

INTRODUCCIÓN

2011: UN MAL AÑO PARA LA INMIGRACIÓN

Eliseo Aja

Catedrático de Derecho Constitucional
Instituto de Derecho Público de la Universidad de
Barcelona

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología de la
Universidad Complutense de Madrid

Josep Oliver Alonso

Catedrático de Economía Aplicada de la
Universidad Autónoma de Barcelona

1. El saldo migratorio se torna levemente negativo.
2. La hora de la integración y los obstáculos que la dificultan.
3. La solidez de la paz social.
4. La polémica del burka.
5. La reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería.
6. La reintroducción de la exigencia de permiso de trabajo para los trabajadores rumanos.
7. A guisa de conclusión.

El año 2011 ha seguido estando presidido, como no podía ser de otro modo, por el influjo de la persistente crisis económica y financiera y por sus vastos impactos sobre la población inmigrada. Pero el agravamiento de la crisis a partir del verano ha hecho de 2011 un año especialmente desfavorable para la población inmigrada, posiblemente el segundo peor tras el *annus horribilis* de 2009.

En efecto, durante 2011 las astronómicas tasas de desempleo no solo se han mantenido, sino que han empeorado. En el año que finalizó en el tercer trimestre de 2011 se ha intensificado la caída del empleo inmigrante, con una pérdida absoluta de 190.000 empleos, mayor en términos relativos que la padecida por los autóctonos. El aumento del paro ha situado la tasa de desempleo de la población activa inmigrada en la abultada cota del 31%, tres puntos más que un año antes. El aumento del paro de los inmigrantes, que inicialmente resultaba más del incremento del número de los activos que de la destrucción de empleo, a diferencia de lo que ocurría entre los autóctonos, cada vez se debe más a la desaparición de puestos de trabajo. La pérdida de ocupación ha sido, de nuevo, especialmente grave en la construcción. En la industria también ha caído más el empleo inmigrante que el autóctono. Pero las noticias más preocupantes han procedido de los servicios, el sector en el que reside el grueso de los empleos y hasta ahora el que se había mostrado más resistente a la crisis.

El agravamiento de la situación económica y laboral registrado en 2011 es sobre todo tributario de la recaída experimentada desde los meses centrales del año, una auténtica crisis dentro de la crisis. Este retroceso ha golpeado fuertemente a la población inmigrada. Frente al moderado optimismo que permitían albergar los datos del segundo trimestre del año, que apuntaban a una leve tendencia a la reducción, en especial en el ámbito del empleo de los servicios, la segunda mitad del año ha deparado una fuerte y relativamente inesperada caída del empleo. Los datos de la EPA del cuarto trimestre de 2011, conocidos cuando estas páginas van a la imprenta, confirman la tendencia iniciada en el tercer trimestre y las sombrías perspectivas para el futuro entonces alumbradas.

1. EL SALDO MIGRATORIO SE TORNA LEVEMENTE NEGATIVO

Sin embargo, las noticias e informaciones que más han atraído la atención de los medios de comunicación, y seguramente de la opinión pública, en materia de inmigración, no han sido las relativas a los graves impactos de la crisis sobre la población inmigrada. Las que con más facilidad se han aupado a las primeras planas, seguramente por la irresistible fascinación que ejerce lo novedoso, han sido las que tienen que ver con el aumento de los retornos o, si se

prefiere, de la emigración. En efecto, han proliferado las informaciones que resaltaban que en 2011, por primera vez en muchos años, han salido de España más de los que han entrado. No cabe duda de que el énfasis en el cambio de signo migratorio, que ya venía observándose, resulta comprensible por el agudo contraste que marca con el período anterior, aunque muchas informaciones han tendido a exagerar su magnitud, por cuanto el saldo negativo ha sido muy modesto. Ello no obstante, se ha llegado a sugerir la idea de que España se ha convertido en un país de emigración. Se trata, por supuesto, de una cuestión semántica. Pero no parece acertado definir a España como país de emigración cuando viven en él seis millones de personas venidas de fuera, la mayoría en tiempos recientes, y el saldo migratorio negativo apenas alcanza a unos pocos millares. No convendría perder de vista que la gran mayoría de los que vinieron permanecen, y es probable que lo sigan haciendo, al igual que no pocos de los que, aunque en menor medida que antes, siguen viniendo.

En efecto, y ciñéndonos a la fuerza de trabajo, a pesar de la muy intensa destrucción de empleo acaecida en España desde el tercer trimestre de 2007, el número de personas no nacidas en España empleadas en nuestra economía sumaba en el tercer trimestre de 2011 un total cercano a los tres millones, un 16,5% de la población empleada en España. Dado que todo apunta a que el grueso de ellos y sus familiares van a permanecer, y que seguramente pasará mucho tiempo antes de que los flujos de entrada vuelvan a ser caudalosos, la prioridad en materia de inmigración no puede ser otra que la integración. Y no hace falta añadir que la exigencia de integración se extiende, a fortiori, a los desempleados y sus familias.

2. LA HORA DE LA INTEGRACIÓN Y LOS OBSTÁCULOS QUE LA DIFICULTAN

Antes de la crisis, la abundancia de oportunidades laborales facilitaba cierto grado de integración material de los venidos de fuera, no obstante la baja calidad de la mayor parte de los empleos que desempeñaban. Y cabía esperar que, con el paso del tiempo, la movilidad ocupacional y la movilidad social reforzasen las bases materiales de la integración. La crisis ha venido a arrojar densas sombras sobre esas perspectivas y a socavar algunos de los fundamentos sobre los que se asentaban. Como se ha repetido hasta la saciedad, los impactos de la crisis están siendo devastadores. Entre el segundo trimestre de 2008 y el tercero de 2011, la recesión se ha llevado por delante medio millón de puestos de trabajo ocupados por inmigrantes, lo que supone entre una cuarta y una quinta parte del total de empleos destruidos en España. Esa pérdida ha sido proporcionalmente mayor que la sufrida por los autóctonos. La destrucción de empleos ha castigado más a los inmigrantes que a los autóctonos en la industria y sobre todo en la construcción, mientras que lo ha hecho menos en los servicios.

Al medio millón de puestos de trabajo perdidos hay que añadir, para explicar la magnitud del desempleo inmigrante, el considerable incremento registrado por la población activa, mucho mayor, en términos relativos, que el experimentado por los autóctonos. La suma de ambas fuentes de desempleo deparaba en el tercer trimestre de 2011 la muy alarmante cifra de 1.358.000 inmigrantes desempleados. La reabsorción de esta formidable bolsa de desempleo no puede sino constituir un motivo preferente de preocupación social.

Para calibrarlo cabalmente, conviene tener en cuenta, como recientemente recordaba el Informe anual del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que «la población inmigrada sufre los impactos de la crisis, en particular los derivados del desempleo, aún más que el resto de la sociedad. Entre los factores que explican la mayor dureza de los impactos se cuentan su menor capacidad de sustituir las rentas del trabajo, su menor capacidad de ahorro –no solo por el tipo de puestos de trabajo mayoritariamente desempeñados, sino también por el envío de remesas–, la ausencia o menor densidad de las redes familiares y sociales, la menor duración de las trayectorias laborales, que se traduce en una menor protección social en caso de desempleo –ninguna en el caso del empleo doméstico– y las menores indemnizaciones en los casos de extinción del contrato de trabajo. Todo ello agudiza la vulnerabilidad de este sector de la población. La situación se torna aún más grave cuando la ausencia de empleo conlleva la pérdida de la situación administrativa regular.» Pocas dudas pueden haber acerca de que este es el mayor obstáculo para avanzar en el camino de la integración.

La integración de los venidos de fuera, o, si se prefiere, la de la sociedad cada vez más diversa en la que vivimos, es un proceso largo y multidimensional. Y una de sus principales dimensiones, y de las que revisten mayor urgencia, es la integración laboral. Pues bien, el contexto en el que esta se desenvuelve –una pavorosa crisis que amenaza con prolongarse– no puede ser más desfavorable.

Desgraciadamente, además de la masiva destrucción de puestos de trabajo, la crisis está teniendo otros efectos negativos en la estructura de la fuerza de trabajo inmigrante. Uno, no desdeñable, es su progresivo envejecimiento. Uno de los rasgos definitorios de la población activa inmigrante establecida en España, y de la que derivaban innegables ventajas, era su juventud, lo que es propio de un país que se encuentra en los estadios tempranos del ciclo migratorio. Desde luego, no ha dejado de ser joven, pero desde 2009 tiende a serlo menos. Los grupos de edad más jóvenes pierden peso en términos absolutos, y de forma cada vez más intensa, mientras que lo ganan los que tienen entre 35 y 64 años, aunque cada vez menos. A causa de ello, la totalidad del aumento de la población inmigrante en edad activa se ha debido

al de los mayores de 35 años. La pérdida de efectivos de entre 20 y 29 años se ha visto más que contrapesada por las entradas netas de inmigrantes de 30 y más años. A ello ha debido contribuir decisivamente el hecho de que la mayor parte de los empleos perdidos por la población inmigrada estaban ocupados por menores de 30 o 35 años.

El aumento del desempleo de larga duración constituye otra tendencia altamente preocupante, compartida con la fuerza de trabajo nativa. Cerca de la mitad de los 1.358.000 parados inmigrantes en el tercer trimestre de 2011 eran desempleados estructurales, con uno o más años en el desempleo. A su vez, casi la mitad de esa mitad llevaba dos o más años buscando trabajo. Un tercio de los desempleados estructurales de origen inmigrante tienen más de cuarenta años, y muchas más responsabilidades familiares. El bajo nivel de estudios de muchos de ellos hace especialmente difícil su posible integración en el mercado de trabajo los próximos años.

Otra sombra en el panorama deriva del hecho de que en un 17% de los hogares inmigrantes todos los activos están parados, una proporción bastante superior a la de los autóctonos. Este colectivo es, lógicamente, el más preocupante desde el punto de vista de la integración.

No pocas de las dificultades con las que se enfrenta la empresa de la integración derivan de la desfavorecida inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo español, algunos de cuyos rasgos definitorios se han visto reforzados por la crisis. Uno de ellos es la mayor presencia de inmigrantes en los puestos de baja cualificación. El confinamiento del grueso de las oportunidades de empleo para la población inmigrada en trabajos que no requieren mucha cualificación, acentuado por la recesión, constituye un claro factor de desventaja y un obstáculo para la integración, que entre otras cosas requiere igualdad de oportunidades y mayores niveles de igualdad. Los inmigrantes están claramente sobrerrepresentados en estos escalones de la pirámide ocupacional: en el tercer trimestre de 2010, el conjunto del peonaje de los servicios, la restauración y el comercio suponían más de la mitad de los puestos de trabajo ocupados por inmigrantes.

La mayor proporción de contratos temporales constituye otro factor de desventaja para los inmigrantes, agravando su vulnerabilidad. Gran parte de los empleos destruidos eran temporales. Ello ha hecho que, paradójicamente, la crisis haya traído consigo el aumento de la proporción de inmigrantes con contrato indefinido.

Sin perjuicio de todo lo que antecede, y no obstante el muy negativo contexto, el empleo inmigrante está mostrando una notable capacidad de resistencia a la crisis. Prueba de ello es el hecho de que, a pesar de la muy intensa destrucción de empleo acaecida en España desde el

tercer trimestre de 2007, todavía están hoy ocupados, a la altura del tercer trimestre de 2011, cerca de tres millones de personas nacidas en otros países. Aunque no sin grandes quebrantos, la mayoría ha sido capaz de capear los cuatro años de crisis transcurridos hasta la fecha. A ello han contribuido la especialización sectorial de la fuerza de trabajo inmigrada y el alto porcentaje de mujeres en ella, cercano al 50%. El tipo de inserción laboral aludido, plagado de desventajas, puede sin embargo proporcionar alguna resistencia al desempleo en una coyuntura tan recesiva. Por su parte, el empleo femenino ha resistido más que el masculino, aunque sin olvidar que el principal sector de refugio laboral de las mujeres es el empleo doméstico, tan escaso en protección social como carente de cotización y prestaciones por desempleo.

