciudadanos comunitarios, a quienes tal exigencia resulta inaplicable en virtud de la normativa comunitaria, pues pueden votar desde el momento mismo de su empadronamiento municipal y alta en el censo de electores extranjeros. La diferencia de trato se justifica, lógicamente, en la naturaleza profundamente distinta del proceso de integración política comunitario y del régimen reforzado de derechos que conlleva la ciudadanía comunitaria. Justificación que, sin embargo, deja cierto regusto insatisfactorio, pues resta credibilidad al argumento ofrecido sobre la necesidad de conocer previamente la realidad del país. En todo caso, una vez que se asume esta exigencia para los ciudadanos extracomunitarios, puede debatirse si el plazo de cinco años es un tanto excesivo y si no hubiera convenido más el de tres años, como se aplica con Noruega, pero que en ningún caso resulta irrazonable, al situarse en la línea de muchos otros países de nuestro entorno.

Seguramente también, hay una explicación más pedestre para la opción de los cinco años, en el sentido de que permite retrasar la incorporación al cuerpo electoral de la mayor parte de los potenciales votantes, principalmente latinoamericanos cuya inmigración era, en las fechas de firma de tales convenios, todavía relativamente reciente y, por consiguiente, aún alejada de cumplir el plazo de residencia legal y continuada exigido. De ese modo, podemos especular

que el Gobierno pretendía abordar la extensión del derecho de sufragio municipal de manera gradual y controlada, aunque fuera consciente de que sus efectos serían temporales y desaparecerían a medio y largo plazo, teniendo en cuenta la particular configuración de los flujos migratorios recibidos en España. De ser cierta esta hipótesis, y ya con los datos de participación extranjera en la mano respecto de las elecciones de 2011, podría decirse no solo que el Gobierno acertó, sino que probablemente pecó por exceso de precaución. El número final de votantes extranjeros ha sido tan bajo que casi pone en cuestión la utilidad de este derecho. No obstante, existe una razón adicional que explica en gran parte esa tan baja tasa de participación: la exigencia de inscripción previa en el censo de votantes extranjeros.

**EL NÚMERO FINAL DE VOTANTES EXTRANJEROS EN LAS MUNICIPALES DE 2011 HA SIDO TAN BAJO QUE CASI PONE EN CUESTIÓN LA UTILIDAD DE ESTE DERECHO. UNA RAZÓN PARA TAN BAJA PARTICIPACIÓN PUEDE SER LA EXIGENCIA DE INSCRIPCIÓN PREVIA EN EL CENSO DE VOTANTES EXTRANJEROS**

### **El requisito legal de inscripción previa y su desarrollo reglamentario para la configuración del censo electoral de residentes extranjeros**

En efecto, junto a los dos requisitos de reciprocidad y residencia previa, a los extranjeros a los que se reconoce el derecho de sufragio se les impone una última condición legal, de obligatorio cumplimiento: *la inscripción en el censo de votantes*. Este es un trámite no exigido a los españoles, pues respecto de estos es la propia Administración censal quien lo realiza automáticamente, incluyéndolos en el censo a partir de la información obrante en el padrón municipal. La aplicación de esta condición adicional a los extranjeros, consistente en la inscripción o registro censal previo, probablemente sea una de las causas directas de la relativamente baja participación de los extranjeros comunitarios en pasados comicios municipales con una tasa que oscila habitualmente entre el 35%-45% (con diferencias notables entre colectivos nacionales y entre comicios), pero lo es muy particularmente respecto de los extranjeros extracomunitarios, pues entre ellos la tasa de inscripción en las últimas elecciones municipales de 2011 apenas alcanzó, según nuestros cálculos, el 12,5% de todos los potenciales votantes.

La regulación de la inscripción censal previa de los extranjeros para las elecciones municipales se encuentra prevista en el artículo 176.1.b LOREG y es desarrollada genéricamente por el

Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, por el que se dispone la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales,<sup>5</sup> y respecto de los ciudadanos extracomunitarios para los pasados comicios mediante la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la cual se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales.<sup>6</sup> El artículo 2.3 del Real Decreto 202/1995 prevé genéricamente que para la confección de este censo electoral, «la Oficina del Censo Electoral realizará una campaña informativa para dar a conocer a la población afectada la formación de este censo y el procedimiento de inscripción en el mismo. Por su parte, los ayuntamientos darán publicidad de la formación de este censo mediante bando o cualquier otra forma de difusión que se estime conveniente»

**LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL REGISTRÓ UN POCO MÁS DE 50.000 INSCRIPCIONES DE EXTRANJEROS, CIFRA QUE SITÚA EL PORCENTAJE DE INSCRIPCIÓN ENTRE EL 11% Y EL 14% DEL TOTAL**

para a continuación establecer un sistema de inscripción bajo petición individual. Afortunadamente, el artículo 2 Orden EHA/2264/2010 reformula tal procedimiento para que, con anterioridad a la celebración de las elecciones, se remita una comunicación previa a los titulares de tal derecho comunicándoles la posibilidad de realizar la inscripción mediante confirmación de los datos remitidos. Para confeccionar la lista de destinatarios de tal comunicación la información procederá del Registro Central de Ex-

tranjeros y de los padrones municipales. En caso de no recibir tal comunicación, el extranjero que reúna los requisitos para ejercitar tal derecho deberá dirigirse a su Ayuntamiento para tramitar la solicitud de inscripción y que este la someta a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral.

La Orden establecía junto a la lista de países con los que se había acordado la reciprocidad, una previsión abierta de admitir cualesquiera otros con los que hubieran firmado con posterioridad a la Orden nuevos acuerdos de reconocimiento recíproco del sufragio. Igualmente, la Orden establece los requisitos exigidos para la inscripción censal, específicamente admite la inscripción de aquellos menores extranjeros que vayan a cumplir los 18 años con anterioridad a la fecha de celebración de los comicios, identifica el lugar donde se puede realizar la inscripción, que puede ser la oficina provincial del censo electoral o el ayuntamiento donde resida el extran-

<sup>5</sup> BOE núm. 38 de 14 de febrero de 1995.

<sup>6</sup> BOE núm. 208 de 27 de agosto de 2010.

jero y establece el plazo para realizar la inscripción, igualmente establece la necesidad de dar público conocimiento a tal proceso. Una orden posterior, amplió en diez días más el plazo, que quedó fijado en el 25 de enero.<sup>7</sup> La lectura de las disposiciones del muy limitado Real Decreto 202/1995 y sobre todo de la Orden EHA/2264/2010 plantea serias dudas sobre si la traslación práctica del requisito de inscripción previa no está realmente limitando mucho el impacto de los convenios firmados con terceros países. Sin duda, en esta primera experiencia de ampliación del derecho de sufragio ha pesado una relativa imprevisión, traducida en la carencia de una campaña generalizada de información, un mal cálculo en el envío de las comunicaciones y una inadecuación del procedimiento establecido para la confección del censo de residentes extranjeros, que pueden haber reducido significativamente las ya de por sí bajas tasas de participación extranjera.

Varios elementos de la lógica plasmada en la Orden hacen pensar más en su concepción como un mero trámite administrativo que en un derecho cuyo ejercicio debe facilitarse y promoverse desde la Administración estatal y local. En este sentido, seguramente los plazos, pero también el procedimiento y la metodología para la elaboración del censo de residentes extranjeros, sean probablemente muy mejorables, lo cual nos lleva a considerar que para las próximas elecciones será necesario revisar la normativa infralegal de despliegue del artículo 176 LOREG.

Las razones son diversas. En primer lugar, se observa en general que las previsiones del Real Decreto están muy desfasadas, siendo de aplicación principalmente las de la Orden, que en algunos puntos parece desviarse bastante de este, sin duda para agilizar y actualizar el proceso, pero eso es indicativo de que el mecanismo previsto en 1995 no es operativo ya. En segundo lugar, es necesario partir de una lista clara y cerrada con unos meses de antelación de los países terceros cuyos nacionales disfruten del derecho de sufragio, de otro modo se pueden producir alteraciones indebidas del proceso electoral, que debe estar cuidadosamente pautado; es el caso de los ciudadanos bolivianos incorporados en el último momento, y cuyas comunicaciones fueron enviadas más tarde que las del resto y con apenas margen de reacción. En tercer lugar, la elaboración de las listas de potenciales votantes extracomunitarios se ha realizado esta vez a partir del padrón municipal y del Registro Central de Extranjeros, lo cual es positivo pero deja abiertas algunas dudas sobre la exhaustividad de la misma y si las prisas de último momento respecto de determinados colectivos no habrán afectado a la calidad y depuración de los

---

<sup>7</sup> Orden EHA/3/2011, de 13 de enero, por la que se modifica el plazo de solicitud para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales de 22 de mayo de 2011 (BOE núm. 12 de 14 de enero de 2011).

datos contenidos en las mismas; recordemos que estas listas son la base del envío de una comunicación individualizada al potencial votante para que conozca tal derecho y la necesidad de inscribirse previamente corrigiendo o ratificando la documentación censal remitida. En cuarto lugar, el silencio o la pasividad del extranjero se interpretan como una negativa a la inscripción, cuando en un país como España donde no se sanciona la abstención podría presumirse lo contrario sin excesivos problemas. En quinto lugar, en defecto de inclusión en las listas –y por tanto de comunicación individual– el sistema pivota en torno a la idea de reclamación personal de la inscripción, pero esta posibilidad no es realista si no se cuenta con la colaboración activa de las distintas administraciones, estatal, autonómica y local, pero también de las asociaciones de inmigrantes y hasta de las embajadas o consulados, quienes mediante campañas –concertadas o no– pueden concienciar al colectivo de sus derechos y facilitar los medios para hacerlos efectivos. Y en este punto, el de la publicidad, respecto del que la Orden es relativamente vaga aunque menos que el Real Decreto, es donde hay un margen mayor de mejora, pues ni siquiera los medios de comunicación general han apenas informado de la necesidad de realizar esta inscripción, excepto algún anuncio oficial realizado durante la última semana de la inscripción en el censo. La visión del derecho de sufragio, pero también una acción guiada por el principio de integración, obligaría a articular una campaña fuerte de inscripción de los extranjeros, tanto comunitarios como no comunitarios, para las elecciones municipales, especialmente si se quiere ser coherente con la Resolución del Congreso de los Diputados de 2006 de maximizar la participación política de los extranjeros. No se puede tratar como un trámite más. Deben traducirse los numerosos llamamientos contenidos en los planes de integración en campañas concretas de fomento de la participación (como se ha hecho en Suecia o Finlandia).

Es más, debe advertirse que al igual que ocurre con los ciudadanos comunitarios, el sistema de comunicación individual pero única –que, con todas las críticas anteriores, ha supuesto el envío de 350.000 comunicaciones– no incentiva la participación. Expliquémonos, por comunicación única nos referimos al envío de comunicaciones a los potenciales electores extranjeros advirtiéndoles del derecho de sufragio solo en las primeras elecciones en que puedan participar, pero no en posteriores convocatorias electorales municipales, salvo que hubieran cambiado de municipio. El riesgo es que tras este esfuerzo de comunicación en estas primeras elecciones, si no se vuelve a reiterar el envío de comunicaciones en las próximas elecciones a todos aquellos que no hayan cambiado de domicilio a otro municipio, las tasas de inscripción pueden seguir siendo muy reducidas. En cuatro años las condiciones o la motivación de un extranjero pueden haber cambiado, pero la carencia de una información individualizada y actualizada sobre su derecho de sufragio hará recaer en su exclusiva voluntad la presentación de una reclamación para ejercitar tal derecho.

Todo ello se puede resumir en una sola crítica, que se contextualizará mejor cuando analicemos los datos de comunicaciones e inscripción del apartado siguiente: el modelo actual falla enormemente por la exigencia de inscripción individualizada y previa de los potenciales votantes extranjeros. Esta exigencia, cuya razón de ser dista de estar clara (el artículo 7.3 de la Directiva 94/80/CE del Consejo de 19 de diciembre de 1994<sup>8</sup> admite la inscripción de oficio en el censo de los votantes comunitarios si el sufragio no es obligatorio), distorsiona completamente el sistema de sufragio pues introduce un requisito que resta automaticidad al proceso electoral, especialmente si se lo compara con el previsto para el censo de españoles, quienes reciben en cada convocatoria electoral municipal una comunicación con los datos para ejercitar el sufragio (colegio electoral, mesa, etc.).

**NUEVA ZELANDA, ISLANDIA Y BOLIVIA SON LAS NACIONALIDADES QUE REGISTRARON UN NIVEL DE INSCRIPCIÓN MÁS ELEVADO (ENTRE EL 22,3% Y EL 18,3%), LOS NACIONALES PROCEDENTES DE PERÚ, ECUADOR Y PARAGUAY OBTIENEN PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN SITUADOS SOBRE LA MEDIA DEL TOTAL**

#### **4. EL PESO DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRACOMUNITARIO EN ESPAÑA, SU POTENCIAL ELECTORAL Y LA ESCASA PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE MAYO DE 2011**

La aplicación combinada de los tres requisitos analizados anteriormente conduce, en la práctica, a una drástica reducción del número de votantes potenciales. En este apartado analizaremos en qué medida ha incidido cada uno de ellos en el número final de inscripciones censales de votantes extracomunitarios en las elecciones municipales de 2011.

##### **Los principales colectivos de inmigrantes residentes en España por nacionalidades antes de las elecciones municipales de 2011**

Para contextualizar adecuadamente los datos estadísticos sobre sufragio extracomunitario, conviene recordar brevemente las cifras generales de residentes en España, empezando

---

<sup>8</sup> Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (DOCE L-368 de 31 de diciembre de 1994).

por apuntar que más del 11% de la población española la constituyen ya ciudadanos extranjeros.

Hasta finales de la década anterior, más de la mitad de los cerca de cinco millones de residentes extranjeros<sup>9</sup> en España (a efectos de este texto y, de ahora en adelante, entendemos por residentes extranjeros aquellos extranjeros que disponían de certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2010)<sup>10</sup> no tenía acceso al sufragio. Este derecho sólo lo disfrutaban dos quintas partes del total de residentes extranjeros en España, concretamente 2.350.172 ciuda-

**LA APERTURA DEL SUFRAGIO MUNICIPAL A LOS CIUDADANOS EXTRACOMUNITARIOS, PRINCIPALMENTE LATINOAMERICANOS, PERMITE ROMPER UNA LÍNEA DIVISORIA QUE PARECÍA ASENTARSE SOBRE EL EJE COMUNITARIOS-NO COMUNITARIOS**

danos comunitarios que gozan de tal derecho en virtud del Tratado de la Unión Europea, que en su versión actual conforme a la redacción del artículo 22.1 permite el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia. La mayoría de los ciudadanos comunitarios residentes en España proceden de Rumania (41,8% del total de extranjeros comunitarios), Reino Unido (11,4%), Italia (8,5%), Bulgaria (8%) y Portugal (6,5%); primordialmente, residen en Valencia, Madrid, Andalucía y Cataluña. Los residentes extranjeros extracomunitarios son ciudadanos que proceden principalmente de

Marruecos, Ecuador, Colombia, China y Perú. Al igual que los ciudadanos comunitarios, el número más importante se concentra en las comunidades de Cataluña, Madrid, Valencia y Andalucía.

Desde 2010 la ratificación de los convenios bilaterales de reconocimiento recíproco del sufragio analizados en el apartado anterior ha permitido que algunas de las nacionalidades más importantes de este segundo grupo pudieran también incorporarse progresivamente al disfrute del sufragio municipal. Así, colectivos con un elevado número de efectivos residentes en España, principalmente ecuatorianos, colombianos, peruanos y bolivianos, que, juntos, representan más del 15% del total de extranjeros residentes, como puede observarse en el cuadro 1, han accedido al sufragio, hecho que ha permitido romper una división que en lo que toca a participación parecía rígidamente establecida en torno a la condición de comunitario o extracomunitario.

<sup>9</sup> Si atendemos al número de inscritos en el padrón esta cifra se elevaba a 5.747.734 extranjeros (12,2%) en el año 2010, pero como en este trabajo las cifras del padrón no aportan demasiado, nos ceñiremos a las de residentes.

<sup>10</sup> Según datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

**CUADRO 1. Residentes extranjeros y porcentaje sobre el total de residentes extranjeros en España según nacionalidad**

NACIONALIDADES	RESIDENTES EXTRANJEROS	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE RESIDENTES EXTRANJEROS
Rumania	840.682	17,06
Marruecos	788.768	16,01
Ecuador	398.724	8,09
Colombia	269.687	5,47
Reino Unido	228.829	4,64
Italia	170.051	3,45
Bulgaria	161.601	3,28
China	156.380	3,17
Perú	138.211	2,81
Portugal	130.729	2,65
Bolivia	124.695	2,53
Alemania	117.360	2,38
Francia	93.406	1,90
Argentina	91.056	1,85
Polonia	87.255	1,77

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (datos a 31/12/2010).

### **Impacto de los requisitos de reciprocidad, residencia previa e inscripción censal en la participación mediante sufragio en las elecciones municipales de 2011**

Entrando en el primero de los requisitos, el de reciprocidad, debe recordarse que tras el impulso al proceso de ampliación de los acuerdos bilaterales de reconocimiento recíproco del sufragio en 2006, pero especialmente tras las ratificaciones de los mismos por el Congreso a partir de 2010, algunas de las nacionalidades más importantes de este segundo grupo pudieron también incorporarse progresivamente al disfrute del sufragio municipal. A resultas de ello, en las pasadas elecciones locales, doce de las quince nacionalidades mayoritarias accedían ya al sufragio municipal. Ello es, a reserva de las consideraciones que dada la baja participación ensombrecen este avance, en sí mismo un progreso muy significativo que rompe una división que en lo que toca a participación parecía rígidamente establecida en torno a la condición de comunitario o extracomunitario. Ciertamente tal avance es solo parcial, al no incluir al resto de colec-

tivos, sobre todo, a los procedentes de Marruecos, China y Argentina, tres nacionalidades que, juntas, suman cerca del 20% del total de residentes extranjeros, pero también de República Dominicana, Ucrania, Argelia, Brasil, Pakistán o Cuba, que poseen contingentes de nacionales relativamente numerosos. Algunos de ellos con flujos migratorios todavía en expansión (China), y otros en los que los mismos pueden haber decaído pero todavía existe una fuerte inercia (República Dominicana). Esta limitación inherente al mecanismo de reciprocidad y convenios bilaterales parece relativamente difícil de superar, deviniendo una limitación casi estructural del sistema. Volveremos, no obstante, sobre esta cuestión más adelante al tratar las perspectivas de futuro del actual modelo de reconocimiento de sufragio.

Vistas las limitaciones numéricas que el modelo de reciprocidad convencional comporta, intentemos ahora cuantificar el número de votantes potenciales en 2011, determinando cuántos residentes pertenecían a los países con los que se han firmado convenios de reconocimiento del sufragio y cuántos cumplían con el requisito de residencia previa de cinco años para inscribirse en el censo electoral. Una forma un tanto aproximativa, pero útil, para obtener esas cifras consiste en deducir del total de extranjeros con cinco años de residencia el porcentaje de menores de edad existente entre ese colectivo, que varía en función de la nacionalidad.<sup>11</sup> Al no poder disponer de los datos sobre el total de residentes extranjeros con cinco años de residencia continuada en España se ha realizado un cálculo aproximado a partir del sumatorio de los residentes extranjeros con permiso de larga duración en régimen general y de una estimación del total de residentes extranjeros con cinco años de residencia en régimen comunitario.<sup>12</sup>

Como puede observarse en el cuadro 2, el porcentaje de residentes con cinco años de residencia continuada varía en función de la nacionalidad analizada. Así, mientras que prácticamente el 70% de los ciudadanos procedentes de Ecuador ya han acumulado cinco años de residencia, solo el 17% de los paraguayos cuentan con este tiempo en territorio. Diferencias que son mayoritariamente el resultado de flujos migratorios iniciados en momentos distintos, pues no todos llegaron en el mismo período ni reúnen perfiles sociolaborales similares, as-

**11** El porcentaje de menores de edad se ha calculado a partir del número de menores de edad existente entre los extranjeros con certificado de registro o permiso de residencia en vigor para cada nacionalidad.

**12** Para los colectivos noruego e islandés no se dispone de este dato ya que se rigen por el régimen comunitario. Por ese motivo, para estas dos nacionalidades se han tomado los datos del número de residentes en el año 2007 y 2005 respectivamente, ya que para los primeros son suficientes tres años de residencia. A esta cifra se le ha restado el número de menores. Es evidente que los resultados obtenidos tampoco son exactos, ya que no tienen en cuenta ni las migraciones ni las defunciones. De todos modos, nos ofrece una aproximación un poco más ajustada que el total de residentes que hay en la actualidad. En todo caso, debe advertirse que los cálculos descritos en este apartado son orientativos ya que identifican a los extranjeros con cinco años de residencia continuada en España con los extranjeros con permiso de larga duración, aunque conceptualmente ambas cosas sean distintas.

**CUADRO 2. Cálculo de votantes potenciales según nacionalidad**

NACIONALIDADES	RESIDENTES EXTRANJEROS	EXTRANJEROS CON 5 AÑOS DE RESIDENCIA*	PORCENTAJE DE EXTRANJEROS CON 5 AÑOS DE RESIDENCIA SOBRE RESIDENTES	PORCENTAJE MENORES DE EDAD	VOTANTES POTENCIALES	PORCENTAJE VOTANTES POTENCIALES SOBRE TOTAL RESIDENTES
<b>Ecuador</b>	398.724	277.865	69,7	17,9	228.127	57,2
<b>Colombia</b>	269.687	148.383	55,0	14,7	126.571	46,9
<b>Perú</b>	138.211	61.495	44,5	13,5	53.193	38,5
<b>Bolivia</b>	124.695	40.533	32,5	13,8	34.940	28,0
<b>Chile</b>	29.017	14.307	49,3	13,9	12.318	42,5
<b>Paraguay</b>	32.378	5.665	17,5	7,7	5.229	16,1
<b>Cabo Verde</b>	2.851	1.934	67,8	14,3	1.657	58,1
<b>Nueva Zelanda</b>	433	135	31,3	18,1	111	25,6
<b>Noruega</b>	11.634	10.354	89,0	7,3	9.598	82,5
<b>Islandia</b>	889	347	39,0	18,3	283	31,9
<b>Total</b>	<b>1.008.519</b>	<b>550.318</b>	<b>54,6</b>	<b>---</b>	<b>472.028</b>	<b>46,8</b>

\*Para noruegos e islandeses, total de residentes en 2007 y 2005 respectivamente.  
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (datos a 31/12/2010).

pectos que condicionan, por ejemplo, el disfrute de normativas y regímenes jurídicos distintos, de porcentajes de irregularidad inicial diferentes o de duración de la misma distinta, de diferentes tasas de acceso a la nacionalidad, o simplemente del acceso a un mercado laboral que en un momento u otro podía ser más o menos dinámico, por apuntar a otros elementos que también han sido relevantes para la obtención de estos porcentajes. En todo caso, aunque el porcentaje de extranjeros con derecho a voto varía en cada caso según las características migratorias de cada grupo, es interesante destacar que el porcentaje total de potenciales votantes se sitúa aproximadamente en el 46% del total de residentes extranjeros pertenecientes a alguna de las nacionalidades con las que se ha firmado convenios bilaterales de reconocimiento recíproco del sufragio. El resultado es un balance de aproximadamente 472.000 extranjeros extracomunitarios que cumplen los requisitos exigidos para votar, previa inscripción censal.

Uno de los aspectos destacables de esta composición de potenciales votantes es que las tres cuartas partes son ecuatorianos y colombianos, hecho que no resulta sorprendente si se tiene

<b>CUADRO 3. Diferencia entre votantes potenciales y comunicaciones enviadas</b>				
NACIONALIDADES	CÁLCULO DE VOTANTES POTENCIALES (PROPIO)	COMUNICACIONES ENVIADAS (INE)	DESVIACIÓN ENTRE CÁLCULO VOTANTES POTENCIALES Y COMUNICACIONES	
			NÚMERO	ÍNDICE 100% = 1
<b>Ecuador</b>	228.127	168.639	59.488	0,739
<b>Colombia</b>	126.571	95.192	31.379	0,752
<b>Perú</b>	53.193	38.244	14.949	0,719
<b>Bolivia</b>	34.940	27.502	7.438	0,787
<b>Chile</b>	12.318	10.078	2.240	0,818
<b>Paraguay</b>	5.229	4.305	924	0,823
<b>Cabo Verde</b>	1.657	0	1.657	0,000
<b>Nueva Zelanda</b>	111	148	-37	1,335
<b>Noruega</b>	9.598	6.027	3.571	0,628
<b>Islandia</b>	283	152	131	0,536
<b>Total</b>	<b>472.028</b>	<b>350.287</b>	<b>121.741</b>	<b>74,200</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística. CERE

en cuenta, tal y como hemos visto anteriormente, la combinación de dos factores: primero, las dos son nacionalidades extracomunitarias con derecho de sufragio con mayor número de residentes en España (véase el cuadro 1); y segundo, ambas son respectivamente las nacionalidades con mayor porcentaje de residentes con cinco años de residencia, si desplazamos por poco significativo a Cabo Verde. El segundo aspecto destacable es que, si proyectamos este cálculo hacia el pasado, revela una tendencia hacia el incremento de potenciales votantes (el mismo cálculo en 2009 arrojaba unos 320.000 votantes potenciales); es lógico, cada año son más los extranjeros que cumplen los requisitos para ejercer el derecho de sufragio, y concretamente el requisito de cinco años de residencia. Si lo proyectamos hacia el futuro, lo esperable es que esta tendencia incremental continúe durante al menos el próximo lustro para luego estabilizarse; no obstante, el tirón de los próximos años probablemente no lo protagonicen ya los ciudadanos ecuatorianos, sino otros colectivos con tasas más reducidas de permisos de larga duración, pues a medida que pase el tiempo se incrementará en mayor proporción el número de residentes que acumulan cinco años de residencia, siempre que se mantenga la actual tendencia de los flujos migratorios, y el impacto de la crisis sobre los residentes que actualmente son temporales no los arrastre a la irregularidad.

Antes de continuar analizando datos, debe advertirse que si bien nuestros cálculos anteriores son meramente aproximativos (en torno a 472.000 potenciales votantes), los que maneja la oficina del censo electoral no pueden tomarse tampoco como definitivos (la oficina emitió un total de 350.287 comunicaciones). Este desajuste entre el número total de comunicaciones enviadas a ciudadanos extracomunitarios y nuestro cálculo de votantes potenciales no deja de ser relativamente elevado, alrededor de 120.000 efectivos entre ambos datos. En el cuadro 3 se muestran las diferencias entre votantes potenciales y comunicaciones enviadas para las nacionalidades procedentes de países no comunitarios con derecho a sufragio.

Esta diferencia puede explicarse por varios motivos: el principal es que, por nuestro lado, el cálculo se realiza sobre datos de 2010 y con un número de menores de edad bastante aproximativo que, aunque se ha intentado realizar de la forma más exacta posible, no deja de ser una proyección (probablemente, el porcentaje de menores de edad con certificado de registro o permiso de residencia sea menor en realidad que el porcentaje de adultos extranjeros titulares de ese tipo de permiso). Sin embargo, los datos suministrados por el INE sobre comunicaciones a efectos de censo electoral de residentes extranjeros (CERE) deben tomarse también con precaución; principalmente porque la firma de convenios con algunos países se realizó a última hora, dificultando el envío de comunicaciones, por ejemplo a ciudadanos de Cabo Verde o Bolivia; de hecho los primeros no fueron objeto de comunicación alguna por la oficina, pues el convenio se firmó prácticamente fuera de plazo, y por lo que respecta a las comunicaciones a ciudadanos bolivianos el margen de tiempo con que se realizaron fue realmente muy estrecho, lo cual incrementa las posibilidades de errores. Por último, sobre los datos remitidos por la Oficina del Censo Electoral al Ministerio del Interior para su publicación provisional, una vez realizada la subsanación y depuración de errores ya en el seno del proceso electoral, existe aún un número de ciudadanos extranjeros que oscila entre 5.000 y 6.000 que tras efectuar observaciones y correcciones al mismo fueron incluidos en las listas de votantes del CERE.<sup>13</sup> Al margen de intentar buscar otras razones para tal discrepancia de datos, como aquí interesan las grandes tendencias, los datos parecen indicar que los ciudadanos extracomunitarios que cumplían con los requisitos solicitados para participar en las elecciones locales se situaban en una horquilla de entre 350.000 y 470.000 efectivos aproximadamente.

Aclarado este punto previo y aun tomando con toda la prevención posible los datos anteriores, es innegable que el número de inscripciones en el registro resulta completamente decepcio-

---

**13** Existe una pequeña diferencia de entre 5.000 y 6.000 personas entre los datos de comunicaciones enviadas por la oficina (350.287) y los que ofrece el Ministerio del Interior después de las elecciones, pues este último cuantifica en 473.748 los votantes del CERE, incluyendo en tal cifra tanto a los comunitarios como a los extracomunitarios.

**CUADRO 4. Porcentaje de extranjeros inscritos en el censo electoral de extranjeros residentes en España sobre total de comunicaciones enviadas según nacionalidad**

NACIONALIDAD	VOTANTES POTENCIALES	COMUNICACIONES	INSCRIPCIONES	PORCENTAJE INSCRIPCIONES SOBRE COMUNICACIONES
<b>Nueva Zelanda</b>	111	148	33	22,3
<b>Islandia</b>	283	152	28	18,4
<b>Bolivia</b>	34.940	27.502	5.042	18,3
<b>Perú</b>	53.193	38.244	5.897	15,4
<b>Ecuador</b>	228.127	168.639	25.668	15,2
<b>Paraguay</b>	5.229	4.305	645	15,0
<b>Noruega</b>	9.598	6.027	829	13,8
<b>Colombia</b>	126.571	95.192	12.632	13,3
<b>Chile</b>	12.318	10.078	1.249	12,4
<b>Cabo Verde</b>	1.657	0	22	---
<b>Total</b>	<b>472.028</b>	<b>350.287</b>	<b>52.045</b>	<b>14,9</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística. CERE

nante, especialmente si se comparan con las ya de por sí relativamente modestas cifras de potenciales votantes.

Además, cabe recordar que la participación real probablemente fuera un poco más baja de lo que aquí se sugiere por efecto de la abstención, pues es de esperar que, finalmente, no todos los que se registraron para votar lo hicieran realmente. En todo caso, no disponemos del número de extranjeros que participaron finalmente en las elecciones. Al final del proceso la oficina del censo electoral registró un poco más de 50.000 inscripciones de extranjeros, cifra que sitúa el porcentaje de inscripción entre el 11% y el 14% del total, dependiendo de si el cálculo se realiza sobre el total de votantes potenciales, o bien sobre el total de comunicaciones enviadas.

Si se analiza el porcentaje de inscripción por nacionalidades (porcentaje de inscripciones realizadas sobre total de comunicaciones enviadas), en el cuadro 4 se observa que entre un 22,3% y un 12,4% de extranjeros se inscribieron en el censo electoral. Nueva Zelanda, Islandia y Bolivia son las nacionalidades que registran un nivel de inscripción más elevado (entre el 22,3% y el 18,3%), a pesar de que hay que tener en cuenta que el número de ciudadanos procedentes

**CUADRO 5. Porcentaje de comunicaciones e inscripciones en el censo electoral de extranjeros residentes en España**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	COMUNICACIONES	PORCENTAJE	INSCRIPCIONES	PORCENTAJE
Madrid (Comunidad de)	99.157	28,3	13.936	26,8
Cataluña	70.334	20,1	9.621	18,5
Comunidad Valenciana	41.939	12,0	7.223	13,9
Murcia (Región de)	33.236	9,5	6.665	12,8
Andalucía	23.363	6,7	3.425	6,6
Canarias	15.020	4,3	1.726	3,3
Castilla-La Mancha	12.922	3,7	2.206	4,2
Balears (Illes)	9.276	2,6	1.184	2,3
Castilla y León	9.069	2,6	1.385	2,7
Aragón	8.253	2,4	1.123	2,2
País Vasco	8.140	2,3	1.088	2,1
Galicia	5.123	1,5	628	1,2
Navarra (Comunidad Foral de)	4.972	1,4	508	1,0
Cantabria	2.925	0,8	332	0,6
Asturias (Principado de)	2.570	0,7	266	0,5
Rioja (La)	2.562	0,7	484	0,9
Extremadura	1.279	0,4	241	0,5
Melilla (Ciudad Autónoma de)	113	0,0	1	0,0
Ceuta (Ciudad Autónoma de)	34	0,0	3	0,0
<b>Total</b>	<b>350.287</b>	<b>100,0</b>	<b>52.045</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística, CERE

de Nueva Zelanda e Islandia es muy pequeño; los nacionales procedentes de Perú, Ecuador y Paraguay obtienen porcentajes de participación situados sobre la media del total. En cambio, Noruega, Colombia y Chile tuvieron una participación inferior. De todos modos, debemos subrayar que las diferencias entre nacionalidades no son excesivamente elevadas. Como se ha indicado anteriormente, a los nacionales de Cabo Verde no se les llegaron a enviar comunicaciones dado que el acuerdo se firmó unos días antes de que finalizara el período de inscripción en el censo electoral.

**CUADRO 6. Porcentaje de extranjeros inscritos en el censo electoral de extranjeros residentes en España sobre total de comunicaciones enviadas según comunidades autónomas**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	COMUNICACIONES	INSCRIPCIONES	PORCENTAJE DE INSCRIPCIÓN SOBRE COMUNICACIONES
Murcia (Región de)	33.236	6.665	20,1
Rioja (La)	2.562	484	18,9
Extremadura	1.279	241	18,8
Comunidad Valenciana	41.939	7.223	17,2
Castilla-La Mancha	12.922	2.206	17,1
Castilla y León	9.069	1.385	15,3
Andalucía	23.363	3.425	14,7
Madrid (Comunidad de)	99.157	13.936	14,1
Cataluña	70.334	9.621	13,7
Aragón	8.253	1.123	13,6
País Vasco	8.140	1.088	13,4
Baleares (Illes)	9.276	1.184	12,8
Galicia	5.123	628	12,3
Canarias	15.020	1.726	11,5
Cantabria	2.925	332	11,4
Asturias (Principado de)	2.570	266	10,4
Navarra (Comunidad Foral de)	4.972	508	10,2
Ceuta (Ciudad Autónoma de)	34	3	8,8
Melilla (Ciudad Autónoma de)	113	1	0,9
<b>Total</b>	<b>350.287</b>	<b>52.045</b>	<b>14,9</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística. CERE

Por lo que se refiere a la distribución territorial de las comunicaciones de inscripción en el censo electoral, en el cuadro 5 se muestra que aquellas comunidades con porcentajes más elevados de extranjeros extracomunitarios son las que concentran más comunicaciones. Así, Madrid, Cataluña, Valencia y Murcia acumulan prácticamente el 70% de comunicaciones enviadas. Por otro lado, más de las tres cuartas partes del total han sido enviadas a ecuatorianos, colombianos y peruanos.

Como puede observarse en el cuadro 6, las diferencias del porcentaje de inscripción sobre el total de comunicaciones enviadas según comunidad autónoma también se sitúan alrededor del 10%. Murcia, aparte de ser una de las cuatro comunidades en las que se concentra un número más elevado de potenciales votantes, es la que registra un índice de participación más elevado que alcanza el 20,1%; La Rioja, Extremadura y Castilla-La Mancha obtienen una participación por encima del 15%; las cifras para Madrid y Cataluña se aproximan mucho (alrededor del 14%) y las comunidades donde el porcentaje de inscripción es inferior son Navarra y Asturias (con un 10% de inscripción) –aparte de Ceuta y Melilla, donde el número total de votantes potenciales es muy pequeño debido a que el número de residentes extranjeros procedentes de Cabo Verde, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Nueva Zelanda, Islandia, es extremadamente reducido–.

Si descendemos un peldaño en la estructura administrativa, en el ámbito provincial y municipal, puede advertirse ya una mayor incidencia del sufragio extranjero, especialmente, en aquellos municipios con un número de habitantes reducido o donde los residentes extranjeros representan un porcentaje importante del total de la población. En el cuadro 7 se incluye el número de residentes extranjeros procedentes de las nacionalidades con convenios de reciprocidad, el número de comunicaciones enviadas por el INE y el total de inscripciones efectuadas en el CERE según la provincia. Como se puede comprobar, estas cifras varían sustancialmente cuando se comparan en función de esta variable debido a las características concretas de cada territorio. Las provincias con un mayor número de comunicaciones e inscripciones en términos absolutos son aquellas que concentran un mayor número de extranjeros y son Madrid, Barcelona, Murcia, Alicante y las Palmas. Además, las tres últimas son las que registran un porcentaje de comunicaciones enviadas más elevado situado entre el 50% y el 40%. Como ya se ha comentado anteriormente, probablemente el número de comunicaciones enviadas sea inferior al total de votantes potenciales existentes, hecho que apuntaría que en estas provincias poco más de la mitad del total de residentes extranjeros procedentes de las nacionalidades con convenios ya cumpliría con los requisitos necesarios para poder participar en las elecciones locales. En todo caso, cabe señalar que existen diferencias destacables en el porcentaje de comunicaciones enviadas (de hasta un 40%) entre provincias, como corresponde a un asentamiento desigual de la población extranjera en el territorio.

Por otro lado, en referencia al porcentaje de inscripción en el censo electoral (calculado sobre el total de inscripciones realizadas) las diferencias interprovinciales también son notables y oscilan entre el 30% y el 0,9%. Las provincias de Huelva, Cuenca, Salamanca, Cáceres y Zamora son las que obtienen valores más elevados situados entre el 30% y el 20%, porcentaje muy por encima de la media general.