En todo caso, las perspectivas para el empleo inmigrante, y consiguientemente para empezar a construir su integración material, son cualquier cosa menos halagüeñas. A corto plazo, no cabe desdeñar la posibilidad de que la recaída experimentada desde los meses centrales de 2011 se prolongue y constituya una segunda fase de la recesión del mercado trabajo español, con el consiguiente agravamiento del desfavorable contexto en el que desde hace años se desenvuelve la inmigración.

3. LA SOLIDEZ DE LA PAZ SOCIAL

A pesar de la gravedad y larga duración de los impactos económicos y sociales de la crisis, siguen sin cumplirse los vaticinios casandrísticos que pronosticaban profundas fracturas sociales y un fuerte ascenso de la xenofobia en España. La temida proliferación de graves incidentes xenófobos no ha tenido lugar. Aunque algunas encuestas cualitativas apuntan a una contracción de la justificación funcional de la inmigración –o, en otras palabras, de la proporción de ciudadanos que basan su aceptación de la misma en las necesidades del mercado de trabajo–, y aunque observadores cualificados informan de un aumento de la tensión en ámbitos locales correlativo al aumento de la competencia por bienes sociales que han devenido más escasos por mor de la crisis, las actitudes ciudadanas hacia la inmigración y los inmigrantes no parecen haber experimentado cambios importantes. La inmigración no ha ascendido en la escala de preocupaciones sociales que periódicamente ofrece el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), al contrario de lo que ocurre con el desempleo, el estado de la economía y la llamada clase política; y menos aún lo ha hecho en la escala de preocupaciones personales. Más ampliamente, si las actitudes de los ciudadanos hacia los inmigrantes y la inmigración se agrupan en favorables/tolerantes, ambivalentes, o adversas, como algunos analistas hacen, los años transcurridos desde el inicio de la crisis han presenciado un leve incremento de las posiciones tolerantes y adversas, mientras que tendían a declinar las ambivalentes.

A estos efectos, el calendario político de 2011 podía resultar delicado, al albergar dos grandes convocatorias electorales –municipales y autonómicas en mayo y generales en noviembre–, si se tiene en cuenta que las campañas electorales acostumbran a proporcionar acrecentada visibilidad a los partidos populistas xenófobos, como los que han proliferado en Europa en tiempos más o menos recientes, y resultan propicias para las formaciones políticas hostiles a la inmigración, especialmente en el adverso contexto derivado de la persistente coyuntura de crisis. Esos temores se materializaron en una medida limitada, aunque no por ello menos lamentable, en la primera de las convocatorias, y apenas nada en la segunda. En efecto, algunas formaciones de extrema derecha y hostiles a la inmigración vieron mejorar sus anteriores resultados en las elecciones municipales y autonómicas, si bien su cosecha de votos fue en todos los casos mediocre o mínima. El caso que más atención atrajo fue el de Plataforma per Catalunya, un pequeño partido abiertamente populista y xenófobo. Sus resultados electorales fueron ciertamente magros, pero en ascenso. Más allá de sus muy limitados apoyos electorales, la existencia de este partido preocupa tanto por ser fuente de iniciativas xenófobas, bajo el lema «primero los de casa», como por incitar a otros partidos a adoptar posiciones hostiles hacia la inmigración por temor a perder votos entre los sectores más proclives a tales mensajes. Otra fuente de preocupación fue el triunfo del candidato a alcalde del Partido Popular en Badalona con un mensaje decididamente adverso a la inmigración y que fue ampliamente tildado de xenófobo. Por el contrario, la cuestión migratoria estuvo prácticamente ausente de la campaña electoral que precedió a las elecciones generales de noviembre. Ni siquiera fue mencionada en el único debate electoral entre los dos principales candidatos.

4. LA POLÉMICA DEL BURKA

En este contexto merece mención la proliferación de iniciativas municipales para prohibir el uso del burka. La denominación de esta prenda es el habitualmente usado en el lenguaje popular, pero cabe pensar que los intentos de prohibición también se extienden al uso del niqab, que también cubre todo el rostro, salvo los ojos, de la mujer que lo porta. Esta tendencia se inscribe en un contexto internacional de creciente intolerancia respecto a la forma de vestir de algunas mujeres musulmanas. En Francia se ha prohibido el uso de tales prendas en locales públicos y en Bélgica también en la calle. En España se habían registrado ocasionales polémicas en relación con el uso del velo o pañuelo en establecimientos escolares, y en 2009 un juez de la Audiencia Nacional había impedido declarar a una testigo por llevar cubierto el rostro, pero se había tratado de episodios localizados y siempre polémicos.

Frente a ellos, las iniciativas prohibicionistas de un número de ayuntamientos en 2011 empiezan a perder ese carácter ocasional y aislado. Aunque se trata de una cuestión ciertamen-

te controvertida, tales iniciativas resultan sospechosas por no responder a ningún conflicto previo y por adoptarse en fechas próximas a procesos electorales. En 2010 algunos municipios catalanes habían prohibido el uso del velo o pañuelo en locales y servicios municipales, pocos meses o incluso semanas antes de las elecciones autonómicas de ese año. El Ayuntamiento de Lleida fue más lejos que ningún otro al aprobar una ordenanza, en mayo de 2010, que castigaba con multas de 300 a 600 euros a quienes llevaran el rostro cubierto en los locales municipales, ante la imposibilidad legal de imponer la prohibición en todos los espacios públicos. Aunque las iniciativas prohibicionistas declaran dirigirse al uso en locales públicos de cascos, pasamontañas o velos que cubran el rostro, caben pocas dudas de que el objetivo primordial de la prohibición son mujeres musulmanas vestidas con burka o niqab. Especialmente llamativo fue el caso de Tarrés, localidad de 108 habitantes que no cuenta con ningún vecino musulmán ni mujer cubierta con velo islámico. Las iniciativas prohibicionistas de este carácter se han extendido a algunos municipios fuera de Cataluña, como Coín (Málaga) o Sa Pobla (Baleares). Alguien ha llegado a decir que en España hay más prohibiciones que burkas.

5. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

La principal novedad legislativa de 2011 en materia de inmigración ha sido la elaboración y aprobación de un nuevo reglamento de la Ley llamada de Extranjería. Aprobado por RD 557/2011, el Reglamento consiguió el acuerdo de sindicatos y confederaciones empresariales, de la Conferencia Sectorial de las Comunidades Autónomas y el informe favorable del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Más allá de las múltiples reformas incluidas en la reforma legal de 2009 (LO 2/2009), el reglamento aprobado en 2011 está cargado de novedades en un texto que dobla en extensión al anterior no solo porque aumenta en más de cien el número de artículos, hasta llegar a los 250, sino por la notable extensión y minuciosidad de muchos preceptos.

En términos generales, el nuevo reglamento ha merecido una valoración positiva. Especialmente valioso es el esfuerzo por mejorar la seguridad jurídica, concretando al máximo las regulaciones y evitando, cuando es posible, el reenvío a otras normas. Su considerable extensión responde a dos razones. La primera es la complejidad creciente de la normativa de extranjería e inmigración, un rasgo fácil de observar si se compara con la regulación contenida en la primera ley de 1985 y su reglamento. La segunda razón es la decidida voluntad de mejorar la seguridad jurídica. La evitación de la arbitrariedad funcional que resulta de la ausencia de normas o de su excesiva generalidad requiere una redacción detallada de los preceptos.

Por otra parte, el reglamento desarrolla en forma coherente las líneas marcadas por la ley. Un ejemplo de ello es la concreción del peso asignado a la llamada Comisión Laboral Tripartita. Otro es la sistemática regulación de la pluralidad de supuestos de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, que alcanza todo un título y que en ocasiones intenta mejorar las referencias contenidas a ella en la ley. El reglamento añade realismo al arraigo, al permitir la pluralidad de contratos y admitirse el servicio doméstico. También contiene una previsión que ha resultado controvertida, en el artículo 122.4, que posibilita someter el arraigo a la situación del mercado de trabajo. Tal previsión seguramente responde a la voluntad de mantener el carácter excepcional que parece consustancial a la figura del arraigo, pero ha sido criticada con argumentos jurídicos y no jurídicos.

En el terreno de las políticas de inmigración e integración, también merece mención la elaboración y aprobación en 2011 del segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, conocido como PECE II, al igual que la aprobación de la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Por el contrario, es de lamentar que concluyese la legislatura sin que llegase a ver la luz, no obstante encontrarse en un estadio muy avanzado de elaboración, e incluso de tramitación, la Ley de igualdad de trato y de lucha contra toda forma de discriminación, que tanto se había hecho esperar. Tampoco ha visto la luz el Real Decreto que debe regular los Centros de Internamiento de Extranjeros, a pesar de haber sido reclamado por el Defensor del Pueblo, jueces, abogados y organizaciones de la sociedad civil y haberse producido numerosas denuncias por las graves deficiencias que padecen.

Otra novedad de 2011 fue la participación en las elecciones municipales del mes de mayo de ciudadanos de países no comunitarios ni del espacio ampliado europeo. Ello fue posible merced a los esfuerzos desplegados por el gobierno español para extender el derecho de voto a ciudadanos de países de fuera de la Unión Europea. A tal fin, y dado que la Constitución española condiciona tal derecho a la existencia de tratados bilaterales que satisfagan la cláusula de reciprocidad, el gobierno promovió la firma de tratados bilaterales con numerosos países. Una docena de ellos fueron ratificados antes de las elecciones de mayo y otros están en tramitación. Dificultades burocráticas para acreditar el cumplimiento de la exigencia de cinco años de residencia legal para poder ser incluidos en el censo electoral, junto con la premura de los plazos para satisfacer tal requisito, redujeron el número de ciudadanos con derecho efectivo a voto. En todo caso, las elecciones municipales de 2011 habrán constituido un hito, más simbólico que efectivo en este primer episodio, en el camino que debe conducir a la participación electoral de la población inmigrada en la esfera local,

a pesar del tan formidable como absurdo obstáculo representado por la cláusula de reciprocidad.

6. LA REINTRODUCCIÓN DE LA EXIGENCIA DE PERMISO DE TRABAJO PARA LOS TRABAJADORES RUMANOS

La reintroducción de la exigencia de permiso de trabajo para los trabajadores rumanos ha supuesto otra novedad destacada del año 2011. Como es sabido, Rumania y Bulgaria ingresaron en la Unión Europea el 1 de enero de 2007, pero, como había sucedido en incorporaciones anteriores, los tratados de adhesión contenían una moratoria de hasta siete años para el ejercicio de la libertad de circulación de los trabajadores. En ese tiempo los gobiernos de los restantes estados pueden establecer medidas restrictivas del acceso al trabajo de los trabajadores rumanos y búlgaros, tales como la exigencia de obtener un permiso de trabajo, como el que necesitan los no comunitarios. El gobierno español, al igual que otros muchos, impuso tal exigencia por un año (2007) y lo prorrogó por otro (2008), pero al finalizar este suprimió la moratoria, de manera que rumanos y búlgaros podrían trabajar en España sin necesidad de obtener previamente el permiso de trabajo, a diferencia de Italia, Francia, Alemania o Reino Unido.

La importancia de las decisiones en esta materia no precisa de ponderación, por cuanto los ciudadanos rumanos constituyen el grupo nacional más numeroso en la población inmigrada en España –864.000 al inicio de 2011, equivalente al 15% del total de extranjeros residentes– y ha seguido creciendo a ritmo notable, en un contexto de cifras estancadas.

En julio de 2011, cuando la tasa de desempleo alcanzaba el 21% para el total de la fuerza de trabajo y superaba el 30% entre la de origen inmigrante, el gobierno decidió reactivar la moratoria para la entrada en vigor de la libre circulación de los trabajadores rumanos (Orden PRE/2072/2011, de 22 de julio), haciendo uso de una posibilidad prevista en el propio tratado de adhesión. La reinstalación de la moratoria no afecta, en cambio, a los ciudadanos búlgaros, que suponen un contingente mucho menor (172.000, o el 3% de los residentes extranjeros), y tampoco a los trabajadores rumanos por cuenta ajena –no a los autónomos– que no estuvieran en España trabajando o inscritos en los servicios públicos de empleo antes del 11 de agosto de 2011; y, como es obvio, en ningún caso afecta al permiso de residencia. El objetivo es evitar que la llegada de nuevos trabajadores de Rumania incremente el muy abultado desempleo. La medida fue criticada por asociaciones de inmigrantes rumanos, aduciendo trato discriminatorio junto a la posibilidad de que pudiera inducir a algunos a ingresar en la economía sumergida.

7. A GUISA DE CONCLUSIÓN

No obstante la atención preferente mostrada por los medios de comunicación hacia el incremento de la emigración, la principal realidad en materia de migraciones internacionales sigue siendo, con mucho, la incorporación en los últimos decenios de más de cinco millones de personas procedentes de otros países. A pesar del leve saldo negativo entre entradas y salidas registrado en 2011, es claro que el grueso de la población inmigrada permanece. Y todo hace prever que lo seguirá haciendo, aunque aumenten los retornos. El comprensible monopolio de la atención pública ejercido por los caudalosos flujos de entrada registrados entre fines de la década de 1990 y 2008, grosso modo, debe ceder el paso, tras la fuerte disminución de aquellos, a la preocupación por la integración. De ella dependerá, en no pequeña medida, la salud de la sociedad. La experiencia internacional enseña que la integración no puede dejarse a la espontaneidad de la sociedad y de la economía. Es una empresa de larga duración que requiere la superación de obstáculos de muy diverso tipo. Algunos de ellos se ven magnificados en el presente y en el futuro inmediato por la crisis económica. Ello hace más imperativa que nunca la continuidad, incluso el refuerzo, de las valiosas políticas de integración que han sido desde hace años promovidas y desarrolladas por el gobierno central, los de algunas comunidades autónomas y los de numerosos municipios, frecuentemente en fructífera cooperación con un vigoroso tercer sector.

EL EMPLEO INMIGRANTE ANTE LA NUEVA FASE DE LA CRISIS Y LA INTEGRACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

1. Introducción.
2. Cambios del mercado de trabajo de la inmigración 2010-2011: ¿una nueva recesión en la crisis?
3. La integración laboral de la inmigración: algunos factores relevantes.
 - Empleo sectorial, cualificación, posición en la ocupación y sexo: los nichos laborales de la inmigración.
 - Empleo y paro en los hogares inmigrantes: más del 85% de los inmigrantes residen en hogares con activos ocupados.
 - Crisis y demografía en la inmigración: pérdidas de los más jóvenes y aumentos en los de más de 30 años.
 - Tasa de paro, origen del desempleo inmigrante y desempleo estructural.
4. A guisa de conclusión: una absorción de la primera fase de la crisis relativamente contenida.

Bajo el prisma de la consideración del empleo como uno de los factores clave para la integración del colectivo inmigrante en nuestro país, el texto realiza un exhaustivo análisis de la situación de la inmigración en el mercado de trabajo español en el contexto de la crisis económica iniciada en 2007 y que no se manifiesta en el empleo inmigrante hasta el tercer trimestre de 2008. A partir de los datos disponibles en relación con el impacto del paro en los inmigrantes, por edades, sexo y tipo de ocupación, así como de las repercusiones sobre las familias y hogares ocupados por inmigrantes, el artículo resalta, como en anteriores estudios presentados en este mismo anuario, la fortaleza de la integración de la sociedad española en la actual coyuntura de grave crisis económica. El distinto comportamiento de los inmigrantes afectados por el paro en función

RESUMEN

de su edad y entorno familiar, y las características del empleo inmigrante que lo hacen especialmente resistente a la crisis en mayor medida que el empleo de nacionales, son otros aspectos tratados en el artículo.

1. INTRODUCCIÓN

En este otoño de 2011, cuando la crisis de la deuda soberana en Europa impacta severamente sobre la economía española dificultando su financiación y poniendo en riesgo el crecimiento futuro del país, el debate acerca de cómo la inmigración ha podido transitar por este difícil período emerge con mayor relevancia que en otros momentos. Y no tanto porque, desde un punto de vista estrictamente económico, los inmigrantes no hayan sido capaces de capear los cuatro años de crisis transcurridos hasta la fecha. El interés, y la preocupación, que plantea el empleo de la inmigración están más vinculados a las dificultades que se vislumbran en el futuro. Por ello, entender adecuadamente los mecanismos que han permitido a la inmigración mantenerse en España en estos últimos años y evaluar su respuesta a la crisis, tanto en forma de salidas del país como de retiradas de la actividad o de mantenimiento del empleo, deberían permitir formular algunas hipótesis sobre la integración laboral de la inmigración. Ello adquiere mayor relevancia no solo en lo que ha sucedido hasta este tercer trimestre de 2011, sino, y más importante, qué podría suceder en este horizonte sombrío y complejo que, si más no para los próximos dos años, parece encarar la economía española. De hecho, como se podrá comprobar más abajo, el tercer trimestre de 2011 ha contemplado un cambio, bastante radical, en el comportamiento del mercado de trabajo español, con una importante, e inesperada, caída del empleo, que anticipa correcciones de mayor calado los próximos trimestres.

Es difícil evaluar hasta qué punto el cambio de los indicadores más importantes del mercado de trabajo (actividad, empleo y paro) ha recogido, hasta el pasado septiembre, la intensa caída de la confianza de los agentes económicos en España y hasta qué punto recoge modificaciones procedentes del exterior. Pero sean cuales fueren los efectos del cambio de ciclo que se está observando en toda Europa, lo cierto es que su impacto sobre el mercado de trabajo en España y, por tanto, sobre el de la inmigración ha sido más que manifiesto. Así, frente al optimismo con que se contemplaba la situación en el segundo trimestre del año, en especial en el ámbito del empleo de los servicios (un avance de 215.000, del total de 153.000 nuevos puestos de trabajo creados), los tres meses que transcurren entre julio y septiembre han contemplado una fuerte caída (de 38.000 de la ocupación terciaria, del total de -156.000 empleos destruidos).

Por ello, tras situar lo acaecido en el año que finaliza en el tercer trimestre de 2011, las páginas que siguen efectúan un balance de algunos de los puntos fuertes de los inmigrantes en nuestro mercado de trabajo, aspectos que deberían permitirnos entender cómo, a pesar de la muy intensa destrucción de empleo acaecida en España desde el tercer trimestre de 2007, todavía están hoy ocupados, a la altura del tercer trimestre de 2011, cerca de 3 millones de personas no nacidas en España. No obstante esta vocación de análisis estructural de la posición de la inmigración en el mercado de trabajo español, la primera parte de este artículo («Cambios del mercado de trabajo de la inmigración 2010-2011: ¿una nueva recesión en la crisis?») se dirige a efectuar una valoración sinóptica de las modificaciones operadas desde el tercer trimestre de 2010, continuando de esta forma el análisis efectuado en la pasada edición de este anuario (Oliver Alonso, 2011). De esta forma, tras evaluar la situación del mercado de trabajo de la inmigración en el año que finaliza en septiembre de 2011, en la segunda parte de este trabajo («La integración laboral de la inmigración: algunos factores relevantes») se analizan algunos de los elementos

**LOS INMIGRANTES OCUPADOS
EN EL TERCER TRIMESTRE DE
2011 SUMABAN UN TOTAL
CERCANO A LOS 3 MILLONES,
UN 16,5% DEL EMPLEO TOTAL
ESPAÑOL**

más relevantes. En concreto, se pasa revisión a algunas especiales características del empleo inmigrante, que explican su resistencia al choque ocupacional que ha experimentado el país («Empleo sectorial, cualificación, posición en la ocupación y sexo: los nichos laborales de la inmigración») para, a continuación, analizar esa resistencia desde el punto de vista de los hogares («Empleo y paro en los hogares inmigrantes: más del 85% de los inmigrantes residen en hogares con activos ocupados»). El apartado tercero («Crisis y demografía en la inmigración: pérdidas de los más jóvenes y aumentos de los de más de 30 años») analiza un especial característica de la respuesta de la inmigración al desempleo y la pérdida de ocupación: la salida de España de parte de sus contingentes, en especial de aquellos menores de 30 años. Y, por último, el apartado cuarto («Tasa de paro, origen del desempleo inmigrante y desempleo estructural») pasa revisión a un aspecto especialmente preocupante de la inmigración: el creciente peso del desempleo estructural sobre el total del paro. Un parte final de conclusiones cierra la exposición.

2. CAMBIOS DEL MERCADO DE TRABAJO DE LA INMIGRACIÓN 2010-2011: ¿UNA NUEVA RECESIÓN EN LA CRISIS?

Los resultados del empleo y paro en el tercer trimestre de 2011 han significado una clara ruptura respecto de lo que había venido acaeciendo en los meses de verano a partir de 2009. En

términos de empleo, lo acaecido entre abril y junio de 2011 mostraba el esperado aumento, típico de estas fechas, aunque su empuje fue más importante que en otros momentos parecidos de 2010 y, en especial, de 2009. Así, el aumento de la ocupación sobre el primer trimestre de 2011 fue de un notable 0,8% (cerca de 153.000 nuevos puestos de trabajo). Estos favorables resultados, sumados a las positivas expectativas del sector turístico y de la venta internacional de mercancías, hacían presagiar, a comienzos del pasado verano, que el saldo de empleo del semestre abril-septiembre sería muy elevado, lo que permitía abrigar la esperanza de que, para el conjunto del año, la creación neta de ocupación pudiera terminar próxima a cero. Y, con ello, se abrían las expectativas de un 2012, ejercicio para el que podía esperarse ya unos avances de la ocupación que dejaran definitivamente atrás la crisis. Lastimosamente, la crisis de la deuda soberana en Europa y la contracción de la confianza que ello implicó, y la extensión de los temores recesivos en Estados Unidos y de menor avance de la actividad en los países emergentes, se tradujeron en un cambio radical del comportamiento del empleo en España, en unos meses (los de julio a septiembre) caracterizados usualmente por alzas notables. De esta forma, entre julio y septiembre, la ocupación en España mostró una súbita, e inesperada, contracción, con 146.000 puestos de trabajo destruidos. Dada esta dinámica del empleo, el paro mostró el perfil contrario, con la esperada contracción del segundo trimestre (-75.000) y el inesperado avance del tercer trimestre del año, con 146.000 nuevos parados. Estos datos contrastan significativamente con los de 2010: entre julio y septiembre de ese año la ocupación aumentó un 0,4% mientras que el desempleo descendía un -1,5%.

Este contexto general más recesivo, ¿cómo se ha reflejado en el mercado de trabajo de la inmigración? A la hora de analizar lo sucedido con ella, cabe recordar algunos elementos de la dinámica anterior, que permiten situar lo acaecido el último ejercicio en un contexto más preciso. El primer aspecto para destacar, ya comentado en la anterior edición de estos trabajos (Oliver Alonso, 2011), es el de la salida del país de población inmigrante joven (de 20 a 29 años), contrarrestada por las entradas netas de inmigrantes de 30 y más años. Este aspecto estaba teniendo lugar a pesar de que, hasta el verano de 2010, las pérdidas de empleo de la inmigración se situaban en una franja relativamente contenida, por debajo de las experimentadas en términos relativos por los nativos. Esta evolución había elevado el peso del empleo inmigrante sobre el total desde el 16,7% del cuarto trimestre de 2009 al 17,2% en el tercero de 2010. En cambio, en el ámbito de los nuevos activos que se incorporan al mercado de trabajo, la inmigración había continuado añadiendo mayores contingentes que los nativos, de forma que la proporción de parados inmigrantes sobre el total no había dejado de aumentar, alcanzado su máximo en el primer trimestre de 2009 (29,5%), e iniciando un descenso a continuación, hasta el 27,4% del total en septiembre de 2010, reflejando una más positiva dinámica del empleo y la reducción de las entradas de activos inmigrantes.