**CUADRO 7. Porcentaje de comunicaciones e inscripciones realizadas según provincia**

PROVINCIA	RESIDENTES EXTRANJEROS DE NACIONALIDADES CON CONVENIOS DE RECIPROCIDAD EN 2011	COMUNICACIONES ENVIADAS	INSCRIPCIONES CERE	PORCENTAJE DE COMUNICACIONES SOBRE RESIDENTES	PORCENTAJE DE INSCRIPCIONES SOBRE COMUNICACIONES
Huelva	3.509	1.132	350	32,3	30,9
Cuenca	4.102	1.186	311	28,9	26,2
Salamanca	3.871	397	87	10,3	21,9
Cáceres	2.068	432	89	20,9	20,6
Zamora	981	307	63	31,3	20,5
Murcia	65.267	33.236	6.665	50,9	20,1
Teruel	2.062	449	90	21,8	20,0
Rioja (La)	8.881	2.562	484	28,8	18,9
Alicante	47.278	20.104	3.737	42,5	18,6
Segovia	2.921	919	167	31,5	18,2
Badajoz	2.938	847	152	28,8	17,9
Palencia	1.810	535	96	29,6	17,9
Ciudad Real	7.366	2.265	393	30,7	17,4
Granada	9.546	2.539	439	26,6	17,3
Albacete	9.528	3.026	496	31,8	16,4
Valencia	52.505	19.080	3.119	36,3	16,3
Toledo	13.090	4.189	677	32,0	16,2
Ourense	1.725	591	95	34,3	16,1
Ávila	3.552	898	144	25,3	16,0
Vizcaya	17.562	3.952	619	22,5	15,7
Valladolid	5.658	1.563	238	27,6	15,2
León	4.674	1.671	244	35,8	14,6
Guadalajara	6.932	2.256	329	32,5	14,6
Lugo	2.808	714	102	25,4	14,3
Madrid	266.586	99.157	13.936	37,2	14,1
Almería	13.750	5.047	707	36,7	14,0
Barcelona	174.588	59.173	8.268	33,9	14,0
Córdoba	4.775	1.215	169	25,4	13,9

**CUADRO 7. Continuación**

PROVINCIA	RESIDENTES EXTRANJEROS DE NACIONALIDADES CON CONVENIOS DE RECIPROCIDAD EN 2011	COMUNICACIONES ENVIADAS	INSCRIPCIONES CERE	PORCENTAJE DE COMUNICACIONES SOBRE RESIDENTES	PORCENTAJE DE INSCRIPCIONES SOBRE COMUNICACIONES
Málaga	19.804	7.402	999	37,4	13,5
Zaragoza	22.194	6.826	914	30,8	13,4
Tarragona	15.111	5.145	688	34,0	13,4
Sevilla	17.420	3.563	475	20,5	13,3
Castellón	8.433	2.755	367	32,7	13,3
Jaén	3.465	990	130	28,6	13,1
Lleida	7.174	2.422	310	33,8	12,8
Balears (Illes)	33.731	9.276	1.184	27,5	12,8
Burgos	6.248	1.943	244	31,1	12,6
Soria	2.551	836	102	32,8	12,2
Pontevedra	6.116	1.847	225	30,2	12,2
Huesca	2.889	978	119	33,9	12,2
Álava	6.559	1.957	227	29,8	11,6
Palmas (Las)	26.752	10.255	1.183	38,3	11,5
Santa Cruz de Tenerife	12.605	4.765	543	37,8	11,4
Cantabria	11.735	2.925	332	24,9	11,4
Guipuzcoa	8.371	2.231	242	26,7	10,8
Cádiz	6.417	1.475	156	23,0	10,6
Coruña (A)	6.980	1.971	206	28,2	10,5
Asturias	10.243	2.570	266	25,1	10,4
Navarra	19.377	4.972	508	25,7	10,2
Girona	13.361	3.594	355	26,9	9,9
Ceuta	121	34	3	28,1	8,8
Melilla	317	113	1	35,6	0,9
No consta	212	0	0	0,0	---
<b>Total</b>	<b>1.008.519</b>	<b>350.287</b>	<b>52.045</b>	<b>34,7</b>	<b>14,9</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y CERE

Desde otra perspectiva, el número de inscripciones es tan bajo en la mayoría de las provincias que apenas puede resultar significativo, con la salvedad de provincias como Madrid, Barcelona, Valencia, Murcia, Alicante y, a mayor distancia, Las Palmas y Baleares, de alta densidad poblacional. Lo interesante en este caso es analizar en qué poblaciones puede ser significativo el voto extracomunitario; el resultado tras un primer análisis por grupos nacionales es que el mismo no es relevante en comparación con el censo de nacionales. Muy pocos y relativamente poco poblados son los municipios en los que alguna de las nacionalidades puede destacar por sí misma. Por citar algunos ejemplos paradigmáticos, señalaríamos algunas poblaciones de la provincia de Murcia, donde los votantes ecuatorianos alcanzan, como en Totana, el 4,5% del censo, rebajándose al 3% en Los Alcázares, al 2,8% en Mazarrón, al 1,7% en Lorca o al 1,1% en Torre Pacheco. No obstante, excepciones al margen, la mayor parte de la concentración del voto nacional no alcanza el 1% y en muchos casos ni siquiera el 0,5% de la población española censada en el municipio, resultando su peso desagregado por nacionalidades relativamente escaso en las elecciones municipales de 2011.

Establecido lo anterior, puede ser interesante reseñar, en primer lugar, la gran dispersión de los extracomunitarios inscritos para votar en 2011. Por un lado, encontramos nacionalidades con una tan alta dispersión entre municipios y tan escasos efectivos que resultan –con todo el respeto– anecdóticos: es el caso de los 28 islandeses registrados, que se reparten entre 20 municipios distintos, o los 33 neozelandeses registrados, que se distribuyen en 22 municipios. Lo mismo ocurre, de manera más suave, con otros grupos nacionales con más votantes. Por ejemplo, los 1.249 chilenos registrados están también muy repartidos por más de 400 municipios, y su concentración es escasamente relevante cuando se trata de ciudades tan densamente pobladas como Barcelona (171), Madrid (145) o Valencia (22). Algo similar ocurre con los 645 paraguayos registrados, que se distribuyen entre más de 220 municipios, con cuatro ciudades que concentran un tercio de sus efectivos: Madrid (101), Barcelona (52), Málaga (29) y Marbella (14). Algo distinta es la distribución de los 5.897 peruanos registrados en 736 municipios, que puede caracterizarse como de dispersión municipal con concentración provincial en núcleos urbanos, hasta el punto de que la mitad de los votantes peruanos se concentra en poco más de una quincena de ciudades, como Madrid, Alcorcón, Parla, Leganés, Getafe, Móstoles, Fuenlabrada y Torrejón de Ardoz (en Madrid provincia) y Barcelona, Hospitalet o Cornellá (en Barcelona provincia) así como Zaragoza; situándose por todo ello siempre por debajo del 0,5% del censo de españoles.

En una situación intermedia se situarían los colectivos más numerosos de votantes, destacadamente bolivianos, colombianos y ecuatorianos. Los 5.042 bolivianos registrados se distribuyen en más de 600 municipios, con la mitad de inscritos concentrados en una veintena de ciudades, al margen

de las consabidas concentraciones de Madrid (778 inscritos), Barcelona (453) o Murcia (227), podrían destacarse la presencia de bolivianos entre los votantes de Gandía con un 0,4% del censo (197), Águilas 0,2% (52) o Hellín 0,2% (48). Los colombianos, a su vez, suman 12.632 inscritos repartidos en 1.400 municipios, de nuevo con una veintena de ciudades que concentran a casi la mitad de los inscritos, y si de nuevo quitamos a las grandes capitales españolas como Madrid, Barcelona o Valencia donde su peso se diluye entre la población (1.387, 660 y 320 inscritos, respectivamente), puede ser interesante destacar su mayor presencia en algunos municipios canarios, como Puerto del Rosario donde constituyen el 0,6% del censo de españoles (121) o Arrecife y Granadilla donde representan el 0,5% del mismo (200 y 141, respectivamente). Por último, y dando un paso más en la diferenciación, los 25.668 ecuatorianos registrados, cuya dispersión municipal es menor pues se concentran principalmente en cuatro provincias: Madrid, Barcelona, Valencia y Murcia, empiezan a representar un segmento de voto crecientemente relevante en unos pocos de los 1.350 municipios entre los que se reparten. Ya hemos apuntado que en Murcia sus cerca de 5.500 votantes inscritos les permiten alcanzar porcentajes superiores a las de otros colectivos, entre el 1%-4% del censo de españoles, en Totana (838 inscritos), Los Alcázares (231), Mazarrón (450), Lorca (979) o Torre Pacheco (209).

**LA DESGREGACIÓN POR NACIONALIDADES DEL VOTO DE LOS CIUDADANOS EXTRACOMUNITARIOS EN LAS MUNICIPALES DE 2011 MUESTRA UN ESCASO IMPACTO, CON LA SALVEDAD DE MUY POCOS MUNICIPIOS**

Y con una distribución completamente distinta, fundada en una elevadísima concentración pero escasos resultados en términos de impacto municipal de su sufragio, encontramos nacionalidades muy concentradas territorialmente, como los 22 caboverdianos registrados que se aglutinan en cuatro municipios de la geografía española (Bembibre, Cervo, Torre del Bierzo o Alcanar), o los 829 noruegos registrados, un tercio de los cuales se concentra en la provincia de Alicante (L'Alfàs del Pi, Torrevieja, Orihuela, La Nuncia o Altea), aunque ni unos ni otros representan ni el 1% del censo de votantes españoles de tales municipios (con la excepción de los 111 noruegos de L'Alfàs del Pi que representan cerca del 1,5%).

Con los datos municipales desagregados en la mano, pues, puede concluirse que el voto extracomunitario, cuando lo desagregamos por nacionalidades, es apenas relevante en términos electorales, en las ciudades con mayor densidad poblacional, y en general apenas relevante siquiera en poblaciones más pequeñas, aunque empiezan a aparecer algunas excepciones relevantes, como las señaladas en Murcia.

En resumen, de lo expuesto a lo largo de este apartado se deduce que en el año 2010 residía en España aproximadamente un millón de extranjeros con nacionalidad de países con los que existe un convenio de reciprocidad en materia de sufragio municipal, de los cuales en las elecciones de 2011 podían beneficiarse del sufragio entre el 35% y el 47% (472.000 según nuestros

**SE PODRÍA PENSAR EN DISEÑAR UNA CAMPAÑA DE FOMENTO DE LA INSCRIPCIÓN MÁS AMPLIA Y SOSTENIDA EN EL TIEMPO, EN COORDINACIÓN CON LOS DIVERSOS COLECTIVOS, O INCLUSO NOS PODRÍAMOS PLANTEAR LA SUPRESIÓN DEL REQUISITO DEL REGISTRO PREVIO**

cálculos, unos 350.000 si atendemos solo a las comunicaciones enviadas). En este contexto, los datos sobre número y tasa de inscripciones reales resultan extraordinariamente reducidos,<sup>14</sup> pues apenas alcanzan a la décima parte de los mismos (unos 50.000). En estas circunstancias, ¿puede seguir defendiéndose la utilidad y adecuación del modelo actual de reciprocidad convencional para la extensión del derecho de sufragio entre la población extranjera? Planteado de otra manera, ¿los problemas detectados ponen en cuestión el modelo o son en parte coyunturales? Creemos que la respuesta a esta cuestión requiere no solo analizar los resultados

de las elecciones de 2011, sino también plantearse los posibles escenarios de la próximas elecciones municipales de 2015, que es lo que haremos en los apartados 5 y 6 al analizar la potencial ampliación del número de votantes para 2015, pero también la incidencia del actual ritmo de naturalizaciones en ese cálculo.

## **5. LA POSIBLE AMPLIACIÓN DEL ESPECTRO DE PAÍSES Y VOTANTES POTENCIALES**

Dos pueden ser mayoritariamente las vías por las que en las municipales de 2015 se amplíe el escenario de participación extranjera extracomunitaria: la ampliación del número de nacionales de países con los que ya hay acuerdos de reciprocidad que cumplan los requisitos para inscribirse en las próximas elecciones, o la firma de nuevos acuerdos con países terceros que extiendan a sus nacionales tal derecho. En este apartado, nos limitaremos a analizar el impacto de

<sup>14</sup> La movilización de los ciudadanos de otros estados miembros de la Unión Europea para registrarse oscila habitualmente entre el 35% y el 45% en función de la convocatoria electoral y la nacionalidad; a diferencia de ellos en esta primera experiencia los extracomunitarios se situaron muy por debajo, en torno al 12,5%, según nuestros cálculos de votantes potenciales, y por debajo del 15% sobre el total de comunicaciones enviadas. Ya sabemos que la tasa de abstención es habitualmente más elevada entre los inmigrantes que entre los autóctonos, y que esta es más elevada en comparación con otros países del norte de Europa, pero ni la tradicional abstención ni la carencia de interés explican un dato tan reducido del porcentaje de registros entre los ciudadanos extracomunitarios para participar en los comicios municipales.

estas dos primeras posibilidades partiendo de las hipótesis más probables a corto plazo con efectos inmediatamente en 2015, pero evidentemente no son más que una especulación pues en los comportamientos de los flujos migratorios inciden múltiples factores, y destacadamente los económicos y laborales, que a la vista de la crisis actual dibujan un panorama relativamente incierto, incluso a pocos años vista.

Por otro lado, centrarnos en estos dos puntos no implica olvidar cuánto impacto tendría la modificación de las disposiciones normativas que regulan el procedimiento electoral de los extranjeros (inscripción censal), así como una mejor acción y planificación dirigida a promover el ejercicio de tal derecho. Hemos dejado fuera de la especulación numérica esta posibilidad porque admite demasiadas variantes, incluida la simple y llana eliminación del requisito de inscripción, pero sin duda contribuiría notablemente a despejar las limitaciones del actual modelo de reciprocidad convencional.

### **La probable ampliación del número de votantes en los comicios de 2015**

Aunque, como adelantábamos, toda especulación sobre el comportamiento de los inmigrantes sea arriesgada en el actual contexto de crisis económica, puede ser interesante intentar esbozar lo que podría ser el próximo escenario de sufragio municipal de los extracomunitarios, analizando el único de los tres factores que inciden en el sufragio extranjero y que no depende directamente de la acción de los poderes públicos: el cumplimiento del requisito de residencia legal y continuada de 5 años.

Si no cambia sensiblemente la evolución de la concesión y renovación de permisos de residencia ni la estructura de nuestro sistema de gestión migratoria, en los próximos comicios municipales podrían incorporarse a votar todos los extranjeros que en 2011 no acumulaban 5 años de residencia legal y continuada en España. En el cuadro 8 se refleja una aproximación al número de extranjeros extracomunitarios con derecho de sufragio en 2015. Para este cálculo aproximativo, hemos partido de los datos sobre extranjeros extracomunitarios que gozaban en diciembre de 2010 de permisos de residencia en régimen general o régimen comunitario, pues tanto unos como otros en 2015 es previsible que pudieran reunir las condiciones para ejercitar tal derecho si continúan residiendo legalmente en España. Seguramente, no todos permanecerán en España para entonces, y quizá una parte no cumpla los requisitos de residencia legal y continuada, especialmente si la crisis económica dificulta la renovación de los permisos de residencia y trabajo en ausencia de ofertas laborales. Es, por tanto, una proyección relativamente incierta cuya principal virtud es apuntar el incremento máximo de votantes potenciales en las

**CUADRO 8. Previsión de extranjeros extracomunitarios con derecho de sufragio en 2015, por nacionalidades y a partir de datos de 31 de diciembre de 2010**

	RÉGIMEN GENERAL (2010)	RÉGIMEN COMUNITARIO (2010)	DE LOS CUALES ERAN MENORES DE 15 AÑOS EN 2010	TOTAL
<b>Ecuador</b>	369.692	29.032	7.464	391.260
<b>Colombia</b>	222.061	47.626	7.247	262.440
<b>Perú</b>	121.658	16.553	1.953	136.258
<b>Bolivia</b>	118.273	6.422	891	123.804
<b>Chile</b>	23.171	5.846	406	28.611
<b>Paraguay</b>	27.084	5.294	567	31.811
<b>Cabo Verde</b>	2.461	390	34	2.817
<b>Nueva Zelanda</b>	168	265	31	402
<b>Islandia</b>	---	889	145	744
<b>Noruega</b>	---	11.634	754	10.880
<b>Total</b>	<b>884.568</b>	<b>123.951</b>	<b>19.492</b>	<b>989.027</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anuario Estadístico de la Inmigración en España 2011.

próximas elecciones de las nacionalidades con las que ya se ha firmado convenio en este sentido, marcando la parte alta de la horquilla, que se situaría casi en el millón de votantes extracomunitarios.

Este dato puede parecer muy espectacular a primera vista, pero debe modularse no solo porque representa el extremo de la horquilla de votantes potenciales, sino también por otras razones adicionales: primera, como se apuntará en el apartado 6 del trabajo, las tasas de naturalización entre algunas nacionalidades latinoamericanas es elevada, ello puede reducir el número de extranjeros que voten en las próximas elecciones municipales; en 2010 fueron más de 100.000 las naturalizaciones anuales; segunda, recordemos que la cifra es de votantes potenciales pero que luego la tasa de inscripción es muy baja, de modo que si no se acometen reformas en la exigencia del registro previo de los votantes, podría seguir oscilando en tasas situadas entre un quinto y un tercio del número de votantes potenciales. Paradójicamente, la combinación de ambos efectos podría acabar neutralizando el notable incremento de votantes potenciales que prevemos para la próxima convocatoria electoral. Afortunadamente, es posible que también se amplíe en este tiempo el número de países con los que se adoptan acuerdos de reciprocidad.

## La adopción de acuerdos de reciprocidad convencional con nuevos países antes de 2015

El segundo factor de ampliación de los potenciales beneficiarios del derecho de sufragio puede derivar de la ampliación del número de países con los que firmar un convenio, y en este punto la llave está en manos del Gobierno y del Congreso (así como de las contrapartes que son los terceros países).

El incremento de potenciales votantes extranjeros en las municipales de 2015 podría perfectamente venir ligado a los cambios democráticos protagonizados por varios países de la ribera sur del Mediterráneo, que englobamos bajo la calificación de primavera árabe a pesar de tener ritmos (y destinos) diferentes, que abren escenarios inimaginables hace tan solo unos meses.

Así, la reforma constitucional marroquí de junio de 2011 (referéndum positivo de julio de 2011) abre la posibilidad de admitir el sufragio municipal de los extranjeros, lo cual unido a la introducción de elecciones para la elección de los consejos municipales permitiría firmar un tratado con Marruecos para admitir el sufragio de marroquíes en las elecciones locales españolas.<sup>15</sup> Si nos ceñimos exclusivamente al modelo de reciprocidad convencional respaldado por el Congreso de los Diputados en 2006,<sup>16</sup> el panorama que abre la nueva Constitución marroquí, cuyos despliegue y concreción son todavía bastante inciertos, para la celebración de comicios locales libres lleva a considerar que en caso de avances significativos en los próximos meses pudiera pensarse en un acuerdo con este país. Un acuerdo bilateral de este tipo, que, aunque podría empezarse a negociar teóricamente ya mismo, es razonable pensar que pudiera retrasarse hasta constatar la evolución política en Marruecos, tiene la potencialidad de abrir la puerta al sufragio en las elecciones municipales españolas a no menos de 350.000 marroquíes residentes,<sup>17</sup> y trascendería a los propios beneficiados para consagrar casi definitivamente el

---

**15** Artículo 130 Constitución del Reino de Marruecos: «Los extranjeros gozan de las libertades fundamentales reconocidas a las ciudadanas y ciudadanos marroquíes, conforme a lo dispuesto en la ley. Aquellos extranjeros que residan en Marruecos pueden participar en las elecciones locales en virtud de la ley, de la aplicación de convenciones internacionales o de prácticas de reciprocidad.» (T.A.), del mismo modo consúltese el artículo 135 de la Constitución respecto a la elección mediante sufragio universal de los representantes de los consejos municipales. Dahir nº 1-11-82 du 14 rejeb 1432 (17 juin 2011) soumettant à référendum le projet de la Constitution et Projet de la Constitution, Bulletin Officiel N° 5952 bis, 14 rejeb 1432 (17 de junio de 2011); en traducción oficial al francés, disponible en <http://www.maroc.ma/NR/rdonlyres/EEBE1B01-9C86-449B-A9C2-A98CC88D7238/8650/bo5952F.pdf>

**16** Si dejamos de lado la controversia sobre si en ausencia de acuerdo internacional expreso cabría, a pesar de todo, la reciprocidad en el sentido de coincidencia material de ordenamientos en el reconocimiento mutuo del sufragio, y decimos que la dejamos porque no es esa la interpretación mayoritaria ni la que ha secundado el Congreso de los Diputados.

**17** A 31 de diciembre de 2010, los residentes marroquíes sumaban 788.768 en España, de los cuales 552.447 son residentes de larga duración (llevan más de cinco años en España), de los cuales en torno al 30% son menores de 18 años, de lo cual resultaría una horquilla de potenciales votantes de entre 350.000 y 380.000 personas. Una estimación que seguramente habría que elevar si se proyecta para 2015, dada la baja tasa de naturalización y la elevada tasa de menores en el territorio que hoy no votarían, pero sí lo harían en 2015 al haber alcanzado los dieciocho años.

modelo de reciprocidad convencional español, pues con este país, y salvada la excepción china, las doce principales nacionalidades presentes en España podrían concurrir ya a los comicios municipales.

Lo mismo puede servir respecto de Túnez y Libia, si bien en España estos colectivos son mucho menos numerosos que el marroquí, y las previsiones no son tan claras. La Constitución de Túnez de 2011 no es terminante al respecto ni para admitir ni para descartar tal posibilidad, por lo que habrá que esperar a su despliegue normativo.<sup>18</sup> La situación en Libia o en Egipto, que han iniciado sus propios procesos de reforma política con elecciones ya a órganos representativos y de reforma constitucional (borrador de constitución de transición en Libia, enmiendas constitucionales en Egipto, etc.), todavía se encuentra en una fase demasiado indefinida para poder determinar cómo evolucionarán en el futuro.

En Latinoamérica, cabría explorar, por un lado, la posibilidad de superar los problemas jurídicos que algunos acuerdos han suscitado, como los previstos con Argentina o Uruguay, pero, por otro, también hará falta seguir con atención los procesos de transición y cambio político de determinados países, por ejemplo, en Cuba, donde ya se ha iniciado el poscastrismo, y en Venezuela, que en breve podría entrar en una fase poschavista o posbolivariana, como se quiera.

Por último, aunque aquí se ha prestado menor atención a la participación de los nacionales de los estados de la Unión, por la mayor experiencia acumulada en este ámbito, no puede dejar de apuntarse la novedad que representa que rumanos y búlgaros consolidaran su posición como votantes de pleno derecho (aunque ya lo hicieron en las municipales de 2007, la coincidencia con la adhesión efectiva ese año a la Unión desdibujó notablemente su participación). No obstante, nos interesa aquí reseñar el hecho de que nacionalidades sin derecho de sufragio por falta de convenio en tal sentido al incorporarse a la UE reducen el número de extracomunitarios excluidos del derecho de sufragio.

Es cierto que no hay previsión de un efecto tan relevante como el de los rumanos en el pasado,

---

**18** La Constitución de Túnez de 2011, tras un vago reconocimiento a las libertades de expresión y participación política y al derecho a la formación de partidos políticos, reserva en su artículo 22 el derecho de sufragio para los nacionales tunecinos en las elecciones a los dos órganos legislativos (Cámara de Diputados y Cámara de Consejeros). Por lo que respecta a la organización y formación de los consejos locales, el artículo 71 es sumamente vago y remite completamente a la ley la organización del mismo, por lo que la reciprocidad ni queda descartada ni afirmada, habrá que esperar al despliegue legal de la normativa local y al Código electoral tunecino. No obstante, es posible que de las limitaciones introducidas a la elección de la Cámara de Consejeros puedan inferirse alguna restricción constitucional como mínimo al sufragio pasivo de extranjeros en las elecciones municipales tunecinas (si finalmente se prevén legalmente), pues los representantes de los consejos locales participan en la designación de los miembros de la Cámara de Consejeros.

pues ni Croacia, cuya adhesión efectiva está prevista ya y aprobada para julio de 2013, ni el resto de estados candidatos, como Turquía, Montenegro o Serbia, tienen una presencia tan significativa en España como otros países recientemente adheridos.<sup>19</sup> Además, todavía está por ver si efectivamente se aprueba su incorporación a la Unión y en su caso respecto de cuáles y cuándo se produciría la misma, difícilmente antes de las próximas elecciones municipales de 2015. De todos ellos, seguramente el caso más espectacular por su impacto, no en España pero sí en otros países de la Unión, es el de Turquía, pues la presencia de sus nacionales en ciudades de Alemania, Austria o Francia, que actualmente no admiten el sufragio de extracomunitarios, podría tener un impacto significativo sobre los resultados electorales de algunos municipios europeos.

**ABRIR NEGOCIACIONES CON MARRUECOS DARÍA UN VUELCO AL MODELO, TANTO CUANTITATIVO POR EL ELEVADO NÚMERO DE SUS NACIONALES QUE REUNIRÍAN LOS REQUISITOS COMO CUALITATIVO, PUES SUAVIZARÍA LA DIVISORIA QUE EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN SEPARA A LATINOAMERICANOS DEL RESTO DE INMIGRACIÓN EXTRACOMUNITARIA**

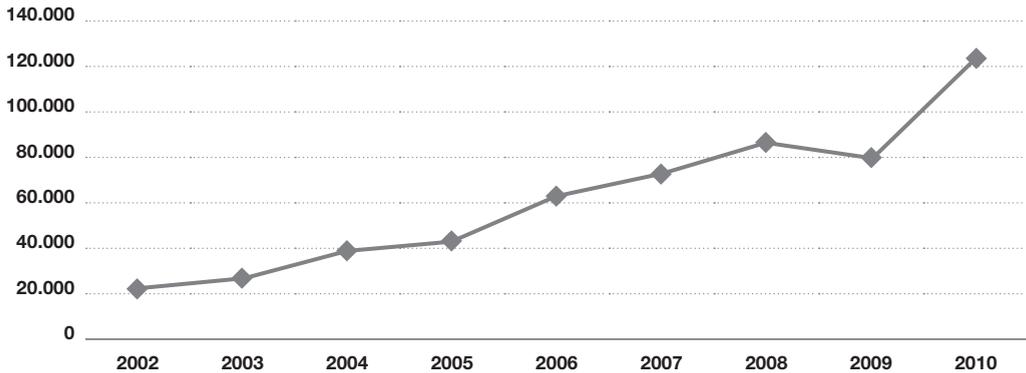
## **6. LOS CIUDADANOS DE ORIGEN EXTRANJERO NACIONALIZADOS ESPAÑOLES (NATURALIZADOS)**

### **El sistema de acceso a la nacionalidad española: configuración y evolución actual**

La adquisición de la nacionalidad española se ha convertido para muchos extranjeros en la última etapa en la consolidación de un estatuto jurídico estable en nuestro país, culminando con ello su personal proceso migratorio. A pesar de que existen diversos supuestos de adquisición de la nacionalidad, en general podemos reducir esa casuística a cuatro grandes supuestos si atendemos a los datos de los últimos años (123.721 naturalizaciones en 2010): primero, adquisición por residencia legal y continuada durante dos años, que beneficia especialmente a los nacionales de países iberoamericanos (96.207 naturalizaciones); segundo, adquisición por residencia legal y continuada durante diez años, artículo 17 del Código Civil (7.969); tercero, adquisición con posterioridad al matrimonio con nacional español/a (12.062); cuarto, nacimiento en

---

<sup>19</sup> A 31 de diciembre de 2010, los residentes de Croacia en España eran 1.232, de Turquía 1.713 y de Serbia 2.890. Solo son significativas numéricamente las poblaciones europeas de ciudadanos moldavos, rusos o ucranianos.

**GRÁFICO 1. Evolución del total de concesiones de nacionalidad española. 2002-2010**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Disponibles en Anuario Estadístico de la Inmigración en España 2011.

España (6.357). A estos motivos habría que añadir la adquisición por descendientes de españoles de origen (590) y otros motivos más marginales.

La concesión de la nacionalidad española (naturalización) comporta la adquisición de la condición plena de ciudadano español, en igualdad de condiciones con los nacionales de origen, que son aquellos que obtienen la nacionalidad desde el nacimiento, generalmente por ser descendientes de españoles. Como titulares de los mismos derechos y obligaciones, ambos grupos de nacionales gozan del derecho de sufragio activo y pasivo no solo en las elecciones locales, sino también en las autonómicas, generales y europeas, además de referendos y cualesquiera otros procedimientos consultivos.<sup>20</sup> En tanto que españoles, a ambos grupos se les exime del trámite de registro censal previo al ejercicio de sufragio, basta con que figuren empadronados en su municipio en calidad de españoles. Esta simplificación de trámites nos impide, en nuestro caso, determinar su tasa de participación en los comicios, como sí hacíamos aproximativamente con el resto de extranjeros.

La evolución de las concesiones de nacionalidad, en los últimos años, ha seguido una tendencia al alza, ya que, en la actualidad, muchos de los extranjeros que llegaron en los años de mayor

<sup>20</sup> Subsisten algunas diferencias de importancia más bien marginal basadas en la distinción entre la nacionalidad de origen y la nacionalidad por adquisición, pues esta última puede perderse bajo determinadas circunstancias y la primera no, pero insistimos en que su importancia es muy menor.

**CUADRO 9. Porcentaje de naturalizaciones según nacionalidad de origen**

NACIONALIDAD	NATURALIZACIONES (31/12/2010)	PORCENTAJE
Ecuador	43.091	34,8
Colombia	23.995	19,4
Marruecos	10.703	8,7
Perú	8.291	6,7
Argentina	6.395	5,2
Bolivia	4.778	3,9
República Dominicana	3.801	3,1
Cuba	3.546	2,9
Venezuela	2.730	2,2
Uruguay	2.219	1,8
Otros	14.172	11,5
<b>Total</b>	<b>123.721</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

crecimiento económico empiezan a cumplir con los requisitos necesarios para solicitarla –principalmente con el tiempo de residencia–. En el gráfico 1 se muestra la evolución del total de concesiones de nacionalidad española en el período 2002-2010.

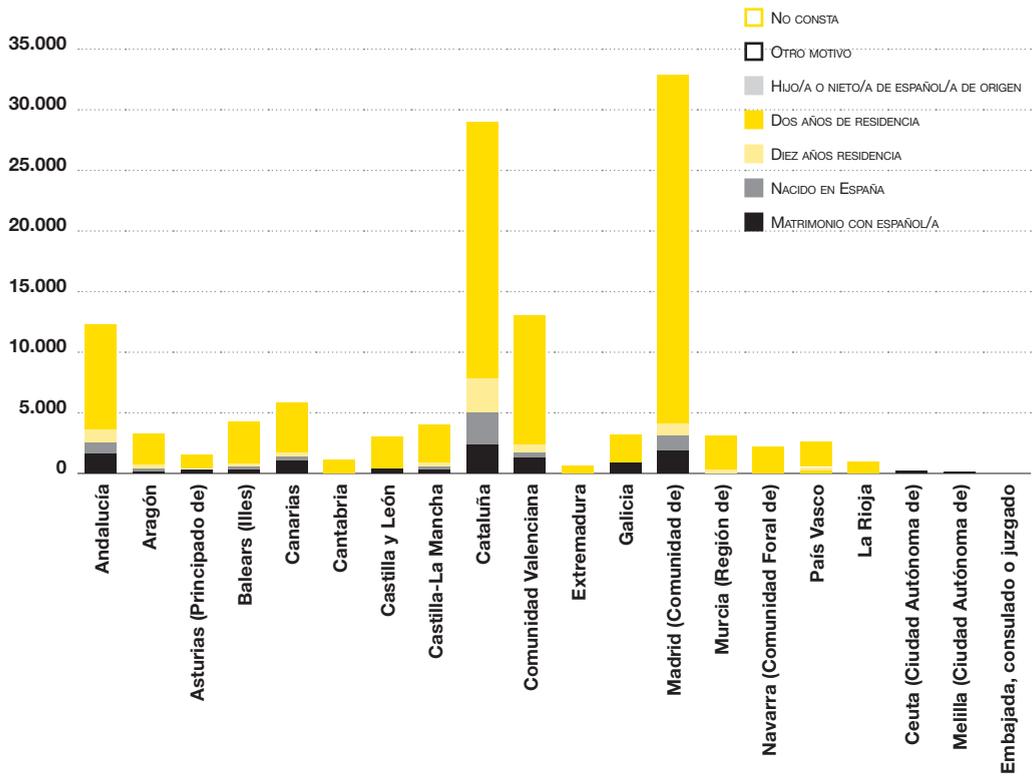
Como se deduce de este gráfico, después de ocho años de crecimiento, incluida una pequeña caída en el año 2009, en el año 2010 se produce un crecimiento mucho más acusado del número de naturalizaciones, crecimiento que alcanza el 55,4% respecto del año anterior. Se ha pasado de menos de 20.000 naturalizaciones anuales a principios de la década a cerca de 123.000 anuales. Estos datos muestran a las claras el creciente peso que los españoles de origen extranjero adquirirán en el ámbito electoral.

La mayor parte del total de concesiones de nacionalidad emitidas durante 2010 se otorgaron a extranjeros procedentes de América Central y del Sur (el 84% del total) y, en menor medida, de África (11,2%). Tal y como puede observarse en el cuadro 9, si descendemos al detalle de las nacionalidades, se observa que el 34,8% de concesiones se otorgaron a ecuatorianos, el 19,4% a colombianos, el 8,7% a marroquíes, el 6,7% a peruanos y el 5,2% a argentinos.

Dos factores son claves para explicar las diferencias de acceso a la naturalización por nacionalidades. El primer factor es, indudablemente, el diferente plazo de residencia del que disfrutaban los ciudadanos iberoamericanos (dos años) respecto del plazo general aplicable al resto (diez años) en el acceso a la nacionalidad por residencia. El segundo factor es la propia dinámica de los flujos migratorios hacia España en las últimas décadas y las políticas de regularización aplicadas para hacer frente a las mismas. Por último, el cotejo de datos entre residentes y naturalizados, al evidenciar un escaso porcentaje de nacionales de países de la Unión Europea, apunta a un posible tercer factor condicionante de estos resultados, y es que, probablemente, el disfrute de la ciudadanía comunitaria desincentiva la adquisición de la nacionalidad española en la medida en que acarrea un estatuto jurídico y un conjunto de derechos casi equiparable al de los nacionales, con la excepción del sufragio en elecciones autonómicas y generales, así como en el acceso a determinados puestos funcionariales o muy concretas prestaciones sociales.

La confluencia de estos tres factores permite entender, por ejemplo, cómo dos colectivos que protagonizaron el «boom» migratorio de los años 2000-2005, los colectivos de ciudadanos ecuatorianos y rumanos, siguen prácticas de naturalización divergentes. Los primeros, transcurridos los años posteriores a las regularizaciones (en 2000, en 2001 y la «normalización» de 2004), una vez cumplidas las exigencias de residencia legal previa (dos años) y los retrasos administrativos en la tramitación de la nacionalidad (entre dos y tres años en la práctica), están empezando a nacionalizarse en números y tasas elevadas (43.000 en 2010, el 10% del total de residentes ecuatorianos), en una tendencia que probablemente continuará los próximos años. Los segundos, tras la adhesión de Rumania a la Unión Europea y a pesar de las fases transitorias y las moratorias aplicadas, han adquirido de la ciudadanía comunitaria que permite un conjunto sustancial de derechos y libertades y una estabilidad en su régimen de residencia que seguramente no incentiva la adquisición de la nacionalidad, factor que unido a la exigencia de 10 años de residencia previa explica que sus tasas de naturalización apenas alcancen el 0,03% (317 nacionalizados en 2010, de un colectivo de 830.000 residentes), fundamentalmente por razón de matrimonio con español/a (213 de 317 naturalizaciones). Para acabar de obtener la imagen de situación, si añadimos el colectivo de ciudadanos marroquíes a la comparación, resulta que siendo estos el segundo grupo de peso en España por número de residentes (13%), próximo al de rumanos (14%) y casi duplicando al de ecuatorianos (7%), en 2010 obtenían la nacionalidad española poco más del 1% de los marroquíes, frente a más de un 10% de los ecuatorianos. Una de las razones, aunque no la única, es que la exigencia de una residencia previa legal y continuada de 10 años de duración, unida a los retrasos de la tramitación administrativa, etc., reducen significativamente el número de posibles candidatos a la nacionalidad española, neutralizando el hecho de que los flujos migratorios marroquíes fueran anteriores a los

**GRÁFICO 2. Número de naturalizaciones según comunidad autónoma**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Disponibles en Anuario Estadístico de la Inmigración en España 2011.

de los otros dos colectivos de la comparación. Dicho esto, el análisis histórico de los datos permite lecturas más matizadas, y sobre todo muestra, por ejemplo, en el caso de los marroquíes, un crecimiento progresivo en el número de nacionalidades concedidas y más sostenido en el tiempo, y no tan intenso y concentrado como en el caso de los ecuatorianos.

Por lo que se refiere a la distribución territorial de los naturalizados extranjeros, las cuatro comunidades donde se concentra más del 70% de las naturalizaciones por residencia de 2010 eran Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana. En números absolutos destacan Madrid seguida de cerca por Cataluña (alrededor de 30.000) y muy por detrás Andalucía y la Comunidad Valenciana (cerca de 13.000 cada una). Por lo que se refiere a las principales nacionalidades naturalizadas existen divergencias entre comunidades autónomas, pero en gran me-

cida se explican tomando en consideración dos elementos: primero, las naturalizaciones guardan una estrecha relación con los principales colectivos presentes en su territorio; segundo, los ciudadanos latinoamericanos constituyen el colectivo principal con tasas crecientes de solicitudes y obtención de la nacionalidad; en el otro extremo, el colectivo de marroquíes acusa la existencia de criterios de duración de la residencia más largos (tan solo 700 en la Comunidad Valenciana y apenas 1.900 marroquíes nacionalizados en Madrid, en ambas menos del 10%, datos que contrastan con Andalucía con casi 20% y Cataluña con más del 15%). Las nacionalidades que protagonizan estos números son Ecuador, Colombia y Perú que ocupan los primeros puestos de las estadísticas, con la Comunidad Valenciana que sigue la misma tendencia, y con variaciones en Cataluña (véase el gráfico 2).

A partir de los datos anteriores, resulta evidente que las naturalizaciones seguirán creciendo a un fuerte ritmo en los próximos años, aunque los colectivos protagonistas de las mismas pueden ir cambiando. En estas circunstancias es posible plantearse razonablemente la posibilidad de que para 2015 se duplique el número de naturalizados hasta alcanzar el millón. Para ello bastaría que las cifras de 2010 se mantuvieran en los próximos cuatro años. Es verdad que la tasa de naturalizaciones de ecuatorianos tenderá a decaer dentro de poco, pero también lo es que los colombianos seguirán creciendo probablemente en fuerte progresión, aunque con mucha menor intensidad que los ecuatorianos, y que por su lado peruanos y argentinos, cuyas tasas de crecimiento son notables, pueden presentar en el próximo lustro tasas de naturalizaciones todavía sostenidas; a su vez, es probable que los bolivianos protagonicen una escalada de perfil similar al de los ecuatorianos aunque en volumen más reducido.