CUADRO 1. Dinámica de la población potencialmente activa y activa, por origen: el creciente peso de la inmigración. Valores absolutos en miles y peso de la inmigración en porcentaje

	POBLACIÓN POTENCIALMENTE ACTIVA				POBLACIÓN ACTIVA			
	NATIVOS 1	INMIGRANTES 2	TOTAL 3 = 1 + 2	PESO INM. 4 = 2 / 3 × 100	NATIVOS 5	INMIGRANTES 6	TOTAL 7 = 5 + 6	PESO INM. 8 = 6 / 7 × 100
2007-03	25.675	4.742	30.416	15,6	18.377	3.776	22.153	17,0
2007-04	25.654	4.897	30.552	16,0	18.400	3.853	22.253	17,3
2008-01	25.614	5.056	30.670	16,5	18.388	4.036	22.425	18,0
2008-02	25.615	5.145	30.760	16,7	18.525	4.123	22.648	18,2
2008-03	25.634	5.208	30.842	16,9	18.618	4.165	22.783	18,3
2008-04	25.595	5.306	30.901	17,2	18.627	4.275	22.902	18,7
2009-01	25.561	5.365	30.926	17,3	18.584	4.362	22.946	19,0
2009-02	25.512	5.410	30.921	17,5	18.575	4.358	22.933	19,0
2009-03	25.482	5.422	30.904	17,5	18.509	4.333	22.842	19,0
2009-04	25.471	5.402	30.873	17,5	18.490	4.313	22.803	18,9
2010-01	25.476	5.373	30.850	17,4	18.508	4.347	22.855	19,0
2010-02	25.427	5.406	30.833	17,5	18.590	4.372	22.962	19,0
2010-03	25.387	5.430	30.818	17,6	18.549	4.419	22.968	19,2
2010-04	25.405	5.408	30.812	17,6	18.605	4.341	22.946	18,9
2011-01	25.349	5.429	30.777	17,6	18.574	4.334	22.908	18,9
2011-02	25.310	5.400	30.710	17,6	18.624	4.363	22.987	19,0
2011-03	25.268	5.412	30.679	17,6	18.651	4.336	22.986	18,9
CAMBIO 2010-03/2011-03								
Absoluto	-119	-18	-139	---	102	-83	18	---
Relativo	-0,5	-0,3	-0,5	---	0,5	-1,9	0,1	---

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

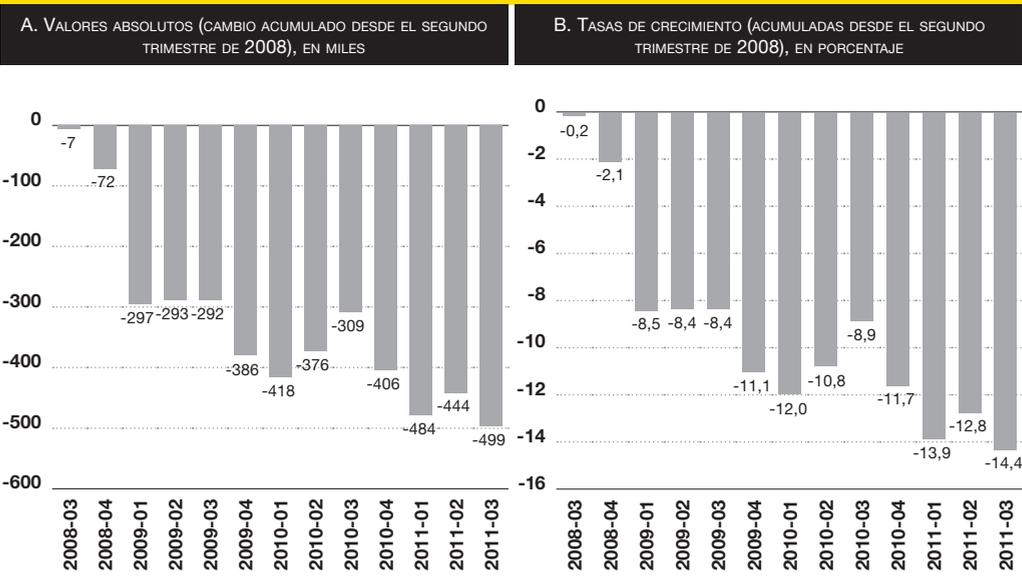
Estos hechos muy estilizados, ¿hasta qué punto se han alterado en el año que finalizó en septiembre de 2011? Sinópticamente, lo acaecido en este ejercicio puede resumirse como sigue. Primero, hay que destacar la caída de la población potencialmente activa, aquella con edades entre los 16 y los 64 años. En el tercer trimestre de 2011, los inmigrantes potencialmente activos sumaban 5,4 millones, un 0,3% menos que los existentes en el mismo período de 2010 (cuadro 1). Esta caída agregada refleja, parcialmente, el impacto de la crisis ocupacional sobre

CUADRO 2. Dinámica del empleo y del paro y tasa de paro, por origen. Valores absolutos en miles, cambio interanual en porcentaje y tasa de paro en porcentaje de la población activa de cada colectivo

	EMPLEO						PARO						TASA DE PARO				
	VALORES ABSOLUTOS			CAMBIO INTERANUAL (%)			VALORES ABSOLUTOS			CAMBIO INTERANUAL (%)			NATIVOS	INMI-GRANTES	TOTAL		
	1 NATIVOS	2 INMI-GRANTES	TOTAL 3 = 1 + 2	PESO 4 = 2/3 x 100	NATIVOS	INMI-GRANTES	TOTAL	5 NATIVOS	6 INMI-GRANTES	TOTAL 7 = 5 + 6	PESO 8 = 5/7 x 100	NATIVOS				INMI-GRANTES	TOTAL
2007-03	17.014	3.349	20.362	16,4	1,4	12,7	3,1	1.364	427	1.790	23,9	-3,8	23,3	1,5	7,4	11,3	8,1
2007-04	16.931	3.396	20.327	16,7	0,9	10,2	2,3	1.470	457	1.926	23,7	4,2	15,0	6,6	8,0	11,9	8,7
2008-01	16.785	3.468	20.253	17,1	0,1	10	1,7	1.604	568	2.172	26,2	13,2	30,4	17,2	8,7	14,1	9,7
2008-02	16.794	3.477	20.271	17,2	-1	6,2	0,2	1.731	646	2.377	27,2	29,6	52,9	35,2	9,3	15,7	10,5
2008-03	16.717	3.471	20.188	17,2	-1,7	3,6	-0,9	1.901	694	2.595	26,7	39,4	62,5	44,9	10,2	16,7	11,4
2008-04	16.293	3.405	19.699	17,3	-3,8	0,3	-3,1	2.334	870	3.203	27,2	58,8	90,4	66,3	12,5	20,4	14,0
2009-01	15.759	3.180	18.939	16,8	-6,1	-8,3	-6,5	2.825	1.182	4.007	29,5	76,1	108,2	84,5	15,2	27,1	17,5
2009-02	15.614	3.185	18.799	16,9	-7	-8,4	-7,3	2.961	1.173	4.134	28,4	71,1	81,6	74	15,9	26,9	18,0
2009-03	15.536	3.185	18.722	17	-7,1	-8,2	-7,3	2.973	1.148	4.120	27,9	56,4	65,4	58,8	16,1	26,5	18,0
2009-04	15.393	3.091	18.484	16,7	-5,5	-9,2	-6,2	3.097	1.22	4.319	28,3	32,7	40,5	34,8	16,7	28,3	18,9
2010-01	15.186	3.059	18.245	16,8	-3,6	-3,8	-3,7	3.322	1.288	4.610	27,9	17,6	9,0	15,0	17,9	29,6	20,2
2010-02	15.221	3.101	18.322	16,9	-2,5	-2,6	-2,5	3.370	1.270	4.640	27,4	13,8	8,3	12,2	18,1	29,0	20,2
2010-03	15.228	3.168	18.396	17,2	-2	-0,5	-1,7	3.321	1.251	4.571	27,4	11,7	9,0	10,9	17,9	28,3	19,9
2010-04	15.182	3.071	18.253	16,8	-1,4	-0,7	-1,3	3.424	1.270	4.693	27,1	10,5	3,9	8,7	18,4	29,3	20,5
2011-01	15.009	2.993	18.003	16,6	-1,2	-2,2	-1,3	3.565	1.341	4.906	27,3	7,3	4,1	6,4	19,2	30,9	21,4
2011-02	15.122	3.033	18.156	16,7	-0,6	-2,2	-0,9	3.501	1.330	4.831	27,5	3,9	4,7	4,1	18,8	30,5	21,0
2011-03	15.031	2.978	18.009	16,5	-1,3	-6	-2,1	3.619	1.358	4.977	27,3	9,0	8,6	8,9	19,4	31,3	21,7
CAMBIO 2010-03/2011-03																	
Absoluto	-197	-190	-387	-1	---	---	---	298	107	406	0	---	---	---	1,5	3,0	1,8
Relativo	-1,3	-6	-2,1	-4,1	---	---	---	9	8,6	8,9	-0,4	---	---	---	8,4	10,6	8,8

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

GRÁFICO 1. La aceleración de la pérdida de empleo de la inmigración a partir de finales de 2010

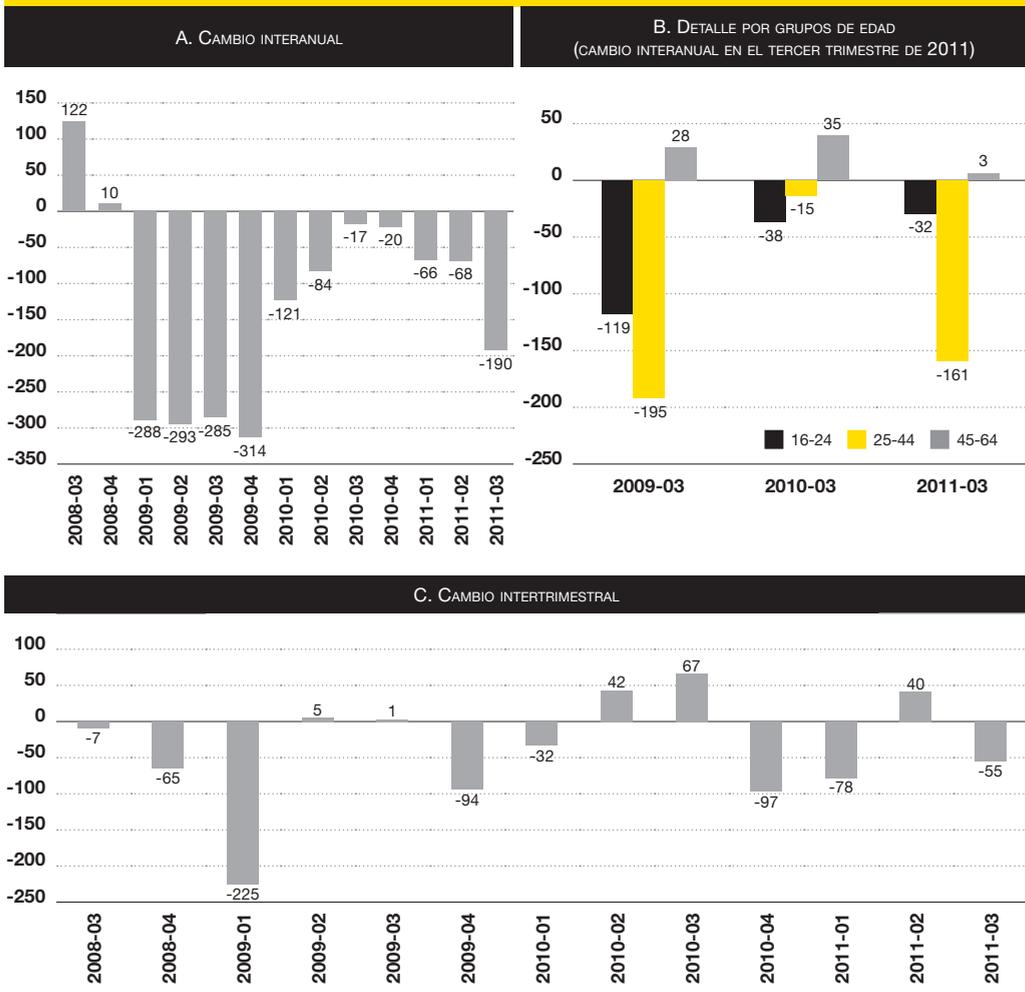


Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).

el empleo inmigrante. Esta dinámica ha situado el peso de los activos potenciales inmigrantes sobre el total de los residentes en España en el 17,6% en septiembre de 2011, una cifra algo superior a la existente un año antes (por una caída en inmigrantes del 0,3% que hay que comparar con la reducción del 0,5% de los nativos) (cuadro 2).

Pero un cambio más importante que el experimentado por la población potencialmente activa, y que expresa con mayor contundencia el efecto de la crisis sobre la inmigración, es el que ha tenido lugar en la población activa de 16 a 64 años, que ha caído desde los 4,4 a los 4,3 millones (cuadro 1), una reducción en el año superior a los 80.000 activos (una contracción de un importante -1,9%). A diferencia de las modificaciones en los activos potenciales, en los activos efectivos las diferencias de comportamiento con los nativos son muy notables, y reflejan, parcialmente, la salida de España de parte de la población joven inmigrante, sobre la que se vuelve más abajo. Así, en el último año (el que finaliza en el tercer trimestre de 2011), aquella reducción del 1,9% se contrapone al aumento de 0,5% de los activos nativos, de forma que la proporción de los activos no nacidos en España sobre el total de los residentes se ha reducido, desde el máximo del 19,2% alcanzado en el tercer trimestre de 2010 al 18,9% del tercero de 2011.

GRÁFICO 2. Ocupación inmigrante: los cambios hasta el tercer trimestre de 2011. Miles de ocupados



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

El tercer aspecto destacable es el de la mayor caída del empleo inmigrante, del 6,0% en el año que finaliza en el tercer trimestre de 2011, con una pérdida absoluta de 190.000 empleos (panel A gráfico 2). Esta dinámica de mayor acentuación de las pérdidas ocupacionales de la inmigración se ha operado, en especial, a partir de septiembre de 2010, cuando la contracción acumulada de su empleo desde el momento en que comienza a reducirse (desde el segundo trimestre de 2008) se sitúa en un mínimo del -8,9% (tercer trimestre de 2010), de forma que la caída acumulada se ha acentuado especialmente en el tercer trimestre de 2011 (hasta el -14,4%),

rompiendo con la tendencia anterior de mejoras de la ocupación inmigrante en el segundo y tercer trimestre de cada ejercicio (gráfico 1). De hecho, en términos intertrimestrales, lo acaecido entre julio y septiembre de 2011 reproduce el mismo patrón del empleo nativo, con una ganancia de 40.000 puestos de trabajo entre abril y junio y una pérdida de -55.000 entre julio y septiembre (panel C del gráfico 2).¹ Finalmente, esta caída del 6,0% en el año que finalizó en el tercer trimestre de 2011 ha sido muy superior a la contracción de los puestos de trabajo ocupados por nativos (-1,3%), de forma que el empleo perdido en términos absolutos por inmigrantes y nativos es muy parecido, a pesar de las grandes diferencias en sus aportaciones sobre el total (-190.000 empleos inmigrantes frente a los -197.000 nativos). Así, la proporción de la ocupación inmigrante sobre el empleo total (cuadro 2) no ha dejado de reducirse en los últimos trimestres, desde el elevado 17,2% alcanzado en el tercer trimestre de 2010 (solo ligeramente inferior al máximo histórico, del 17,3%, del cuarto trimestre de 2008) hasta el 16,5% en el período julio-septiembre de 2011.

En cuarto lugar, esta pérdida ocupacional refleja comportamientos dispares según sectores (cuadro 3). En primer lugar, el grueso de la intensa pérdida de empleo del año que finaliza en septiembre de 2011 refleja la contracción de la construcción, por un muy elevado -27,4%. Una pérdida que recoge la fase final de la construcción de viviendas iniciadas todavía en 2009 junto al negativo impacto de la inversión pública sobre el empleo inmigrante. En suma, una caída de cerca de 110.000 empleos, que explica más de la mitad de los 190.000 destruidos en total. Acumulando estas pérdidas desde el momento de máximo empleo inmigrante (en el segundo trimestre de 2008), la contracción total en la construcción es de un impresionante -58,7% de sus efectivos, unos 405.000 empleos destruidos (a comparar con los 691.000 existentes en el segundo trimestre de 2008). De esta forma, en septiembre de 2011 los ocupados inmigrantes en el sector solo alcanzaban los 285.000. Esta intensa destrucción de empleo, acelerada en el último año, ha situado su peso sobre el total de la ocupación en la construcción en el 19,8% (tercer trimestre de 2011), una cifra no muy alejada de los valores alrededor del 20/21%, dado la muy intensa caída de la ocupación de este sector en los nativos. Junto a este importante sector, el último ejercicio muestra también cambios importantes en el empleo de la industria y los servicios. En la ocupación industrial, los inmigrantes han caído sensiblemente más que los nativos (-2,3% frente al -1,7%), de

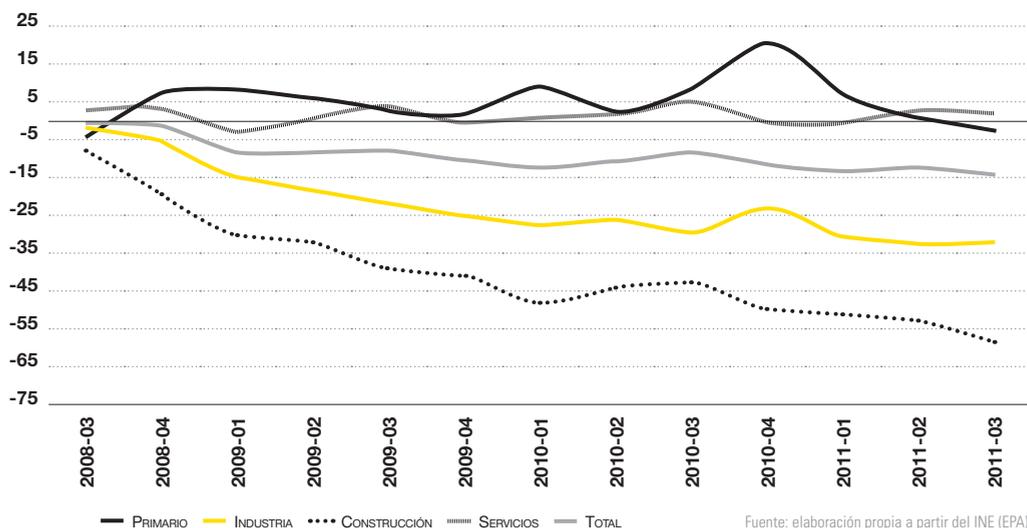
¹ El impacto de la crisis ocupacional se ha cebado, en términos absolutos, en especial en el colectivo de 22 a 44 años (el más nutrido en puestos de trabajo), que es el que ha experimentado el mayor cambio en los últimos meses. Así (véase el panel B del gráfico 2), mientras que en el año que finalizó en septiembre de 2010, las mayores pérdidas de empleo se produjeron en el colectivo de 16 a 24 años (-38.000), y el de 25 a 44 mostraba una muy modesta caída (de -15.000), en el año que terminó el pasado septiembre de 2011 se ha operado un radical cambio, con la pérdida en este grupo de -161.000 empleos.

CUADRO 3. Dinámica del empleo por sector y origen. Valores absolutos en miles y cambio interanual y pesos en porcentaje

	INMIGRANTES				NATIVOS				PESO INMIGRACIÓN (%)						
	PRIM.	INDUS.	CONST.	SERV.	TOTAL	PRIM.	INDUS.	CONST.	SERV.	TOTAL	PRIM.	INDUS.	CONST.	SERV.	TOTAL
2006-01	158	351	542	1.684	2.735	799	2.905	1.887	10.933	16.523	19,8	12,1	28,7	15,4	16,6
2006-02	164	345	561	1.813	2.883	764	2.929	1.951	11.009	16.654	21,4	11,8	28,8	16,5	17,3
2006-03	157	348	638	1.828	2.971	729	2.927	1.947	11.169	16.773	21,5	11,9	32,7	16,4	17,7
2006-04	159	365	659	1.900	3.082	741	2.941	1.958	11.138	16.779	21,5	12,4	33,6	17,1	18,4
2007-01	183	359	705	1.905	3.153	784	2.892	1.954	11.140	16.770	23,4	12,4	36,1	17,1	18,8
2007-02	181	345	733	2.016	3.276	720	2.886	1.975	11.376	16.957	25,2	12,0	37,1	17,7	19,3
2007-03	167	361	733	2.088	3.349	696	2.885	1.978	11.455	17.014	23,9	12,5	37,1	18,2	19,7
2007-04	176	385	721	2.114	3.396	711	2.881	1.964	11.375	16.931	24,8	13,3	36,7	18,6	20,1
2008-01	180	408	734	2.146	3.468	724	2.908	1.878	11.275	16.785	24,9	14,0	39,1	19,0	20,7
2008-02	185	410	691	2.192	3.477	672	2.835	1.804	11.483	16.794	27,5	14,5	38,3	19,1	20,7
2008-03	177	403	634	2.257	3.471	651	2.788	1.730	11.548	16.717	27,2	14,5	36,6	19,5	20,8
2008-04	200	385	555	2.266	3.405	645	2.640	1.579	11.429	16.293	30,9	14,6	35,2	19,8	20,9
2009-01	200	347	483	2.150	3.180	680	2.534	1.451	11.094	15.759	29,4	13,7	33,3	19,4	20,2
2009-02	197	333	467	2.188	3.185	636	2.444	1.419	11.116	15.614	30,9	13,6	32,9	19,7	20,4
2009-03	191	322	416	2.256	3.185	597	2.375	1.395	11.170	15.536	32,0	13,6	29,8	20,2	20,5
2009-04	188	306	409	2.189	3.091	637	2.355	1.359	11.042	15.393	29,5	13,0	30,1	19,8	20,1
2010-01	201	294	355	2.209	3.059	672	2.286	1.275	10.953	15.186	30,0	12,9	27,8	20,2	20,1
2010-02	190	302	386	2.223	3.101	636	2.304	1.279	11.002	15.221	29,9	13,1	30,2	20,2	20,4
2010-03	201	282	393	2.292	3.168	606	2.303	1.243	11.076	15.228	33,1	12,3	31,6	20,7	20,8
2010-04	223	314	344	2.190	3.071	632	2.287	1.201	11.062	15.182	35,4	13,7	28,6	19,8	20,2
2011-01	198	282	334	2.180	2.993	631	2.237	1.139	11.003	15.009	31,4	12,6	29,3	19,8	19,9
2011-02	186	275	324	2.248	3.033	610	2.279	1.085	11.150	15.122	30,5	12,0	29,9	20,2	20,1
2011-03	181	276	285	2.236	2.978	581	2.263	1.064	11.123	15.031	31,1	12,2	26,8	20,1	19,8
CAMBIO 2010-03/2011-03															
Absoluto	-20	-6	-108	-56	-190	-25	-40	-179	47	-197	-2,0	-0,1	-4,8	-0,6	-1,0
Relativo	-9,9	-2,3	-27,4	-2,4	-6,0	-4,1	-1,7	-14,4	0,4	-1,3	-6,0	-0,5	-15,2	-2,9	-4,8

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

GRÁFICO 3. Ocupación inmigrante por sectores: cambio acumulado 2008-02/2011-03. En porcentaje



forma que la pérdida de puestos de trabajo de este sector desde el segundo trimestre de 2008 (gráfico 3) se sitúa cerca del -33%, con una caída acumulada de casi 140.000 empleos, y que sitúa el peso del empleo inmigrante en el 12,2%, lejos de los máximos en el entorno del 14,5% de principios de 2008. Finalmente, es en los servicios dónde más preocupante es la nueva dinámica de la ocupación inmigrante. En este sector, el último ejerció ha contemplado una pérdida del 2,4% del empleo, una cifra muy distinta de la ligera ganancia experimentada por los nativos (0,4%), y que rompe con las mejoras observadas entre abril y septiembre de 2010, lo que ha situado el aporte inmigratorio en el 19,8% del total del empleo terciario (tercer trimestre de 2011).