Si eso fuera así, y vista su elevada concentración en unas pocas provincias (Madrid, Barcelona, Valencia, etc.) y al hecho de que los naturalizados votan en todas las elecciones y consultas y no solo en las municipales, habría que empezar a prestar mayor atención a este colectivo de electores,<sup>21</sup> pues tendría, seguramente, igual o mayor importancia en los resultados de las próximas elecciones municipales de 2015 que el de todos los colectivos de extranjeros con derecho de sufragio municipal juntos, empequeñeciendo incluso el avance que ha supuesto la ex-

---

**21** Aunque jurídicamente los naturalizados han dejado ya de ser extranjeros, que duda cabe de que su vivencia bajo tal estatuto es muy reciente, especialmente la de aquellos que acceden a la nacionalidad española tras solo dos años de residencia. Muchos, además, conservarán su nacionalidad de origen. La cercanía de esta vivencia de la que podemos llamar «primera generación» para entendernos, seguramente se alejará mucho de la de sus propios hijos, que quizá podrán gozar de la nacionalidad española más pronto o más tarde, o incluso de la de los hijos de matrimonios mixtos, español/a con extranjero/a, para los cuales, a pesar de su condición de españoles de origen, la vivencia migratoria les sea muy cercana todavía, y pueda quizá influir en su comportamiento electoral. Con todas las diferencias que podamos trazar, algunas quizá algo ya artificiosas, entre generaciones y colectivos, es este un ámbito complejo de estudio que probablemente habrá que abordar en breve; téngase en cuenta que en 2015 votarán los niños nacidos en 1997 de padre o madre extranjeros, además de los nacidos de padres extranjeros ambos.

tensión del derecho de sufragio municipal a los extranjeros residentes. Y ello a pesar del incremento notable avanzado en el apartado 6 a partir del previsible aumento en el número de extranjeros con más de cinco años de residencia o de la posible firma de nuevos convenios con otros países. Ya hemos comentado cómo un ritmo sostenido en las naturalizaciones de latinoamericanos entre 2011 y 2015 reduciría sustancialmente el número de los que disfrutaban de estatutos de residencia de mayor duración, que son los que tienen reconocido el derecho de sufragio, hasta el extremo de anular cualquier crecimiento (estimábamos en medio millón los nuevos votantes extranjeros para 2015, y esa es la cifra proyectada de nuevas naturalizaciones), de modo que cualquier incremento sustancial del sufragio dependerá de si se firma algún convenio más, destacadamente con Marruecos, que podría aportar no menos de 350.000 nuevos votantes y sobre todo mayor equidad al modelo de participación, muy decantado actualmente a favor de los ciudadanos latinoamericanos. Vale la pena desarrollar esta reflexión, que nos desvía un tanto de los cálculos, pero que tiene que ver con la equidad del modelo resultante de la combinación de las políticas de nacionalidad y de reciprocidad convencional en materia de sufragio municipal.

**LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS EXTRANJEROS PASA POR EL RECONOCIMIENTO DE CANALES Y DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA, PARA CONVERTIRLOS EN ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS RELEVANTES, CON CAPACIDAD DE INCIDIR EN LA AGENDA POLÍTICA REAL MÁS PRÓXIMA A LA CIUDADANÍA, LA MUNICIPAL**

Esta proyección de datos hace igualmente plantearse, como apuntaremos también más adelante, si una reforma de la nacionalidad no podría introducir mayor racionalidad en un sistema no previsto originariamente para estas magnitudes migratorias, aunque tenemos la sensación de que probablemente llegue tarde para su aplicación a los colectivos que actualmente residen ya en España.

**Las interacciones del sistema español de acceso a la nacionalidad con el sistema de extensión del sufragio por vía convencional**

La regulación actual del régimen de nacionalidad y de sufragio de extranjeros comparte un rasgo común: tratar de manera desigual a los colectivos por razón de su nacionalidad, o dicho de otra manera, establecer regímenes más beneficiosos para algunas nacionalidades, esencialmente latinoamericanas.

Teóricamente, los ciudadanos extracomunitarios deberían adquirir de manera gradual los derechos de participación política, de manera que en una fase inicial, que coincide en principio con los primeros años de residencia, solo existen instrumentos indirectos de participación política, como la participación a través de asociaciones. Más tarde, se abre la posibilidad a determinadas nacionalidades de participar políticamente en el ámbito local mediante el sufragio en las elecciones municipales si España ha firmado un convenio bilateral con sus países de origen, y demuestran una residencia legal y continuada de al menos cinco años (tres si son noruegos). Esta se convierte en la única vía de participación política de los extranjeros mientras no puedan –o quieran– acceder a la nacionalidad española.

El problema de este sistema aparentemente progresivo, es que en la práctica nada tiene de gradual, y menos aún de igualitario. Un colectivo de extranjeros, los iberoamericanos, podrá acceder casi en paralelo a la nacionalidad,<sup>22</sup> mientras que el resto deberá esperar diez años para

## **LA INTEGRACIÓN SERÁ MUY DIFÍCIL DE LOGRAR SI LOS EXTRANJEROS CARECEN DE MECANISMOS PARTICIPATIVOS O ESTOS SON ESCASOS Y LIMITADOS**

y las mayores ventajas para la naturalización, pues no deben renunciar a su propia nacionalidad y además se benefician de convenios de doble nacionalidad. Por el contrario, los colectivos extracomunitarios a los que actualmente se imponen unos requisitos de residencia más largos para acceder a la nacionalidad no disfrutaban de las mismas facilidades ni en el acceso temprano

poder solicitar la nacionalidad española por residencia.<sup>23</sup> En efecto, la mayor parte de los países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay) con los que se ha firmado un acuerdo de reconocimiento mutuo del sufragio son, en la actualidad, países iberoamericanos a los que nuestro Código Civil reconoce un tiempo de residencia menor para acceder a la nacionalidad, dos años,

<sup>22</sup> Afirmamos que nacionalidad y sufragio en el caso de los latinoamericanos casi acontecen en paralelo, aunque cuando descendemos al detalle hay que hacer algunos matices: en teoría, para los ciudadanos latinoamericanos el derecho de sufragio llega paradójicamente dos años más tarde que la posibilidad de solicitar la nacionalidad, con lo que el derecho de sufragio municipal tiende a emerger teóricamente más tarde que la obtención de la nacionalidad; en la práctica, la anómala prolongación del procedimiento de obtención de la nacionalidad española (entre dos o tres años) puede hacer que sea casi simultánea la aparición del derecho de sufragio municipal y la obtención de la nacionalidad. Es más, la celebración de las elecciones municipales cada cuatro años hace que sea más elevada la probabilidad de obtener la nacionalidad antes que poder ejercitar realmente el sufragio municipal, en el caso de los latinoamericanos.

<sup>23</sup> Con relación a los períodos que se acaban de mencionar, son los establecidos reglamentariamente, pero en la práctica son aproximativos; no debe olvidarse que en la mayor parte de casos estos suelen prolongarse en uno, dos o incluso más años de residencia efectiva, ya que una parte nada desdeñable de la inmigración reciente a España entró de forma irregular inicialmente. Por lo tanto, en un porcentaje elevado de casos, cuando el extranjero cumple con los requisitos formales requeridos –dos, cinco o diez años de residencia, según corresponda en cada caso–, es probable que lleven más tiempo residiendo en territorio español. Por otro lado, este tipo de trámite no se realiza de manera automática y en muchos casos requiere de un tiempo de espera de entre dos y tres años para hacerse efectivo.

al sufragio como extranjeros, porque no hay acuerdos bilaterales en este sentido, ni en el acceso a la nacionalidad, pues algunos de ellos deberán renunciar a la suya propia para abrazar otra nueva, no se reconoce formalmente la doble nacionalidad con sus países de origen.

De ello resulta, al menos sobre el papel, un reforzamiento de la divisoria de la que hablábamos anteriormente entre (algunos) países latinoamericanos –que gozan de sufragio en las municipales, y en cuanto obtienen la nacionalidad también en las autonómicas y generales– y el resto de países, que no pueden votar como extranjeros en las municipales y para los cuales el acceso a la nacionalidad requiere muchos más años de residencia. Ello nos lleva a considerar que la actual red de convenios establecidos para ampliar el derecho de sufragio local refuerza los cauces e instrumentos de participación y representación política de aquellos a quienes, posteriormente, el sistema de nacionalidad facilita el acceso más rápido y directo a la participación electoral en todos los niveles, aunque la acumulación de tales privilegios en el caso de algunos países latinoamericanos tiende a solapar en la práctica el sufragio municipal y la nacionalidad, de modo que se puede perder por exceso una deseable gradualidad en el modelo de participación para este colectivo. Para el resto de nacionalidades, la idea de gradualidad falla por defecto, debido a la ausencia de acuerdo de reciprocidad con sus países de origen que permita participar en las elecciones locales y al prolongado período de residencia impuesto para obtener la nacionalidad.

En estas circunstancias, si la integración social es el objetivo final que anima tanto la extensión del sufragio municipal a los extranjeros como la propia previsión de mecanismos de naturalización por residencia,<sup>24</sup> es dudoso que lo estemos haciendo de la manera más correcta. Si se entiende que la participación facilita la integración, y que el sufragio municipal puede ser un instrumento intermedio en ese camino hacia la integración que permite participar y sentirse partícipe del sistema político de la sociedad receptora, al decaer ese paso intermedio y la gradualidad que le era consustancial, se podría poner en duda la propia utilidad del mismo, que, insistimos, unos casi se saltan por solapamiento con la nacionalidad y acceso directo al sufragio a todos los niveles, y el resto porque resultan excluidos del mismo. A lo largo del trabajo hemos intentado demostrar que el sufragio municipal –incluso bajo el modelo de reciprocidad conven-

---

**24** Junto a la necesidad democrática de incluir a la mayor parte de población residente al menos en las elecciones locales como electorado y de cierta manera pueblo soberano, se añaden argumentos relacionados con la integración social para justificar habitualmente la extensión del sufragio a los extranjeros. En este sentido, se citan como razones a favor de tal extensión la necesidad de facilitar la identificación y visualización de interlocutores políticos legítimos, de contribuir a un mayor pluralismo de los partidos políticos motivando la incorporación de extranjeros a sus cuadros, de reforzar la pluralidad política y social con representantes de las minorías, pero también de introducir contrapesos a los discursos xenófobos y populistas o reforzar el sentimiento de pertenencia a nuestra sociedad de los colectivos inmigrantes y de los nexos entre este capital social y nuestro sistema político representativo, que constituye la esencia misma del proceso de integración social.

cional– puede constituir un instrumento intermedio de participación facilitando la integración relativamente satisfactorio a pesar de sus limitaciones; sin embargo, el actual régimen de acceso a la nacionalidad interfiere en ese objetivo, desincentivando su interés para los latinoamericanos y alejando excesivamente a los que resultaban excluidos del mismo de la nacionalidad.

Y una última reflexión, un tanto recurrente ya: quizá esta conjunción de regímenes más beneficiosos o privilegiados, al implicar un trato desproporcionadamente favorable a los latinoamericanos, esté creando una brecha participativa que separa a los latinoamericanos del resto de colectivos, dificultando la articulación de una política de integración más equitativa, justa y unitaria.

## 7. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos intentado aportar elementos de reflexión sobre la idoneidad del modelo actual de reciprocidad convencional para ampliar el sufragio extranjero en España de manera significativa e igualitaria. A la vista de lo expuesto hasta aquí, la respuesta es que tal modelo se ha revelado como relativamente insatisfactorio a juzgar por la reducida tasa de participación en las elecciones municipales de mayo de 2011 en todo el Estado español.

Sin embargo, también hemos subrayado que el relativo fracaso en términos de participación –no de avance objetivo del modelo, pues es evidente que se ha dado un paso adelante significativo– podría circunscribirse a las elecciones de 2011 por diversos motivos. Distintos argumentos abonan la impresión de que el escenario de 2015 podría ser muy distinto: primero, esta es la primera experiencia de extensión del sufragio a ciudadanos extracomunitarios, y además se ha acometido con ciertas prisas de último momento (el envío tardío de comunicaciones a ciudadanos bolivianos, incorporados en el último momento al censo, es paradigmático, como significativa es también la ausencia de comunicaciones a los caboverdianos). Segundo, esta primera experiencia ha puesto en evidencia algunos elementos del proceso de inscripción en el censo electoral que son francamente mejorables, como apuntábamos, la Oficina del Censo Electoral podría enviar comunicaciones a efectos de registro en cada convocatoria electoral y no solo en la primera, se podría pensar en diseñar una campaña de fomento de la inscripción más amplia y sostenida en el tiempo, en coordinación con los diversos colectivos, o incluso nos podríamos plantear la supresión del requisito del registro previo. Tercero, el número de potenciales votantes incluso entre los países con los que tales acuerdos están en vigor no ha alcanzado techo, al contrario, en los próximos años se incorporarán al grupo de potenciales votantes de estos países decenas de miles de nacionales a los que les falta bas-

tante poco para reunir los cinco años de residencia en España. Cuarto, el escenario internacional está cambiando notablemente, y hoy empieza a vislumbrarse la posibilidad de abrir negociaciones que permitan superar las dificultades con determinados países del Magreb y del Mashreq, que hasta hace muy poco ni siquiera podíamos imaginar; quizá los casos más claros sean de manera casi inmediata los de Túnez y Marruecos, pero en cuatro años puede haber algunos más, por no hablar de otros países latinoamericanos donde podrían explorarse fórmulas jurídicas que permitieran superar las trabas que han impedido la ratificación de convenios ya negociados (Argentina, Uruguay, etc.) y quién sabe si pronto la evolución política de otros países permita abrir negociaciones (Venezuela, o incluso la Cuba poscastrista); en cualquier caso, si tan solo fuera con Marruecos el modelo ya daría un vuelco, tanto cuantitativo por el elevado número de sus nacionales que reunirían los requisitos para ejercer el sufragio (es la segunda nacionalidad en número de residentes en España y aumentaría el colectivo de extranjeros con derecho de voto al 80% de la inmigración) como cualitativo, pues suavizaría la divisoria que en materia de participación separa a latinoamericanos del resto de inmigración extracomunitaria.

En resumen, aunque no todos estos factores confluyan al mismo tiempo, si no cambian mucho las cosas, en las elecciones municipales de 2015 el número de potenciales votantes podría ser sustancialmente mayor. En tal caso, habría que considerar que algunas de las limitaciones del sistema de reciprocidad convencional evidenciadas en 2011 eran más coyunturales que estructurales. Sin duda podrían serlo los tres requisitos comentados, de reciprocidad, residencia e inscripción si se adoptan algunas de las medidas propuestas. Por lo que se refiere a la abstención, parece razonable pensar que, a la vista de la experiencia comparada, la participación electoral de los extranjeros tenderá en general a ser más baja que la de los nacionales, por razones probablemente estructurales (conocimiento e interés por el nuevo medio político, experiencia participativa, etc.), pero intentar lograr que se sitúe en cifras mínimamente homologables al resto de países europeos donde los extranjeros también votan puede ser un objetivo asumible. Por mencionar una limitación, que solo lo es en apariencia, cabría apuntar que la actual regulación de la nacionalidad va a propiciar que una parte cada vez mayor de potenciales beneficiarios del derecho de sufragio municipal, latinoamericanos fundamentalmente, al acceder más rápida y fácilmente a la nacionalidad puedan atemperar la importancia de este instrumento de participación. Efectivamente, en las próximas elecciones municipales de 2015 podría llegar a ser incluso más importante esta vía de ampliación de electorado que no el sufragio por vía de reciprocidad convencional. Por ejemplo, si se mantienen las elevadas tasas de naturalización de los ciudadanos ecuatorianos (un 10% de los residentes en 2010), el modo de adquisición de la nacionalidad podría reducir mucho el impacto inicialmente previsto del convenio con Ecuador,

en la medida en que muchos de los ecuatorianos podrían acogerse a esta vía y participar en las elecciones de 2015 como españoles. Sin mayores pretensiones que las ejemplificativas: si estimamos que el número de ecuatorianos con derecho de sufragio en las elecciones municipales de 2015 se puede situar en unos 291.495,<sup>25</sup> y resulta que el número de naturalizaciones anuales de este colectivo se mantiene en los próximos años (43.000 en 2010, menores de edad incluidos), los beneficiarios del sufragio municipal por vía convencional disminuirían a unos 148.000 en el peor de los escenarios, y en todo caso serían paradójicamente menos en 2015 que en 2011. Decimos, no obstante, que esta es una limitación solo aparente del modelo, pues en realidad sufragio municipal como extranjeros y sufragio general como naturalizados son etapas diferentes y graduales de un mismo proceso, el de integración. No es, por tanto, una limitación del modelo.

Eso no quiere decir que el modelo no tenga ninguna limitación estructural, es evidente que varios colectivos seguirán excluidos durante bastante tiempo (China, Pakistán, etc.), pues el modelo no es equitativo sino inherentemente selectivo y, en el fondo, injusto.

En este punto caben dos lecturas posibles.

La primera, más categórica, consiste en sostener que, mientras que el modelo no trate a todos los extranjeros por igual con independencia de su nacionalidad, no será completamente equitativo y, por tanto, será de alguna manera injusto. Ello equivale a reclamar una reforma constitucional que suprima el requisito de la reciprocidad del artículo 13.2 CE, como única vía de superación de este problema estructural del modelo.

La segunda, más pragmática, pasa por admitir que el modelo actual es limitado pero que tiene todavía un enorme potencial, que ciertamente puede no haberse revelado todavía en las elecciones municipales pasadas, pero que con algunas adaptaciones (entre las cuales quizá algunas de las propuestas en apartados anteriores) podría permitir un juego muchísimo mayor en las elecciones municipales de 2015. Esta postura tiene la ventaja de permitir ir valorando progresivamente y con cierto margen de actuación los problemas de participación electiva de los extranjeros, sus resultados y efectos.

---

<sup>25</sup> Esta cifra es el resultado de añadir a los 259.006 residentes de larga duración actuales los 96.043 que ya se encuentran en primera y segunda renovación, y que en 2015 previsiblemente llevarán ya cinco años de residencia en España, y al total hay que deducirle un 17,9% que es la tasa de menores entre la población ecuatoriana. Aunque muy aproximado y basado en la asunción de que las renovaciones continuarán sin problemas a pesar de la actual crisis económica, el resultado proyectado de 291.495 potenciales votantes ecuatorianos en 2015 resulta interesante para la especulación que proponemos en las líneas superiores.

Ambas lecturas son posibles, se podría decir que incluso no del todo incompatibles, se puede apostar por desplegar al máximo el modelo actual sin renunciar a la reforma constitucional como el instrumento óptimo de superación de las limitaciones estructurales del modelo. Porque en el fondo de lo que se trata en todo caso es de desbrozar el camino al sufragio y la participación de la población extranjera residente en España, no con un interés puramente humanístico de reconocer derechos a todo el mundo, sino con un interés más general y difuso como es el de asegurar la integración social de los extranjeros, cosa que pasa indefectiblemente por el reconocimiento de canales y de espacios de participación política, para convertirlos en actores sociales y políticos relevantes, con capacidad de incidir en la agenda política real más próxima a la ciudadanía, la municipal. Bien entendido, el éxito de la integración social no solo depende de los mecanismos de participación política adoptados, una verdadera integración implica muchas más cosas que no la simple apertura del sistema político a la participación de los extranjeros, pero es igualmente cierto que la integración será muy difícil de lograr si los extranjeros carecen de mecanismos participativos, o estos son escasos y limitados. Recordemos que la propia Constitución reconoce la convivencia democrática como pieza clave de nuestro sistema político, tanto en su Preámbulo como en su artículo 9.2 CE, y que por esta razón ordena a los poderes públicos promover la máxima participación cultural, social y económica de individuos y grupos de ciudadanos.

---

## BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.; MOYA, D. «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes». En: AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER, J. *Anuario de la Inmigración en España 2008*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2009. P. 65-81. disponible en [http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario\\_de\\_la\\_inmigracion\\_en\\_espana/](http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_de_la_inmigracion_en_espana/)

*International Migration*. Vol. 49. No. 3. Número monográfico, 2011.

MOYA MALAPEIRA, D.; VIÑAS, A. (coord.) «La participación política local de los extranjeros en Europa». Barcelona: Fundación Pi i Suñer, 2010.

SANTAOLAYA, P.; DIAZ CREGO, M. *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado*. Madrid: CEPC, Colección Cuadernos y Debates. No. 183, 2008.

SANTOLAYA, P.; REVENGA, M. *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid: CEPC. Colección Foro. No. 13, 2007.

SOLANES, Á. «La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate». *Derechos y Libertade*. No. 18, 2008. P. 67 ss.

URIBE OTALORA, A. «El derecho electoral como mecanismo de integración de los extranjeros en la Unión Europea: Un estudio comparado». *Cuadernos de Derecho Público*. No. 37, mayo-agosto de 2009. P. 195-224.



# ENTRE LA EXCLUSIÓN Y LA INCLUSIÓN

## Los discursos políticos en las elecciones municipales de 2011 en Cataluña

### **Blanca Garcés Mascareñas**

Investigadora posdoctoral Juan de la Cierva, Universitat Pompeu Fabra

### **Núria Franco-Guillén**

Investigadora, GRITIM-UPF

### **Elena Sánchez-Montijano**

Investigadora principal, CIDOB

1. Introducción.
2. Precedentes del debate electoral: 2010, un año clave.
3. Temas del debate electoral.
4. Formas del discurso.
5. Entre la exclusión y la inclusión de la inmigración.
6. Conclusiones.

## RESUMEN

Durante las elecciones municipales de mayo de 2011 la inmigración fue uno de los temas centrales en muchos municipios catalanes. Este artículo examina esta nueva centralidad tomando como fuente de estudio los programas y los debates electorales en dieciséis municipios de Cataluña. La primera cuestión considerada es el *cómo*, es decir, en qué términos se habló de inmigración. Esto implica identificar los principales temas con los que se relacionó, así como los principales argumentos esgrimidos. La segunda tiene que ver con el *quién*, qué partidos políticos participaron en el debate y con qué argumentos. La tercera cuestión se refiere al *dónde*, en qué municipios surgieron estos debates o hasta qué punto determinados temas y argumentos predominaron en unos municipios u otros. El objetivo final es cartografiar los distintos discursos sobre in-

migración, tomando en consideración su variabilidad tanto por partido político como por municipio.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Tras un proceso consultivo y de participación, el Gobierno de Cataluña, junto con los distintos grupos parlamentarios (excepto el Partido Popular, PP), las entidades municipalistas, los agentes económicos y sociales y los miembros de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración, firmaron el Pacto Nacional para la Inmigración (PNI) a finales de 2008. El principal objetivo de este era consensuar una «visión compartida» de las «transformaciones vividas» y acordar «los retos por afrontar» así como también las principales «actuaciones por emprender». Entre muchas otras medidas, se pactó de forma expresa la «no utilización instrumental del hecho migratorio en períodos electorales por parte de los partidos políticos con representación en Cataluña» (PNI, pág. 67). Sin embargo, las elecciones autonómicas de noviembre de 2010 y especialmente las municipales de mayo de 2011 pusieron pronto en entredicho la voluntad de mantener dicho acuerdo no solo por parte de los partidos que no participaron en el Pacto, sino también por algunos de los firmantes.

Si bien en la campaña electoral de las elecciones autonómicas de 2010 la inmigración no fue un tema central para el conjunto de los partidos políticos, Plataforma per Catalunya (PxC) y el PP rompieron esta tónica. Por un lado, el programa de Josep Anglada, candidato y fundador de PxC, apeló a la necesidad de reducir la inmigración repatriando el «excedente migratorio» (en sus propias palabras, y siguiendo el mismo orden, «delincuentes», «ilegales» e «inmigrantes en paro de larga duración») y continuó con su particular cruzada contra el islam en Cataluña. Por otro lado, el PP propuso la obligatoriedad de un contrato de integración para los inmigrantes y vinculó repetidas veces inmigración con delincuencia. De esta campaña electoral fue también polémico un videojuego elaborado por las juventudes del PPC, donde Alicia Sánchez Camacho disparaba contra distintos «enemigos» entre los que se encontraban inmigrantes «ilegales» cayendo en paracaídas.<sup>2</sup>

Si en las elecciones autonómicas de 2010 la inmigración fue tema electoral solo para algunos

<sup>1</sup> Las autoras agradecen la ayuda de Johanna Schut, que como parte de sus prácticas en el GRITIM-UPF hizo una excelente recogida de los primeros datos de esta investigación.

<sup>2</sup> El videojuego, denominado *Rescate*, fue retirado rápidamente porque, de acuerdo con un comunicado del partido, la empresa que lo desarrolló no había seguido sus indicaciones. El partido declaró que el diseño inicial no hablaba de inmigración ilegal, sino de «mafias ilegales» (*La Vanguardia*, 16/11/2010).

partidos, en las municipales de 2011 se convirtió en una de las cuestiones clave de los debates electorales de muchos municipios catalanes. La inmigración se relacionó implícita o explícitamente con debates en torno a la convivencia, la delincuencia, los servicios sociales o la identidad. La baza electoralista de la inmigración ya no solo fue patrimonio de PxC o del PPC únicamente. Frases como «los inmigrantes tienen que comportarse como nosotros» (J.M. Vila d'Abadal, CiU-Vic), «en Salt hay más inmigrantes de la cuenta» y «en Cataluña no cabe todo el mundo» (J.M. Duran i Lleida, CiU), o «El Ayuntamiento no es una ONG, no somos Cáritas» (L.M. Pérez, PSC-Reus) ponen en evidencia la extensión de tales discursos. Casi tan importantes como este tipo de declaraciones fueron también las posiciones de los que negaron su legitimidad o las rebatieron con datos.

Este artículo pretende examinar precisamente este cambio discursivo: la nueva centralidad de la inmigración en los debates electorales de muchos municipios de Cataluña. Para ello, queremos dar respuesta a tres preguntas relacionadas. La primera tiene que ver con el *cómo*, es decir, en qué términos se habla de inmigración. Esto implica identificar los principales temas con los que se relaciona, así como los principales argumentos esgrimidos. La segunda pregunta es sobre el *quién*, qué partidos políticos participan en el debate y con qué argumentos. La tercera y última pregunta se refiere al *dónde*, en qué municipios surgen estos debates o hasta qué punto determinados temas y argumentos predominan en unos municipios u otros. El objetivo final es cartografiar los distintos discursos sobre inmigración, teniendo en cuenta su variabilidad tanto por partido político como por municipio.

Con este objetivo, hemos analizado los discursos políticos sobre inmigración en dieciséis municipios catalanes: en la provincia de Barcelona, Badalona, Barcelona, Hospitalet, Mataró, Terrassa y Vic; en la provincia de Girona, Figueres, Girona y Salt; en la provincia de Lleida, Cervera, Guissona y Lleida; y en la provincia de Tarragona, Amposta, El Vendrell y Tarragona. Esta selección se ha realizado sobre la base de una variabilidad de la muestra de estudio, por lo que se ha tenido en cuenta la distribución geográfica, el tamaño de los municipios, el porcentaje de población nacida en el resto de España, el porcentaje de inmigración y el principal colectivo de inmigrantes por región y país (para un análisis geográfico de la inmigración en los municipios de

**SI EN LAS ELECCIONES AUTÓNOMICAS DE 2010 LA INMIGRACIÓN FUE TEMA ELECTORAL SOLO PARA ALGUNOS PARTIDOS, EN LAS MUNICIPALES DE 2011 SE CONVIRTIÓ EN UNA DE LAS CUESTIONES CLAVE DE LOS DEBATES ELECTORALES DE MUCHOS MUNICIPIOS CATALANES**

Cataluña, véase Solé Figueras y Ferrer Gallardo, 2011). En cada municipio, hemos tomado en consideración dos fuentes distintas de análisis: por un lado, los programas marco y los programas electorales o blogs y webs de los grupos municipales representados en el consistorio; y, por el otro, los debates electorales sobre inmigración, recogidos tanto en los periódicos de

**EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2011 POCAS VECES LOS PROGRAMAS ELECTORALES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN TUVIERON REPERCUSIÓN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: TENDIERON A CENTRARSE EN CUESTIONES NEGATIVAS COMO EL INCIVISMO, LA DELINCUENCIA O LA SOBRECUPACIÓN DE VIVIENDAS. APENAS SE HABLÓ DE EXPERIENCIAS POSITIVAS EN LA REALIDAD SOCIAL O EN TÉRMINOS DE POLÍTICAS**

ámbito nacional y autonómico (*El País*, *El Periódico*, *La Vanguardia* y *Ara*) como locales (principalmente *El Punt*, pero también otros medios de comunicación). Nuestra asunción es que la naturaleza distinta de ambas fuentes permite distinguir entre lo que se dice en el ámbito formal de un programa electoral –a menudo, aunque no siempre, determinado por los programas marco de cada partido– y lo que termina siendo tema de debate –y por lo tanto, mucho más visible– durante la campaña electoral de cada municipio.

En las siguientes páginas, tras un breve repaso de los conflictos y debates en torno a la inmigración a lo largo de 2010, nos referimos a los principales temas de debate relacionados de forma explícita o implícita con la inmigración. A continuación, hacemos una breve reflexión sobre las formas del discurso, es decir, en qué términos se habló o no de inmigración. Finalmente, identificamos los principales argumentos

(o principios organizativos) que articulan los distintos discursos sobre inmigración. Una de las conclusiones del estudio es que no hay una distinción clara entre el cómo y el quién, es decir, entre determinados discursos y determinados partidos políticos. Mientras que PP y PxC tienden a tener un discurso excluyente y ICV-EUiA y ERC incluyente, PSC y CiU muestran una gran variabilidad dependiendo del dónde, es decir, del contexto local.

## **2. PRECEDENTES DEL DEBATE ELECTORAL: 2010, UN AÑO CLAVE**

Los primeros conflictos relacionados con la inmigración en Cataluña se dieron en los años 1999, 2000 y 2001. En junio de 1999, el cambio de gobierno en el ayuntamiento de Manlleu, de

una coalición liderada por PSC a CiU, fue interpretado como una consecuencia del voto sancionador ante los rumores que afirmaban que los inmigrantes marroquíes recibían la mayor parte de las prestaciones sociales. A otro nivel, un mes más tarde, una pelea durante las fiestas de Can Anglada (en Terrassa) acabó con una serie de manifestaciones en contra de la presencia marroquí en el barrio, incluyendo ataques contra carnicerías halal y una mezquita, así como contra un joven de origen marroquí. Entre 2000 y 2001 hubo también manifestaciones en Premià de Mar (Barcelona) contra la apertura de una mezquita. Como consecuencia del acuerdo de acomodar la mezquita en otro emplazamiento, varios estudios han señalado que el equipo de gobierno perdió las siguientes elecciones (Moreras, 2004; Zapata-Barrero y de Witte, 2010).

Después de unos años caracterizados por importantes flujos de inmigración,<sup>3</sup> y dejando de lado pequeños incidentes o debates aislados, los conflictos relacionados con la inmigración volvieron a ser noticia desde principios de 2010. El primer hecho remarcable es la irrupción por parte de un grupo de «autóctonos» en el pleno municipal de Salt para expresar su preocupación por la falta de seguridad en el municipio y reclamar medidas inmediatas. Meses después, en enero de 2011 en el mismo municipio, el accidente y posterior muerte de un joven marroquí cuando huía de la policía desembocó en la quema de vehículos y contenedores por parte de jóvenes de origen inmigrante. A estos incidentes les siguió una manifestación unitaria donde, bajo el lema «Queremos vivir en Salt en paz y bien», unos 3.000 vecinos y unas 200 entidades culturales, de vecinos y de inmigrantes, se proclamaron a favor de la convivencia y reclamaron una mayor unidad por parte de los representantes políticos.

A lo largo de 2010 hubo también importantes debates locales. La primera cuestión surgió a inicios de 2010 cuando el Ayuntamiento de Vic (CiU, PSC i ERC) comunicó su voluntad de dificultar el empadronamiento a extranjeros en situación irregular (para un análisis crítico de la normativa aplicable al padrón, véase Solanes 2010; Solanes y Cardona, 2006). Meses después, el abogado del Estado emitió un informe especificando que los ayuntamientos estaban obligados por ley a registrar todos los habitantes del municipio independientemente de su situación legal. La respuesta de la comisaria europea de Interior Cecilia Malmström a la pregunta de un eurodiputado de CiU reencendió de nuevo el debate al insinuar que la legalidad española podía incumplir las indicaciones de la Unión Europea (UE). La declaración de Malmström llevó al alcalde de Vic, Vila d'Abadal (CiU), a declarar que «Europa ha puesto sentido común al desorden

---

**3** Desde inicios de los noventa Cataluña siempre ha superado la media de población inmigrante del Estado español. En estos momentos la población de origen extranjero supone el 17,5%, mientras que la media española se sitúa en el 14% (Revisión del Padrón Municipal, INE, 2010).

[*disbauxa* en catalán] que supone la entrada de la inmigración en el Estado español». En esta línea, el primer teniente de alcalde de Vic, Xavier Solà, argumentó que, al no denunciar a los inmigrantes en situación irregular, el consistorio prevaricaría por omisión al incumplir las indicaciones de la UE (*La Vanguardia*, 10/04/2010).

Meses después, en mayo y junio del mismo año, una serie de ayuntamientos plantearon la prohibición del burka y el niqab en edificios y equipamientos públicos. Mientras que ayuntamientos como Lleida (PSC), El Vendrell (CiU) y Manresa (PSC, ERC i ICV-EUiA) aprobaron mociones a favor de su prohibición, otros ayuntamientos como el de Reus (PSC, ERC y ICV-EUiA), Girona (PSC, ERC y ICV-EUiA) y Barcelona (PSC, ERC i ICV-EUiA) acabaron declinando la iniciativa. La moción presentada en Lleida, la primera de este tipo en toda España, argumentaba que «determinadas prácticas, aún muy minoritarias en la ciudad, como la utilización del velo integral en sus diversas modalidades, pueden no ser compatibles con estos valores [refiriéndose a los de plena igualdad y de convivencia], especialmente cuando se dificulta la identificación y la comunicación, creando con ello un problema de seguridad». En contra, el recurso presentado por la Asociación Watani, objetaba que la prohibición no estaba motivada por cuestiones de seguridad o de convivencia ciudadana, sino que se trataba de una medida discriminatoria por motivos de religión.

Los informes de inserción social y vivienda emitidos por los ayuntamientos también fueron objeto de debate a lo largo de 2010 (para un análisis del papel de los ayuntamientos en los procesos de extranjería, véase Garcés-Mascreñas, 2011). En concreto, en diciembre los ayuntamientos de Hospitalet (PSC y ICV-EUiA), Badalona (PSC, CiU y ERC) y Salt (PSC y ERC) pidieron que estos informes fueran vinculantes a la hora de estimar o denegar el permiso de residencia y que, en su elaboración, se tuvieran en cuenta las infracciones bajo las ordenanzas municipales que regulan la convivencia y el civismo. Mientras que Hospitalet y Salt hacían extensiva esta vinculación tanto en caso de regularización como en caso de reagrupación familiar, Badalona dejaba de lado la reagrupación familiar al considerarla un derecho fundamental. Con esta propuesta, los ayuntamientos pedían mayor protagonismo en los procesos de extranjería y se vinculaba, ahora ya de forma explícita, incivismo e inmigración. Esta relación se extendía de tal forma que incluso buscaba penalizar con menos derechos (ya sea de regularización o de reagrupación) a aquellos extranjeros sancionados bajo las ordenanzas del (in) civismo.

También de 2010 son las declaraciones de García Albiol, entonces concejal del PP por Badalona, que afirmaba que «los rumanos gitanos han venido a Badalona exclusivamente a robar y a de-

linquir» (*La Vanguardia*, 28/02/2010). En abril de ese año se repartían panfletos del PP de Badalona donde se podía leer «no queremos rumanos» y en los que se asociaba a los gitanos rumanos con delincuencia e inseguridad. En unas declaraciones posteriores, García Albiol clarificaba: «Creo que la inmensa mayoría de los inmigrantes que vienen a nuestro país son personas honradas que han venido a buscar un puesto de trabajo. Ahora, con la misma sinceridad, hay colectivos que han venido a este país, sabiendo que las leyes son permisivas, única y exclusivamente a robar y a ser delincuentes» (*El País*, 16/04/2010). Meses después, durante las expulsiones de gitanos rumanos en Francia, García Albiol organizó una visita con Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, eurodiputada del partido de Sarkozy, UPM, argumentando que en Badalona la situación era mucho peor que en Francia.

El año 2010 dejó, así, las bases de un año electoral en el que la vinculación entre inmigración, civismo, delincuencia e inseguridad reapareció con fuerza. Pero no va a ser este el único debate; como veremos en los siguientes apartados, muchos otros fueron los temas, las formas y los discursos tratados durante la precampaña y la campaña electoral de las municipales de 2011.

**LOS DISCURSOS INCLUSIVOS DURANTE LA CAMPAÑA FUERON AQUELLOS CUYO PRINCIPAL ARGUMENTO ES LA IGUALDAD DE DERECHOS SOCIALES Y AQUELLOS EN LOS QUE ESTA DEMANDA DE IGUALDAD SE APLICARÍA A LOS DISTINTOS MARCOS CULTURALES**

### **3. TEMAS DEL DEBATE ELECTORAL**

Durante la campaña electoral de las elecciones municipales de mayo de 2011, el civismo y la convivencia fueron una de las cuestiones clave de los debates políticos vinculados a la inmigración. Desde distintos partidos y en distintos municipios, incivismo y mala convivencia se relacionaron con inmigración. Aunque esta relación no siempre se ha hecho de forma explícita, y en muchos casos se ha hablado de «tolerancia cero al incivismo» sin señalar el quien, el incívico ha sido a menudo identificado con el inmigrante que no respeta las normas y espacios comunes. Por ejemplo, Pineda (alcaldeable del PSC por Salt) argumentaba: «Cuando la gente cambia muy a menudo no se siente del lugar en el que vive, es muy difícil que acepte unas mínimas normas de convivencia, porque está de paso» (*La Vanguardia*, 21/02/2011). De una manera más sutil, Marín (alcaldeable del PSC por Hospitalet) señalaba: «No vamos contra ningún colectivo, queremos que todo el mundo respete las normas que entre todos nos hemos puesto» (*El Punt*, 01/05/2011). Esta distinción entre, por un lado, las normas que nos hemos puesto

entre todos y, por otro, aquellos que no las respetan, ha tendido a ir acompañada de la distinción entre un nosotros «de aquí» y un ellos «de fuera».