Finalmente, el paro ha aumentado un 8,6% (cuadro 2), cerca de 110.000 nuevos desempleados (de los 1.251.000 a los 1.358.000 entre el tercer trimestre de 2010 y el de 2011), lo que ha situado la tasa de desempleo de la inmigración en el 31,3% de su población activa, tres puntos por encima de la de un año antes, una cifra más elevada que la experimentada por los nativos. Así, al igual que con el resto de variables del mercado de trabajo analizadas más arriba, la tasa de paro también ha presentado una súbita, e inesperada, alza en los últimos meses para los que existe información (hasta el tercer trimestre de 2011), a diferencia de lo sucedido en 2010, cuando se redujo (del 29,6% de enero-marzo al 28,3% de julio-septiembre).

3. LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LA INMIGRACIÓN: ALGUNOS FACTORES RELEVANTES

Una evaluación adecuada de la situación actual de la inmigración en el mercado de trabajo debe partir, necesariamente, del volumen de ocupados que, tras cuatro años de crisis, continúa trabajando en el sistema productivo español. Quiere ello decir que, aunque la crisis ha elevado el porcentaje de activos inmigrantes parados hasta algo más del 31% en el tercer trimestre de 2011, los inmigrantes ocupados en el tercer trimestre de 2011 sumaban un total cercano a los 3 millones de empleo, un 16,5% del empleo total español. Un volumen de esta magnitud hace difícil imaginar un correcto funcionamiento de la economía española en su ausencia, en especial dadas las distintas posiciones ocupacionales y sectoriales de los inmigrantes.

Por ello, el primer aspecto que hay que considerar acerca de la mano de obra inmigrante es el de su presencia sectorial, ocupacional, por tipología de contrato y por sexo. Como más abajo se muestra, en algunos de los subsectores más relevantes del terciario (en especial, en el comercio, la hostelería, los servicios a las personas y el servicio doméstico) la participación de la inmigración no solo no se ha reducido con la crisis, sino que, en términos relativos respecto del total del empleo, ha aumentado. Esta evolución apunta a una de las particularidades del mercado de trabajo de la inmigración en España, que no es otra que la complementariedad con la mano de obra nativa (Oliver Alonso, 2008). Si la creciente presencia en algunos sectores específicos constituye un elemento característico del mercado de trabajo de la inmigración, otros elementos, muy directamente vinculados a este, son el de la mayor proporción relativa de mujeres inmigrantes, tanto en la población activa como en la ocupación, así como su mayor concentración en posiciones ocupacionales bajas (peones y similares). Especialización sectorial, ocupacional y mayor presencia femenina dibujan un empleo inmigrante con notable capacidad de resistencia a la crisis.

Un segundo factor que ayuda a comprender la relativa estabilidad sociolaboral de la inmigración es el de la distribución del paro y del empleo en los hogares inmigrantes. A diferencia de lo que intuitivamente podría pensarse, la información estadística disponible muestra cómo más del 83% de las familias con presencia en el mercado de trabajo en las que el sustentador principal ha nacido fuera de España tienen al menos un ocupado. Y casi el 37% tiene dos o más. Es cierto que, con relación a los hogares inmigrantes, aquellos en los que todos sus activos están desempleados son una proporción sensiblemente más elevada que en los nativos (en estos, por debajo del 10% y alrededor del 17% para los de inmigrantes). Pero ello no puede hacer olvidar que la inmensa mayoría de las familias inmigrantes con activos tienen una fuente ordinaria de ingresos laborales. Este aspecto dota a los hogares inmigrantes de cierta capacidad de re-

sistencia a la crisis que, como también se analiza más abajo, permite explicar o ayuda a entender por qué las tensiones sociales asociadas a las elevadas tasas de desempleo todavía no han tenido efectos apreciables en la convivencia entre inmigrantes y nativos en España.

Junto a estos dos factores, un tercer elemento merece ser destacado: la distinta respuesta de los inmigrantes según edad a la crisis. Así, a partir de mediados de 2008, los jóvenes inmigrantes, en especial aquellos comprendidos con edades entre los 20 y los 29 años, han disminuido de forma notable, mientras que aquellos de 35 y más años no solo no han reducido su volumen, sino que, a pesar de la crisis, han continuado aumentando. Este cambio en la composición por edades de la población inmigrante, con pérdida de los más jóvenes y aumento de los de mayor edad, apunta también a fenómenos vinculados a las distintas fases de

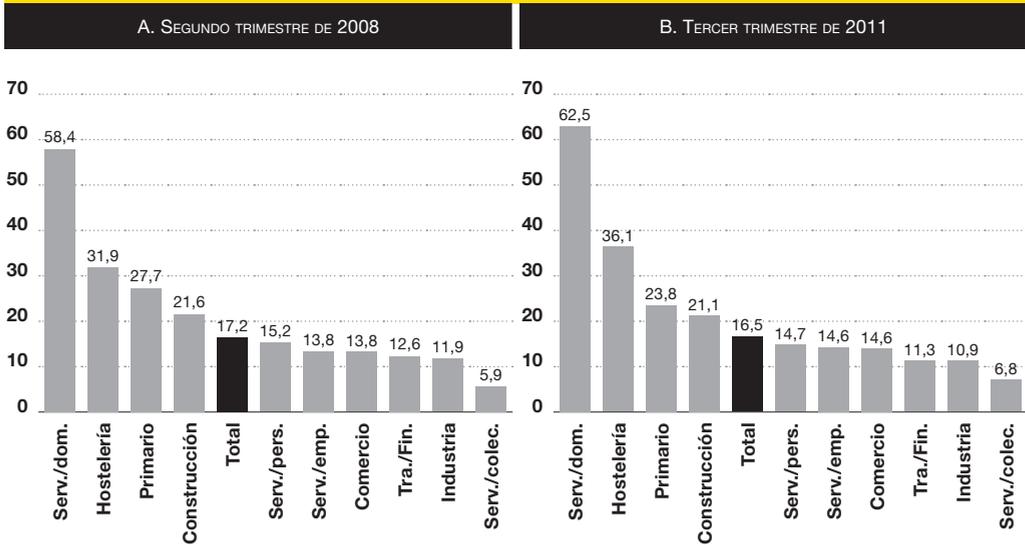
**ESPECIALIZACIÓN SECTORIAL,
OCUPACIONAL Y MAYOR PRE-
SENCIA FEMENINA DIBUJAN UN
EMPLEO INMIGRANTE CON
NOTABLE CAPACIDAD DE RESIS-
TENCIA A LA CRISIS**

su estabilización laboral. Así, los jóvenes inmigrantes parados, con menor capacidad de resistencia y mayores posibilidades fuera del país, han comenzado a abandonar España, mientras que aquellos con responsabilidades familiares, más protegidos del desempleo que los más jóvenes, han continuado manteniendo, y aumentando, sus posiciones. Vinculado a este distinto comportamiento por edades se encuentra, lógicamente, el diferente impacto que el choque ocupacional ha tenido sobre los diferentes colectivos inmigrantes según su edad. Más abajo se analiza ese comportamiento, pero vaya por delante que más del 100% de los puestos de trabajo perdidos por la inmigración corresponden a individuos menores de 35 años, lo que explica su diferente comportamiento respecto a su permanencia o abandono del país, al tiempo que ayuda a comprender la mayor estabilidad de la inmigración con responsabilidades familiares y, por tanto, edades mayores.²

Finalmente, un último elemento es el relativo a la importancia absoluta y relativa del paro de carácter estructural, es decir, de aquellos que llevan uno o más años buscando empleo. Aunque la incidencia de este desempleo en la inmigración es muy similar a la de los nativos (un 49,9% de parados inmigrantes se encontraban en esta situación en el tercer trimestre de 2011, frente al 47,7% de nativos), no hay que olvidar que una parte muy importante del paro inmigrante

² También hay que considerar la existencia de salario indirecto, en forma de sanidad y sistema educativo, que hace más atractivo a los inmigrantes con hijos el mantenerse en el país, a pesar de la dureza de la crisis sobre la ocupación.

GRÁFICO 4. Empleo e inmigración en la crisis: la resistencia sectorial del empleo inmigrante. 2008-2011. Peso del empleo inmigrante sobre el total de la ocupación por sectores, en porcentaje



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

tiene un origen distinto al de la pérdida de empleo. En efecto, al inicio de la crisis, de los cerca de 1,8 millones de parados entonces existentes en España (tercer trimestre de 2007), unos 430.000 eran inmigrantes. A estos hay que añadir el aumento de los activos que ha tenido lugar hasta el tercer trimestre de 2011, un total de 560.000 nuevas personas en el mercado de trabajo que, en términos netos, no han podido encontrar empleo. Finalmente, los 371.000 empleos ocupados por la inmigración que se han destruido en esos cuatro años de crisis terminan de definir el origen de los parados inmigrantes en el tercer trimestre de 2011 y de su elevada tasa de desempleo. De esta forma, del aumento del paro entre el tercer trimestre de 2007 y el de 2011, en los inmigrantes solo cerca del 40% era por destrucción de empleo, frente al casi el 88% en los nativos, mientras que los aumentos de activos explicaban más del 60% del aumento del paro inmigrante, a comparar con escasamente el 12% en los nativos. Tomando estrictamente el período que transcurre entre el segundo trimestre de 2008 y el tercero de 2011 (gráfico 4), la situación se altera un tanto, dada la reducción de los activos inmigrantes, de forma que el peso de los nuevos activos se reduce hasta cerca del 30% y aumenta el papel de la destrucción de ocupación en la inmigración en el aumento del desempleo (hasta el 70,2%, en línea con los elevados valores de los nativos, del 93,3%). A continuación se analizan, brevemente, estos factores que deberían ayudar a comprender algunos elementos que explican la actual situación laboral de los inmigrantes en España y, por tanto, su capacidad de integración.

Empleo sectorial, cualificación, posición en la ocupación y sexo: los nichos laborales de la inmigración

En este apartado se comentan brevemente los principales aspectos que definen la posición en el empleo de los inmigrantes, una evaluación necesaria para estimar la solidez de su ocupación y comprender la dinámica operada hasta ahora. Por ello, se pasa revisión, en primer lugar, a la composición sectorial del empleo inmigrante para, a continuación, destacar los ámbitos de cualificación (peonaje, etc.) en los que se encuentran más representados. En tercer lugar, se presentan los cambios, y la situación actual, con relación a su posición en el empleo, es decir, su grado de asalarización y la composición de sus contratos. Finalmente, la distribución de su ocupación por sexos es el último aspecto que se comenta.