Esta relación, como hemos visto en el apartado anterior, ya quedó patente con la moción propuesta por algunos ayuntamientos en 2010, que pretendía sancionar a los extranjeros incívicos con un informe desfavorable de cara a los procesos de arraigo o reagrupación familiar. En el contexto de las elecciones municipales, este mismo vínculo llevó a propuestas como la del alcaldable del PP por Barcelona, que defendía la necesidad de un «contrato de convivencia» entre los recién llegados (*nouvinguts*) para que «respeten y cumplan nuestras normas de convivencia, sin ninguna excepción» (programa PP-Barcelona: 4). De una manera similar, el programa del PSC en Reus proponía «establecer un modelo de declaración jurada de las personas *nouvingudes* que reciban alguna prestación social de la administración, donde manifiesten su voluntad de colaborar en pro de la convivencia vecinal y el civismo» (programa PSC-Reus: 43). Detrás de estas propuestas, hay dos asunciones comunes: primero, tal como decíamos, la vinculación entre incivismo e inmigración; y segundo, el debate de tal binomio en términos de «derechos y deberes». Tales argumentaciones parten del principio de que solo cumpliendo los deberes de civismo y convivencia, se podrán tener derechos, ya sea en términos de reconocimiento legal, reagrupación familiar o prestaciones sociales. Como sentenciaba Bruganya, alcaldable del PSC por VÍc: «Los derechos solo existen en la medida que se cumplan las obligaciones y respetemos lo que es común» (entrevista en *El Nou9*, 15/04/2011).

## **ENTRE LOS DISCURSOS EXCLUYENTES, QUE DISTINGUEN ENTRE UN NOSOTROS DE AQUÍ Y UN ELLOS DE FUERA, DESTACA EL DE LOS DERECHOS SOCIALES, QUE DEJARÍA A LOS OTROS, YA SEAN INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR O SENCILLAMENTE EXTRANJEROS, FUERA DE TODO ACCESO (O TODO ACCESO EN CONDICIONES DE IGUALDAD) A LOS SERVICIOS SOCIALES**

Si bien estos argumentos y propuestas han sido frecuentes, tampoco es cierto que hayan sido los únicos. El análisis de los programas electorales pone en evidencia otro tipo de discurso para el que la convivencia no sería algo para preservar respecto a aquellos que no respetan «nuestras normas», sino algo para construir en común. Así, por ejemplo, el programa de ERC, en coalición con Reagrupament, en El Vendrell afirmaba la necesidad de «avanzar decididamente en la construcción y el consenso con relación al espacio común en el que se organiza la convivencia. (...) Entre todos y todas tenemos que establecer un nuevo modelo social basado en el

civismo, en la convivencia y en la cohesión social, pasando a la acción y creando agentes sociales capaces de dar respuesta al nuevo modelo de sociedad en la que todos tenemos que participar» (web Junts pel Vendrell). Estando estos argumentos presentes en los programas electorales de algunos grupos municipales, no es menos cierto que el discurso dominante en los medios de comunicación es el que vincula inmigración e incivismo a partir de la distinción más o menos explícita entre un nosotros de aquí y un ellos de fuera.

A lo largo de la campaña, junto a civismo y convivencia, delincuencia y seguridad se relacionaron también a menudo con inmigración. PxC y el PP fueron los partidos que establecieron este vínculo de forma más clara y directa. Por ejemplo, PxC en El Vendrell denunciaba en su programa electoral que «la inmigración masiva nos obligará a fomentar la actividad policial preventiva mediante los controles rutinarios de seguridad ciudadana, por el peligro de los conductores sin carnet, la formación de bandas, delitos de alto nivel y nuevas formas de delincuencia» (programa PXC-El Vendrell: 5). Este tipo de afirmaciones no aparecen en los programas electorales del PP pero sí a menudo en las declaraciones de sus candidatos. El mejor ejemplo es el de García Albiol, alcaldable del PP por Badalona, cuando atacaba de forma directa a los gitanos rumanos. Su homólogo en Barcelona, Fernández Díaz, optó por posiciones similares al advertir que no pensaba dar «ni un paso atrás» en su apuesta por «la firmeza contra la inseguridad y aquella inmigración que delinque y no quiere integrarse» (*La Vanguardia*, 17/05/2011). Ambos reclamaron «expulsar a los inmigrantes que han venido a nuestras ciudades a delinquir», «dejarlos sin ayudas sociales» o, en términos más generales, «hacerles la vida imposible». Son medidas que buscan sancionar con la expulsión o con la exclusión –y aquí volvemos al mismo discurso– a aquellos inmigrantes que no cumplan con «sus deberes».

Aunque de forma distinta, el vínculo entre delincuencia, inseguridad e inmigración también apareció con fuerza en el municipio de Salt, donde los discursos de la mayor parte de fuerzas políticas identificaron de forma repetida altos porcentajes de inmigración con altos porcentajes de delincuencia. El PSC tendió a hacer una lectura en clave social, es decir, en términos de pobreza y exclusión. Como se afirma en su programa local (pág. 2), «estamos entrando en el peligroso robar para subsistir». Otros partidos, como PxC, PP y a menudo también CiU, dieron un paso más al aludir también al exceso de inmigración y las dificultades de integración como factores explicativos. Como sentenciaba Torramadé, alcaldable por CiU, «Salt tiene un problema de exceso de inmigración. (...) Los máximos responsables son el PP y el PSOE que hicieron regularizaciones masivas de inmigrantes sin papeles» (*El Punt*, 07/05/2011). Duran i Lleida, diputado por CiU, aludía además a cuestiones de tipo cultural: «Salt tiene un problema con la inmigración. Un problema más importante de la cuenta. Han venido a Cataluña y los hemos

acogido. Nosotros somos de aquellos que hablamos de derechos pero también de deberes. La gente que venga a vivir a Salt ha de ser muy consciente que tenemos unas costumbres, unas bases y unas raíces religiosas (...). Somos lo que somos y estamos dispuestos a enriquecernos pero no a cambiar lo que somos» (*El País*, 07/05/2011).

De manera más puntual, otros temas han ido apareciendo en los programas y debates electorales de los distintos municipios. En Barcelona, Fernández Díaz, alcaldable por el PP, denunció el rebrote de enfermedades «por la incidencia de determinados perfiles de inmigración, como los procedentes de los países subsaharianos» (*Público*, 15/05/2011). Declaraciones severamente criticadas por el resto de partidos políticos. Durante la campaña, también reaparecieron temas ya debatidos con anterioridad. En relación con la polémica en Vic sobre el empadronamiento de los inmigrantes en situación irregular, Vila d'Abadal (CiU) afirmó que «lo volvería a hacer. Poner orden en la cuestión del padrón y de la inmigración es un compromiso con la ciudadanía» (*La Vanguardia*, 15/05/2011). En municipios como El Vendrell y Amposta, el PP y PxC siguieron insistiendo sobre la necesidad de controlar el top manta así como supuestas irregularidades por parte de empresarios de origen inmigrante. La prohibición del burka o cuestiones relacionadas con la construcción de mezquitas u oratorios fueron también objeto no tanto de debate como de declaraciones aisladas por parte de algunos políticos. Como veremos, otro de los temas que el PP y PxC articularon con fuerza fue el de la competencia de recursos sociales entre inmigrantes y autóctonos. Finalmente, en el programa electoral aunque nada presente en el debate de los medios, hubo también referencias a la necesidad de detectar y controlar las viviendas sobreocupadas, así como evitar la concentración de inmigrantes en determinados barrios.

#### **4. FORMAS DEL DISCURSO**

El análisis de los programas electorales pone en evidencia la escasa relevancia del tema migratorio en algunos casos, incluso en municipios donde este tema sí fue ampliamente debatido antes y durante la campaña electoral. Son paradigmáticos los casos del PSC en Badalona y CiU en Figueres. Sorprende que en Badalona, a pesar de la fuerza y visibilidad que estaba tomando el discurso del candidato del PP García Albiol, el programa del PSC (Pla Badalona Visió 2020) consistiera en un plan estratégico de carácter básicamente urbanístico sin referencia alguna a temas sociales relacionados directa o indirectamente con la inmigración. El caso de Figueres también es interesante de mencionar. Con una población de origen inmigrante de más del 29,13%, la inmigración no estuvo presente de forma explícita ni en el programa de CiU ni en sus debates electorales.

En otros casos, los programas no se refieren directamente a la inmigración pero sí hacen alusión a cuestiones sociales relacionadas. Esto aplica a la mayor parte de programas así como también a debates electorales en Guissona. Aunque es el municipio español con mayor proporción de población inmigrante (45%), destaca que en lugar de inmigración o de inmigrantes se hable de exclusión, cohesión social o equidad. Por ejemplo, el programa de ERC en Guissona señalaba como desafío la «gestión de una diversidad social cada vez más compleja» (web ERC Guissona). Su objetivo era «hacer que todos nosotros podamos vivir en una Guissona cívica, libre y respetuosa». Acció per Guissona (AperG), segundo partido más votado tras ERC, ofrecía en su programa (pág. 2) «acabar las obras, optimizar los servicios municipales, potenciar la participación ciudadana, un ayuntamiento transparente, acciones para mejorar la seguridad del pueblo, la convivencia, potenciar la oferta cultural y deportiva, y conseguir que todos los ciudadanos se sientan orgullosos de ser de Guissona». Cuando se habló de inmigración o se preguntó por ella en los medios de comunicación, la respuesta de la mayor parte de los candidatos era en términos de aumento de la población y, por lo tanto, de un necesario aumento de los recursos.

**EL ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES Y LOS DEBATES EN PRENSA DURANTE LA CAMPAÑA DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2011 SEÑALA QUE LA INMIGRACIÓN FUE UN TEMA CENTRAL EN MUCHOS MUNICIPIOS CATALANES. LAS DOS GRANDES CUESTIONES FUERON LA RELACIÓN ENTRE INMIGRACIÓN E INCIVISMO, Y ENTRE INMIGRACIÓN, DELINCUENCIA Y SEGURIDAD**

Hablar de cuestiones relacionadas con la inmigración en clave social y sin hacer mención al colectivo de inmigrantes como grupo diferenciado es también un rasgo común en muchos programas electorales de ICV-EUiA y en menor medida de ERC y PSC. Por ejemplo, en el programa electoral de ICV-EUiA en Vic la única referencia, aunque indirecta, a cuestiones relacionadas con la inmigración se hace en los siguientes términos: queremos una «ciudad viva y diversa, que no se resigne, que remueva conciencias y que se rebele contra las injusticias. Un lugar de acogida que pretenda construir una sociedad tolerante y justa que sea un modelo de convivencia para Cataluña» (web Xavier Tornafoch 40 propostes per Vic). Otro ejemplo es ERC en Cervera, que en su programa proponía garantizar y mejorar el bienestar social de todas las personas, particularmente cuando estas se encontraran en situación de dificultad económica o riesgo de exclusión. En Lleida, el programa del PSC no habla directamente de inmigración

aunque sí de integración y convivencia: «Además de aplicar la Carta de los Derechos y Deberes, haremos pedagogía de la convivencia con el objetivo de conseguir una ciudadanía con valores cívicos, responsable, justa y solidaria. Potenciaremos las políticas de mediación comunitaria para favorecer la integración en nuestros barrios: en cada escalera, en cada escuela y en cada empresa» (web Angel Ros Compromis de futur).

Cuando sí se habla de inmigración, algunos programas lo hacen de forma muy general, analizando la situación presente y apelando a principios generales. Así, por ejemplo, el programa de ICV-EUiA en Barcelona destacaba la realidad diversa de la ciudad, hacía mención de las distintas pautas de integración en Europa y, finalmente, abogaba por el modelo del interculturalismo,

## **A DIFERENCIA DE CATALUÑA Y SALVANDO ALGUNAS EXCEPCIONES, EL TEMA MIGRATORIO NO FUE CENTRAL EN EL DEBATE ELECTORAL DEL RESTO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES**

que especificaba como «un marco de trabajo y aprendizaje colectivo definido por la voluntad de generar al mismo tiempo condiciones de inclusión y de reconocimiento» (programa ICV-EUiA-Barcelona: 141). CiU en Badalona defendía la necesidad de dar respuestas integradoras, no excluyentes, en el ámbito laboral, familiar, cultural, educativo, de sanidad y vivienda. Y a continuación añadía: «solo así, dando respuesta a sus derechos, facilitando la integración de los

inmigrantes y su inclusión en las dinámicas sociales, culturales y económicas de nuestra ciudad y a la vez respetando su diferencia, podremos pedirles lo mismo, es decir, el ejercicio de sus obligaciones y el respeto hacia todo aquello que define la ciudad y el país donde se encuentran» (programa CiU-Badalona: 49). De una manera similar, PSC en Barcelona proponía profundizar en las políticas de integración y de derechos y deberes de la ciudadanía y en Hospitalet defendía un modelo de «ciudad viva, dinámica» a partir del fomento de, nuevamente, los derechos y deberes de la ciudadanía (programa PSC-Hospitalet: 31).

Finalmente, algunos programas electorales también incluyeron propuestas específicas en el campo de la inmigración. En algunos casos, fueron de carácter relativamente abstracto. Así, por ejemplo, se propuso promover la participación de los nuevos catalanes de origen extranjero en la vida asociativa y cívica (CiU-Barcelona); prevenir situaciones conflictivas y asegurar que se respeten las condiciones de vida mínimas a que las personas inmigradas tienen derecho (CiU-Badalona); o apoyar iniciativas públicas y ciudadanas que impliquen un trabajo conjunto de personas bien arraigadas con personas *nouvingudes* (ERC-Reus). En otros casos, las propuestas fueron de tipo más concreto, como crear familias acogedoras para apadrinar durante un año

una familia recién llegada (ERC-El Vendrell); publicar a través de los medios de divulgación los programas de ayudas, criterios de concesión, recursos otorgados (PSC-El Vendrell); o crear un Centro de Estudios de las Migraciones que estudie y explique los diversos procesos migratorios (ICV-Tarragona).

Cuando comparamos, por un lado, el lenguaje y las temáticas de los programas electorales y, por otro, los debates políticos recogidos en los medios de comunicación, la diferencia es notable: pasamos de declaraciones de carácter general-normativo con propuestas en ámbitos diversos, a declaraciones más concretas sobre un número más limitado de temas. Esto nos lleva a concluir que pocas veces los programas electorales en materia de inmigración fueron objeto de debate en los medios de comunicación. Si nos centramos exclusivamente en los debates en prensa, cabe destacar la tendencia a centrarse en cuestiones negativas como las relativas al incivismo, la delincuencia o la sobreocupación de viviendas. Apenas se habló de experiencias positivas tanto en la realidad social como en términos de políticas. Así, encontramos, por un lado, aquellos partidos que denuncian cuestiones relacionadas con la inmigración, normalmente partiendo de la distinción entre un «nosotros» de aquí y un «otro» de fuera. Por otro lado, destacan también las declaraciones de aquellos partidos que, de forma no menos relevante, denuncian este tipo de declaraciones, cuestionando su legitimidad e incluso negándolas con datos. De hecho, esta confrontación entre unos y otros caracterizó gran parte del debate en torno a la inmigración durante la campaña electoral de las elecciones municipales de mayo de 2011.

Si nos centramos en la forma del discurso de los partidos que usaron la inmigración como carta electoralista, es importante hacer notar el uso de recursos discursivos comunes. En primer lugar, tanto PP como PxC se presentaron como «los que sí hablan claro», «los que no tienen miedo a decir las cosas por su nombre» o «implementar medidas políticamente incorrectas», los que hacen «propuestas claras y sin complejos». Como decía uno de los eslóganes del alcalde del PP en Badalona García Albiol: «Muchos lo piensan, yo lo digo». En este sentido, ambos partidos buscaron posicionar su discurso desde la ruptura hacia lo que el PP identificó como «discurso buenista» y PxC como el discurso y las políticas de los «partidos tradicionales». En segundo lugar, en sus declaraciones, ambos partidos hicieron afirmaciones rotundas sin proporcionar en ningún momento evidencias concretas. Afirmaciones, por ejemplo, que relacionaban inmigración con delincuencia, inmigración con saturación de los servicios públicos o inmigración y rebrote de determinadas enfermedades. Un ejemplo de este tipo de declaraciones es la siguiente afirmación de PxC en El Vendrell: «En nuestro municipio viven muchas personas autóctonas en el umbral de la pobreza. Pero a los inmigrantes se les paga el alquiler del piso,

subsidios a pesar de que no hayan cotizado nunca, recibos del agua y de la luz, becas escolares, cochecitos bebé y vales para la farmacia o el supermercado» (programa PxC-El Vendrell: 13).

La reacción a este tipo de discurso no ha sido menos relevante. El caso más paradigmático es el de Barcelona. Cuando Fernández Díaz vinculó la presencia de inmigrantes con el rebrote de determinadas enfermedades, las declaraciones en contra no se hicieron esperar. Jordi Hereu, alcaldable por el PSC y entonces alcalde de Barcelona, hizo uno de los ataques más duros: «El PP hace una retórica irresponsable, cuando llegan las elecciones enloquecen, es el partido de la discordia, la división y el debilitamiento de los barrios» (*El Punt*, 18/05/2011). La reacción de Xavier Trias, alcaldable por CiU, también fue inmediata: «Cuando el señor Fernández Díaz dice que los inmigrantes traen determinadas enfermedades, está diciendo un disparate. Y tendría que corregirlo» (*El Punt*, 18/05/2011). En Badalona hubo también reacciones al discurso de García Albiol. En este caso, es interesante señalar cómo la constante denuncia de «manipulación», «división», «crispación» o «mentira» por parte del candidato del PSC, Jordi Serra, no fue acompañada de propuestas concretas en esta área. En municipios como Salt o Mataró este tipo de denuncias fueron acompañadas de promesas de aislar políticamente los partidos xenófobos. Quien, de hecho, tuvo un discurso sistemáticamente crítico hacia este tipo de declaraciones fue ICV-EUiA. En Barcelona fue incluso más allá e inició una campaña –en paralelo a las ya iniciadas por el ayuntamiento y SOS Racisme– de difusión en las redes sociales de vídeos contra los falsos rumores en torno a la inmigración.

## 5. ENTRE LA EXCLUSIÓN Y LA INCLUSIÓN DE LA INMIGRACIÓN

Los discursos no son sino indicadores de cómo se construyen interpretaciones de la realidad (Zapata-Barrero, 2009: 43). Desde esta perspectiva entendemos como discurso aquellos razonamientos acerca de la inmigración que configuran una visión global del fenómeno en función de un determinado principio o presupuesto básico (Rinken y Pérez Yruela, 2007: 69). Tomando esta definición como punto de partida, el análisis de los programas electorales y los debates recogidos en prensa durante la campaña electoral de las elecciones municipales de mayo de 2011 permite distinguir dos tipos diferenciados de discurso en torno a la inmigración. Por un lado, encontramos aquellos *discursos excluyentes* que parten de la distinción entre un nosotros de aquí y un ellos de fuera. Por otro lado, cabe destacar aquellos *discursos inclusivos* que se construyen a partir de la afirmación de un nosotros que no admite un fuera, es decir, donde unos y otros cuentan y se cuentan por igual. En los siguientes párrafos analizaremos los principales argumentos de ambos discursos e identificaremos sus emisores, teniendo en cuenta la variabilidad tanto por partido político como por municipio.

Si analizamos los *discursos excluyentes* cabe señalar que, la distinción entre un nosotros de aquí y un ellos de fuera, se establece a partir de cuatro argumentos distintos aunque no descartables entre sí. El primer argumento recae entre los que cumplen la ley y los que no la cumplen. Desde esta perspectiva, los excluidos y a excluir serían los inmigrantes en situación irregular o cuyas actividades estarían consideradas fuera de la ley. El segundo discurso establece la frontera entre los que siguen las normas y pautas de convivencia y los que no las siguen, siendo los «otros» en este caso los inmigrantes incívicos. El tercer argumento común es el de distinguir entre los inmigrantes que se integran y los que no. Mientras que los primeros formarían parte de este nosotros, los segundos serían claramente identificados como aquellos que no merecen serlo. Finalmente, la cuarta distinción entre un nosotros de aquí y un ellos de fuera se establece en referencia a los derechos sociales. Este tipo de argumento dejaría a los otros, ya sean inmigrantes en situación irregular o sencillamente extranjeros, fuera de todo acceso (o todo acceso en condiciones de igualdad) a los servicios sociales.

El primer tipo de argumento excluyente, el que hace la distinción entre los que cumplen la ley y los que no la cumplen, es paradigmático del PP y PxC en todos los municipios estudiados. Como afirmaba el alcaldable del PP en Hospitalet, el principio articulador de tal discurso es que «se tiene que gobernar la inmigración dando la bienvenida a todo el mundo siempre que vengan de forma legal y ordenada y cumplan las obligaciones legales» (*El Punt*, 30/04/2011). Esto excluye, por un lado, a los inmigrantes en situación irregular. Mientras que para el PP esta exclusión tiende a asociarse con la denegación de ayudas sociales, para PxC es sinónimo de expulsión. CiU en Vic y PSC en Figueres también apelaban al «orden» al querer denunciar el empadronamiento de inmigrantes en situación irregular. Por otro lado, este tipo de argumento excluiría también a aquellos que no cumplen las obligaciones legales. Así, se insiste en un mayor control sobre cuestiones tales como la venta ambulante, los pisos sobreocupados o los horarios comerciales, pero también en una política de «mano dura» contra los (inmigrantes) delincuentes. Mientras que ambos argumentos son nuevamente característicos del PP y PxC, CiU tampoco fue del todo ajeno a este tipo de discurso. Por ejemplo, el programa de CiU en Reus se comprometía insistentemente a «hacer cumplir la legalidad». En Salt, aunque los altercados de 2010 tendieron a leerse en clave social, CiU ofrecía una respuesta de tipo claramente policial.

El segundo tipo de argumento excluyente es el que se construye sobre la distinción entre los que siguen nuestras normas y pautas de conducta y aquellos que no. La base de tal argumentación es la identificación de inmigración con incivismo. Es interesante señalar cómo, en contraste con otro tipo de argumentos excluyentes, esta identificación entre inmigración e incivis-

mo no es tanto característica de determinados partidos políticos sino más bien de determinados municipios. En ciudades como Hospitalet y Salt estos argumentos fueron esgrimidos tanto por el PP y PxC como por el PSC y CiU. Estos partidos coincidieron, en primer lugar, en relacionar inmigración con incivismo. La lógica subyacente a tales declaraciones es que es la falta de adecuación de ciertos inmigrantes a «nuestras pautas y normas de conducta», es decir, la falta de integración, lo que explicaría los problemas de convivencia en los barrios. En segundo lugar, estos partidos vincularon también «el cumplimiento de la norma» con el acceso a determinados derechos. Ahí es donde emerge con más fuerza el discurso cada vez más extendido de cumplir deberes para tener derechos. Las palabras de la alcaldesa de Salt por el PSC, Iolanda Pineda, pronunciadas meses antes de las elecciones, son ilustrativas tanto de lo primero como de lo segundo: «se tiene que premiar al inmigrante que se esfuerza para integrarse y el que se sitúa fuera del sistema, no se puede beneficiar de las mismas ventajas que el que respeta las normas» (*El Punt*, 12/02/2011).

Mientras que estas declaraciones se centran en el no cumplimiento de las normas de convivencia, otro tipo de argumento excluyente pone el énfasis en la no integración en general. Más que un tipo de argumento característico de determinados municipios, esta vez estaríamos delante de un argumento propio de determinados partidos. El PP y PxC aludieron repetidamente a la necesidad de integración en los valores y tradiciones comunes, entendidos en términos de valores y tradiciones occidentales. Por ejemplo, PxC El Vendrell defendía la necesidad de tener «una misma cultura y una misma visión del mundo, es decir, unos mismos valores» (programa PxC-El Vendrell: 3). Este tipo de declaraciones recuerdan, de hecho, debates similares en otros países europeos. Son debates que empezaron mucho antes y que, aunque iniciados por partidos de extrema derecha, fueron extendiéndose a (casi) todo el espectro electoral. En ambos casos, se trata del ya archiconocido debate sobre los valores occidentales y el supuesto choque o incompatibilidad con el islam. Estos argumentos, aunque característicos sobre todo del PP y PxC, fueron también esgrimidos por CiU y PSC en algunos municipios. A modo de ejemplo, CiU en Reus anunciaba que no toleraría que el derecho a practicar la propia religión sirviera de coartada para inculcar valores y comportamientos que atenten contra nuestra sociedad. Àngel Ros, alcaldable y actual alcalde por el PSC en Lleida, señalaba que la prohibición del burka y el niqab en los equipamientos municipales de Lleida pretendía recordar «que en los procesos de integración no todo vale» (*Público*, 19/01/2011). En otra ocasión afirmaba, no sin cierta rotundidad, que «algunas comunidades magrebíes tendrían que hacer más de lo que hacen para integrarse» (*El Punt*, 04/02/2011).

En contraste con estos argumentos que pondrían el énfasis en la necesidad de adoptar los valores liberales de las sociedades occidentales, y que irían especialmente dirigidos a las comunida-

des musulmanas, otro tipo de argumento entendería el compromiso de integración como un deber hacia Cataluña. En este caso, la exigencia o condición para devenir parte del nosotros no sería tanto, o no solo, el compartir unos mismos valores como el conocer la lengua y cultura catalanas. Este tipo de argumento es especialmente característico de CiU. Así, el programa de CiU en Mataró (pág. 9) argumentaba: «ser catalanes quiere decir enseñarlos la ruta de la integración y decirlo claramente. Son ellos los que han escogido establecerse entre nosotros y, por tanto, tienen que aceptar esta obligación. Nuestro objetivo es hacer de “Cataluña un solo pueblo” y tenemos que liderar su integración hacia la catalanidad». De una manera similar, CiU en Hospitalet afirmaba en su programa (pág. 19): «La ciudad tiene que proteger especialmente los rasgos básicos de la cultural de la cual es propia: la lengua catalana y las fiestas y tradiciones populares catalanas». De hecho, este tipo de argumentos también son visibles en los programas de ERC, aunque aquí el «deber de» tiende a ser sustituido por términos del tipo «promover», «facilitar», «dar a conocer» o «garantizar» el conocimiento de la lengua y cultura catalanas.

El último argumento excluyente que hemos podido identificar es aquel que se construye sobre la asunción de un acceso diferenciado a los derechos sociales. Desde esta perspectiva, los servicios sociales son percibidos como un recurso, en primera instancia, «para los de casa». En consecuencia, el acceso a estos por parte de la población inmigrada es visto como ilegítimo o como una carga para el conjunto del sistema. Este tipo de argumentos son prácticamente exclusivos –salvando alguna excepción como CiU en Reus– del PP y PxC. Así, por ejemplo, García Albiol, alcaldable por el PP en Badalona, denunciaba que «buena parte de los que tienen ayudas sociales son de fuera. Es injusto que se nieguen ayudas a personas que hace años que pagan sus impuestos y que en cambio se den a los que hace tres meses que han venido» (*El Punt*, 07/05/2011). En una línea similar, el candidato por el PP en Salt pedía revisar a las personas a quien ayudar: «El Ayuntamiento tiene unas funciones. Las ONG, otras. El ayuntamiento tiene que ayudar a los conciudadanos. Las ONG a todas las personas. No se puede meter en el mismo saco» (*El Punt*, 07/05/2011). En Mataró PxC repartió una carta acompañada por un falso cheque de 4.000 euros, a nombre de «Mohamed Alcabir Amir» y con el membrete del «Pacto Nacional por la Inmigración». Dando a entender un «trato preferencial» para la población inmigrada, la carta acababa dictaminando: «No hay lugar para ninguno más, ni cívico ni incívico, ni legal ni ilegal». Mientras que el PP tendió a querer excluir a los residentes recién llegados al municipio, esta declaración deja claro cómo para PxC esta exclusión debería afectar a los inmigrantes en general.

En cuanto a los *discursos inclusivos* podemos distinguir dos: aquellos cuyo principal argumento es la igualdad de derechos sociales y aquellos en los que esta demanda de igualdad aplicaría a los distintos marcos culturales. Los argumentos que apelan a una igualdad de derechos, o de-

rechos para todos, son característicos de todos los partidos políticos, con la excepción de PxC. De hecho, este argumento quedaría integrado en la frase, repetida por todos los partidos políticos, de derechos y deberes para todos. Hay, sin embargo, matices importantes. A un extremo de este tipo de argumento encontraríamos al PP, para el que este «derechos para todos» tiende a excluir inmigrantes en situación irregular, residentes de corta duración en el municipio o residentes con antecedentes criminales o sospecha de poderlos tener en el futuro. Al otro extremo se sitúan ERC y ICV-EUiA, que apelarían a la necesidad de garantizar no solo igualdad de derechos, sino también igualdad de oportunidades. Además, comparando los programas electorales, ambos partidos tenderían a especificar con mayor concreción que el resto de fuerzas qué significa tal igualdad. Así, por ejemplo, en sus programas electorales exigen cuestiones tales como un sistema educativo equitativo, el derecho a voto de las personas inmigradas o su participación plena en los diferentes sectores de la sociedad.

Si analizamos el *discurso inclusivo* construido a partir del principio de la igualdad cultural, es interesante hacer notar que aquí también encontraríamos cierta semejanza de posiciones, dejado de lado, claro está, al PP y PxC. Mientras que estos últimos no tienen una posición clara con respecto a la diversidad cultural, aunque como hemos visto tienden a poner bajo sospecha toda aquella diversidad percibida como incompatible con «nuestros valores», el resto de fuerzas políticas tienden a hacer una valoración positiva. Así, por ejemplo, PSC en Hospitalet hacía referencia en su programa a «una Cataluña plural que se configura como un sumativo integrador de procedencias culturales diversas» (pág. 11). CiU en Badalona entendía la multiculturalidad como «una de las características más evidentes de nuestra ciudad» (programa CiU-Badalona: 49). En Barcelona ERC pedía «potenciar los procesos de interculturalidad que enriquecen y hacen crecer la cultura catalana» (programa ERC-Barcelona: 23). Esta apreciación de la diversidad como factor positivo y enriquecedor, incluso como parte integrante de la propia cultura e identidad catalana, no es de extrañar si tenemos en cuenta que está en clara sintonía con los planes y programas locales de ciudadanía, inmigración y/o interculturalidad, así como con el propio documento resultante del Pacto Nacional para la Inmigración. La cuestión, sin embargo, es ver cómo se articulan estos discursos (tanto en lo discursivo como en la práctica política) en aquellos municipios o por aquellos partidos donde, como hemos visto, se formula al mismo tiempo una demanda explícita de adaptación, o de asimilación.

## 6. CONCLUSIONES

El análisis de los programas electorales y los debates recogidos en prensa durante la campaña electoral de las elecciones municipales de mayo de 2011 pone en evidencia que la inmigración

fue un tema central en muchos municipios catalanes. Las dos grandes cuestiones debatidas fueron la relación, por un lado, entre inmigración e incivismo y, por otro, entre inmigración, delincuencia y seguridad. Ambos debates, presentes en municipios como Hospitalet, Badalona y Salt, estuvieron enmarcados por una misma lógica: derechos solo para aquellos que cumplan con sus deberes. También (re)aparecieron otros temas, como el rebrote de enfermedades por la incidencia de determinados perfiles de inmigración (Barcelona); el empadronamiento de los inmigrantes en situación irregular (Vic); la necesidad de controlar el top manta y otras supuestas irregularidades por parte de empresarios de origen inmigrante (El Vendrell y Amposta); o la prohibición del burka y la apertura de mezquitas y oratorios (Lleida, Reus y Figueras).

Si nos centramos exclusivamente en los programas electorales, es interesante señalar grandes disparidades: programas que no hacen alusión alguna al fenómeno migratorio, programas que incluyen largas disquisiciones sobre inmigración y diversidad o programas con propuestas más o menos concretas en este ámbito. Si nos centramos en los debates electorales recogidos en prensa, el panorama es otro. Nos encontramos con un escenario polarizado caracterizado por el sobredimensionamiento de las declaraciones más polémicas y su contrarréplica por parte del resto de partidos políticos. Así, a un lado encontraríamos el PP y PxC, que se presentarían como aquellos que sí hablan claro, que no tienen miedo de decir las cosas por su nombre. En ambos casos, sus declaraciones se caracterizarían por una ausencia casi absoluta de evidencias empíricas. Al otro lado estarían el resto de partidos que, más que tener un discurso propio sobre inmigración, reaccionarían a las declaraciones de los primeros, denunciando su legitimidad y, en algunos casos, rebatiéndolas con datos.

Si tenemos en cuenta los discursos por partido político, la conclusión es la siguiente: mientras que PP y PxC se caracterizaron por un discurso de tipo excluyente y ERC y ICV-EUiA por uno de incluyente, el discurso de PSC y CiU varió en función del municipio. Dejando de lado aquellos municipios donde estos dos partidos no tuvieron una posición clara, cuando sí la tuvieron su discurso fue en algunos casos incluyente y en otros excluyente. Para ser más precisos, en municipios como Hospitalet, Salt, Vic, Reus y Lleida, PSC y CiU sí trazaron líneas de exclusión hacia los inmigrantes irregulares, los inmigrantes incívicos o los inmigrantes no suficientemente integrados. Esta variabilidad discursiva suscita dos nuevas preguntas: por qué esta variabilidad en PSC y CiU y por qué esta variabilidad entre municipios. Mientras que la primera pregunta pediría un estudio sobre el impacto de factores tales como la ideología (derecho/centro/izquierda) y la estructura interna de los partidos (centralizados/descentralizados), la segunda pregunta implicaría considerar el impacto de factores contextuales de tipo demográfico, socioeconómico y político en cada uno de los municipios estudiados.

Si consideramos el caso de Cataluña en el contexto español, cabe señalar una cuestión importante que de nuevo suscita preguntas más allá de los límites del presente artículo. A diferencia de Cataluña y salvando algunas excepciones, el tema migratorio no fue central en el debate electoral del resto de los municipios españoles. Ni hubo un partido comparable a PxC, ni el PP desplegó argumentos similares al PPC, ni el resto de partidos hicieron propuestas o se embarcaron en debates parecidos a los protagonizados por algunos grupos municipales de PSC y CiU, tanto en el año precedente a las elecciones como en la precampaña y campaña electorales. La primera pregunta que plantea tal diferencia es por qué, qué explica la presencia en Cataluña de este tipo de discursos y qué explicaría su ausencia relativa en el resto de España. Para responder a esta pregunta, de nuevo tendríamos que tener en cuenta factores contextuales de tipo demográfico, socioeconómico y político. La segunda pregunta, relacionada con la primera, es hasta qué punto el caso catalán debe considerarse como un precedente de lo que está por llegar en el resto de municipios españoles. La respuesta es cuestión de tiempo. El proceder del PP y otros partidos en los municipios del resto de España, así como la retórica y políticas del nuevo gobierno central, permitirán apuntar en una u otra dirección.

---

## BIBLIOGRAFÍA

GARCÉS-MASCAREÑAS, B. «Dimensió administrativa: Estudi exploratori sobre les polítiques locals en matèria d'immigració a Catalunya». En: ZAPATA-BARRERO, R.; GARCÉS-MASCAREÑAS, B. *Immigració a Catalunya: una perspectiva municipal*. Barcelona: ACM, 2011.

MORERAS, J. «Conflictos en Cataluña». En: LÓPEZ GARCÍA, B.; BERRIANE, M. (eds.) *Atlas de Inmigración Marroquí en España*. UAM-Observatorio Permanente de la Inmigración, 2004.

RINKEN, S.; PÉREZ YRUELA, M. *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*. Junta de Andalucía, 2007.

SOLANES, A. «Inmigración y responsabilidad». *Documentación Social*, 158, 2010. P. 191-210.

SOLANES CORELLA, A.; CARDONA RUBERT, M.B. «Administración local y derechos de los inmigrantes: la relevancia de la inscripción padronal». En: SIMÓ NOGUERA, C.; TORRES PÉREZ, F. *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, 2006, P. 133-174.

SOLÉ FIGUERAS, A.; FERRER GALLARDO, X. «Geometria variable de la diversitat: els nous paisatges de la immigració als municipis de Catalunya». En: ZAPATA-BARRERO, R.; GARCÉS-MASCAREÑAS, B. *Immigració a Catalunya: una perspectiva municipal*. Barcelona: ACM, 2011.

ZAPATA-BARRERO, R. *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

ZAPATA-BARRERO, R.; DE WITTE, N. «Muslims in Spain: Blurring past and present Moors». En: TRIANDAFYLIDOU A. (ed.) *Muslims in 21st century Europe: structural and cultural perspectives*. Londres: Routledge, 2010. P. 181-198.

**Cecilia Eseverri**

Doctora e investigadora de la Universidad Complutense de Madrid

# LA VIDA EN LOS SUBURBIOS

## Experiencia de los jóvenes de origen inmigrante en un barrio desfavorecido

1. Del trabajo asalariado estable a la reestructuración económica. San Cristóbal y su historia.
2. Un espacio urbano segregado con estructuras estables de participación.
  - El caso de Gladys: la adversidad dentro y fuera de la familia.
  - El aislamiento y la vulnerabilidad familiar en contextos urbanos desfavorecidos.
3. El sistema educativo en San Cristóbal: del progreso al estancamiento.
  - El caso de Nicole. Escapar del instituto y de la responsabilidad familiar.
  - El caso de Edwin. La relegación de «los peores»: un aula para los más conflictivos.
4. Reflexiones finales.

## RESUMEN

Los antiguos suburbios industriales de las ciudades europeas concentran las problemáticas sociales más acuciantes de nuestros días: desempleo de larga duración, abandono educativo, delincuencia juvenil, déficit de servicios públicos... Además, ciudades como Londres, Manchester, París o Lyon se convierten en el escenario de un nuevo tipo de violencia urbana, protagonizada en buena parte por los hijos y nietos de la inmigración colonial. En España no se han producido conflictos sociales graves, a pesar de que comienzan a reconocerse indicadores, como las elevadas tasas de abandono escolar entre los hijos de inmigrantes o el desempleo de las familias, que alertan sobre el devenir de los jóvenes que viven en los barrios más vulnerables de las ciudades. Estamos, pues, a tiempo de hacer un diagnóstico de las condiciones de

vida de las familias en estos espacios y un análisis en profundidad de las causas que conducen a los hijos de inmigrantes a desconectarse de las estructuras formales de integración (el sistema educativo y el mercado de trabajo). Tomando como caso de estudio un barrio de la periferia de Madrid llamado San Cristóbal de los Ángeles, este artículo examina el pasado y el presente de este espacio urbano para conocer a fondo el entorno e identificar los nuevos riesgos a los que se enfrentan los jóvenes, así como los recursos con los que cuenta la comunidad local para combatirlos.

Desde el inicio de los años ochenta, se asiste en Europa a la aparición de una serie de problemáticas que afectan a los antiguos barrios industriales. Las revueltas de los jóvenes en las *banlieues* francesas y en las *inner cities* inglesas son un claro síntoma de la «crisis social y urbana» (Touraine, 1991) que se vive en estos espacios desde hace más de treinta años y que afecta a los jóvenes, en especial a los hijos y nietos de los inmigrantes procedentes de las antiguas colonias. Tanto en Francia como en Inglaterra, numerosos estudios sociológicos llevan años demostrando la importancia determinante del desempleo crónico, la discriminación étnica y los procesos de segregación social que se producen en las grandes ciudades (Wacquant, 2009; Donzelot, 2004; Sassen, 2010). A pesar de estas advertencias, los actuales presidentes de Inglaterra y Francia eluden estas causas y se refieren a un problema moral y cultural. David Cameron, en su primera comparecencia en el Parlamento tras las violencias y saqueos en el barrio londinense de Tottenham en agosto de 2011, declaró que la violencia no arrancaba de la pobreza, sino de «un problema en la crianza de los hijos y una cultura de la pereza, la irresponsabilidad y el egoísmo» (*El mundo*, 10/8/2011). Nicolas Sarkozy en Grenoble, al día siguiente de que un policía resultara herido tras un enfrentamiento con pistolas entre los agentes y un grupo de jóvenes, declaró que «la causa de la delincuencia es la permisividad y la demisión» y propuso que la nacionalidad francesa deje de ser automática para los menores delincuentes de padres inmigrantes nacidos en Francia (*20 Minutes*, 30/7/2010).

En cambio, en países del sur europeo como España, no se han producido conflictos de este tipo y la clase política aún no habla de un fracaso en la integración de los hijos de inmigrantes. La evolución ha sido distinta. La crisis industrial también golpea con fuerza a los barrios obreros españoles, pero la inmigración internacional no llegó hasta finales de los años noventa. No obstante, el *boom* migratorio (Arango, 2010) que se prolonga desde el año 2000 hasta el año 2007 provoca una extraordinaria transformación de la población urbana y, al igual que en los países de la vieja Europa, tiende a concentrar a las poblaciones extranjeras en los barrios más desfavorecidos de las ciudades (Lora-Tamayo, 2007). Los hijos de los inmigrantes en España no sufren los mismos problemas de sus homólogos en Francia o en Inglaterra –en las peores *cités*

de París uno de cada dos jóvenes está desempleado—, pero los elevados niveles de abandono educativo y la brecha existente entre las aspiraciones y las expectativas que poseen (Portes *et al*, 2009) podrían repercutir en su incorporación social futura.

Por esta razón, en España se está aún a tiempo de hacer un diagnóstico en profundidad sobre la deriva de los antiguos barrios obreros, conociendo su historia para comprender qué es realmente nuevo en materia de integración y cuáles son las problemáticas que afectan a los jóvenes y a sus familias. Para llevar a cabo esta misión, una de las herramientas analíticas más efectivas con las que cuenta la sociología es el *caso de estudio*. Así, se aplica el *zoom* en el mapa urbano para adentrarse en un terreno único, un barrio compuesto por un dominó de torres situado en el distrito de Villaverde y llamado San Cristóbal de los Ángeles. Un espacio aislado del centro, con una tasa de desempleo muy superior a la media municipal y con la mayor proporción de población extranjera de la capital (un 41,4%).

## **LOS SUBURBIOS DE LAS GRANDES CIUDADES EUROPEAS CONCENTRAN LAS PROBLEMÁTICAS MÁS ACUCIANTES DE NUESTROS DÍAS**

En este artículo se presenta una parte de los resultados del trabajo etnográfico que se desarrolló en el barrio durante 26 meses, con el objetivo de captar la cadena de acontecimientos que conducen a los jóvenes a abandonar el sistema educativo prematuramente y no encontrar vías alternativas para su inserción laboral.<sup>1</sup> Como estrategia investigadora, me involucré como profesora de lengua y literatura en un programa de acogida para jóvenes en riesgo de exclusión en una de las asociaciones más arraigadas en el barrio. La asociación fue mi espacio de integración en el barrio y me permitió ahondar en las experiencias familiares y personales de los jóvenes de origen español, marroquí y latinoamericano (principalmente, ecuatoriano y dominicano, aunque también peruano y boliviano). Los datos primarios fueron, pues, extraídos directamente de la realidad, y se hizo un seguimiento de las trayectorias de 38 jóvenes, entrevistándolos una primera vez en 2006 y una segunda vez en 2008. Se buscaba captar su evolución y describir su paso por *el limbo*, que es como se denominó al tiempo y al espacio estancados que se abren entre el fracaso escolar y la imposibilidad de inserción laboral.

---

<sup>1</sup> La investigación se desarrolla en el marco de mi tesis doctoral entre 2005 y 2008, titulada «Jóvenes en tierra de nadie. Hijos de inmigrantes en un barrio de la periferia de Madrid». No obstante, se incluyen también entrevistas y datos recogidos en 2009 y 2010.

Por tanto, este artículo abordará dos cuestiones fundamentales. Por un lado, tratará de ofrecer una panorámica de la evolución social y económica del barrio para conocer las condiciones objetivas de existencia de las familias inmigrantes que lo habitan –sus posibilidades de integración económica antes y después de la crisis de 2007 y su adaptación social dentro del entorno local–. Y, por otro lado, mostrará las causas de la *desafiliación*, es decir, el *recorrido* o el *proceso* que conduce a los jóvenes a entrar en una «zona de vulnerabilidad» (Castel, 1995), con el objetivo de conocer los riesgos a los que se enfrentan, pero también identificando los recursos y las oportunidades con las que cuentan en su entorno más cercano.

## 1. DEL TRABAJO ASALARIADO ESTABLE A LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA. SAN CRISTÓBAL Y SU HISTORIA

San Cristóbal nació, como otros muchos barrios periféricos de la capital, para hacer posible el tardío desarrollo industrial de Madrid durante el franquismo. También, para solventar un desequilibrio muy común en las grandes ciudades: el que se crea entre el crecimiento de la población urbana y las viviendas disponibles. San Cristóbal se emplazó muy cerca de las principales fábricas que comenzaban a florecer en el polígono industrial de Villaverde (Marconi, Barreiros Diesel, Standard, etc.) y acogió a los madrileños más pobres que habían sido expropiados de sus viviendas en el centro urbano y a los inmigrantes llegados de las dos Castillas, Andalucía y Extremadura que se trasladaban a la ciudad en busca de empleo.

**EL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN VIENE A SUBRAYAR EN EL PRESENTE EL DETERIORO DE LOS LAZOS SOCIALES Y DE LAS RELACIONES DE PROXIMIDAD EN EL BARRIO. EL DESCONOCIMIENTO ENTRE LOS VECINOS Y LA NUEVA HETEROGENEIDAD DE LA POBLACIÓN PROVOCAN UNA NUEVA FRAGILIDAD EN LOS CONTACTOS COTIDIANOS**

En los años sesenta, las familias vivieron años de miseria y privaciones –el barrio de San Cristóbal no contaba con los servicios más básicos–, pero poseyeron un valor seguro: el empleo estable. La desventaja social de la clase obrera urbana se vio progresivamente contra-

restada por los beneficios que reportaba el trabajo y las protecciones que se derivaban de él (la estabilidad laboral, la baja por enfermedad, la prestación de desempleo, el derecho a la jubilación...). El empleo asalariado asentó las bases para que una parte de la juventud de San Cristóbal experimentara una movilidad social ascendente. En los hogares aún funcionaba la división

de roles en función del género, y la figura materna desempeñaba las labores de atención, cuidado y control, lo cual era beneficioso para el progreso educativo de los jóvenes. Las vecinas que vivieron aquella etapa reconocen su frustración por no haber podido adquirir una formación académica, pero se sienten satisfechas de haber cumplido con su papel de madres: «Yo sabía cómo estaban mis hijos todos los días, cómo se sentían, qué cara traían. Esto las madres ahora no pueden verlo», dice una emigrante procedente de un pueblo de Ciudad Real.

El modelo de integración en la etapa industrial aseguraba la conexión entre el trabajo asalariado estable, la residencia y la sociabilidad. El contacto de los trabajadores en la fábrica y en el barrio había dotado a la comunidad de un capital social cuyas fuentes fundamentales eran el control espontáneo en los espacios públicos y la participación ciudadana. Después del horario escolar, los jóvenes se insertaban en espacios educativos alternativos, generalmente vinculados a la Iglesia. En torno a la estructura estable que ofrecían las dos parroquias del barrio, se organizaban grupos juveniles de educación y ocio; grupos de deporte y espacios de diálogo.

Pero además de los grupos religiosos, el movimiento vecinal y asociativo que participó primero de forma clandestina y después bajo el amparo del partido comunista en las protestas de los años setenta tenía una importancia central en el barrio. Según la presidenta de la Asociación de vecinos, «en San Cristóbal todo: las aceras, los colegios, el centro de salud, el metro, las nuevas líneas de autobús... se ha conseguido a través de la acción y movilización de los vecinos». La participación social y política contribuía a generar un sentimiento de pertenencia al barrio y generaba un diálogo continuo entre los habitantes que permitía incluir a los jóvenes (muchas veces los más activos en las manifestaciones) y rebasar así la distancia entre estos y los adultos.

Sin embargo, a principios de los años ochenta este sistema de integración se vio golpeado por el proceso de reestructuración económica y el paso a una economía de servicios. El desempleo masivo que produjo el cierre o la reducción de personal en las principales empresas de la zona de Villaverde desestabilizó los hogares, y afectó profundamente a la integración de los jóvenes que habitaban en el distrito. Los jóvenes que pudieron adaptarse a las nuevas exigencias de cualificación del mercado de trabajo abandonaron el barrio, pero el resto se sumergió en el desempleo o se vio atrapado por la heroína. La sensación de inseguridad aumentó en las calles –se instalaron cerrojos en las puertas y rejas en las ventanas–, y los valores de solidaridad y autoayuda propios de la comunidad obrera se vieron también mermados.

San Cristóbal perdió su lugar en la ciudad. Los trabajadores de la gran fábrica ya no constituían una pieza clave para el desarrollo económico y social de Madrid. En la nueva ciudad de servi-

cios, los barrios industriales poco a poco dejaron de estar vinculados económicamente con la ciudad y sus habitantes tuvieron que adaptarse a las nuevas condiciones del mercado.

## **2. UN ESPACIO URBANO SEGREGADO CON ESTRUCTURAS ESTABLES DE PARTICIPACIÓN**

A partir de 1994 la nueva reactivación de la economía española permitió a los trabajadores poco cualificados insertarse en los puestos más bajos de la economía de servicios y provocó una explosión inmigratoria desconocida hasta el momento en España. Las ciudades fueron las protagonistas del fenómeno, y algunos barrios obreros experimentaron una verdadera sustitución poblacional. Con la llegada de la inmigración marroquí y después latinoamericana (ecuatoriana, dominicana, colombiana, boliviana...), San Cristóbal alcanzó en menos de diez años un 41,40% de población extranjera. La población autóctona adulta se benefició de la llegada de la población inmigrante, vendió o alquiló sus viejas viviendas y pudo trasladarse a barrios más acomodados. La estructura poblacional del barrio quedó totalmente polarizada en función de la nacionalidad: la población joven extranjera se hizo mayoritaria entre los 25 y los 44 años, mientras que los españoles sobrepasaban con diferencia a los extranjeros entre los 70 y 84 años.

El fenómeno de la inmigración viene a subrayar en el presente el deterioro de los lazos sociales y de las relaciones de proximidad en el barrio. El desconocimiento entre los vecinos y la nueva heterogeneidad de la población provocan una nueva fragilidad en los contactos cotidianos y una desorganización de la vida comunitaria dentro de los inmuebles. Nadie parece estar seguro de las normas y valores que rigen la convivencia, y la diversidad de hábitos y costumbres generan miedo y nuevas tensiones cotidianas. Pero precisamente esta impresionante transformación despierta de nuevo el interés por salir a la calle y reclamar mejoras para el barrio. Se produce una revitalización del movimiento vecinal que favorece la aparición de liderazgos dentro de la población autóctona e inmigrante. Además, la existencia de una estructura previa de asociaciones arraigadas en el territorio permite la apertura de espacios de participación y de trabajo en red.

Por consiguiente, a pesar de estas nuevas iniciativas, en San Cristóbal convergen dos fenómenos que debilitan a su población. Por un lado, la *inseguridad económica*, reflejada en la elevada tasa de desempleo (que a raíz de la crisis financiera y económica, en 2007 llega a alcanzar el 30%). Y, por otro lado, la *transformación demográfica*, que ha convertido a San Cristóbal en el primer barrio en porcentaje de población extranjera y en uno de los que más población autóctona pierde, provocando con ello un desgaste del mestizaje social. La clase media-baja descien-

de y el barrio se convierte en un nuevo espacio de incertidumbre, donde se concentran las familias más vulnerables con escasas redes sociales y familiares. En este sentido, analizar el caso de las familias inmigrantes monoparentales permite ilustrar las consecuencias de la nueva pobreza urbana y su efecto en la socialización y educación de los más jóvenes.

### **El caso de Gladys: la adversidad dentro y fuera de la familia**

Gladys abandonó en agosto de 2010 el piso que había comprado con su marido en San Cristóbal. Dejaron de pagar la hipoteca cuando ella se quedó sin empleo en enero de 2009 y vivieron durante nueve meses en la vivienda hasta que llegó la carta de desahucio. Hoy está separada y ha conseguido traer a sus cinco hijos a España.

Ha alquilado un piso en el mismo barrio y sobrevive trabajando por horas en el servicio doméstico y cobrando el subsidio de 400 euros que le ha otorgado el gobierno.

Llegó a Madrid sin la ilusión que ella cree que tienen aquellos que comienzan una nueva vida. «Yo no estaba ni aquí ni allí, porque dejé a mis cinco hijos en Ecuador con mi madre y vine porque mi marido se encontraba sin trabajo y algo había que hacer». Su marido, con tendencia a maltratarla desde que se casaron, en España había tomado la bebida como vía de escape y se hizo mucho más violento. Gladys aguantó porque tenía una meta: traer a sus cinco hijos a España y cumplir con los requisitos para comenzar con los trámites de reagrupación familiar (tener una tarjeta de residencia, un empleo, una vivienda en propiedad y estar casada). Pero no lo tuvo fácil. Su situación laboral era muy precaria e inestable a causa de su irregularidad, y se vio además obstaculizada por el nacimiento de su sexto hijo.

Me quedé embarazada aquí y fue muy duro, porque no estaba mi familia, no estaba mi mami e iba a chequearme sola. Trabajé muy duro para traer a mis hijos... Mi marido se desprecupó. Se quedaba sin trabajo, pero a veces trabajaba y se lo gastaba todo en bebida. Yo tenía que esconderme el dinero para pagar el piso, porque si no, no valía de nada.

**EN ESPAÑA AÚN NO SE HAN VIVIDO CONFLICTOS GRAVES, COMO HA OCURRIDO EN INGLATERRA Y EN FRANCIA, POR LO QUE SE ESTÁ TODAVÍA A TIEMPO DE HACER UN DIAGNÓSTICO EN PROFUNDIDAD DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS FAMILIAS INMIGRANTES Y SUS HIJOS EN ESTOS CONTEXTOS URBANOS**

Después de conseguir varios empleos y combinarlos de forma simultánea –durante el día cuidando a una persona mayor y por las noches en Telepizza– pudo regularizar su situación y conseguir la reagrupación familiar. «¡Vinieron todos en el mismo vuelo! Hacía cinco años que no les veía y, pues, ¡los mayores estaban grandísimos! ¡No parecían ellos!». La unión de la familia provocó una exacerbación de la violencia del padre, en paro desde hacía dos años. Además, la atención que requerían cuatro hijos adolescentes (tres chicos de 21, 18, 16 años y una chica de 14 años) y dos pequeños de 11 y 6 años no permitió a Gladys continuar con su ritmo de trabajo.

El pequeño cayó enfermo. No sé si por el desmando mío, pero no dormía, no comía, y se pasaba el día llorando... Yo tenía que llevarle muy pronto por la mañana donde una amiga y llegaba muy tarde, a las doce o a la una de la noche. El mayor hacía de papá de los otros... los metía en el baño, les daba la cena... Johnny (con 16 años) ya perdió un año y ya tenía que ir el siguiente curso a diver (diversificación), porque estuvo fatal con tantos problemas en casa... Y me preocupaba... porque salía por la noche. A veces me asomaba por la ventana y le veía caminando por la calle con sus amigos y se me ponía grosero: «¡es que me tienes amarrado!». Los pequeños además tenían miedo de su padre, se ponían a llorar y se encerraban en su habitación. Ya le veían bebido, se metían en sus habitaciones y ya de ahí no salían.

## LA PRECARIEDAD LABORAL EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS SE HA CONVERTIDO EN UN FENÓMENO PERMANENTE QUE AFECTA A LAS CLASES BAJAS, PERO CADA VEZ MÁS A LAS CLASES MEDIAS

Gladys decidió dejar el trabajo por las noches y cambiar la situación en casa. En agosto de 2009, puso una denuncia por malos tratos y su marido abandonó el hogar. Hoy se apoya en los Servicios Sociales (a través de la beca de comedor que tiene para sus hijos y la psicóloga que la atiende) y encuentra la atención que necesita para sus hijos en las asociaciones del barrio. Allí reciben clases de apoyo durante el año, y en vacaciones pueden inscribirse en los campamentos urbanos. Uno de sus hijos le da ánimos recordándole que no está todo perdido: «me dice: mami aquí tenemos cómo salir, cómo hacer. Y es verdad, en Ecuador con la crisis no había nada. Aquí aunque hay crisis, se trabaja por horas, pero se trabaja...». Mientras, en sus horas libres asiste a distintos cursos de formación en la Asociación Educación, Cultura y Solidaridad. Poder asistir al centro cada día y compartir su experiencia con otras mujeres evita su aislamiento. Como dijo una de las compañeras del curso de costura al que asistir Gladys: «aquí nos contamos la vida, lloramos si hace falta. Por lo menos sabemos que no estamos del todo solas...».

## **El aislamiento y la vulnerabilidad familiar en contextos urbanos desfavorecidos**

La incertidumbre y la inestabilidad marcan la trayectoria laboral de Gladys. No obstante, ella asume la precariedad laboral como algo inherente al mercado de trabajo en España y la acepta porque recuerda los años de la crisis en Ecuador. En este punto, es importante señalar que en los países desarrollados como España la precariedad era una etapa previa a la entrada en el mundo del trabajo reglado y seguro. No obstante, en los últimos veinte años se ha convertido en un fenómeno permanente que afecta a las clases bajas, pero cada vez más a las clases medias.

En estas circunstancias, el subsidio de 400 euros, el RMI, las becas de comedor, las plazas de guardería... se convierten en mecanismos indispensables para soportar la baja calidad del empleo (los cambios de trabajo, la escasa remuneración, la combinación de varios empleos y los horarios interminables...). También se convierten en recursos importantes para frenar las consecuencias más negativas del aislamiento que soportan las mujeres solas, incapaces de atender a los hijos. Estos hechos contradicen en buena medida las teorías de corte neoliberal que tratan de justificar la inactividad de los pobres al aludir que los programas sociales reducen su deseo de trabajar y de progresar en la economía de servicios (Murray, 1984) y demuestran el papel central de ayudas sociales en los procesos de reinserción laboral.

Por tanto, como demuestran las entrevistas realizadas a mujeres españolas e inmigrantes en San Cristóbal, la nueva pobreza urbana se percibe en los desequilibrios familiares, en la falta de atención y control hacia los hijos. Las madres hoy se expresan de manera distinta y su dolor proviene de «pasar más tiempo en el trabajo que con sus hijos». Incluso, en las familias más desestructuradas, como es el caso de Gladys, los jóvenes dimiten de su niñez o de su adolescencia y se enfrentan antes de tiempo a problemas y dificultades propios del mundo adulto.

Además, en el caso de las familias migrantes la situación es más compleja, ya que la emigración provoca desequilibrios familiares que pueden derivar en conflictos conyugales o intergeneracionales. La pérdida de autoridad de los padres hacia los hijos es una de las consecuencias más habituales. Gladys hoy no sabe cómo hacer valer su autoridad frente a su segundo hijo, que tiene 16 años. En la entrevista confiesa que se siente demasiado sola: «No tienes el apoyo de nadie. Y yo con mis cinco hijos, a veces tenemos riñas y no tengo a quién contarle, no tengo a quién decirle, cómo se están portando... Si estuviera aquí mi hermano, mi hermano ya viviera y le diría: ¿qué es lo que está pasando?, aconsejarles, que lo que está haciendo está mal o está bien». La mujer migrante se aleja de la familia extensa y deja de contar con el soporte que ésta provee. Además, rompe con los roles y parámetros culturalmente establecidos, y se enfrenta,

en muchos casos, a la ruptura familiar (a la separación conyugal), lo cual hace que su situación sea mucho más vulnerable.

No obstante, su trayectoria muestra también un elemento que resulta clave para evitar su aislamiento: la existencia de estructuras intermedias (asociaciones y agentes sociales) que se encuentran cercanas a ella y que conocen su situación económica y las circunstancias educativas de sus hijos. Son estos *soportes de proximidad* los que conectan a estas familias vulnerables con las actividades sociales, participativas, vecinales, y también son quienes les ayudan a buscar trabajo. Estas asociaciones sustituyen a las redes de solidaridad que funcionaban en el mundo obrero y son las encargadas de proveer el capital humano (las habilidades y destrezas necesarias) con el que muchas veces no cuentan los padres y que es necesario para motivar a los jóvenes en su progreso educativo.

### **3. EL SISTEMA EDUCATIVO EN SAN CRISTÓBAL: DEL PROGRESO AL ESTANCAMIENTO**

Durante los años ochenta y parte de los noventa, el Instituto de Educación Secundaria de San Cristóbal se situaba entre los tres centros más exitosos de la Comunidad de Madrid. En él ingresaban los alumnos más aventajados de la zona de Villaverde –«una élite obrera, pero una élite», puntualiza la directora de una de las asociación más arraigadas en el barrio– que convertían al centro en una verdadera herramienta de movilidad social. Los jóvenes que no pertenecían a esa élite podían seguir los pasos de sus padres e integrarse en las empresas de la zona o trabajar como aprendices en algún taller. «El trabajo dignificaba y hacía que los jóvenes tuvieran un papel dentro de sus familias y de la comunidad», recuerda una educadora con más de treinta años de experiencia en el barrio.

No obstante, a mediados de los años noventa, y coincidiendo con la introducción de la LOGSE (Ley Orgánica General del Sistema Educativo), la ampliación de la educación obligatoria hasta los 16 años y la incorporación de los jóvenes a los 11 o 12 años al centro de secundaria, el abandono escolar, el absentismo crónico y el mal comportamiento comenzaron a manifestarse. Para los docentes con mayor antigüedad en el centro, la LOGSE hizo que se pasara en menos de diez años «del paraíso académico, al infierno académico».

Pero el cambio no había hecho más que empezar. A partir del año 2000 y a raíz de la llegada de las poblaciones extranjeras, la composición del alumnado se transformó de manera acelerada. «El cambio ha sido muy, muy rápido –apunta la directora del centro– al comienzo chocaba ver nombres extranjeros y hoy hay un 47% de jóvenes de origen inmigrante». La concentración de algunas

problemáticas sociales (desestructuración familiar, desempleo de los padres, bajo capital cultural...) y la elevada diversidad étnica hacen más complejos los procesos de enseñanza y reducen las posibilidades de logro de los jóvenes.<sup>2</sup> En el curso académico 2008-2009, el 53% de los alumnos matriculados en el último curso no obtuvieron el Graduado de Educación Secundaria Obligatoria.

La elevada proporción de abandono escolar en este espacio urbano provoca una situación de estancamiento o inactividad de la población juvenil en la adolescencia (y, más concretamente, entre los 14 y los 17 años). Los jóvenes quedan bloqueados en una especie de *limbo*, un espacio intermedio que sin remitir a una total separación de la sociedad –los jóvenes cuentan con el apoyo de sus familiares, sus comunidades de origen y de las asociaciones– tampoco les sitúa en conexión con las estructuras formales de integración (el sistema educativo y el mercado de trabajo) las cuales harían más probable su incorporación exitosa a la sociedad. La *experiencia en el limbo* comienza, pues, con el abandono educativo y comprende las vivencias de los jóvenes en la calle y su paso por los espacios alternativos de educación (los programas de Garantía Social y las asociaciones del barrio).

## **LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A MUJERES ESPAÑOLAS E INMIGRANTES EN EL BARRIO DE SAN CRISTÓBAL DEMUESTRAN QUE LA NUEVA POBREZA URBANA SE PERCIBE EN LOS DESEQUILIBRIOS FAMILIARES, EN LA FALTA DE ATENCIÓN Y CONTROL HACIA LOS HIJOS**

Las dos trayectorias que se analizan a continuación permitirán mostrar «los pasos antes de la caída», el laberinto de causas que conforman los nuevos procesos de desafiliación, pero también ayudarán a identificar los elementos que favorecen la reinserción y la posibilidad de que los hijos de inmigrantes elijan nuevos caminos.

### **El caso de Nicole. Escapar del instituto y de la responsabilidad familiar**

La madre de Nicole se separó de su padre y decidió acompañar a su nueva pareja a España, y la dejó a ella con dos años y a su hermano con seis en la granja de sus abuelos, al norte de

---

<sup>2</sup> A estos cambios se unen los procesos de segregación motivados en buena medida por el sistema de concierto educativo implantado en los años ochenta con la LOE (Ley Orgánica de Educación) que generan una desigualdad en el acceso y en la elección del centro. Este sistema en ciudades como Madrid o Barcelona está generando procesos de segregación social y también étnica (Valiente, 2008).

Perú. Pero al cabo de cuatro años, los abuelos ya no se sentían con fuerzas y pidieron a su hija que acogiera de nuevo a Nicole y su hermano. La familia se reunió en 2001 y vivió durante unos años en Rivas Vaciamadrid, donde Nicole comenzó su escolaridad. Aunque pudo progresar adecuadamente, también experimentó dificultades de adaptación social.

Al principio fatal. Estaba todo el día en dirección. Me acuerdo que durante un tiempo era yo la única con un chico de Honduras que era extranjera y otro dominicano que era clarito... Cuando vine yo era morenita, porque en verano estaba al sol todo el rato y estaba mazo de negra. Y me decían negra. ¡Te lo juro, me decían negra! Y llamaban a mi madre diciéndole que yo era una niña problemática, conflictiva. (...) Pero es que cuando empezaron a llamarme negra, te lo juro, ¡me daba tanto coraje que iba repartiendo hostias a todo el mundo! Y ya a veces te lo juro que me salía y todo solo. (...) Hasta un día que uno me llamó negra y estaba bajando las escaleras. Entonces yo le empujé al chaval por las escaleras. Y se hizo un esguince. ¡Y ahí flipé! Y luego pues nada, a partir de ahí paramos todos... Pero en ese colegio llamaban a tus padres y estaban pendientes de ti... Me fue más o menos bien.

Después de ahorrar durante unos años, la madre y el padrastro de Nicole decidieron abrir su propio negocio y compraron un bar que se traspasaba en San Cristóbal. Durante los tres años siguientes, el matrimonio tuvo tres hijas. Nicole ya tenía 11 años y se matriculó en el instituto del barrio. Pero debía ocuparse también de sus hermanas, llevándolas al colegio y cuidándolas todas las tardes. El cambio de barrio, las obligaciones familiares y las nuevas compañías hicieron que Nicole adquiriera hábitos negativos, desarrollara una relación conflictiva con los profesores y decidiera dejar de ir a clase.

Entré en la ESO y en el primer trimestre me quedaron cinco, en el segundo me quedaron siete y en último me quedaron todas. Entonces ya no quería estudiar... porque las amistades que tenía eran la hostia. Empecé con el tabaco con 11 añitos, me lo dieron a probar en una excursión, ¡qué gente!, ¡qué gente la de aquí chaval! Luego en segundo problemas por no estudiar, por amonestaciones que llegaban a casa, porque me llevaban a dirección y luego que si alguna bronca fuera del tuto... Luego repetí segundo y me pusieron en la clase de los peores, en F. Y es que me tenían entre ceja y ceja y ya era nada más entrar que no había pasado ni la mitad de la clase que ya me estaban echando al aula H (aula de castigo). Y yo al ver tanto eso pues digo, mira, ¿sabes una cosa?, yo a partir de mañana no vengo más a clase. ¿Qué hago?: pues salgo de mi casa a la misma hora de siempre, llego a la puerta del tuto y me voy a otro sitio. ¿Qué evito?: evito problemas, evito que me pongan amonestaciones, que las amonestaciones lleguen a mi casa y que mis padres me estén reventando a hostias. Nos íbamos una amiga y yo con unos amigos de raza gitana y nos lo pasábamos de lujo, no hacía nada malo, me lo pasaba bien, solo estábamos ahí fuera y tal...

Desde ese día, Nicole no volvió al instituto. Su madre se quejaba en el momento de la entrevista de la falta de comunicación entre los profesores y los padres, ya que no supo hasta tres meses más tarde que su hija no había asistido a clase. Aceptó que Nicole dejara de estudiar con la condición de que estuviera en casa y se ocupara de sus tres hermanas. «Yo debía trabajar en el bar hasta la una o las dos de la mañana –comenta su madre. Entonces, la encerramos en casa, le controlábamos todas las llamadas, porque creo que tenía un novio gitano con el que se iba todos los días... Dejé de estudiar, pero al menos comenzó a ayudarme en casa y a cuidar de sus hermanas...». En verano tuvo que trabajar en el bar y en septiembre la inscribieron en la Asociación del barrio, donde pudo hacer un curso de informática y recuperar los conocimientos que no había podido asimilar en el instituto. El control familiar y el nuevo entorno educativo hicieron que Nicole retomara la confianza. «Era otro tipo de profesores, que te hablaban, no te estaban gritando todo el rato, no te tenían que poner un papel lo que has hecho y lo que no has hecho... Pues dije: ¡yo aquí estoy de lujo! Y me quería quedar otro año, pero Pedro (uno de los educadores) me hizo entender que tenía que tener el graduado».

Ese año de transición permitió a Nicole reconstruir su vida. Se matriculó en el Centro de Educación de Adultos, adquirió nuevas amistades y pudo arreglar parte de las desavenencias con su madre y su padrastro. Además, en la Asociación su participación se convirtió en algo fundamental: era la directora de la revista y uno de los miembros más fieles del club de montaña. Hoy dice que cuando se saque el título quiere ingresar en la academia de policía.

### *El entorno adverso y las cargas familiares*

El caso de Nicole muestra el mecanismo que pone en marcha el abandono educativo en San Cristóbal y que es similar en todos los casos estudiados, sin importar el origen nacional de los jóvenes. El primer síntoma es el desfase curricular y las dificultades de adaptación al nuevo entorno social. Al pasar al instituto, los jóvenes se ponen en contacto con una «cultura de la segregación» que desprestigia el trabajo, el esfuerzo y ensalza el consumo de drogas y la pro-

## **LA CONCENTRACIÓN DE ALGUNAS PROBLEMÁTICAS SOCIALES (DESESTRUCTURACIÓN FAMILIAR, DESEMPLEO DE LOS PADRES, BAJO CAPITAL CULTURAL...) Y LA ELEVADA DIVERSIDAD ÉTNICA HACEN MÁS COMPLEJOS LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA Y REDUCEN LAS POSIBILIDADES DE LOGRO DE LOS JÓVENES**

vocación hacia los profesores y la violencia. La desconfianza hacia el sistema educativo se extiende entre los jóvenes y el abandono se normaliza. Esta desafección no es un rasgo cultural de los jóvenes de origen inmigrante. Es algo que tanto los hijos de inmigrantes como los jóvenes españoles aprenden de sus familias, pero también en la calle y en el instituto. Es importante destacar la caída de la motivación de los estudiantes en el momento en que pasan de la educación primaria a la secundaria. Es al integrarse en el instituto, experimentar las primeras dificultades de adaptación curricular y ponerse en contacto con el nuevo entorno social, cuando se hacen más propensos a afiliarse a una «cultura del fracaso».

El centro no es capaz de cubrir las necesidades y atenciones de todos los alumnos, y los jóvenes, al ver sus posibilidades de logro limitadas, deciden anticiparse al fracaso y renunciar antes de tiempo. Esta fue la reacción de Nicole. Al ver que la relación con algunos docentes había alcanzado un grado de tensión que parecía insuperable y que después de tres años no había podido recuperar los conocimientos atrasados, para evitar más problemas vio como única salida el absentismo crónico. Esperó hasta los 16 años y firmó voluntariamente la renuncia.

En este barrio se produce una situación paradójica. El abandono educativo se convierte en algunas ocasiones en una «solución», porque aleja a los jóvenes de un entorno social adverso y permite que estos se integren en otro tipo de estructuras (como las asociaciones) que les ayudan a superar sus dificultades y les permiten reintegrarse en el sistema educativo por otras vías: la educación nocturna, la educación de adultos o la educación a distancia.

No obstante, el caso de Nicole muestra también que el papel de la familia es determinante. Un elemento que influyó en su proceso de abandono fueron las cargas familiares y la ausencia de control por parte de sus padres durante sus años en el instituto. Las horas interminables de trabajo que debían invertir en el nuevo negocio ofrecieron a Nicole un margen de libertad que utilizó para faltar a clase y desarrollar nuevas amistades. Por otro lado, en las palabras de la madre es posible comprobar de qué modo «ayudar en casa» pudo contribuir a atenuar las obligaciones escolares. El abandono educativo se disfraza de un apoyo familiar, materializado en la cobertura de las labores de cuidado, que generalmente afecta al género femenino. De esta forma, las circunstancias colocan a ambas, madre e hija, en una situación de continua renuncia de sus responsabilidades. La madre no puede ocuparse de sus tres hijas pequeñas porque debe atender el negocio familiar y la hija se ve incapaz de hacerse cargo de sus estudios. Esta situación se da porque existe un contrato implícito, una organización que se crea en función de las necesidades y de la urgencia, pero que, en ambos ca-

sos, se convierte en una vía cómoda para eludir el esfuerzo que supone romper con la dinámica, cambiar de dirección y permitir el progreso de algún miembro de la familia. Nicole renuncia a los estudios, mientras que su madre se resigna y pierde de esta forma la autoridad frente a su hija.

No obstante, más adelante sus padres toman las riendas, se imponen a los deseos de su hija y consiguen controlar su comportamiento, en buena medida porque cuentan con el apoyo de un grupo de educadores que conocen el caso familiar, les aconsejan y les informan periódicamente del progreso de la joven. El soporte familiar y la integración en un espacio donde el trato verbal agresivo y la violencia desaparecen permiten a Nicole durante un año «descansar del mundo» y volver a empezar.

## LAS DIFICULTADES DE LAS FAMILIAS INMIGRANTES HOY EN DÍA NO SE EXPRESAN EN LAS CARENCIAS MATERIALES, SINO QUE SE REFLEJAN EN LA INESTABILIDAD AFECTIVA Y EN LAS CARENCIAS DE CUIDADO Y CONTROL FAMILIAR

### **El caso de Edwin. La relegación de «los peores»: un aula para los más conflictivos**

La madre de Edwin fue una de tantas mujeres dominicanas que llegaron solas a España a principios del año 2000 y consiguieron mejorar la vida de sus hijos y sus familias en el país de origen. Para la madre de Edwin la reagrupación de sus hijos durante los primeros años era inútil. Su trabajo en la hostelería la obligaba a dejar su casa al alba y volver entrada la madrugada. Al cabo de cinco años, gracias a los ahorros que pudo reunir y al apoyo que recibió de algunos paisanos, abrió un bar en San Cristóbal que poco después reconvirtió en un locutorio. Fue entonces cuando viajó a Santo Domingo a recoger a Edwin, de diez años, y a su hermano pequeño, de ocho, y ayudó a sus hermanas a llegar a Madrid y a instalarse en el barrio. Para los pequeños, la llegada de sus primos fue positiva, ya que hizo que la vida en el barrio no se diferenciara tanto de su rutina en Santo Domingo. No obstante, la adaptación educativa de Edwin no fue sencilla. Repitió sexto de primaria y, una vez en el instituto, su retraso académico le empujó a faltar a clase, a pasar el día en la calle y a desarrollar una conducta desafiante hacia los profesores. Su paso al instituto significó también un cambio radical en sus amistades. Abandonó a sus amigos de la infancia (un español y un marroquí a los que aún aprecia) y pasó a querer formar parte de un grupo de dominicanos y ecuatorianos, que se hace llamar en el barrio la banda de los «Dominican don't play».

De niño mi mejor amigo era «el Dragosa» que es español. Tenía un amigo también que era marroquí. Pero uno va creciendo y relacionándose con la gente de su país, de su cultura. Porque yo entre los dominicanos y los ecuatorianos ya hablo como mi cultura y ellos ya me entienden... ¿tú me entiendes? Y siempre estamos juntos en la canchas (de baloncesto), no nos separamos. Si uno no tiene dinero y hay que hacer algo y yo tengo pues... Cualquier problema que uno tiene, hasta problemas familiares, lo habla con uno. Con confianza lo podemos consultar con los que más tienen experiencia o los que más saben... (...) Pero es verdad que la juventud a veces pensamos mal, porque cuando estamos en el instituto nos descarrilamos un poco por la compañía, las pellas, toda esa tontería... Y ya luego empieza lo de me aburro, no quiero ir a clase, si voy la voy a liar, no paso a este profesor, me toca esta materia, este profesor es así... Y ya por ahí, ¿tú me entiendes?, viene lo malo... te ponen entre los peores...