Comenzando por la distribución sectorial de su ocupación, desde el momento de máximo empleo inmigrante (segundo trimestre de 2008) hasta la actualidad (tercero de 2011), el empleo inmigrante ha retrocedido un -14,5% (y ha perdido alrededor de los 500.000 empleos), una cifra superior a la caída nativa (del -10,5% y 1,8 millones de puestos de trabajo). De esta forma, aportando el 17,2% del empleo total (segundo trimestre de 2008), los inmigrantes han absorbido el 22,2% de las pérdidas ocupacionales. Parte de este diferencial de crisis del empleo inmigrante se ha venido acumulando, en especial, en los últimos trimestres, como se ha indicado en el apartado primero de este artículo (gráfico 1). En efecto, en el año que finalizó en el segundo trimestre de 2009, la inmigración acumulaba un ligero diferencial de pérdida de empleo (un -8,4% frente al -7,0% de los nativos), diferencial que había desaparecido en el tercer trimestre de 2010 (caída acumulada desde el segundo de 2008 del -8,9% a comparar con el -9,3% nativo). En el último año, sin embargo, la caída del empleo inmigrante ha sido muy superior (un -6,0% en el ejercicio que finaliza en el tercer trimestre de 2011, frente al -1,3% nativo), lo que se traduce en el resultado final antes mencionado. Es preciso retener esta muy negativa dinámica de la ocupación inmigrante en el último ejercicio, que rompe con las mejoras relativas del verano de 2010, y que podría estar anticipando una segunda etapa de ajuste del empleo de la inmigración, con todas las consecuencias que ello podría generar.

No obstante este contexto de mayor recesión ocupacional inmigrante, existen muy marcadas diferencias sectoriales, con algunas ramas del terciario que presentan mejores resultados que los nativos, lo que podría sugerir que, si más no en estos ámbitos, el empleo inmigrante es relativamente sólido. En efecto, en el cuadro 3 se resume para grandes ramas de la producción la evolución del empleo de nativos e inmigrantes entre el segundo trimestre de 2008 y el tercero de 2011. Los hechos estilizados que de esa información pueden extraerse indican que, en

primer lugar, el choque ocupacional en la industria y la construcción ha sido mucho más severo en la inmigración (caídas del 32,7% y del 58,8% de los efectivos ocupados en esos dos sectores [gráfico 3], frente a las pérdidas de 20,2% y de 41,0% de los nativos). En segundo término, en cambio, en los servicios, los registros son claramente más positivos para la inmigración, con un aumento del 1,9% de su empleo en estas ramas, a comparar con la contracción (del -3,1%) de la ocupación terciaria nativa. Por la importancia de su empleo, destaca la ganancia en la hostelería (del 14,1%) y en los servicios colectivos y personales, mientras que el servicio doméstico retrocede (-3,2%), pero mucho menos que el empleo nativo (18,3%), al igual que el importante sector del comercio (-2,9% a comparar con la caída de los nacidos en España, del -9,0%).

La mayor contracción del empleo inmigrante refleja un sesgo sectorial muy marcado al principio de la recesión hacia el sector más directamente afectado por la crisis, la construcción. Así, el peso de su ocupación en esta rama prácticamente doblaba la aportación nativa (cerca del 20%, frente a casi el 11%). En cambio, en la industria, otra rama muy afectada por el choque ocupacional, la situación era inversa, con un mayor peso relativo nativo (casi el 17% de su empleo, frente a cerca del 12% inmigrante). En suma, a principios de la recesión el empleo terciario de los nativos (el 68,4% de su total) excedía largamente el de la inmigración (63%).

Dados los diferentes ritmos de cambio de la ocupación en los distintos sectores, en el tercer trimestre de 2011, la ocupación de la inmigración aparece ya más terciarizada que la nativa (un 75,1% frente al 74%), resultado del hundimiento del empleo en la construcción (que ha pasado a representar el 9,6%) y a la pérdida en la industria, compensadas solo parcialmente por la mejora del empleo en el primario (hasta el 6,1%). En suma, y dado que el ajuste del empleo en la construcción, y también en la industria, parece estar muy cerca de su final,³ esta recomposición sectorial de la mano de obra inmigrante debería jugar a su favor, a pesar de las difíciles condiciones que se intuyen para los próximos trimestres.

Un segundo aspecto, especialmente relevante para evaluar la solidez del empleo inmigrante, es el relativo a la composición ocupacional de su mano de obra, de la que se ha destacado su carácter complementario con la de los nativos (Oliver Alonso, 2008). En efecto, la mayor presencia de los inmigrantes en los puestos de baja cualificación les sitúa en una posición ambiva-

³ Aunque pueden esperarse nuevas contracciones en los próximos trimestres todavía, ello no obsta para destacar que el peso de ese empleo en el total de la ocupación española se sitúa muy cerca ya del mínimo histórico de los últimos treinta años (en el entorno del 7,5%).

CUADRO 4. Empleo de la inmigración por cualificaciones. 2008-2010.* Miles y peso sobre el total en porcentaje y cambio en los pesos en puntos porcentuales

	2008-02			2010-03			CAMBIO (%)		
	NATIVOS	INMIG.	TOTAL	NATIVOS	INMIG.	TOTAL	NATIVOS	INMIG.	TOTAL
A. VALORES ABSOLUTOS									
Directores y gerentes	1.385	168	1.553	1.316	162	1.478	-5,0	-3,4	-4,8
Técnicos y profesionales	2.402	187	2.589	2.386	221	2.607	-0,6	17,9	0,7
Técnicos apoyo	2.266	190	2.456	2.123	196	2.319	-6,3	3,4	-5,6
Empleados¹	1.673	173	1.846	1.583	169	1.752	-5,4	-2,5	-5,1
Trab. rest/comercio	2.254	689	2.943	2.200	686	2.886	-2,4	-0,4	-1,9
Trab. seguridad	331	23	354	375	24	399	13,4	3,6	12,8
Trab. cual. primario	449	44	492	397	54	451	-11,5	24,1	-8,4
Trab. cual. const.	1.376	512	1.888	950	296	1.246	-30,9	-42,2	-34,0
Trab. cual. indus.	1.168	224	1.392	945	163	1.108	-19,1	-27,0	-20,4
Operarios máquinas	1.667	236	1.903	1.400	206	1.606	-16,0	-12,7	-15,6
Trab. no cual. Serv.	1.150	622	1.772	1.040	657	1.698	-9,5	5,7	-4,2
Resto peones²	813	424	1.237	648	348	996	-20,4	-18,0	-19,5
Total	16.934	3.491	20.425	15.364	3.182	18.547	-9,3	-8,8	-9,2
B. PESO									
	SOBRE TOTAL DE CADA ORIGEN						SOBRE CADA CATEGORÍA		
	NATIVOS	INMIG.	TOTAL	NATIVOS	INMIG.	TOTAL	2008-02	2010-03	CAMBIO
Directores y gerentes	8,2	4,8	7,6	8,6	5,1	8,0	10,8	11,0	0,2
Técnicos y profesionales	14,2	5,4	12,7	15,5	6,9	14,1	7,2	8,5	1,2
Técnicos apoyo	13,4	5,4	12,0	13,8	6,2	12,5	7,7	8,5	0,7
Empleados¹	9,9	5,0	9,0	10,3	5,3	9,4	9,4	9,6	0,3
Trab. rest/comercio	13,3	19,7	14,4	14,3	21,6	15,6	23,4	23,8	0,4
Trab. seguridad	2,0	0,6	1,7	2,4	0,7	2,2	6,4	5,9	-0,5
Trab. cual. primario	2,6	1,3	2,4	2,6	1,7	2,4	8,9	12,0	3,1
Trab. cual. const.	8,1	14,7	9,2	6,2	9,3	6,7	27,1	23,7	-3,4
Trab. cual. indus.	6,9	6,4	6,8	6,2	5,1	6,0	16,1	14,7	-1,3
Operarios máquinas	9,8	6,8	9,3	9,1	6,5	8,7	12,4	12,8	0,4
Trab. no cual. Serv.	6,8	17,8	8,7	6,8	20,7	9,2	35,1	38,7	3,6
Resto peones²	4,8	12,1	6,1	4,2	10,9	5,4	34,3	34,9	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	17,1	17,2	0,1

* La serie solo se presenta hasta 2010 por el cambio en la clasificación nacional de ocupaciones a partir del primer trimestre de 2011. Empleo de la población de 16 y más años.

1. Empleados de oficina que no atienden al público; empleados de oficina que atienden al público.

2. Peones de la agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transportes y FFAA.

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

lente, con mayor y menor protección frente a la crisis de la ocupación (cuadro 4). Pero tras la intensa pérdida de empleo de la inmigración en los últimos tres años, cabría pensar que su posición en escalas de cualificación bajas, en especial en las de peonaje, aparece como un aspecto positivo para la continuidad del empleo. Desde un punto de vista agregado, la menor caída del empleo inmigrante que el del nativo entre el segundo trimestre de 2008 y el tercero de 2010⁴ refleja el comportamiento dual de algunas cualificaciones, si más no respecto de la que muestran los nativos. Así, mientras que las ocupaciones de trabajadores cualificados de la construcción y de la industria presentan contracciones del empleo muy superiores a las de los nativos, en el resto de categorías ocupacionales, incluso en la de los peones de todo tipo, el proceso es el inverso. En especial en los trabajadores no cualificados de los servicios y en el resto de peones, esta dinámica es sensiblemente mejor que en el caso de los nativos (aumento del 5,7% en los primeros, frente a la caída del -9,5% en los nativos, y reducciones del 18% en el resto de peones, frente al -20,4% en nativos), que sugiere la continuidad del modelo de complementariedad de la mano de obra nativa e inmigrante. Además, este mejor comportamiento del peonaje nativo ha venido acompañado de mejoras también en algunas cualificaciones «altas», como las de directores o gerentes y los técnicos y profesionales o los técnicos de apoyo, aunque los valores absolutos de estas cualificaciones son relativamente menores.

Como resultado de esta dinámica, se ha acentuado la complementariedad entre los ocupados nativos e inmigrantes, lo que suministra mayor resistencia a futuros problemas en el mercado de trabajo. Esta mejora es especialmente perceptible en el colectivo de los trabajadores de la restauración y del comercio, donde los inmigrantes han ganado cuota en el empleo total, de un elevado 23,4% en el segundo trimestre de 2008 al 23,8% del total en el tercer trimestre de 2010. Y lo mismo puede afirmarse del peso de la inmigración en los colectivos de peones, que ha aumentado también, del 35,1% al 38,7% en el de trabajadores no cualificados de los servicios y del 34,3% al 34,9% en el resto de peones. En cambio, la inmigración ha perdido posiciones en los trabajadores cualificados de la construcción y de la industria.

En suma, en el tercer trimestre de 2010, cerca del 40% de los peones de los servicios y más del 34% del resto de peones eran inmigrantes, al tiempo que estos continuaban ganando posiciones en los trabajadores de la restauración y el comercio, con pesos en el entorno del 24%. Estos pesos tan elevados, además, deben ponderarse por la importancia que estas cualificaciones tienen en el total de la inmigración. Así, la suma de estas tres categorías ocupacionales, en

⁴ La serie solo se presenta hasta este trimestre, dado el cambio en la clasificación nacional de ocupaciones en vigor desde principios de 2011.

CUADRO 5. Empleo de la inmigración por ramas productivas. 2008-2011.* Valores absolutos en miles y peso sobre el total en porcentaje, y cambio relativo y peso sobre el total en porcentajes y cambio en los pesos en puntos porcentuales

	VALORES		CAMBIO		PESO SOBRE TOTAL		
	2008-02	2011-03	ABSOLUTO	RELATIVO	200802	2011-03	CAMBIO (PP)
Primario	185	181	-4	-2,2	21,6	23,7	2,1
Industria	410	276	-134	-32,7	12,6	10,9	-1,7
Construcción	691	285	-406	-58,8	27,7	21,1	-6,6
Total ind.+ const.	1.101	561	-540	-49,0	26,8	14,4	-12,4
SERVICIOS							
Comercio	445	432	-13	-2,9	13,8	14,6	0,8
Hostelería	467	533	66	14,1	31,9	36,1	4,2
Transporte	171	139	-32	-18,7	14,6	13,2	-1,4
Finanzas	29	31	2	6,9	5,6	6,8	1,2
Serv. empresa	315	282	-33	-10,5	15,2	14,6	-0,6
AAPP	41	58	17	41,5	3,2	4,2	1,0
Educación	68	60	-8	-11,8	6,0	5,5	-0,5
Sanidad	106	154	48	45,3	8,5	10,4	1,9
Serv. personal/doméstico	552	546	-6	-1,1	34,9	36,0	1,2
Total servicios	2.192	2.236	44	2,0	16,0	16,7	0,7
Total	3.477	2.978	-499	-14,4	17,2	16,5	-0,7

* Población de 16 a 64 años.
Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).

las que la inmigración tiene mayor presencia, aporta más del 53% de todo el empleo inmigrante (casi 1,7 de los 3,2 millones del tercer trimestre de 2010) y representan más del 30% del empleo español de estas categorías (1,7 frente a los 4,5 millones), frente al 17,2% que aportaba la ocupación de la inmigración en el tercer trimestre de 2010.