«Lo malo» para Edwin llegó cuando fue relegado a una clase de «menor nivel» (que suelen coincidir con las letras E y F). Después de ser amonestado en varias ocasiones, de ser expulsado durante un mes por atacar verbalmente a un profesor y por deteriorar el mobiliario escolar, fue conducido a un aula-taller destinada a acoger a los alumnos más conflictivos. «El taller», como lo llaman los alumnos, tiene el objetivo de separar a los estudiantes más capaces de los más problemáticos y de «reformar» a estos últimos a través de actividades manuales (como la carpintería, la cerámica, la jardinería) y de la recuperación de conocimientos en las materias más básicas (lenguaje y matemáticas).

te ponen entre los peores, porque en el taller que yo estaba nos tenían, supuestamente, como dice la directora, que éramos los peores del instituto y nos tenía ahí para pasar el tiempo, para tenernos lejos de las demás aulas porque no podíamos... y que supuestamente no éramos adecuados para estar, ¿tú me entiendes?, convivir en una clase y estudiar junto con los demás. Nos tenían ahí para pasar el tiempo, nos daban alguna materia y luego cerámica y hacíamos lo que queríamos, y ya. Es como que te ponen aparte de los demás... que aunque tú seas malo, seas lo que sea, te ponen a un lado como quien dice: «¡venga, los perros aquí y los decentes aquí!». Yo puedo ser malo en el instituto, pero una vez que me mandan a un taller como ese, ya lo he perdido todo... Y siempre te prometen que al mes o a los dos meses, que depende de tu comportamiento, subes, pero es mentira. Yo aprobé todas las asignaturas menos una, salí con las mejores notas, en cerámica y todo, y nada. Todo era mentira...

Edwin abandonó el instituto en cuanto cumplió los 16 años y se dedicó a sus amigos, a su novia y, de vez en cuando, a ayudar a su madre en el locutorio. A los 18 años su novia se quedó embarazada y trató de encontrar un empleo. Durante unos meses trabajó en la construcción, pero

las condiciones le resultaron demasiado duras y volvió a la rutina del barrio, pasaba el mayor tiempo posible con sus amigos y realizaba pequeños trabajos temporales para sacar algún dinero. En el momento de la entrevista, Edwin tenía una nueva novia, mientras que su hijo y la madre de su hijo vivían en casa de la madre de esta. Soñaba desde el banco del parque donde veía pasar los días en reconducir su vida, en hacerse cargo de lo que era suyo y en tener un futuro.

El seguimiento que se hizo de este joven en los siguientes meses permitió comprobar que su rutina diaria y su participación en la pandilla le llevaron a verse envuelto en un robo con violencia, fue detenido en el metro con dos de sus amigos. Al ser mayor de edad pasó siete meses en la cárcel. Cuando volvió al barrio y a la Asociación se había hecho mayor de golpe –dijo que ya no frecuentaba la canchas ni la calle, que ayudaba a su madre en el locutorio y que quería prepararse el graduado–. Aunque trataba de comportarse como siempre, algo había cambiado en él. Había dejado de soñar.

**EL ANÁLISIS EN SAN CRISTÓBAL MUESTRA UN EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS FAMILIAS INMIGRANTES, PERO TAMBIÉN INDICA QUE AÚN SE ESTÁ A TIEMPO DE FRENAR EL DETERIORO**

### ***Las consecuencias del agrupamiento y la experiencia «en el limbo»***

La mayoría de los jóvenes entrevistados sitúan el principio del fin de su vida académica en el momento en que fueron derivados a las clases destinadas a los alumnos más problemáticos –las clases de «los peores» o de «los liantes», como las han bautizado los alumnos del centro–. En estas aulas hay un descontento generalizado. Los jóvenes sienten que son tratados de modo diferente al resto de los alumnos del instituto. Los profesores, por su parte, no parecen confiar en que superen el curso, su atención y empeño es menor que con otros grupos, sus explicaciones son más confusas y suelen utilizar métodos de aprendizaje más repetitivos y monótonos (fichas, libros de texto, copiar en la pizarra...). Como ilustra una joven de origen ecuatoriano matriculada en 3ºF; «los profesores ya permitían que hiciésemos lo que queríamos: llego, paso de ellos, pongo unos ejercicios en la pizarra y si no prestan atención no me preocupó».

El agrupamiento produce una bajada del rendimiento de los alumnos de los grupos «inferiores» en contraste con aquellos que tienen aptitudes similares, pero que forman parte de los grupos

homogéneos. No obstante, es necesario hacer una puntualización. En el momento en que los jóvenes son conducidos a estas clases «bajas» se produce una reacción interesante que suele verse motivada por el miedo a ser definitivamente excluido. Se evidencia, en un primero momento, que los jóvenes se esfuerzan por recuperar el retraso académico con el fin de volver al aula ordinaria. Sin embargo, más adelante, al tomar conciencia de que su nueva situación no es temporal y de que sus esfuerzos son vanos, la mayoría abandonan esta actitud positiva.

Este hecho, observado en múltiples casos, revela que no es tanto la relegación temporal de algunos estudiantes –la cual puede ser beneficiosa en determinados casos con retrasos muy graves o comportamientos agresivos–, sino la falta de dinamismo del sistema de agrupamiento lo que provoca la imposibilidad de «reintegrar» a estos jóvenes.<sup>3</sup> Esta situación de «no retorno» suele contaminar la relación entre los alumnos y el profesor. En estas aulas, la tensión y el conflicto aumenta, y la mayoría de las medidas adoptadas (las sanciones o los métodos que buscan la motivación de los estudiantes) pierden sentido, porque los alumnos ya han renunciado y únicamente esperan cumplir los 16 años para abandonar definitivamente el centro. En este momento, aparece el absentismo y se abre un período de incomunicación entre el centro educativo y la familia, el cual coincide con el traspaso de los expedientes del centro educativo a los Servicios Sociales. Mientras, los jóvenes ya están fuera del sistema y comienzan a descubrir las más variadas posibilidades que les ofrece la calle.

Como hemos observado en el caso de Edwin, la pandilla (el coro, para los jóvenes dominicanos) le ofrece unos valores, una solidaridad, un respeto hacia los mayores, una autodefensa, pero sobre todo un sentimiento de pertenencia. Al abandonar el instituto, se abre un tiempo en el que parece estar permitido «bajar los brazos», caer en un estado de desmotivación, inactividad y desarrollar una vida desorganizada, sin horarios, sin límites y sin objetivos concretos. La mayoría de los jóvenes llaman a esta forma de vida «hacer el gamba» que consiste en no hacer nada con los días; estar matriculado en los Programas de Cualificación Inicial, pero no asistir a clase; tener algún trabajo temporal, pero seguir dependiendo de la familia; y cometer pequeños delitos, sin ser realmente un delincuente.

Los jóvenes se sitúan en un espacio intermedio, una tierra de nadie, donde las normas y las responsabilidades desaparecen. Viven durante un tiempo sumidos en una contradicción: sue-

---

**3** La condición para que el alumno que es conducido a una clase de compensatoria o derivado a un aula-taller pase al aula ordinaria es que apruebe, además de los exámenes que son obligatorios en su clase, los que se requieren en el aula ordinaria. Un objetivo que no se cumple en la inmensa mayoría de los casos y que bloquea a los jóvenes en este tipo de aulas y dificulta su progreso educativo.

ñan con un futuro de abundancia, pero poseen aspiraciones y expectativas académicas muy limitadas. La tendencia es, pues, a permanecer en un estado de ensoñación e inacción, idealizando el futuro o pensando que este se teñirá de negro. Instalados en estas visiones extremas y contradictorias –una ideal y otra pesimista– tratan de alargar lo más posible su estancia *en el limbo*, posponiendo su incorporación laboral, la independencia de casa de sus padres y la formación de una pareja.

Se sitúan entre dos mundos: un mundo normalizado (al asistir a las clases en los centros de Cualificación Inicial o en las asociaciones, al seguir teniendo amigos escolarizados) y un mundo «informal» o «callejero» (donde entran en contacto con adultos o jóvenes más mayores que les introducen en una cultura de la delincuencia). En esta posición, los jóvenes se convierten en sujetos vulnerables, ya que sin darse siquiera demasiada cuenta, pueden situarse, por un momento, en el lado equivocado y verse involucrados en delitos graves que les lleven a ser internados en centros de reforma o en la cárcel. Es en este momento, como observamos en la trayectoria de Edwin, cuando llega el arrepentimiento y en algunos casos la voluntad de recuperar el tiempo perdido apoyándose en los recursos que encuentran en su entorno más cercano. Los jóvenes dejan de soñar y, como dice Eduard, un amigo de Edwin que compone canciones de rap, «dejas de pensar ahí sentado que un día serás famoso, un rapero famoso, y te caerá el dinero del cielo. Y llega la hora de la verdad y ya dices: me estoy haciendo mayor, chaval, estoy pasando los 20, y necesito pasta. Ahí es cuando te comes la cabeza...».

**ALGUNAS INICIATIVAS INNOVADORAS PROMOVIDAS POR ENTIDADES DEL BARRIO SON LA MESA DE EDUCACIÓN, QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DE ESPACIOS DE EDUCACIÓN FUERA DE LAS AULAS Y EL HORARIO ESCOLAR, Y LA MESA DE VECINDAD, QUE APUESTA POR LA LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD**

#### **4. REFLEXIONES FINALES**

Las dificultades educativas de los jóvenes en San Cristóbal no pueden explicarse únicamente a través de la experiencia migratoria o del «choque cultural» que éstos pueden sufrir a su llegada. No se puede negar que ambos factores generan desequilibrios, tanto en la vida familiar como en su proceso de inserción educativa. No obstante, la perspectiva histórica empleada en esta

investigación permite observar el cambio en las condiciones de vida de las familias y valorar el peso de otros elementos que resultan fundamentales en el análisis.

La nueva pobreza urbana se refleja en la precariedad permanente de los padres (en la incertidumbre y en los horarios interminables de trabajo), pero sobre todo en el riesgo a quedar *desconectados* de las oportunidades laborales. San Cristóbal era un barrio donde los inmigrantes llegaban para buscar empleo, y hoy es un barrio que aísla a sus habitantes. En la nueva sociedad de servicios y de redes, el espacio deja de valer por sí mismo. Lo que cuenta son las habilidades y las destrezas que tienen los individuos –su capital social y humano– para acceder a redes laborales que se mueven en el centro de la ciudad.

Las dificultades de las familias inmigrantes hoy en día no se expresan en las carencias materia-

**LAS ASOCIACIONES OFRECEN A LOS JÓVENES MÁS DESAVENTAJADOS UN ESPACIO DE ACOGIDA, DONDE PUEDEN SUPERAR EL SENTIMIENTO DE FRACASO Y ACCEDER A LA OPORTUNIDAD DE CAPACITARSE PARA PENSAR EN UN NUEVO FUTURO**

les –los jóvenes de San Cristóbal hacen lo posible por ir vestidos con las mejores marcas y poseer un teléfono móvil de última generación–, sino que se reflejan en la inestabilidad afectiva y en las carencias de cuidado y control familiar. En este sentido, aunque el capital económico de la familia influye de forma relevante en la educación de los jóvenes, el escaso capital humano de los padres se convierte en el factor que más determina su desmotivación y estancamiento. Un valor que no se define únicamente a través del nivel de cualificación, sino que también se refleja en la capacidad de los progenitores de hacer valer su autoridad frente a sus hijos, de acercarse y reflexionar con ellos y de

guiarles dentro de un entorno adverso. Los inmigrantes que llegaron de Ciudad Real o de Cáceres en los años sesenta no contaban con un capital económico elevado ni con un alto nivel de cualificación, pero podían ofrecer a sus hijos la atención necesaria. Hoy la inestabilidad laboral y la ansiedad que provoca el miedo a quedar desprotegido impiden a los padres hacer una pausa y contemplar la evolución de sus hijos. A diferencia de la etapa industrial, para los adultos, los jóvenes han dejado de representar el porvenir y se convierten en una preocupación. Ya no se espera que «mañana sea mejor que hoy», sino que «no sea peor que ayer».

Pero además, es importante señalar dos aspectos que influyen en el abandono escolar y que tienen que ver con la organización del sistema educativo. El primero es el cambio prematuro y

brusco de la educación primaria a la secundaria, que enfrenta a los jóvenes de 11 o 12 años con nuevas exigencias educativas y un entorno donde la «cultura del fracaso» adquiere una gran influencia. El segundo aspecto tiene que ver con la segregación entre los «buenos» y los «malos» estudiantes, que tiene como principal consecuencia el deterioro de la calidad de la enseñanza.

Aunque no es posible ofrecer aquí los resultados detallados en función de la nacionalidad de los jóvenes, sí que conviene destacar que la investigación ha identificado a los jóvenes de origen dominicano como el colectivo más problemático. Se trata del grupo mayoritario que llega en la adolescencia y vive en buena parte en familias monoparentales, con madres trabajadoras. Al contrario de lo que ocurre en el caso del colectivo ecuatoriano, peruano o marroquí, la familia y la comunidad dominicanas tienen mayores dificultades para controlar el comportamiento de los jóvenes en la calle e influir de manera decisiva en sus aspiraciones académicas. En general, se aprecia que el soporte familiar y el capital humano, el «saber hacer» de los padres, son decisivos, más aun que las condiciones económicas.

El análisis en San Cristóbal muestra un empeoramiento de las condiciones de integración social de las familias inmigrantes, pero también indica que aún se está a tiempo de frenar el deterioro. La discriminación y la violencia que deben soportar los jóvenes en los suburbios de París y Londres distan mucho de la realidad de las ciudades españolas. Por esta razón, es importante no caer en puntos de vista simples que reducen las causas colectivas al rango de *excusas*, aludiendo a desidia de los jóvenes, a la falta de responsabilidad de los padres y al abuso de las ayudas sociales, ya que estas explicaciones tienen como único fin justificar la necesidad de ratificar la deserción del Estado Social y legitimar el fortalecimiento del Estado Penal.

Es necesario no dramatizar y hacer un retrato completo de la realidad de los suburbios, subrayando los recursos y las potencialidades con las que cuentan estos barrios. San Cristóbal es un lugar aislado y degradado, pero también es un espacio avanzado en el plano social. El pesimismo de sus *condiciones estructurales* contrasta con el optimismo de la *capacidad de acción* de sus habitantes que se refleja en iniciativas innovadoras promovidas por las entidades del barrio y que consiguen involucrar a los vecinos, los docentes y a determinados técnicos del ayuntamiento con el fin de presionar y reclamar mejoras a las administraciones. Algunos ejemplos son la creación de la *mesa de educación*, que promueve el desarrollo de espacios de educación fuera de las aulas y el horario escolar, y la *mesa de vecindad*, que apuesta por la lucha contra la inseguridad y promueve la vuelta a la apropiación de la calle por parte de los adultos, niños y jóvenes, a través de la mejora de las instalaciones.

Además, las asociaciones ofrecen a los jóvenes más desaventajados un espacio de acogida, donde pueden superar el sentimiento de fracaso y acceder a la oportunidad de capacitarse (en el sentido de *empowerment*) para pensar en un nuevo futuro. A través de los cursos de formación con derecho a prácticas, de la obtención del graduado escolar a distancia y de la matriculación en centros de formación profesional o en las escuelas taller, los jóvenes dejan de sentir que se encuentran aislados y desconectados y piensan que es posible aprovechar las oportunidades educativas y laborales que ofrece la ciudad. Además, en estos centros cívicos encuentran un lugar intermedio necesario –un espacio entre dos orillas– que les permite salvar la distancia entre sus familias, su grupo étnico y su comunidad local, previniendo así muchas veces las restricciones de libertad o las posibilidades de mejora que les impone el grupo étnico.

No obstante, estos programas que emanan de la sociedad civil se ven doblemente perjudicados en su día a día. Por un lado, dependen de subvenciones públicas inestables que se han reducido muy considerablemente a partir de la crisis económica de 2008. Y por otro, deben competir con empresas privadas y fundaciones externas al barrio que ponen en marcha proyectos educativos puntuales sin contar con el apoyo de las entidades más arraigadas. Las administraciones han de abandonar este tipo de gestión y reconocer el papel fundamental que desempeñan las asociaciones que trabajan en red desde hace años en los barrios, que cuentan con la confianza de las familias y son capaces de captar a los jóvenes más vulnerables. A través de la colaboración con ellas, se podrá innovar en los proyectos educativos y regenerar la estructura local para ofrecer a los jóvenes un entorno que les permita desarrollar un sentimiento de pertenencia a su barrio, sabiendo que también son una parte importante dentro de la ciudad.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ARANGO, J. «Después del gran *boom*: la inmigración en la bisagra de cambio». En: AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER ALONSO, J. (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis*. Anuario de la Inmigración en España. Barcelona: CIDOB, 2010.

CASTEL, R. *Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*. París: Fayard, 1995.

CASTELLS, M.; BORJAS, J. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1998.

DONZELOT, J. «La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification». *Esprit*, marzo-abril, 2004. P. 14-39.

LORA-TAMAYO D'OCÓN, G. *Inmigración extranjera en la Comunidad de Madrid. Informe 2006-2007*. Madrid: Delegación Diocesana de Migraciones (ASTI), 2007.

MURRAY, C. *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. Nueva York: Basic Books, 1984.

PORTES, A.; APARICIO, R.; HALLER, W.; VICKSTROM, E. «Progresar en Madrid: aspiraciones y expectativas de la segunda generación en España». *REIS*. No. 143, 2009.

SASSEN, S. *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores, 2010.

SERNA, C. «Cameron culpa de la revuelta a la mala crianza de los hijos y a la falta de ética». *El Mundo*, 10 de agosto de 2011

TOURAINE, A. «Face à l'exclusion». *Esprit*. La France des banlieues, 1991. P. 7-13.

VALIENTE, O. (2008) «¿A qué juega la concertada? La segregación escolar del alumnado inmigrante en Cataluña (2001-06)». *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. No. 12.

*20 Minutes*. «A Grenoble, Nicolas Sarkozy revient au tout sécuritaire». 30 de julio de 2010.

WACQUANT, L. *Prisons of poverty*. Ed. Ampliada, Contradictions Series. Vol. 3. Londres: University of Minnesota Press, 2009.

WIEVIORKA, M. *Violence en France*. París: Seuil, 1999.

2



# LAS NORMAS GENERALES DEL ESTADO SOBRE INMIGRACIÓN EN 2011

## José Antonio Montilla Martos

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Granada

## José Luis Rodríguez Candela

Abogado. Profesor asociado de Derecho Penal

## Manuel Lancha Muñoz

Miembro del equipo jurídico de Andalucía Acoge

1. Introducción.
2. El nuevo reglamento de extranjería.
  - Aspectos transversales.
  - Régimen de entrada y salida de territorio español.
  - La estancia.
  - Residencia temporal.
  - Residencia por circunstancias excepcionales.
  - Residencia de larga duración.
  - Extinción de las autorizaciones.
  - Gestión colectiva de las contrataciones en origen.
  - Procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España de extranjeros...
  - Trabajadores transfronterizos.
  - Menores extranjeros.
  - Modificación de las situaciones de los extranjeros en España.
  - Documentación de los extranjeros.
  - Infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador.
  - Oficinas de extranjería y centros de migraciones.
  - Disposiciones adicionales.
  - Conclusiones.
3. El reparto competencial en los nuevos supuestos de autorizaciones iniciales de trabajo de personas extranjeras.
4. La situación de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género o trata de seres humanos que estén en situación de irregularidad.

## **RESUMEN**

Las novedades legislativas en materia de inmigración desde la segunda mitad de 2010 y durante todo 2011 han estado protagonizadas por el nuevo reglamento de extranjería, que entró en vigor en junio de 2011. El texto analiza minuciosamente las novedades prácticas del nuevo instrumento, así como la modificación de dos artículos de la Ley Orgánica 4/2000 relativas a las mujeres extranjeras víctimas de la violencia de género y, por último, la modificación de las competencias entre el Estado y Cataluña introducidas por el nuevo reglamento respecto a autorizaciones de trabajo por parte de extranjeros.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La actividad normativa del Estado en inmigración ha sido escasa, como muestra de la pérdida de

importancia de este fenómeno en la agenda política. Sin embargo, esa limitación cuantitativa ha sido sobradamente compensada por la publicación del nuevo reglamento de extranjería, incluido en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. En este sentido, nos ocupamos fundamentalmente de las novedades introducidas por ese reglamento, haciendo una mención somera a otras innovaciones normativas. Entre ellas destaca la modificación de dos artículos de la Ley Orgánica 4/2000, con relación a las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género. Finalmente, desde la perspectiva del reparto competencial, el nuevo reglamento de extranjería ha provocado un nuevo Acuerdo entre el Estado y Cataluña con relación al ejercicio autonómico de las competencias de ejecución sobre autorizaciones de trabajo por parte de los extranjeros.

## 2. EL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA

### Aspectos transversales

El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, supone la aprobación tardía por el Gobierno –con más de un año de retraso a lo previsto en la reforma de la Ley de Extranjería, realizada por la LO 2/2009–<sup>1</sup> de un reglamento de extranjería nuevo, decisión que obedece a las causas explicitadas en la Exposición de Motivos que acompaña a esta norma.

Entre las novedades que, con carácter transversal, informan este reglamento, cabe destacar las siguientes:

En primer lugar, la concreción de los medios económicos exigibles y por acreditar en los principales procedimientos (estancia por estudios, residencia no lucrativa, obtención y renovación de autorización por reagrupación familiar y renovación de la residencia de menores que pasan a la mayoría de edad), mediante la remisión al IPREM<sup>2</sup> y porcentajes del mismo.

En segundo lugar, puede destacarse la exigencia de un esfuerzo de integración en los procedimientos de renovación de las autorizaciones de residencia no lucrativa, de residencia por reagrupación familiar, cuenta ajena y cuenta propia, conforme a lo recogido en el artículo 31.7 LOEXIS. Se desarrolla esta previsión legislativa precisando la información suministrada por el informe de la comunidad autónoma y destacando que ese esfuerzo de integración será objeto

---

<sup>1</sup> J.L. Rodríguez Candela, «Comentarios sobre la reforma de la Ley de Extranjería», *Revista Sepin*, número especial sobre extranjería y derecho de asilo, 2010.

<sup>2</sup> Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples. Ascende a 532,51 euros en su última actualización por Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para 2011.

de especial valoración, produciendo efectos positivos en caso de no acreditación del cumplimiento de alguno de los requisitos exigidos. Los informes tendrán en consideración las acciones formativas realizadas por el extranjero, que podrán ser impartidas por entidades privadas acreditadas (la D.A. 19ª se refiere a ellas) o públicas.

Aun valorando positivamente el desarrollo reglamentario de este concepto jurídico, cabe objetar que para la renovación de autorizaciones específicas, v. gr., las de profesionales altamente cualificados o de investigadores, no se exigirá «esfuerzo de integración» alguno; y está por ver que la referencia reglamentaria a un «contenido mínimo» de los informes y la participación de entidades privadas no den pie a una oferta formativo-lucrativa desvinculada del espíritu de la norma.

En tercer lugar, debe destacarse también la escolarización de menores en edad de escolarización obligatoria. El artículo 9.4 LOEXIS<sup>3</sup> prevé la obligación de presentar informe acreditativo de la escolarización de menores en edad de escolarización obligatoria, sin que de la literalidad de

dicho apartado se concluya en ningún momento que la denegación de la autorización sea su consecuencia necesaria. Antes bien, a la luz del artículo 13.2<sup>4</sup> de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (interpretación lógica y sistemática), la finalidad de la norma no es otra que dotar a las autoridades de Extranjería con un instrumento de detección de situaciones de no escolarización, a los meros efectos de su puesta en conocimiento a las autoridades educativas competentes. Esta interpretación resulta coherente con el principio de no discriminación y el consecuente reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que viven y trabajan legalmente en España (art. 2 bis, letra e) LOEXIS).

Desde esta óptica, entre la documentación exigida por el nuevo reglamento en las renovaciones de autorizaciones de residencia no lucrativa, de residencia por reagrupación familiar, de resi-

**UNA PRIMERA NOVEDAD DEL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA ES LA CONCRECIÓN DE LOS MEDIOS ECONÓMICOS EXIGIBLES Y POR ACREDITAR EN LOS PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS**

**3** Art. 9.4 LOEX: «Los extranjeros residentes que tengan en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria deberán acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración».

**4** Art. 13.2 LO 1/96: «Cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, durante el período obligatorio, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, que adoptarán las medidas necesarias para su escolarización».

dencia y trabajo por cuenta ajena o cuenta propia, así como para la obtención de autorización de residencia de larga duración, figura la presentación de informe emitido por las autoridades autonómicas competentes que acredite la escolarización de los menores a cargo en edad de escolarización obligatoria. Caso de no estar estos escolarizados, se requerirá al solicitante para que lo haga y así lo acredite en el plazo de 30 días, al tiempo que la Oficina de Extranjería comunicará esta circunstancia a la autoridad educativa. De no escolarizarlo tras el requerimiento, se podrá denegar la autorización.

A continuación repasamos las principales novedades siguiendo el orden del índice reglamentario.

### **Régimen de entrada y salida de territorio español**

Con relación a la entrada, el reglamento introduce un nuevo párrafo en el artículo 4.2 (supuesto de acceso al territorio nacional cuando no se reúnen los requisitos pero existen razones excepcionales).

**DENTRO DEL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA CABE DESTACAR TAMBIÉN LA EXIGENCIA DE UN ESFUERZO DE INTEGRACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RENOVACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA NO LUCRATIVA, DE RESIDENCIA POR REAGRUPACIÓN FAMILIAR, CUENTA AJENA Y CUENTA PROPIA**

Parece indicar que el mero hecho de haberse autorizado la entrada no presupone la existencia de circunstancias tales como las de protección internacional (art. 125) o las razones humanitarias (art. 126); es decir, que será necesario incidir en la prueba, no siendo suficiente la ya presentada en la frontera para que se le franqueara la entrada. En definitiva, viene a decirnos que la autorización de entrada no implica que vaya a concederse de forma automática una autorización posterior de residencia por circunstancias excepcionales.

El artículo 5 aclara la vigencia de las autorizaciones de regreso (90 días), fijando el *dies a quo*: bien desde la caducidad de la autorización (aun cuando la renovación y la autorización de regreso se hayan solicitado con anterioridad); o bien desde que se concede la petición de la autorización de regreso (si esta se solicitó tras la caducidad, pero solicitada la renovación).<sup>5</sup> Además, es

<sup>5</sup> Dentro del plazo de los 90 días del artículo 71.1 del Reglamento.

destacable que se haya introducido la posibilidad de conceder autorización de regreso cuando la tarjeta de identidad de extranjeros haya sido extraviada, robada o inutilizada.

Respecto a los visados, el artículo 7 incluye entre los supuestos exentos de visado para estancias de hasta tres meses a los nacionales de países contemplados en la normativa comunitaria,<sup>6</sup> los titulares de pasaportes diplomáticos y los que tengan salvoconductos emitidos por organizaciones internacionales intergubernamentales.

Respecto a la justificación de los motivos de entrada y condiciones (art. 8), además de exigir siempre billete de vuelta o de circuito turístico, lo que *de facto* ya se venía exigiendo en los controles aeroportuarios, establece los mismos requisitos que se exigían tanto para las entradas por motivos profesionales como turísticos o de estudio, pero de forma alternativa, no acumulativa, como parecía desprenderse de la anterior redacción.

Para la acreditación de los medios económicos (art. 9), las cuantías exigibles para determinar por Orden Ministerial serán distintas atendiendo a si la manutención está cubierta o no, en todo o en parte, por el establecimiento de hospedaje o el particular que realizó la Carta de Invitación.

Las exigencias sanitarias (art. 10) se concretan, haciendo referencia a las posibles repercusiones graves para la salud pública, debiendo hacerse los reconocimientos médicos conforme al Reglamento Sanitario Internacional de 2005,<sup>7</sup> sustituyéndose así la referencia a las enfermedades susceptibles de cuarentena.

En los artículos 14 y 21.4 se reproduce lo que ya introdujo la LO 2/2009, en su artículo 24.5, con relación a la posibilidad de registrar las entradas y salidas en el territorio nacional de los no comunitarios a efectos de controlar los períodos de permanencia legal. El reglamento remite su regulación específica a una posterior orden ministerial.

En los casos de denegación de entrada, el artículo 15.2 advierte de la posibilidad de interponer los recursos administrativos. Son el de alzada<sup>8</sup> y el contencioso, en su caso, ante la misión diplomática. Es claro que el registro en la misión diplomática sirve para tener por interpuesto el

---

<sup>6</sup> Reglamento (CE) nº 539/2001, de 15 de marzo, del Consejo de la Unión Europea. Última modificación por Reglamento (UE) 1211/2010, de 15 de diciembre.

<sup>7</sup> RSI-2005 aprobado por la Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2005 y en vigor desde el 15 de junio de 2007.

<sup>8</sup> Según la DA 14ª del RD 557/2011 que examinamos.

recurso administrativo en tiempo y forma,<sup>9</sup> resulta dudoso, en todo caso, que ese registro sirva para recibir un recurso jurisdiccional, que solo podría ser presentado en la sede de la oficina judicial.<sup>10</sup> Además, para dar cumplimiento a la exigencia incorporada en el artículo 22.3 LOEXIS cuando el extranjero se halle privado de libertad, el precepto comentado establece la posibilidad de manifestar la voluntad de recurrir, bien ante el delegado o subdelegado del Gobierno –a quienes no se imagina atendiendo a tal fin al ciudadano extranjero–, bien ante el director del CIE o ante el responsable del puesto fronterizo, que será lo más normal. Estimamos no obstante, porque no puede ser de otra manera, que si ya en su país el extranjero decide interponer el recurso contencioso, una vez agotada la vía administrativa, la interposición del mismo es más que una manifestación de la voluntad de recurrir. También nos recuerda el apartado 1º que para acogerse al derecho a la asistencia jurídica gratuita, ante un eventual recurso contencioso administrativo, deberá solicitarse el reconocimiento de la misma nuevamente.

Se elimina cualquier referencia a la detención en los supuestos de permanencia en los puestos fronterizos, pero ello no obsta para que la estancia durante ese plazo inicial de 72 horas sea considerada una *privación de libertad*, entre otras cosas porque el propio artículo 60.4 de la Ley así lo establece, además de la jurisprudencia del TC,<sup>11</sup> que atiende a las circunstancias concretas de la privación de libertad.

En el ámbito de las salidas destaca la nueva regulación de la Devolución, cuyo estudio abordaremos en el apartado referido al régimen sancionador.

## La estancia

En coherencia y desarrollo de la Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre y del artículo 33.1 LOEXIS, se reconocen las autorizaciones de estancia por estudio, movilidad (intercambio) de alumnos, prácticas no laborales (no remuneradas) y voluntariado (arts. 37 a 44). Aparecen concretadas de la siguiente forma: los estudios, para cursar programas a tiempo completo; las actividades de investigación, distintas a las que dan lugar a la obtención de autorización de residencia para investigación, se desarrollarán en universidades, centros del CSIC, u otras instituciones de I+D; los programas de intercambio, orientados a los niveles de enseñanza se-

<sup>9</sup> Art. 38.4 de la Ley 30/92.

<sup>10</sup> Art. 129.1 y 135 de la LEC.

<sup>11</sup> TC Sala 2ª, S 27-9-1999, nº 174/1999, rec. 1374/1999, BOE 263/1999, de 3 de noviembre de 1999. TC Sala 2ª, S 26-6-2000, nº 179/2000, rec. 5317/1999, BOE 180/2000, de 28 de julio de 2000.

cundaria o de bachillerato; las prácticas no laborales se realizarán en empresas (públicas/privadas) o centros de formación profesional (públicos/privados), mediante la firma de un convenio; los servicios de voluntariado precisan de la firma de un convenio para el desarrollo de programas que persigan objetivos de interés general.

Será posible presentar la solicitud de prórroga de este tipo de autorizaciones también dentro de los noventa días naturales posteriores a la fecha de caducidad.

Respecto del posible desarrollo de actividades laborales (trabajo), en coherencia con la LOEXIS se contempla expresamente la posibilidad de realizar actividades por cuenta propia. Respecto del ámbito geográfico de la autorización para trabajar, partiendo de lo que había –no limitar geográficamente como regla general y sí limitar cuando la actividad lucrativa coincida con períodos en que se realicen los estudios, la investigación, las prácticas no laborales o el voluntariado–, se matiza que no habrá limitaciones geográficas cuando, pese a su coincidencia con el período de realización de la actividad principal, se acredite la compatibilidad por no requerir desplazamientos continuos. La limitación geográfica coincidirá con carácter general con el ámbito territorial de estancia de su titular, pero se admite como excepción el supuesto de que la localización del centro de trabajo, o del centro en que se desarrolle la actividad por cuenta propia, no implique desplazamientos continuos que pongan en peligro la finalidad principal de estas autorizaciones.

**EN MATERIA DE EDUCACIÓN, EL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA CONTEMPLA LA ESCOLARIZACIÓN DE MENORES EN EDAD DE ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA**

El artículo 41 reconoce la movilidad de los extranjeros admitidos como estudiantes en otros estados de la UE, de manera que podrán solicitar cursar parte de dichos estudios en España, sin necesidad de visado. La solicitud se podrá presentar incluso después de entrar en territorio español, en el plazo de un mes.

### **Residencia temporal**

El artículo 45 relaciona los diferentes tipos de autorización de residencia temporal, a saber:

a) Autorización de residencia temporal no lucrativa.

- b) Autorización de residencia temporal por reagrupación familiar.
- c) Autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena.
- d) Autorización de residencia temporal y trabajo para investigación.
- e) Autorización de residencia temporal y trabajo de profesionales altamente cualificados titulares de una tarjeta azul-UE.
- f) Autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada.
- g) Autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia.
- h) Autorización de residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios.
- i) Autorización de residencia temporal con excepción de la autorización de trabajo.

## **EL NUEVO REGLAMENTO CLARIFICA LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS CONTEMPLADOS, A TRAVÉS DE UNA REORDENACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS MISMOS Y LA DISTINCIÓN ENTRE REQUISITOS Y DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA DE LOS MISMOS**

Pasemos a analizar las principales novedades en cada una de ellas:

### *a) Autorización de residencia temporal no lucrativa*

Entre las novedades encontramos la exigencia de un seguro médico y la necesidad de que el extranjero se encuentre fuera del territorio nacional, que ya se establecía como causa de inadmisión a trámite en la DA 4ª introducida por la LO 14/2003.

La acreditación de los medios económicos (art. 47) será del 400% del IPREM y un 100% más por cada miembro de la unidad familiar a su cargo, calculada de forma mensual durante el tiempo de la vigencia de la autorización. Esas disponibilidades económicas podrán ser acreditadas por cualquier medio de prueba válido, sirviendo las tarjetas de crédito si se acreditan que existen fondos bancarios, mediante la correspondiente certificación.

Los visados, una vez concedida la autorización, solo podrán ser denegados, según el artículo 48.6, cuando exista causa de inadmisión a trámite (DA 4ª LO 14/2003); cuando existan documentos o alegaciones falsas; o ante la ausencia de documentos que sean exigibles y cuya valoración corresponda a la oficina consular, entre los que estarán los antecedentes penales o el no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que exista convenio.

Finalmente, se introduce la posible concesión de visado y autorización de residencia de carácter extraordinario como un instrumento para dar cumplimiento a los fines de la política exterior de España, así como a otras políticas públicas españolas o de la UE.

*b) Autorización de residencia temporal por reagrupación familiar*

Se concreta la forma de acreditar la existencia de relación de afectividad análoga a la conyugal del artículo 17.4 de la LOEXIS. Será necesaria la inscripción no cancelada de esa relación en un registro público; o bien acreditar la vigencia, por cualquier medio de prueba admitido en Derecho pero con prevalencia de documentos emitidos por una autoridad pública, de la relación no registrada constituida con carácter previo al inicio de la residencia del reagrupante en España.

Se especifica en el artículo 53 c) que la minoría de edad de los hijos por reagrupar se refiere al momento de la solicitud de la autorización de residencia a su favor, lo que supone dar cumplimiento a la exigencia que venía haciendo la Oficina del Defensor de Pueblo,<sup>12</sup> que ya fue incorporada en la Instrucción 1/2008 de la Secretaría General de Inmigración. La edad de los hijos podrá superar los 18 años cuando tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, aun cuando no se haya prorrogado la patria potestad.<sup>13</sup> Lo mismo ocurre en el apartado d) de dicho precepto cuando el reagrupado tenga la representación legal y las facultades representativas no sean contrarias a los principios del ordenamiento jurídico español, lo que supone una manifestación de la cláusula de orden público.<sup>14</sup>

Respecto a la reagrupación de ascendientes, de conformidad con el artículo 17.1d) LOEXIS, se exige que estos tengan más de 65 años, lo que según el artículo 53 e) del Reglamento podrá excepcionarse cuando concurren razones de carácter humanitario, considerando como tales (entre otras): que el ascendiente conviviera con el reagrupante en el país de origen en el momento en que el extranjero residente obtuvo su autorización; que el ascendiente sea incapaz y su tutela esté otorgada por la autoridad competente en el país de origen al extranjero residente o a su cónyuge o pareja reagrupada, lo que entraría al menos en parte dentro del apartado d) del mismo precepto antes comentado; que el ascendiente no sea objetivamente capaz de proveer a sus propias necesidades; o bien que el ascendiente sea cónyuge o pareja del otro ascendiente, este último mayor de 65 años.

---

<sup>12</sup> Recomendación 71/2008 BOCG IX legislatura, serie A nº 146, pág. 431.

<sup>13</sup> Art. 171 del Cc.

<sup>14</sup> Art. 12.3 del Cc.

El requisito de «estar a cargo» del reagrupante se acredita cuando al menos durante el último año el reagrupante transfiera fondos o soporte gastos que representen al menos el 51 % del PIB per cápita, en cómputo anual, del país de residencia de este, según lo establecido por el INE (Indicadores sobre renta y actividad económica por país y tipo de indicador).<sup>15</sup>

El artículo 56.1 exige que el reagrupante esté en posesión de una tarjeta de larga duración (o larga duración-UE) para la reagrupación de ascendientes. En los demás casos, el reagrupante deberá haber residido durante un año como mínimo y haber solicitado la renovación, pero con la excepción de que el reagrupante sea residente en España de acuerdo con su previa condición de residente de larga duración-UE en otro Estado de la UE, titular de tarjeta azul-UE, o beneficiario del régimen especial de investigadores, en cuyo caso no será exigible este requisito de un año de residencia previa en España.

En cuanto a la capacidad económica que ha de acreditar el reagrupante, dependerá nuevamente del IPREM según el artículo 54, fijándose en un 150% del mismo y un 50% más por cada persona añadida que vaya a reagruparse. Esas cuantías pueden ser minoradas cuando el reagrupado sea menor de edad y concurren circunstancias excepcionales que lo aconsejen por interés superior del menor; así como, en relación con otros familiares, por razones humanitarias apreciadas en supuestos individualizados y previo informe favorable de la Dirección General de Inmigración.

Sin perjuicio de poder presentar cualquier documento o medio de prueba, el artículo 54.5 enumera los distintos métodos para justificar la disposición de medios económicos. La autorización se denegará si se determina indubitadamente que no existe perspectiva de mantenimiento de dichos medios durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud. La previsión de mantener una fuente de ingresos durante ese año será valorada teniendo en cuenta la evolución de los medios del reagrupante en los seis meses previos a la fecha de solicitud.

Sigue siendo exigible que el reagrupante cuente con una vivienda adecuada, requisito que hay que acreditar mediante informe expedido ahora por la comunidad autónoma a la que pertenezca el lugar de residencia del reagrupante, y deberá emitirlo en el plazo de 30 días. Dicho informe podrá expedirlo la corporación local en la que el extranjero tenga su lugar de residencia si así lo ha establecido la comunidad autónoma, poniéndolo en conocimiento de la Secretaría de Estado

---

<sup>15</sup> Puede consultarse en [www.ine.es/inebmenu/mnu\\_internac.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_internac.htm) entrando en cuentas económicas y comercio exterior, luego principales resultados y PIB por países.

de Inmigración y Emigración. Ante la ausencia de la emisión del informe, podrá justificarse este requisito de vivienda por cualquier medio de prueba admitido en Derecho.

Para poder obtener una residencia independiente de la del reagrupante, en desarrollo del artículo 19 LOEXIS, los medios económicos suficientes serían:

- a) los medios de vida requeridos para las autorizaciones de residencia no lucrativas.
- b) presentar uno o varios contratos de trabajo de un año duración mínima y retribución mínima del SMI mensual a tiempo completo, y catorce pagas.
- c) acreditar los requisitos de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta propia.

**ENTRE LAS MATERIAS NO REGULADAS, DESTACAN LA RESIDENCIA Y TRABAJO DE LOS PENADOS EXTRANJEROS, LA NECESIDAD DE TRAMITAR UN EXPEDIENTE SANCIONADOR EN LAS DEVOLUCIONES O LA INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS DE INTERPOSICIÓN DE RECURSOS JUDICIALES CUANDO LA PERSONA EXTRANJERA NO SE ENCUENTRA EN ESPAÑA**

También se accede a una autorización independiente en los casos de víctimas de violencia de género acreditadas por informe del Ministerio Fiscal y para las víctimas de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar. En ambos casos, la autorización independiente tendrá una vigencia de cinco años, en vez de la que le correspondería en función de su residencia previa.

La renovación de estas autorizaciones exigirá, según el artículo 61, que el reagrupante cuente con empleo y/o recursos económicos suficientes en una cuantía correspondiente al 100% del IPREM y continúen con una vivienda adecuada, y debe presentar informe sobre las condiciones y características de la misma solo si ha cambiado de domicilio. Este requisito puede suponer un colapso de las administraciones locales o autonómicas competentes, dada la movilidad geográfica y la poca estabilidad en una vivienda de este colectivo.

*c) Autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena*

Se exige para el otorgamiento de la autorización el alta en la Seguridad Social dentro del plazo de los tres meses desde la entrada en España (art. 63.1).

El artículo 64.2 establece como requisitos para el otorgamiento de la autorización, entre otros, el que haya transcurrido el plazo de no regreso en los casos de retorno voluntario,<sup>16</sup> así como no figurar como rechazables en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio. Esta previsión hay que ponerla en conexión con el artículo 25.1<sup>17</sup> del Convenio de Schengen, del que se desprende que es posible expedir una autorización de residencia a personas extranjeras que figuren como no admisibles, sin que dicha circunstancia produzca de forma automática la denegación de la autorización de residencia solicitada.

El párrafo tercero del artículo 64 permite la contratación a tiempo parcial, cuando la retribución sea superior al SMI para jornada completa y en cómputo anual.

Partiendo de lo establecido en la LOEXIS,<sup>18</sup> el desarrollo que hace el Reglamento de las limitaciones geográficas (apartados 1 y 5 del art. 63) supone que se diferenciará entre:

- Las comunidades autónomas que no hayan asumido competencias en materia de autorizaciones iniciales de trabajo, en cuyo caso la limitación geográfica resulta restringida al ámbito *provincial*. Esta limitación tendría su justificación en el ámbito competencial de las subdelegaciones de Gobierno, que no podrían fijar *per se* un ámbito territorial superior para la autorización.
- Las comunidades autónomas que asumen estas competencias, en cuyo caso se reconoce la posibilidad de establecer otro ámbito geográfico superior, llegando a un ámbito geográfico *autonómico*.

A la determinación de la situación nacional de empleo, se le dedica el artículo 65, que destaca como novedades las siguientes:

En primer lugar, podrán no incluirse en el Catálogo de ocupaciones aquellas que, por su naturaleza, pudieran ser cubiertas por personas inscritas como demandantes de empleo una vez

<sup>16</sup> RD Ley 4/2008 de 19 de septiembre y RD 1800/2008 de 3 de noviembre.

<sup>17</sup> Art. 25.1 Acuerdo Schengen: «1. Cuando un Estado miembro proyecte expedir un permiso de residencia, llevará sistemáticamente a cabo una consulta en el Sistema de Información de Schengen. Cuando un Estado miembro proyecte expedir un permiso de residencia a un extranjero inscrito como no admisible, consultará previamente al Estado miembro informador y tendrá en cuenta los intereses de este; el permiso de residencia solo podrá ser expedido por motivos serios, especialmente de carácter humanitario o derivados de obligaciones internacionales. Si se expide el permiso de residencia, el Estado miembro informador procederá a retirar la inscripción; no obstante, podrá inscribir a dicho extranjero en su lista nacional de personas no admisibles».

<sup>18</sup> Art. 38.5 LOEXIS: «La autorización inicial de residencia y trabajo se limitará, salvo en los casos previstos por la Ley y los Convenios Internacionales firmados por España, a un determinado territorio y ocupación».

hayan realizado actuaciones formativas programadas por los servicios públicos de empleo. En segundo lugar, la oferta de empleo que presente el empleador ante los Servicios Públicos de Empleo (SPE) estará formulada de forma precisa y ajustada a los requerimientos del puesto de trabajo, sin contener requisitos que no tengan relación directa con su desempeño. En tercer lugar, durante 15 días como mínimo se dará publicidad a la oferta; y pasados 25 días desde la presentación de la oferta, el empleador deberá comunicar al SPE el resultado de la selección de candidatos; tras lo cual, en cinco días como máximo, se procederá a la emisión de Certificado de Insuficiencia de Demandantes. En cuarto lugar, el certificado emitido por el Servicio público de empleo contendrá, entre otros elementos, información sobre el número de puestos de trabajo ofertados y de trabajadores puestos a disposición; sobre la cifra de personas inscritas en la provincia como demandantes de empleo para la ocupación; y una valoración sobre si se trata de una ocupación que podría ser cubierta por demandantes de empleo tras su participación en actuaciones formativas programadas por los servicios públicos de empleo. En quinto lugar, la Oficina de Extranjería podrá valorar el certificado tomando en especial consideración la relación entre el número de trabajadores puestos a disposición del empleador y el de puestos de trabajo ofertados por este, así como la valoración de si el puesto podría ser cubierto tras una actividad formativa programada por el Servicio Público de Empleo.

El artículo 66 regula la exigencia de medios económicos para poder emplear, y ello supone

acreditar que se dispone, para el caso de las personas físicas, una vez descontado el pago del salario –no de otros conceptos, como se establecía en el apartado l b) de la Circular 4/2008 de la DGI–, del 100% del IPREM mensual para una sola persona; o el 200% si la unidad familiar la componen dos personas; y si son más de dos, un 50% adicional del IPREM por cada miembro más.

Si es una empresa, los medios económicos podrán acreditarse con cualquier medio de prueba válido en derecho, tales como volumen de negocio en los últimos tres años, promedio de personas contratadas, despidos, bajas, etc. Esos ingresos no podrán provenir de subvenciones o subsidios [art. 67.2 d)].

## **EL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA HA PROVOCADO UN NUEVO ACUERDO ENTRE EL ESTADO Y CATALUÑA CON RELACIÓN AL EJERCICIO AUTONÓMI- CO DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN SOBRE AUTORIZA- CIONES DE TRABAJO POR PARTE DE LOS EXTRANJEROS**

Se prevé y permite la posibilidad de cambio de empleador. Ya la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 8 de enero de 2007, decía en su Fundamento de Derecho Sexto *in fine* que: «[...] podría reprocharse al reglamento que no haya previsto de modo expreso las posibles situaciones en que la afiliación no se produzca sin culpa del trabajador», lo que constituye una de «estas omisiones eventualmente cometidas en el ejercicio de la potestad reglamentaria». El artículo 67.8 recoge, en primer lugar, los supuestos de fallecimiento de empleador o desaparición de la empresa, debiendo solicitarse por el nuevo empleador la autorización en plazo de 60 días desde entrada del extranjero, debiéndose dictar la resolución en 15 días como máximo; el silencio será negativo. Y, en segundo lugar, también se permitirá el cambio en el supuesto de que el primer empleador, durante los primeros 15 días desde entrada en España del trabajador, comunique la imposibilidad del inicio de la relación laboral.

Se introducen nuevas causas de denegación de la solicitud de Autorización Inicial de Residencia y Trabajo temporal por Cuenta Ajena. Letras b) y h) del apartado 1 del artículo 69. En la práctica constituyen una suerte de sanción, establecida por una norma con rango inferior a Ley e impuesta con total ausencia de las garantías procedimentales (instrucción previa, audiencia, contradicción, etc.) que establece nuestro ordenamiento jurídico. En ambos casos, la sanción accesoria impuesta al potencial empleador es la de imposibilitarle contratar en origen durante todo un año. En el caso de la letra h), además, ni siquiera se especifica que la extinción del contrato deba haber sido declarada improcedente sino que hay una presunción de fraude *iuris et de iure*. Se obliga al empresario a soportar a un trabajador aun cuando concurren los motivos de un despido procedente, contraviniendo los principios generales de una relación laboral.

Otro supuesto de denegación de la solicitud de Autorización Inicial, el de la letra d), se refiere a la presentación de documentos falsos, a la formulación de alegaciones inexactas o a la existencia de mala fe. El problema en este caso es que la redacción es poco rigurosa y puede dar cobijo a actuaciones arbitrarias de la Administración.

Los requisitos para la renovación se regulan en el artículo 71.2 b) y c). Sin embargo, de acuerdo con la redacción dada al artículo 38.6 a) LOEXIS tras la última reforma legal operada por la LO 2/2009, la autorización de residencia y trabajo se renovará a su expiración «Cuando persista o se renueve el contrato de trabajo que motivó su concesión inicial, o cuando se cuente con un nuevo contrato», suprimiéndose la referencia a la exigencia de cualquier otro requisito reglamentario, que se establecía antes de la referida reforma legal. Esto supuso una derogación tácita de la regulación existente en el RD 2393/2004, ante la ausencia de cobertura legal para exigir nuevos requisitos en el nuevo reglamento.

*d) Autorización de residencia temporal y trabajo para investigación*

Estamos ante una autorización que permite la *residencia*, y no solo la estancia como ocurre con los estudiantes. Esta autorización permite desempeñar la actividad investigadora para la que se concede y su duración máxima inicial es de cinco años. Las renovaciones, en su caso, serán por períodos anuales salvo que ya corresponda la de larga duración.

La investigación se enmarca dentro de un Convenio de Acogida celebrado entre el extranjero y un Organismo de Investigación. Para el Reglamento el organismo de investigación será cualquier persona física o jurídica, pública o privada, con establecimiento principal o secundario radicado en España, que realice actividades de investigación y desarrollo tecnológico y haya sido autorizada para suscribir convenios de acogida. Existirá un listado de organismos autorizados, cuya regulación se deja a una Orden del Ministerio de Ciencia e Innovación.

El Convenio de Acogida, eje central de estas autorizaciones, deberá incluir o incorporar el contrato de trabajo y una memoria descriptiva del proyecto de investigación. Para que sea posible su firma, los requisitos serán, por parte del organismo, el visto bueno de sus órganos decisorios junto con la disposición de los medios materiales y financieros necesarios; y, por parte del investigador, la posesión de titulación superior adecuada que permita realizar programas de doctorado. El Convenio se podrá resolver por denegación de la autorización de residencia y trabajo de investigación y por resolución del contrato de trabajo.

Se contempla la posibilidad de que los familiares acompañen al investigador, para lo que se exigen los requisitos de la reagrupación familiar, dado que la situación de dichos familiares en España será la de residencia por reagrupación familiar.

Y se permite la movilidad de investigadores, reconocidos como tales, en otros estados de la UE, diferenciando según que el proyecto de investigación tenga una duración superior o inferior a los tres meses.

*e) Autorización de residencia temporal y trabajo de profesionales altamente cualificados titulares de una tarjeta azul-UE*

Se especifica el concepto de *cualificación de enseñanza superior*, debiendo entender por tales las derivadas de una formación de enseñanza superior de una duración mínima de tres años y que proporcionen el nivel de cualificación necesaria para ejercer una profesión que exija un alto nivel de capacitación o para ingresar en un programa de investigación avanzada.

Entre los requisitos exigidos para la concesión de autorización inicial, debe destacarse que se tendrá en cuenta la Situación Nacional de Empleo, así como que el salario bruto anual especificado en el contrato de trabajo deberá ser de, al menos, 1,5 veces el salario bruto anual medio, o 1,2 veces dicho salario respecto de profesiones en las que haya una necesidad particular de trabajadores nacionales de terceros países y que pertenezcan a grupos 1 y 2<sup>19</sup> de la CIUO (Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones).

Entre las causas de denegación figura la de que la contratación afecte a sectores que sufren escasez de mano de obra en el país de origen del trabajador, de acuerdo con lo establecido en un acuerdo internacional sobre la materia.

La notificación de la concesión del visado se hará en el plazo máximo de 15 días. Dicho visado permite la entrada en España y la permanencia en situación de estancia, dotándose de eficacia a la autorización de residencia y trabajo a partir del alta en Seguridad Social.

Respecto de los familiares de los profesionales altamente cualificados, será posible solicitar la residencia simultáneamente con la solicitud de autorización de residencia temporal y trabajo de profesionales altamente cualificados. Su situación será de residencia por reagrupación familiar.

Finalmente, se regula la movilidad de los extranjeros titulares de tarjeta azul-UE expedida en otro Estado de la UE, una vez hayan transcurrido al menos 18 meses desde que son titulares de esa tarjeta. La solicitud podrá presentarse por el empleador o por el propio trabajador antes de la entrada en territorio español, o en el plazo máximo de un mes desde que se efectúe dicha entrada. No se requiere visado, pero los requisitos exigidos para la concesión de este deberán acreditarse en el procedimiento de solicitud.

Si antes de la resolución del procedimiento se extinguiera la tarjeta azul-UE concedida por el otro Estado de la UE, se concederá una autorización de estancia con vigencia hasta el momento de notificación de la resolución de la solicitud.

A los familiares de los trabajadores extranjeros titulares de una tarjeta azul-UE expedida en otro Estado miembro de la UE también se les autoriza a moverse con ellos, deberán presentar la solicitud antes de la entrada en territorio español o en el plazo máximo de un mes desde que

---

19 1) Directores y gerentes. 2) Profesionales científicos e intelectuales.

esta se efectúe. Será necesario acreditar alojamiento adecuado, así como recursos suficientes para su sostenimiento en los términos establecidos respecto a la reagrupación familiar. Y respecto de familiares que no formasen parte de la familia ya constituida en el otro Estado de la UE, se aplicará el régimen general de reagrupación familiar.

*f) Autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada*

Se define en el artículo 97 como aquellas actividades de campaña o temporada, obras o servicios, o formación y prácticas profesionales. Como novedad se introduce el límite de nueve meses en actividades de campaña o temporada y un año en los demás, ambos improrrogables, como ya se establecía, con la excepcionalidad de la existencia de circunstancias sobrevenidas [art. 102.2 b)] y que la modalidad de contratación sea conforme con el Derecho laboral.

El artículo 101.3 establece que si en el plazo de tres meses desde la entrada el extranjero no fue dado de alta, deberá abandonar el territorio nacional, so pena de incurrir en una infracción grave,<sup>20</sup> igual que el empleador, a quien se le requerirá para que justifique el motivo de no inicio de la relación laboral, apercibiéndole de que, de no hacerlo, podría también incurrir en otra infracción grave.<sup>21</sup>

*g) Autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia*

A diferencia de las autorizaciones por cuenta ajena su límite geográfico puede ser autonómico aun cuando la comunidad autónoma no tenga competencias ejecutivas en la materia, lo que supone una novedad en el artículo 104, pues antes ese ámbito supraprovincial solo era posible en las comunidades autónomas que habían asumido competencias, lo que había sido objeto de crítica por suponer una desigualdad.

El artículo 105 establece los mismos requisitos que en el supuesto de por cuenta ajena, es decir, no figurar como rechazables y haber transcurrido el plazo de compromiso de no regreso a España. Igualmente, el trabajador autónomo ha de contar con recursos económicos suficientes para su manutención y alojamiento, deduciendo los gastos necesarios para el mantenimiento de la actividad, con las cuantías previstas en relación con solicitudes de autorización de residencia temporal por reagrupación familiar, en función de las personas que se tenga a su cargo.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Art. 53.1 a) de la LOEXIS.

<sup>21</sup> Art. 53.2 a) de la LOEXIS.

<sup>22</sup> Véase ut supra.

Se especifica que no es suficiente con haber obtenido el visado de residencia y trabajo, dado que este sólo «habilitará para la entrada y la permanencia en situación de estancia en España», sino que será necesaria el alta en la Seguridad Social en el plazo de tres meses desde la entrada legal en España.

Para la renovación de la autorización no serán impedimento los descubiertos en la cotización a la Seguridad Social, siempre que se acredite la realización habitual de la actividad (art. 109), sin perjuicio de dar traslado a la inspección para las actuaciones que procedan. También se renovará si se cumplen los requisitos económicos para reagrupar por parte de su cónyuge o pareja de hecho y cuando al trabajador autónomo se le haya reconocido la protección por cese de actividad, que ya se introdujo en la DA 12 de la ley 32/2010 de 5 de agosto,<sup>23</sup> que, pese a tener rango legal, introducía un nuevo apartado en el antiguo RD 2393/2004, y para no bloquearlo con su nuevo rango, establecía la Disposición final 3ª apartado 2º, por la que el Gobierno quedaba habilitado para su modificación, lo que ha hecho ahora.

*h) Autorización de residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios*

Estas autorizaciones también estarán limitadas a una ocupación y ámbito territorial determinados. Su duración, un máximo de un año, coincidirá con la del desplazamiento del trabajador. Quedan fuera de este tipo de autorización algunos desplazamientos con fines formativos, así como los realizados por el personal de navegación de empresas de la marina mercante.

Entre los requisitos relacionados con la actividad laboral, como regla general se tomará en consideración la situación nacional de empleo, constituyendo una excepción –en desarrollo del artículo 40.2 c) LOEXIS– el desplazamiento a centros de trabajo de la misma empresa o mismo grupo empresarial de trabajadores que cuenten con un conocimiento directo y fehaciente de esa empresa o grupo.

*i) Autorización de residencia temporal con excepción de la autorización de trabajo*

Entre los supuestos, se suprime el supuesto de los españoles de origen que hubieran perdido la nacionalidad española. En el procedimiento, se atiende a la duración prevista de la actividad por desarrollar en España, de forma que será necesario solicitar visado de residencia siempre

---

23 BOE 6 de agosto de 2010.

que se vaya a superar los 90 días; y, en caso contrario, solicitar visado de estancia según el procedimiento de visados de estancia de corta duración.

### **Residencia por circunstancias excepcionales**

Esas circunstancias excepcionales serán el arraigo, la protección internacional, las razones humanitarias, la colaboración con autoridades, la seguridad nacional o el interés público. También establece el artículo 123.2 que, de conformidad con la DA 1ª.4, la Secretaría de Estado de Inmigración podrá conceder otras autorizaciones por circunstancias excepcionales. No olvidemos la interpretación que de las circunstancias excepcionales hizo la STS de 8 de enero de 2007 cuando, pese a reconocer la taxatividad de la regulación de los entonces artículos 45 y ss.,<sup>24</sup> declaraba que no eran las únicas circunstancias excepcionales que podrían existir.

#### *a) Autorización de residencia por razones de arraigo*

Se reconocen tres tipos de arraigo, con las siguientes novedades:

1º Laboral, cuando se demuestre la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses (antes se exigía un año), así como que el extranjero lleve en España al menos dos años.

2º Social, cuya novedad radica en la posibilidad de presentar varios contratos concatenados en el sector, suponiendo en total una duración de un año; así como que podrán presentarse varios contratos de trabajo a tiempo parcial de duración anual, cuando su cómputo total no sea inferior a 30 horas semanales y sean para el mismo sector o actividad.

En el arraigo social establece el artículo 124.2 que habrá de acreditarse igualmente la existencia de vínculos familiares con residentes (ascendiente o descendiente en primer grado y línea recta, cónyuge o pareja de hecho inscrita), o bien presentar un informe de arraigo social que inicialmente pasa a ser competencia de la comunidad autónoma, aunque esta podrá delegar en la corporación local, previa comunicación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. En dicho informe podrá recomendarse la exención de la necesidad de aportar un contrato de trabajo si se acredita que se cuenta con medios económicos; o bien si se alega que los medios económicos derivarán de una actividad por cuenta propia. Dicho informe deberá emitirse y no-

---

<sup>24</sup> Arts. 45 y ss. del RD 2393/2004.

tificarse en el plazo de 30 días y en caso de incumplimiento de este plazo se podrá acreditar el arraigo por cualquier medio de prueba válido en Derecho.

El apartado 4º del artículo 124 permite que por Orden Ministerial pueda exigirse en el arraigo social la situación nacional de empleo. Inicialmente el borrador pretendió que pudiese modificarse cualquier requisito del arraigo, pero el Consejo de Estado criticó esta medida, lo que propició que el texto definitivo solo lo refiriese a uno de sus aspectos, si bien bastante importante, que puede dar al traste con la figura.

3º. Familiar. Se amplía, afortunadamente y pese a la reticencia de la administración,<sup>25</sup> a los padres de menores españoles, siempre que los tengan a cargo y bien convivan o, en caso de familias monoparentales, el otro progenitor no conviviente cumpla con sus obligaciones paternofiliares. Este supuesto recoge al fin lo planteado por el Defensor del Pueblo,<sup>26</sup> sobre la base de la STS de 8 de enero de 2007 y la doctrina.<sup>27</sup>

Esa reforma era obligada tras la STJUE (Gran Sala) de 8 de marzo de 2011 en el Asunto Gerardo Ruiz Zambrano vs. Office National de l'Emploi (ONEm) de Bélgica. El Tribunal interpreta el artículo 20 TFUE en el sentido de que se concede un derecho de residencia, en virtud del Derecho de la Unión, a un menor en territorio del Estado miembro del que es nacional con independencia de que este ejerza previamente su derecho a la libre circulación en territorio de los estados miembros. Y que igual concesión debe otorgarse al ascendiente, nacional de un Estado tercero, que asume la manutención del menor. La importancia de esta sentencia es que aplica la «doctrina Chen»<sup>28</sup> a todos los ascendientes de comunitarios, aun cuando no hayan ejercido su derecho a la libre circulación.

Como novedad común a los supuestos de arraigo, respecto de los antecedentes penales del país o países en que haya residido durante los cinco años anteriores a su entrada en España, es que se podrá aportar también un documento equivalente expedido por las autoridades del país o países correspondientes.

---

<sup>25</sup> DGI referencia SGRJ/29. Contestación Cádiz/1246-06.

<sup>26</sup> Recomendación 111/2007, de 10 de septiembre (BOCG Cortes Generales IX Legislatura, Serie A Núm.14, pág. 487)

<sup>27</sup> D. Boza Martínez, «La regularización de los progenitores de menores de nacionalidad española y la necesidad de una solución reglamentaria a la cuestión», Institut de Dret Públic Working papers 1/2011 <<http://www.idpbarcelona.net/docs/public/wp/workingpaper5.pdf>>.

<sup>28</sup> Sentencia de 19 de octubre de 2004 del TJCE.

*b) Autorización de residencia por razones humanitarias*

Se amplía a los supuestos de delitos contra los derechos de los trabajadores,<sup>29</sup> delitos de denegación de prestación de un servicio público<sup>30</sup> y delito de denegación de prestación profesional o empresarial.<sup>31</sup> También se mantiene en el supuesto de violencia en el ámbito familiar.<sup>32</sup> En todos esos casos la acreditación de tal circunstancia ha de constarse en la resolución judicial –que no *sentencia*, como antes–, que ponga fin al proceso.<sup>33</sup>

En los casos de autorizaciones por enfermedad, no será exigible, según el artículo 126.2, que esta sea sobrevenida en el caso de menores que hayan sido desplazados a efectos de tratamiento,<sup>34</sup> cuando sea imprescindible continuar con el tratamiento y se hayan agotado los períodos de estancia. Puede echarse en falta que esta circunstancia se amplíe a los padres o tutores del menor.

En cuanto al procedimiento para todas las autorizaciones por circunstancias excepcionales, el artículo 128.3, a diferencia de la anterior regulación, tan solo exige que se aporten los documentos señalados expresamente, no otros que pueda decidir la administración; y si esta detecta algún defecto, antes de denegarla, deberá requerir su subsanación. Por ello ofrece mayor seguridad jurídica la vigente redacción.

El artículo 129.1 establece que la concesión de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo llevará aparejada una autorización de trabajo en España, con excepción de la que se conceda a los menores de edad laboral; o en casos de exención del requisito de contar con contrato por disponer de medios de vida que no deriven de la realización de una actividad por cuenta propia, que se exigirán sus requisitos.<sup>35</sup>

En todos los demás casos deberá solicitarse la autorización por cuenta ajena con los requisitos exigidos en el artículo 64.3 excepto el de la situación nacional de empleo. Con esta exigencia se termina el vacío antes existente, en donde no se exigían esos requisitos propios del cuenta

---

**29** Art. 315 del CP, introducido por LO 5/2010.

**30** Art. 511.1 del CP.

**31** Art. 512 del CP.

**32** Art. 153 y 173 del CP.

**33** Supuestos de sobreesimio por rebeldía del imputado (art. 841 LECrim.) o supuestos de autorización de expulsión del imputado vía art. 57.7 de la LOEXIS.

**34** Art. 187 del RD 557/2011.

**35** Art. 105.3 del RD 557/2011.

ajena inicial, lo que estaba dando lugar a que los juzgados de lo contencioso concediesen la autorización incluso en el supuesto de ausencia de requisitos para las autorizaciones por cuenta ajena inicial, siempre que se cumpliesen los del arraigo.<sup>36</sup>

*c) Mujeres extranjeras víctimas de violencia de género (arts. 131 a 134)*

Se introduce la previsión de que se pueda posponer la decisión sobre la incoación o no de un expediente sancionador por encontrarse en situación irregular. Además, se prevé la concesión de oficio de una autorización provisional de residencia y trabajo con la sola solicitud de autorización por circunstancias excepcionales. La autorización definitiva se concederá no solo en caso de sentencia condenatoria, sino también cuando exista resolución judicial de la que se deduzca que la mujer ha sido víctima de violencia de género.

La concesión y notificación de la autorización se producirá en el plazo máximo de 20 días desde que le conste la sentencia/resolución a la Oficina de Extranjería y su duración será de cinco años. Computando el tiempo de la autorización provisional a efectos de obtención de la de larga duración.

*d) Autorización en supuestos de colaboración contra redes organizadas y de víctimas de trata*

En los artículos 135 y ss. se regula con mucho más detalle que antes, y en los 140 y ss. se regulan *ex novo* las autorizaciones para víctimas de trata. Es obligación de todos poner en conocimiento de la autoridad la detección de un supuesto de trata (art. 141), y la investigación se realizará por policías especializados. La entrevista, a la presunta víctima, se hará en condiciones adecuadas a sus circunstancias y con apoyo jurídico, psicológico y asistencial, toda la información tendrá carácter reservado. Cualquier expediente de expulsión o devolución quedará inmediatamente suspendido. El artículo 142 regula el período de restablecimiento y reflexión, que exige la conformidad de la víctima, lo que no compartimos, ya que precisamente ese período puede servirle para que sea consciente de su situación, que podría ser rechazada, incluso, inicialmente por esta. La decisión sobre la concesión del período de reflexión, si la víctima está privada de libertad, deberá producirse en el plazo de 24 horas; en otro caso en cinco días, el silencio será positivo. La víctima podrá disponer de una autorización de residencia, que será de cinco años, bien en atención a su colaboración, bien en atención a su situación personal (art. 144.1). Desde que exista un informe favorable a su concesión, la víctima dispondrá de una autorización provisional, con permiso para trabajar sin ninguna limitación y, por supuesto, sin hacer ninguna referencia a su situación personal ni a su carácter provisional.

---

<sup>36</sup> Sentencia de 10 de febrero de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Málaga, entra otras.

A elección de la víctima, el artículo 145 regula el retorno asistido.

## **Residencia de larga duración**

En ese apartado se incluyen dos tipos de autorizaciones de residencia: la de larga duración «a secas»; y la de larga duración-UE.

### *a) Autorización de residencia de larga duración*

La autorización, denominada anteriormente como de residencia permanente, pervive por voluntad del legislador español en uso de la facultad permitida por la normativa comunitaria.<sup>37</sup>

Podrá ser otorgada, además de a quienes recogía el anterior reglamento, a los extranjeros titulares de tarjeta azul que hayan residido de forma continuada en la UE, siempre y cuando los dos últimos años hayan residido en España (art. 148).

La residencia continuada no se ve afectada por las ausencias del territorio español de hasta seis meses seguidos, siempre que la suma no supere los diez meses en los cinco años requeridos; salvo que las ausencias sean por motivos laborales, en cuyo caso serán de seis meses seguidos siempre que la suma total no supere el año; y en el caso de titulares de tarjeta azul-UE residentes en la UE, la ausencia continuada podrá ser de hasta 12 meses continuados y una suma no superior a 18 meses dentro de los cinco años.

El artículo 149.2 concreta la documentación necesaria, entre ella la referida a los períodos de residencia con la tarjeta azul en otros estados de la UE; o los penales del país de origen o de los estados en donde haya residido los últimos cinco años. Y es muy importante la previsión del artículo 150.3 en el sentido de que la no renovación en plazo de la tarjeta no supone la extinción de la residencia de larga duración; es decir, se disocia el derecho a la residencia de larga duración de su documentación.

### *b) Autorización de residencia de larga duración-UE*

Estamos ante un tipo de residencia que, a diferencia de la de larga duración «a secas», permite a la persona extranjera beneficiarse del estatuto constituido por la normativa comunitaria.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Art. 13 (Disposiciones nacionales más favorables) de la 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

<sup>38</sup> La mencionada Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre.

El artículo 152 concreta los requisitos necesarios. Respecto del tiempo de residencia legal y continuada, interesa destacar que se computará (al 50%) el tiempo de permanencia en situación de estancia por estudios, movilidad de alumnos o prácticas no laborales. Además, será necesario contar con un seguro de enfermedad así como acreditar recursos fijos y regulares suficientes para la propia manutención y, en su caso, la de la familia, en los términos determinados para la reagrupación familiar.

El artículo 154.3 también contiene la previsión de que la no renovación en plazo de la tarjeta no supone la extinción de la residencia, disociando derecho a la residencia y su documentación.

*c) Recuperación de la titularidad de autorización de residencia de larga duración*

Los supuestos en que será posible son los de finalización del compromiso de no retorno<sup>39</sup> asumido en el marco del Retorno Voluntario; y extinción de la autorización por las causas del artículo 166.1, letras c) y d) del Reglamento.

La solicitud se podrá presentar fuera de España (ante la embajada o consulado español) o dentro de España (ante la oficina de extranjería). En este último caso, se explicita que los requisitos para la entrada en España serán los exigidos generalmente.

La solicitud tramitada desde fuera de España que sea estimada permitirá obtener un visado de residencia y entrar en territorio español como titular de una autorización de residencia de larga duración. Para obtener el visado, los únicos requisitos exigibles serán la resolución de reconocimiento de recuperación de la larga duración y el abono de las tasas de visado. El plazo para resolver es de 3 meses, el silencio positivo operará en caso de no resolverse expresamente.

*d) Recuperación de la titularidad de autorización de residencia de larga duración-UE*

Los supuestos en que es posible son los de extinción de la autorización por las causas del artículo 166.1, letras c) y d) RELOEX; y la permanencia fuera de España durante más de seis años. Todo lo demás es similar a la recuperación de la larga duración, con la precisión de que los requisitos exigidos generalmente para la entrada en España no tienen razón de ser respecto de extranjeros titulares de autorización de residencia en otros estados miembros de la UE, cuando estos quieran presentar la solicitud dentro de España.

---

<sup>39</sup> No habrá incumplimiento del compromiso de no retorno en los casos de estancia en España no superior a 90 días, salvo permanencia irregular posterior. Art. 159.5, párr. 2º RELOEX.

## **Extinción de las autorizaciones**

El artículo 162.1 a) deja claro que las autorizaciones se entienden en vigor hasta tanto se produzca la resolución de la renovación, y entendemos que, de conformidad con el art. 57.2 de la Ley 30/92, hasta que se notifique esta.

Los artículos 163 y 164 establecen las causas de extinción de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo para investigación y las de profesionales altamente cualificados, que se basan, sustancialmente, aparte de la finalización del plazo, en los supuestos de renovaciones extraordinarias en estados de excepción, alarma o sitio, cuando se obtuvieron fraudulentamente, cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron su concesión o cuando se resida con fines distintos para los que se otorgó.

En el caso de extinción de las autorizaciones concedidas a víctimas de trata (art. 165), las circunstancias que darán lugar a la extinción son que se reanude voluntariamente y por propia iniciativa la relación con los autores del delito; que la denuncia sea fraudulenta o infundada, o que haya fraude en la cooperación; o que se deje de cooperar. El carácter fraudulento o infundado requiere –aquí sí– de una resolución judicial, y la cesación en la cooperación se entiende para el caso de que haya concedido sobre la base de la cooperación, que como dijimos no es necesario si quedó acreditada la condición de víctima, por lo que no debería ser causa de extinción.

El artículo 166 regula la extinción de las autorizaciones de larga duración y larga duración-UE, y destaca el supuesto de la adquisición de la residencia de larga duración-UE en otro Estado miembro. Los demás supuestos, tales como la adquisición fraudulenta o la expulsión, suponen una corrección técnica de la anterior redacción, que excluye la mención expresa a los trámites previstos en la normativa para los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones (art. 102 y ss. de la Ley 30/92), lo que en modo alguno significa que puedan ser modificados o revocados sin atenerse a estos preceptos legales.

## **Gestión colectiva de las contrataciones en origen**

El acto que acuerda la aprobación de la gestión colectiva de contrataciones en origen ya no será un Acuerdo del Consejo de Ministros sino una Orden Ministerial. También se prevé la intervención de las comunidades autónomas cuando estas hayan asumido competencias en la materia. Igual que en las autorizaciones de trabajo, se establece la responsabilidad de trabajador y empleador si no se produce el alta laboral (art. 173). Igualmente, se prevé para la obtención del

visado la presentación agrupada por la empresa, la organización empresarial o sus representantes acreditados. En atención a la celeridad del procedimiento, se podrá admitir que la presentación de solicitud de visado se realice a través del organismo de selección, de manera conjunta, para todos los trabajadores cuya contratación se pretende para un mismo período.

**Procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico, social o laboral, o cuyo objeto sea la realización de trabajos de investigación o desarrollo o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural**

Se trata de solicitar diferentes tipos de autorizaciones que se relacionan en el artículo 179.1 (cuenta ajena, prestación transnacional de servicios, tarjeta azul-UE, de investigación, y cuenta ajena de duración determinada) directamente ante la Dirección General de Inmigración, la cual tramitará, resolverá y notificará las resoluciones en el plazo máximo de un mes. No se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo. Los supuestos de relaciones laborales que se encauzan por este procedimiento se relacionan en el artículo 178.2:

- Personal directivo o altamente cualificado de grandes empresas, o de pequeñas y medianas empresas de sectores estratégicos.
- Personal directivo o altamente cualificado de un proyecto empresarial de interés público por su potencial impacto social, económico, laboral, tecnológico o científico.
- Técnicos y científicos altamente cualificados que vayan a ser contratados por las diferentes administraciones.
- Técnicos y científicos altamente cualificados para realizar trabajos de investigación, o bien para incorporarse a actividades de desarrollo en universidades, centros de I+D, o unidades de investigación y desarrollo de empresas.
- Profesores contratados por universidades españolas.
- Artistas de prestigio internacional o que participan en un proyecto artístico internacional de relevante repercusión social o cultural, además del personal necesario que les acompañe.

**Trabajadores transfronterizos**

El artículo 183 establece los requisitos para la autorización de trabajo transfronterizo. Requisitos comunes para el trabajo por cuenta propia y ajena son la carencia de antecedentes penales, no figurar como rechazable y residir en la zona fronteriza. Los demás requisitos son los mismos que para las autorizaciones por cuenta ajena o por cuenta propia.

Deberá otorgarse la tarjeta de identidad de extranjeros aun cuando la autorización sea inferior a seis meses.<sup>40</sup> La autorización de trabajo inicial tendrá una duración coincidente con el contrato (caso de cuenta ajena) o con la de la actividad por cuenta propia, con el límite máximo de un año. La prórroga de la autorización se condiciona a la subsistencia del mismo contrato o actividad. Y será causa de extinción la pérdida de la condición de trabajador transfronterizo.

### **Menores extranjeros**

El artículo 185.3 establece que para el caso de que un reagrupado descendiente tenga a su vez descendencia nacida en España, el descendiente dependerá del reagrupado pero, al renovar la autorización, para la acreditación de los medios económicos y vivienda podrán tenerse en cuenta los del primer reagrupante.

El apartado 3º del artículo 186 soluciona la falta de previsión en el artículo 2 del RD 240/2007 sobre los tutelados de ciudadanos comunitarios, que quedan excluidos del régimen de comunitarios y debían obtener su documentación por el régimen general. Se prevé que la autorización sea de cinco años, la misma que se daría por el régimen comunitario. El Defensor del Pueblo<sup>41</sup> ya puso de manifiesto esta incongruencia y pidió que se ampliara el régimen comunitario a los tutelados, lo que no se ha conseguido, pero al menos se ha equiparado la duración de la autorización.

El artículo 188 regula específicamente y de forma diferenciada el traslado de menores a efectos de escolarización, que tendrá la naturaleza de estancia por estudios.

A los menores no acompañados se dedican los artículos 189 y ss. Se comienza por una definición de menor no acompañado, entendiéndose por tal al extranjero menor de 18 años que lleve a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, bien sea su representante legal o alguien responsable según su costumbre, apreciándose riesgo de desprotección. También se incluyen en esta definición a los menores extranjeros que, una vez en España, se encuentre en esa situación.

Deberá establecerse un Protocolo Marco impulsado por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para coordinar la intervención de las instituciones y administraciones en la locali-

---

<sup>40</sup> Art. 4.2 LOEXIS establece que reglamentariamente deberán establecerse las excepciones en donde se otorgará tarjeta con autorizaciones inferiores a seis meses, y esta es una de ellas.

<sup>41</sup> Recomendación 40/2006 (BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm.388, pág. 430).

zación, identificación, determinación de edad, puesta a disposición de la entidad pública de protección de menores y documentación.

Si el extranjero es claramente menor de edad, según la documentación que porte o por su apariencia física, se pondrá a disposición de los servicios de protección de menores. Si no fuese así, aparte de prestarle la protección inmediata, será el fiscal el encargado de las gestiones para la determinación de la edad, quien tendrá que tener en cuenta una horquilla de edad y deberá atender a la parte baja de la misma (*in dubio pro minore*).

El artículo 191 aclara que la delegación o subdelegación competente para acordar la repatriación es la del domicilio del menor, que no tiene por qué coincidir con la del domicilio de la entidad que tenga atribuida la guarda, lo que no se comprende, ya que se supone que el menor debe residir en el centro tutelar. No obstante, caso de no coincidir, también debe ser informada la subdelegación de dicha localidad. Han de pedirse informes a las autoridades consulares, a la entidad de protección y a la comunidad autónoma.

Los artículos 192 y ss. establecen un procedimiento detallado de repatriación desde su inicio, alegaciones y pruebas, trámite de audiencia y resolución, lo que, sin lugar a dudas, supone un incremento en las garantías. El procedimiento se incoa por el delegado o subdelegado del Gobierno, cuando se considere que el interés superior del menor se satisface con la reagrupación con su familia en origen o con su puesta a disposición de los servicios de protección de su país. La incoación debe notificarse al menor, con asistencia de intérprete, pero no reconoce el derecho a la asistencia letrada, incluida la de oficio; también ha de notificarse al fiscal y a la entidad que ostente su tutela, custodia o guardia, que pueden ser distintas. Todos estos dispondrán de diez días para formular alegaciones y proponer pruebas. Si el menor ya alcanzó los 16 años podrá intervenir por sí, o designando un representante; si fuese menor con juicio suficiente, entendiéndose por tal siempre al mayor de 12 años, y haya manifestado la voluntad contraria a la repatriación, se le designará un defensor judicial a petición del menor, fiscal o de cualquier persona con capacidad para comparecer en juicio (incluso un tercero ajeno al menor, permitiendo así la entrada a las organizaciones sociales), todo ello con suspensión del procedimiento.

Durante el trámite de alegaciones se recabará un informe, que deberá evacuarse en el plazo de diez días, de los servicios de protección sobre la situación del menor, su familia, su país, etc. Podrá abrirse un período de prueba entre 10 y 30 días si se entiende que los hechos alegados tienen relevancia para la resolución. Se da traslado al fiscal para que emita informe, sin saberse exactamente sobre qué, ya que se le dio traslado antes para alegaciones (art. 193.1) y se le

dará nuevamente para trámite de audiencia (art. 194.1). Parece que ese traslado intermedio puede ser para que se pronuncie sobre la admisión de las pruebas propuestas. En otro caso no se entendería esta previsión.

Tras la prueba se convocará en audiencia al fiscal, tutor, representante del menor o en su caso defensor judicial. Tras esta audiencia, que parece deberá ser presencial y en unidad de acto, se resolverá en interés del menor. Esa resolución agotará la vía administrativa. Para la impugnación contenciosa se informará de la necesidad de solicitar justicia gratuita en su caso. Igualmente establece un plazo de caducidad de seis meses para resolver y notificar el procedimiento.

La ejecución de la repatriación deberá hacerse con acompañamiento de los servicios de protección bajo cuya guarda o tutela esté, cuyo coste correrá a cargo de la comunidad autónoma, ya que expresamente lo excluye de la cobertura por parte de la administración central, en el apartado 3º del artículo 195.

La documentación del menor tiene una regulación específica, huyéndose del régimen general en el que antes estaba engarzado. Deberá iniciarse de oficio o a instancia de parte, se debe aportar el pasaporte o cédula de inscripción, el documento acreditativo de que quien acompañe al menor tiene competencia para ello en representación del servicio de protección y el documento que acredite la tutela, custodia, protección o guarda, por lo que no será preciso que esté dictado el desamparo. No se otorga competencia al menor para iniciar el procedimiento, pues no lo reconoce el artículo 35.7 de la LOEXIS. La resolución debe dictarse en el plazo de un mes y notificarse al menor y al Ministerio Fiscal, debiendo solicitar el representante del menor la tarjeta de identidad de extranjero. La duración de la tarjeta tendrá una vigencia de un año, retrotrayéndose su eficacia a la fecha de la resolución del Ministerio Fiscal por la que se determinó la puesta a disposición de los servicios de protección,<sup>42</sup> las renovaciones tendrán también la duración de un año, hasta tanto tenga derecho a la residencia de larga duración.

Cuando los menores alcancen la mayoría de edad, deberá solicitarse la renovación 60 días antes y hasta 90 días después de la caducidad de la tarjeta. Hemos de tener en cuenta que al ser las renovaciones de un año, podemos encontrarnos a un adulto con una tarjeta otorgada a un menor, pues no pierde su validez con la mayoría de edad. Eso sí, puede modificarla si lo desea, de conformidad con el artículo 200, y se aceptará la aportación de dos o más contratos

---

<sup>42</sup> Art. 35.7 de la LOEXIS.

de trabajo de vigencia sucesiva. El artículo 197.2 exige para renovar la tarjeta que se acrediten ingresos iguales al 100% del IPREM, teniéndose en cuenta los informes positivos de las entidades de protección, así como, en especial, el *grado de inserción* en la sociedad española, inserción que se valorará teniendo en cuenta aspectos tales como el respeto a las normas del centro, conocimiento de las lenguas oficiales, lazos familiares, tiempo sujeto a guarda, continuidad de los estudios, el disponer de oferta o contrato de trabajo y la participación en itinerarios de formación. Son acaso demasiados requisitos que pueden impedir la regularidad de estos extutelados.

La duración de la tarjeta será de dos años, salvo que haya obtenido el derecho a la de larga duración. Aquí empezamos a equiparar la situación al régimen general. Parece, por un lado, que la tarjeta renovada al ya adulto no le permitiría trabajar, pero, por otro lado, la referencia a la consideración especial por disponer de oferta o contrato de trabajo parece implicar lo contrario, salvo que en estos casos quiera otorgarse una tarjeta de residencia autorizada para trabajar.

El artículo 198 regula la situación del extutelado que no llegó a obtener la tarjeta de residencia, lo que no debería ocurrir dado el efecto retroactivo de la resolución, por lo que incluso siendo mayor deberá poder solicitarse y obtenerse la tarjeta con efectos retroactivos. Por eso no se entiende bien el apartado segundo de este artículo. Señala que la petición ha de formularse en los 90 días siguientes a la mayoría de edad. El anterior artículo 92.5 no establecía plazo, mientras que el nuevo reglamento restringe demasiado.

Pese a ello, el artículo comentado exige que la entidad de protección que lo tenía tutelado recomiende la concesión de la autorización si participó en las acciones formativas. También habrá de acreditarse que se obtiene el 100% del IPREM, contrato o contratos de trabajo<sup>43</sup> o se cumplen las condiciones para la obtención de una autorización por cuenta propia,<sup>44</sup> debiendo garantizar el proyecto de actividad unos ingresos superiores al 100% del IPREM para manutención y alojamiento, descontados los gastos del negocio.

### **Modificación de las situaciones de los extranjeros en España**

En los supuestos de pase de la situación de estudios a trabajo, se amplía la posibilidad a que lo sea también al trabajo por cuenta propia, y al trabajo con exceptuación de la autorización de

---

<sup>43</sup> Con los requisitos establecidos en los apartados b), c), d), e) y f) del art. 64.3 de este Reglamento.

<sup>44</sup> Con los requisitos establecidos en los apartados a), b) c) y d) del art. 105.3 de este Reglamento.

trabajo. Antes no se prohibía pero no se recogía expresamente, por lo que solo se admitía la modificación a la cuenta ajena.

El período previo de estancia de tres años no es exigible cuando se haya estado en período de ejercicio profesional en prácticas y/o el período de formación para reconocer el título de especialistas en Ciencias de la Salud, obtenido en algún país de la Unión Europea. En este caso la admisión a trámite de la solicitud de modificación, dada la escasez de médicos especialistas, ya les habilita a trabajar de forma provisional. Tampoco será precisa la estancia previa de tres años, con título homologado de Medicina, para el acceso a la escala de complemento del cuerpo militar de Sanidad.

El plazo de tres años se valorará no a la fecha de la solicitud de la modificación, sino de la concesión, (art. 199.5) y no se podrá presentar la solicitud cuando resten más de 90 días para ese período. Si se cumplen los requisitos laborales, pero no el del período de estancia previo, se concederá a expensas de la concesión del visado, que deberá solicitar personalmente en el país de origen.

Respecto a la compatibilidad de situación de residencia y trabajo por cuenta ajena y la residencia y trabajo por cuenta propia, se le añade, en el artículo 201.3, la de autorizaciones de trabajo por cuenta propia de ámbito geográfico distinto, debiendo obtener, siempre que sea en el mismo sector, las correspondientes autorizaciones de trabajo en las respectivas comunidades autónomas.

Respecto a la modificación de la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia, residencia y trabajo o residencia con exceptuación de la autorización de trabajo, el artículo 202 acaba con la duda sobre si serían autorizaciones renovadas o iniciales, optando por esta segunda posibilidad, aun cuando su duración será de dos años, lo que tiene efectos respecto al silencio –que será negativo– y las tasas.

En cuanto a las modificaciones de la autorización de residencia y trabajo, el artículo 203 concede la competencia, a diferencia de antes, al órgano competente por razón del lugar donde se vaya a realizar la actividad laboral.

El apartado tercero de este precepto prevé *ex novo* la modificación al revés, es decir, de la residencia laboral a la no laboral o por estudios, siempre que se le haya renovado ya la concesión inicial o lo solicite con la renovación y haya cumplido el requisito del desarrollo previo de la actividad, como siempre se ha venido exigiendo. Excepcionalmente podrá hacerlo antes de la fecha de la caducidad como exigencia para garantizar su subsistencia por el hecho de haber

cesado en el desarrollo de la actividad, supuesto que no resulta fácil de imaginar, pues el cese en el ejercicio de la actividad no favorece la garantía de la subsistencia sino lo contrario. Sí tiene sentido para la modificación de la residencia no laboral a la laboral, pues precisaría del ejercicio de su actividad para la subsistencia.

### **Documentación de los extranjeros**

La solicitud de NIE por extranjeros que se relacionen con España por razón de sus intereses económicos, profesionales o sociales, deberá resolverse en el plazo máximo de cinco días.

Respecto de las Tarjetas de Identidad de Extranjero (TIE), en el artículo 210.8, referido a la obligación de entrega en la administración de dicho documento, se añaden ahora los supuestos de Retorno Voluntario –en el marco de programa o al margen del mismo– cuando se asuma el compromiso de no regresar a territorio español. La entrega se hará en la embajada o consulado español en el país de origen. En el Registro Central de Extranjeros también se anotará la información sobre los retornos voluntarios.

El Registro de Menores Extranjeros No Acompañados estará coordinado por la Fiscalía General del Estado en cumplimiento de sus competencias ex artículo 35 LOEXIS, y puede requerir de cualquier administración, institución o entidad la remisión de cualquier dato relativo a los menores no acompañados. Un Registro que deberá contener también, a partir de ahora, información sobre los datos fisonómicos y biométricos, y la ONG, fundación o entidad bajo cuya tutela esté el menor (en su caso).

### **Infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador**

Nos referimos aquí a la devolución porque la prohibición de entrada que lleva aparejada se considera una sanción por agravar la situación de la persona extranjera. Así, lo había declarado el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía,<sup>45</sup> amén de la doctrina.<sup>46</sup>

Otra novedad, en ejecución del artículo 22.3 de la LOEXIS, es la manifestación de la voluntad de recurrir en vía jurisdiccional, con la misma regulación que las denegaciones de entrada y consiguientemente la misma crítica ya efectuada.

---

<sup>45</sup> Por todas, STSJ Sala de lo Contencioso Administrativo de Málaga, de 11 de abril de 2008 y 20 de abril de 2010.

<sup>46</sup> E. García España y J.L. Rodríguez Candela, «La devolución del extranjero», La Ley Septiembre, 1996.

El apartado 6 incluye ahora, entre los supuestos de suspensión de la ejecución de la devolución (aparte de la solicitud de protección internacional y de mujeres embarazadas con riesgo para la madre o el feto), el de la existencia de riesgo para la salud de personas enfermas.

En el apartado 7 se regula *ex novo* la prescripción (pero solo referida a la resolución de devolución, no a la infracción), lo que venía siendo una exigencia del Defensor del Pueblo. Se trata de una previsión ilegal por vulneración del artículo 132 de la Ley 30/92, según el cual la prescripción habrá de regularse por ley. Sin embargo, el apartado comentado establece la prescripción en cinco años en los supuestos de prohibición de entrada; y dos años en los casos de pretensión de entrada.<sup>47</sup> Además, el día «*a quo*» a partir del cual ha de iniciarse el cómputo de la prescripción será una vez transcurrido el período de prohibición de entrada dictado o reiniciado, como ocurre en las expulsiones,<sup>48</sup> siendo esto una aplicación analógica *in malam partem*, prohibida en Derecho Administrativo sancionador. Por ello, de conformidad con el artículo 132 de la ley 30/92, el plazo de prescripción debería empezar a contar desde que la resolución adquiera firmeza. Igualmente, debía haberse recogido expresamente la necesidad de tramitar un expediente sancionador que garantice el derecho de audiencia [arts. 24 y 105 c) CE] para imponer o reiniciar un período de prohibición de entrada, dado que se trata de una medida limitativa de derechos.

Por último, el apartado 8 dispone que se procederá a la revocación de las resoluciones de devolución no ejecutadas, con su consiguiente prohibición de entrada, si el extranjero reúne los requisitos necesarios para obtener alguna de las autorizaciones por circunstancias excepcionales. Caso de haber sido ejecutada la devolución, deberá esperarse al plazo de prohibición de entrada.

En cuanto a las normas comunes al procedimiento sancionador, el procedimiento aplicable en los supuestos de las infracciones consistentes en no dar de alta o no registrar el contrato de trabajo en las mismas condiciones que se ofertó [art. 53.2 a) LOEXIS, introducido LO 2/2009] es, según el artículo 216.3, el previsto en el capítulo IV (arts.253 y ss.).

El artículo 223 regula la manifestación de la voluntad de recurrir, solucionando la incomprensible y absurda exigencia del artículo 22.3 de la LOEXIS incorporado por LO 2/2009, ya que con el poder (art. 24 LEC) se entiende manifestada esa voluntad. Conviene recordar, en todo caso,

---

<sup>47</sup> 58.3 a) y 58.3 b) de la LOEXIS, respectivamente.

<sup>48</sup> Art. 56.3 de la LOEXIS.

que con la reforma operada en la LEC, el apoderamiento *apud acta* puede otorgarse ante otro secretario judicial distinto al del juzgado ante el que se siga la instancia o se interponga el recurso. Esto permitirá, y así sería deseable, que aquellos que sean puestos a disposición judicial para internamiento puedan otorgar el poder *apud acta* en ese instante al letrado.

Para el caso de que el extranjero esté privado de libertad, esta manifestación de la voluntad de recurrir, que no otorgamiento del poder, podrán hacerla ante el delegado o subdelegado del Gobierno competente, entendiendo que es el que ha resuelto, o ante el director del CIE. Falta la referencia al director de centro penitenciario, para el caso de que el extranjero esté preso. Esta manifestación no supone un apoderamiento *apud acta*, por lo que no se soluciona el problema de la representación del extranjero en el contencioso administrativo.

Se recuerda (arts. 224.2 *in fine* y 244.1) la imposibilidad de acordar medida cautelar de internamiento en los procedimientos ordinarios durante el plazo de cumplimiento voluntario.

Finalmente, desaparece, en el artículo 225.3, el límite máximo de los diez años en la prescripción, además de remitir por error al artículo 242.2 que no tiene nada que ver. En el procedimiento ordinario la iniciación no podrá ser propuesta de resolución si se formulan alegaciones o si se admitiese la prueba (art. 227.2). Se garantiza el derecho de asistencia letrada y de intérprete, aun cuando no haya detención, cuando pueda proponerse la expulsión (art. 227.3) tal y como exige el artículo 22.2 de la LOEXIS. No solo la sanción, como recoge el artículo 55.3 de la LOEXIS, se ajustará a criterios de proporcionalidad, grado de culpabilidad y daño o riesgo producido, sino también la propuesta de sanción (arts. 231 y 233.4). Esto deberá conllevar, necesariamente, una modificación de la praxis policial.

En cuanto al procedimiento preferente, se amplía a los supuestos del artículo 57.2 como ya preveía la LO 2/2009 (art. 63.1) y se restringe en los supuestos del artículo 53.a), solo cuando concurra riesgo de incomparecencia, el extranjero dificulte la expulsión o suponga un riesgo para el orden público. La iniciación del procedimiento no podrá ser propuesta de resolución si se formulan alegaciones, y se admitiese la prueba propuesta. Si se solicita prueba y esta se desestima, se considerará como propuesta de resolución, pero el apartado 4, en clara contradicción, exige que se dé trámite de audiencia. Esta nueva redacción es de importante contenido práctico, pues obligará a dar plazo para segundas alegaciones salvo que no se hayan presentado alegaciones. Lo que hace es adaptar el reglamento a la nueva redacción dada por el artículo 63.5 introducido por la LO 2/2009, que eliminó la posibilidad de considerar el *inicio* como *propuesta* cuando se inadmitan las alegaciones por improcedentes o innecesarias, lo que era ab-

surdo, ya que lo que puede ser improcedente o innecesario son las pruebas que, caso de inadmitirse, no excluyen el que deba darse audiencia, como hemos visto.

En el ámbito de las medidas cautelares, el artículo 235.6 incorpora lo que ya se introdujo en el art. 61.1 f) de la LOEXIS por la LO 2/2009: cuando el juez no acuerde internamiento podrán acordarse las medidas de siempre y cualquier otra que el juez estime adecuada. Consideramos esta previsión absurda, ya que las medidas han de ser acordadas por el instructor del procedimiento administrativo sancionador,<sup>49</sup> no por el juez que carece de competencia para ello. Finalmente, se adecua el plazo máximo del internamiento a los 60 días.<sup>50</sup>

Se prevé también la concurrencia de procedimientos. Si se incoa expediente de expulsión preferente por estancia irregular y con anterioridad se solicitó permiso por circunstancias excepcionales, habrá que estar a la resolución del arraigo (art. 241.1), no al informe del órgano competente como antes se decía. También se prevé la posibilidad de revocación de la expulsión, siempre que esta no haya sido ejecutada, en casos de violencia de género, tráfico, trata y arraigo (art. 241.2), ampliable a otros permisos por circunstancias excepcionales<sup>51</sup> (art. 241.3). Si se ejecutó será un obstáculo, incluso para la concesión de las autorizaciones en caso de trata, tráfico y violencia de género. Es una extralimitación legal, ya que la no ejecución de la expulsión no es exigida en los artículos 31 bis, 59, 59 bis, 68.3 y DA 4<sup>a</sup>.1 d) de la LOEXIS.

En cuanto a las normas para la imposición de la expulsión, el artículo 242.2 establece que si quien está incurso en causa de expulsión por el artículo 53 a) y b) es residente en otro Estado de la UE, debe ser requerido para que abandone el territorio nacional y solo cabrá la expulsión si no lo hace o cuando existan razones de orden público o seguridad nacional.

Respecto a la prohibición de entrada, remite el artículo 243.c) al artículo 242.2, que no tiene nada que ver. Será el artículo 245.2 el que, recogiendo lo que dice el artículo 58 de la LOEXIS, establezca una prohibición de entrada con un límite máximo de cinco años, excepcionalmente diez (previo informe de la Comisaría General de Extranjería), sin establecerse límite mínimo.

El artículo 245.2 señala que no se impondrá la prohibición de entrada si abandona, durante la tramitación del expediente, el territorio nacional o incluso la revocará si sale en período de cum-

---

<sup>49</sup> Art. 61.1 LOEXIS.

<sup>50</sup> Art. 62.2 LOEXIS.

<sup>51</sup> Supuestos de los artículos 125 a 127 del RD 557/2011.

plimiento voluntario, siempre y cuando los motivos de expulsión sean los de las letras a) y b) del artículo 53 de la LOEXIS. La acreditación de la salida se hará, bien con la cumplimentación de un impreso al salir, o bien personándose en la misión diplomática y acreditando que salió en plazo.

El plazo de cumplimiento voluntario, según el artículo 246.2, que no se dará en los procedimientos preferentes, será de entre 7 y 30 días. Normalmente serán más de 15 días, salvo motivación en contra y de forma excepcional. Este plazo podrá prorrogarse cuando haya menores escolarizados hasta la terminación del curso, y también atendiendo a la duración de la estancia, vínculos familiares y sociales.

En las infracciones del artículo 53.2 a) y 54.1 d) de la LOEXIS la ejecución será a costa del empleador (art. 246.4), incorporándose lo establecido en el artículo 64.3 de la Ley.

Se sigue mantenimiento la sustitución por la salida obligatoria con los requisitos ya conocidos de que se costee por el extranjero. Esto sería de aplicación en los procedimientos preferentes (art. 246.5), no en los ordinarios, pues siempre habrá un período de cumplimiento voluntario y la salida en este plazo no está sometida a esos requisitos. Por ello no se entiende exigencia reglamentaria de que no se haya desatendido el período de cumplimiento voluntario.

Se prevé la posibilidad de suspensión de la expulsión no solo en los supuestos de asilo y mujeres embarazadas, sino también en el de personas enfermas cuya expulsión pueda suponer riesgo para la salud (art. 246.7). Es una excepción a la imposibilidad de acordar suspensión administrativa en los procedimientos preferentes (art. 236.3).

Respecto a la expulsión con autorización judicial, se adecua el reglamento a la ley, hablando de *imputado* (art. 247), que sustituye al término *inculpado*,<sup>52</sup> sin reflejo en nuestra LECrim.<sup>53</sup>

Finalmente, se recuerda la posibilidad de internamiento en los casos de sustitución de penas (art. 89.6 CP).<sup>54</sup> Si lo desea el extranjero, podrá comunicar el internamiento, además de a sus familiares, a otras personas residentes –como ya se establecía–, a su letrado y a la ONG que designe (art. 258.5). La comunicación al juez que acordó el internamiento de las circunstancias

<sup>52</sup> P. Agüelo Navarro y J. L. Rodríguez Candela, «Comentarios al proyecto de Ley orgánica en materia de extranjería», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 3, Lex Nova, julio de 2003.

<sup>53</sup> Véase J. L. Rodríguez Candela, «Las expulsiones con intervención judicial en la Ley de Extranjería», *Cuadernos Jurídicos*, nº 28, año 3, marzo de 1995.

<sup>54</sup> Según redacción dada por la LO 5/2010.

que concurran en la persona privada de libertad solo se hará, según el artículo 258.6, si pudiera determinar variación de la decisión judicial relativa al internamiento. Es una previsión ilegal, pues el artículo 60.3 de la LOEXIS prevé que se comunique cualquier circunstancia en relación con su situación, por ejemplo una huelga de hambre, aun cuando no tuviese que variar su decisión sobre el internamiento.

Por último, hace un recordatorio de la previsión de que han de regularse mediante Real Decreto los centros de internamiento (art. 258.8) y, en particular, sus derechos y obligaciones, pero deberá tenerse muy en cuenta que no se podrá superar el marco legal,<sup>55</sup> so pena de ilegalidad, como ya pasó con el RD 864/2001.<sup>56</sup> No obstante lo anterior, en la Disposición Derogatoria Única se especifica que la parte del RD 2393/2004 reguladora del régimen de internamiento de las personas extranjeras en los CIE permanecerá vigente en tanto se elabora otro reglamento específico para esta materia.<sup>57</sup>

### **Oficinas de extranjería y centros de migraciones**

Aparte del cambio de nombre, se recoge la posibilidad excepcional de ubicar la oficina de extranjería en población distinta a la capital de provincia, atendiendo a las características de la zona. Las oficinas de extranjería asumen la competencia también para la expedición y entrega de la cédula de inscripción y título de viaje. El jefe de la oficina de extranjería se encontrará bajo la supervisión del director del área funcional o jefe de la dependencia provincial de Trabajo e Inmigración.

Pese a las competencias del jefe de la oficina de extranjería, los servicios policiales adscritos a ella tendrán competencia en la asignación del número de identidad de extranjero y la emisión de certificados de residente y no residente; la expedición y entrega de la documentación correspondiente a la normativa sobre protección internacional y el estatuto de apátrida; la expedición y entrega del título de viaje, así como de la Tarjeta de Identidad de Extranjeros; la expedición de las etiquetas de visado en las que se materialicen las prórrogas de estancias de corta duración; la materialización de la anulación o retirada de los visados de estancia de corta duración; la tramitación de las autorizaciones de regreso y la grabación en el Registro Central de Extranjeros. Es positivo que se aclare a quién corresponde cada competencia.

---

<sup>55</sup> Art. 62 a 62 sexies.

<sup>56</sup> STS 20 de marzo de 2003.

<sup>57</sup> Arts. 153 a 155 del RD 2393/2004.

Respecto de los centros de migraciones, se incluye ahora, entre las tareas asignadas a la red pública de estos centros, la de detección de situaciones de trata de seres humanos.

### **Disposiciones adicionales**

Finalmente, hacemos una referencia a las disposiciones adicionales. La DA 1ª otorga la competencia en materia de admisión a trámite de los procedimientos iniciados en el extranjero a la oficina diplomática o consular, aun cuando la resolución compete a otro órgano, lo que parece contradecir la DA 4ª.1 de la LOEXIS, que otorga la competencia para inadmitir a trámite al órgano competente para resolver, no a otro, como hace el reglamento.

El apartado 3º otorga competencias también, aparte de las ya establecidas, al titular de la Dirección de Inmigración para las ofertas de empleo enmarcadas en un proyecto de cooperación al desarrollo. En esos casos el informe de la Comisión Laboral Tripartita sustituye la referencia a la situación nacional de empleo.

La DA 3ª permite la presentación electrónica de solicitudes de autorizaciones iniciales de residencia y de trabajo, que se desarrolla en la DA 4ª y 6ª. Y si se está en el extranjero, por causas justificadas, podrá presentarse la solicitud en la misión diplomática diferente a la de su residencia, señalada por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

La DA 5ª establece la notificación edictal en el tablón de anuncios, y se entiende realizada la notificación a los 20 días de su publicación. Esta regulación no tiene cobertura legal y puede vulnerar el artículo 59 de la Ley 30/92, que solo permite este método de notificación, sin la publicación en los boletines oficiales, en el caso de que el domicilio conocido radique en un país extranjero.

La DA 8ª amplía la presentación personal de las solicitudes a las prórrogas de estancia, supuesto que no viene recogido en la DA 3ª de la LOEXIS y puede suponer por tanto otra extralimitación reglamentaria.

La DA 10ª, apartado 4º regula la comparecencia personal de la DA 2ª de la LOEXIS en la solicitud del visado, en el que debe intervenir, además del intérprete, en su caso, dos representantes de la Administración, dejando constancia en acta y dando copia al interesado. Al margen de que este formalismo vaya a favor de la seguridad jurídica, se echa en falta que la persona extranjera pueda asistir acompañada de terceros imparciales que firmaran igualmente el acta en prueba de conformidad.

Conforme a la DA 14<sup>a</sup>, todos los actos en materia de extranjería agotan la vía administrativa, salvo las devoluciones y denegación de entrada, lo que supone un cambio en cuanto a la regulación para las denegaciones de renovaciones de autorizaciones, donde antes se establecía que no agotaban la vía administrativa. Por ello, ahora podrá acudir directamente al recurso contencioso-administrativo o interponerse el recurso potestativo de reposición.<sup>58</sup>

La DA 17<sup>a</sup> regula superficialmente el contenido de los informes policiales en materia de seguridad y de orden público, que constituyen otro supuesto de denegación en las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena inicial o para profesionales altamente cualificados («De así valorarlo el órgano competente para resolver, cuando conste un informe policial desfavorable»). No se soluciona la inseguridad jurídica que sigue produciéndose, por cuanto la denegación de una autorización basándose en un informe policial (desfavorable) contraviene el principio de presunción de inocencia del artículo 24.2 CE. En la práctica se están dando numerosos casos y la indefensión de la persona extranjera resulta evidente, incluso en situaciones en las que los antecedentes policiales se utilizan pese a que la persona ha sido absuelta en procesos penales. La cancelación de los antecedentes policiales conlleva farragosos y complejos trámites. En todo caso, la persona sobre quien verse cualquiera de los informes emitidos deberá tener el derecho de obtener copia del contenido íntegro de los mismos, independientemente del lugar donde se encuentre y su situación administrativa, a los efectos de ejercitar su derecho de acceso, rectificación, modificación o cancelación, garantizándose así su derecho de defensa contra posibles datos erróneos o presuntos sin confirmación judicial.

La DA 19<sup>a</sup> autoriza la colaboración con las entidades privadas para la impartición de la formación necesaria para acreditar el esfuerzo de integración por parte de las comunidades autónomas.

La DA 23<sup>a</sup>, que era anteriormente la 19<sup>a</sup>, se adapta a las previsiones de la STS de 1 de junio de 2010 que declaró nulos algunos preceptos del régimen comunitario, en concreto el que no se limite al segundo grado los familiares cuya residencia debe facilitarse y que se aplique también a los familiares de los españoles y no solo a los de otros estados de la UE.<sup>59</sup>

---

**58** Art. 116 de la ley 30/92.

**59** J. L. Rodríguez Candela y D. Boza Martínez, «Los españoles también son ciudadanos de la Unión y otras consecuencias de la sentencia de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 26, Lex Nova, 1<sup>o</sup> cuatrimestre de 2011.

Finalmente, conforme a la DA 24<sup>a</sup>, los preceptos recogidos en este reglamento relativos a la protección internacional deberán interpretarse conforme a la ley de asilo<sup>60</sup> y su reglamento.<sup>61</sup>

## **Conclusiones**

Como conclusión, debe valorarse positivamente el esfuerzo realizado para clarificar los distintos procedimientos contemplados, a través de una reordenación sistemática de los mismos y la distinción entre *requisitos* y *documentación* acreditativa de los mismos –como indica la exposición de motivos–. Ello redundará en una práctica más homogénea en las respectivas provincias y oficinas de extranjería, con preterición de la arbitrariedad. Sin embargo, y dado que estamos ante un reglamento de ejecución de una ley previa que lo enmarca y condiciona, semejante desarrollo pormenorizado deja ver más claramente la fragmentación que ha experimentado el Derecho de Extranjería aplicable a los nacionales de terceros países.

La valoración global debe hacerse no solo a partir de lo que hay, sino teniendo en cuenta igualmente las ausencias, las materias no reguladas, pese a que en muchos casos han sido objeto de propuestas por las entidades sociales especializadas. Es el caso, entre otras, de la residencia y trabajo de los penados extranjeros; la necesidad de tramitar un expediente sancionador en las devoluciones; la interrupción de los plazos de interposición de recursos judiciales cuando la persona extranjera no se encuentra en España; la notificación al letrado en los procedimientos ordinario y preferente de las resoluciones que se dicten y la aclaración de que la expulsión por haber sido condenado tiene naturaleza sancionadora.

## **3. EL REPARTO COMPETENCIAL EN LOS NUEVOS SUPUESTOS DE AUTORIZACIONES INICIALES DE TRABAJO DE PERSONAS EXTRANJERAS**

El elenco de nuevos supuestos de autorizaciones iniciales de trabajo a las que nos hemos referido en el apartado anterior plantea la cuestión de su encuadramiento en el artículo 138.2 del Estatuto de Cataluña. Ya establecía el Real Decreto 1463/2009, de traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración, que los nuevos supuestos serán analizados caso por caso en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. En concreto, dicho análisis corresponde a la Subcomisión Bilateral de cooperación Generalitat-Estado en materia de inmigración, trabajo y residencia de extranjeros.

---

<sup>60</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

<sup>61</sup> Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero.

En este sentido, la Resolución de 29 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado relativo a nuevos supuestos de autorizaciones iniciales de trabajo de personas extranjeras cuya relación laboral inicial se desarrolle en Cataluña. En este sentido, se consideran de competencia de Cataluña las siguientes autorizaciones:

- La del artículo 42: autorización de trabajo solicitada por extranjeros que se encuentren en Cataluña y dispongan de la correspondiente autorización de estancia por estudios, investigación o formación, prácticas no laborales o servicios de voluntariado.
- La de los artículos 74 y 84: autorización inicial de trabajo para investigadores y movilidad de los mismos. En el caso de que los interesados soliciten simultáneamente una autorización de residencia por reagrupación familiar, de competencia estatal, la Generalitat la registrará y dará traslado de la misma al órgano de competencia de la Administración General del Estado.
- La de los artículos 86 y 95: autorizaciones iniciales de trabajo para profesionales altamente cualificados y titulares de una tarjeta azul-UE y movilidad de los mismos. Se actuará de la misma forma que en el supuesto anterior cuando se soliciten simultáneamente una autorización de residencia por reagrupación familiar.
- La del artículo 199.1: modificación de la situación de estancia a la situación de residencia y trabajo, en lo relativo a esta última.
- Diversos supuestos previstos en el Reglamento, en concreto en los artículos 199.2, 200.4, 202.4 y 203.3 que una vez aprobados comporten una autorización inicial de trabajo.

#### **4. LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EXTRANJERAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO O TRATA DE SERES HUMANOS QUE ESTÉN EN SITUACIÓN DE IRREGULARIDAD**

La Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social introduce dos leves modificaciones a fin de conseguir que las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género denuncien esta situación sin riesgo de que conlleve la expulsión del país.

En su redacción anterior, el artículo 31 bis establecía que las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género que estén en situación de irregularidad y denuncien a su agresor serán objeto de un expediente administrativo sancionador por encontrarse de forma irregular en nuestro país, que quedará suspendido hasta la resolución del procedimiento penal. Esto, sin

duda, desincentivaba que las mujeres extranjeras fueran a denunciar. Por ello, se ha pretendido modificar las condiciones legales para que las mujeres inmigrantes se atrevan a denunciar a los agresores. Se trata de primar la protección de los derechos a la integridad física y moral de la mujer, así como su derecho a la tutela judicial, todos ellos derechos ejercitables al margen de su situación administrativa, frente a una sanción por estar en situación de irregularidad.

Por otro lado, en el caso de las víctimas de trata de seres humanos, la suspensión del expediente de expulsión deriva de la apertura de un período de restablecimiento y reflexión, con una duración mínima de 30 días, durante el cual la víctima debe decidir si coopera con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el proceso penal subsiguiente. Esta previsión tiene difícil encaje en el Convenio número 197 del Consejo de Europa que exige brindar asistencia integral a las víctimas de trata, independientemente de su colaboración. En muchas ocasiones la víctima no se atreve a denunciar por falta de información sobre sus explotadores o simple miedo. Por ello, era necesario cambiar esta regulación. Con ello, además, se asume la condena que el Estado español recibió en la Sentencia 2009/143, /TJCE por no aplicar la Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que hayan sido víctimas de trata de seres humanos.

En estos dos ámbitos, violencia de género y trata de seres humanos, introduce esta Ley Orgánica las modificaciones para ampliar las medidas de protección que la ley reconoce, especialmente para ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva.

Respecto a las mujeres víctimas de violencia de género que denuncien al maltratador, el nuevo artículo 31 bis posibilita que la solicitud de una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales que la mujer puede pedir para sí misma pueda, también, hacerse extensiva a sus hijos. En el mismo sentido, se contempla la concesión automática –ya no potestativa– de una autorización provisional de residencia y trabajo para la mujer maltratada y sus hijos, que resuelva interinamente la situación hasta que se emita la resolución judicial relativa a la denuncia por violencia machista.

Con relación a las víctimas de trata de seres humanos, los cambios en el artículo 59 bis pretenden facilitar que estas cooperen con las autoridades en la investigación e incriminación de quienes cometan esta clase de delitos. A tal fin, se amplía a los hijos de la víctima que se encuentren en España el derecho que asiste a esta para solicitar de la administración pública competente las medidas que correspondan para garantizar su seguridad. También se amplía ese derecho a cualquier persona que mantenga vínculos familiares o de cualquier otra naturale-

za con la víctima con el fin de que las redes de trata no puedan bloquear la cooperación de la víctima mediante amenazas graves a sus allegados. Además, se especifica que la resolución de denegación o revocación del período de restablecimiento y reflexión deberá ser motivada, así como que el derecho a interponer recurso administrativo contra dicha resolución se sujetará a las normas que regulan el procedimiento administrativo común.