Esta situación general refleja, lógicamente, dispersiones sectoriales importantes. El cuadro 5, que recoge los cambios operados desde el segundo trimestre de 2008 al tercero de 2011, muestra cómo el empleo en el sector primario ha ganado posiciones sobre el empleo total (del 21,6% al 23,7%), al igual que ha sucedido con los servicios (del 16,0% al 16,7%), mientras que la inmigración retrocedía sensiblemente en su aporte al sector industrial (del 12,6 al

10,9%) y a la construcción (del 27,7% al 21,1%). Los cambios más relevantes, a efectos de la capacidad de resistencia del empleo inmigrante y una vez se ha producido ya la gran contracción en la industria y la construcción, son los de algunas ramas de los servicios, en especial en las del comercio (donde la inmigración ha ganado posiciones del 13,8% al 14,6% de todo el empleo) y, en especial, en la hostelería (con un enorme avance desde el ya muy importante 31,9% al 36,1%, entre el segundo trimestre de 2008 al tercero de 2011). También hay que destacar la mejora en los servicios personales y en el servicio doméstico, de forma que han pasado del 34,9% al 36%. Otros cambios (como los aumentos en sanidad o en AAPP o en finanzas) reflejan los cambios en las posiciones ocupacionales «altas» más arriba comentadas.

Una tercera característica que permite situar la capacidad de resistencia de la ocupación inmigrante es la de su posición en el empleo, es decir, si se trata o no de asalariados y, dentro de estos, la de su tipología de contrato (cuadro 6). De forma muy sucinta, la crisis de la ocupación inmigrante refleja una contracción muy elevada del empleo asalariado en el sector privado con contrato temporal (caída del -29,1%), que aporta una reducción de 411.000 empleos, de los casi 500.000 perdidos entre el segundo trimestre de 2008 y el tercero de 2011 (más del 82% del total). No obstante, el cambio en la crisis ha supuesto una ganancia relativa de la proporción de asalariados con contrato indefinido (del 46,6% de todo el empleo inmigrante en el segundo trimestre de 2008 a casi el 53% en el tercero), y un notable retroceso del peso de los asalariados con contrato temporal (de cerca del 42% a casi el 36% entre ambas fechas), aunque los inmigrantes continúan presentando una proporción superior, prácticamente el doble, que la de los nativos en lo referente al empleo asalariado con contrato temporal (casi el 36% del total de su ocupación en el tercer trimestre de 2011, frente al 19,1% de los nativos) y, lógicamente, un peso menor de los asalariados con contrato indefinido (casi el 53% frente al 64% nativo). Además, a diferencia de los nativos, la proporción del empleo público en este colectivo es muy reducido (un 4,5% del total en el tercer trimestre de 2011, frente al 20,3% nativo), como lo es también el de los autónomos y empresarios individuales (un 11,5%, frente al 17% de los nativos) (gráfico 5).

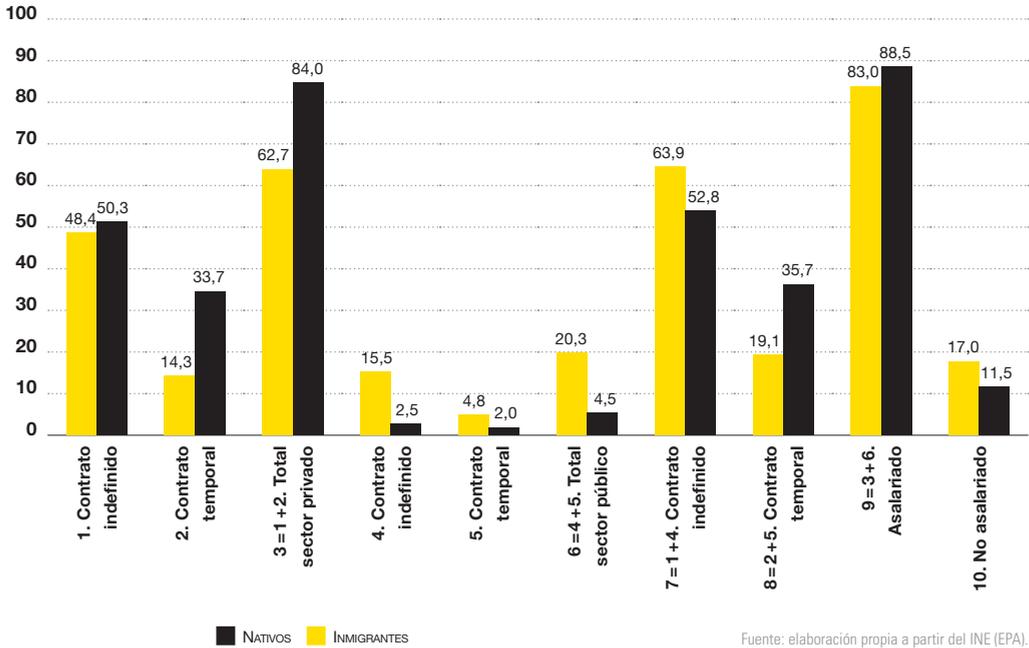
En suma, la estructura ocupacional que emerge a finales de 2011 no define una especial resistencia de la inmigración a un endurecimiento de la crisis ocupacional. Por una parte, en el ámbito más positivo, los inmigrantes tienen menor dependencia del empleo público y de la actividad de autónomos y empresarios individuales, lo que les confiere probablemente mayor capacidad de aguante ante los difíciles tiempos que se avecinan. Por la otra, en cambio, su mayor proporción de asalariados con contrato temporal los hace más vulnerables. Aunque este

CUADRO 6. El empleo de la inmigración según posición en la ocupación. 2009-2011. Miles de ocupados entre 16 y 64 años y peso en porcentaje

	ASALARIADOS										
	SECTOR PRIVADO			SECTOR PÚBLICO			TOTAL ASALARIADOS				
	1. INDEF.	2. TEMP.	3=1+2. PRIVADO	4. INDEF.	5. TEMP.	6=4+5. PÚBLICO	7=1+4. INDEF.	8=2+5. TEMP.	9=7+8. ASALAR.	10. No/ ASALAR.	11=9+10. TOTAL
A. VALORES ABSOLUTOS											
2008-02	1.565	1.414	2.979	56	38	93	1.620	1.452	3.072	405	3.477
2008-03	1.547	1.419	2.965	54	46	100	1.601	1.465	3.065	405	3.471
2008-04	1.566	1.316	2.882	69	48	117	1.635	1.363	2.998	407	3.405
2009-01	1.576	1.123	2.699	69	51	120	1.645	1.174	2.819	361	3.180
2009-02	1.623	1.108	2.732	61	46	106	1.684	1.154	2.838	347	3.185
2009-03	1.606	1.116	2.722	64	51	115	1.670	1.167	2.837	348	3.185
2009-04	1.613	1.041	2.655	63	45	109	1.676	1.087	2.763	328	3.091
2010-01	1.586	991	2.577	72	48	120	1.658	1.039	2.697	362	3.059
2010-02	1.618	1.011	2.629	71	44	115	1.689	1.055	2.744	358	3.101
2010-03	1.639	1.037	2.676	77	52	129	1.717	1.089	2.805	363	3.168
2010-04	1.638	934	2.572	78	52	130	1.716	985	2.701	370	3.071
2011-01	1.553	950	2.502	81	62	143	1.633	1.012	2.645	348	2.993
2011-02	1.539	1.006	2.545	79	63	142	1.618	1.070	2.687	346	3.033
2011-03	1.497	1.003	2.500	74	61	135	1.571	1.064	2.636	343	2.978
CAMBIO 2008-02/2011-03											
Absoluto	-68	-411	-479	18	23	42	-49	-388	-436	-62	-499
Relativo	-4,3	-29,1	-16,1	33,1	61,0	44,4	-3,0	-26,7	-14,2	-15,3	-14,4
Aport. (%)	13,5	82,3	95,9	-3,7	-4,6	-8,3	9,8	77,7	87,3	12,5	100,0
B. PESOS DE LAS DIFERENTES TIPOLOGÍAS DE EMPLEO SOBRE EL TOTAL (EN %)											
2008-02	45,0	40,7	85,7	1,6	1,1	2,7	46,6	41,8	88,3	11,7	100,0
2011-03	50,3	33,7	83,9	2,5	2,0	4,5	52,8	35,7	88,5	11,5	100,0
Cambio pesos	5,3	-7,0	-1,7	0,9	1,0	1,8	6,2	-6,0	0,2	-0,1	0,0
C. PESOS DE LA INMIGRACIÓN SOBRE EL EMPLEO TOTAL (%)											
2008-02	16,2	33,7	21,5	2,6	5,1	3,2	13,7	29,4	18,3	11,6	17,2
2011-03	17,1	31,8	21,0	3,1	7,8	4,2	14,1	27,0	17,4	11,8	16,5
Cambio pesos	0,9	-1,9	-0,5	0,5	2,7	1,0	0,4	-2,4	-0,9	0,2	-0,7

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

GRÁFICO 5. La distinta composición según posición en la ocupación del empleo inmigrante. Tercer trimestre de 2011. Pesos sobre el total del empleo, en porcentaje



aspecto hay que matizarlo, también, por el comentado más arriba del reparto sectorial de su empleo. De hecho, una de las características de los últimos trimestres es la mayor pérdida de empleo asalariado con contrato indefinido y del no asalariado.⁵

Finalmente, la distribución del empleo según sexo es otra de las características que subyace a las fortalezas de la ocupación inmigrante. Lógicamente, esta distribución refleja la de sectores, categorías ocupacionales y tipología de contrato ya comentadas. Pero una última reflexión sobre este punto es precisa. Se trata del elevado peso que el empleo femenino inmigrante tiene sobre la ocupación de la inmigración (cuadro 7). En el tercer trimestre de 2011, se acercaba al 50%, una cifra sensiblemente más elevada que la de los nativos (43,8%), y con una dinámica mucho más positiva en la crisis. En efecto, las pérdidas ocupacionales de los inmigrantes en construcción e industria reflejaban, fundamentalmente, destrucciones de ocupación masculina.

⁵ De la caída de la ocupación en el año que finaliza en el tercer trimestre de 2011 (un -2,1%), las mayores pérdidas se debieron a los no asalariados (-3,8%) y a los asalariados con contrato indefinido (-2,4%), mientras que aquellos con contrato temporal mostraban una contracción prácticamente nula (-0,1%). De esta forma, de los 387.000 empleos perdidos en el último año, cerca del 30% los aportaron los no asalariados (-115.000) y casi el 70% restante los asalariados con contrato indefinido (-270.000).

CUADRO 7. El empleo de la inmigración según sexo de los ocupados y origen. 2009-2011. Miles de ocupados entre 16 y 64 años y peso en porcentaje

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
A. VALORES ABSOLUTOS									
2008-02	1.536	1.941	3.477	6.976	9.818	16.794	8.512	11.760	20.271
2008-03	1.582	1.889	3.471	6.946	9.772	16.717	8.528	11.660	20.188
2008-04	1.564	1.841	3.405	6.887	9.406	16.293	8.451	11.248	19.699
2009-01	1.501	1.679	3.180	6.697	9.062	15.759	8.198	10.741	18.939
2009-02	1.490	1.694	3.185	6.695	8.919	15.614	8.185	10.614	18.799
2009-03	1.528	1.657	3.185	6.672	8.864	15.536	8.200	10.521	18.722
2009-04	1.486	1.605	3.091	6.655	8.738	15.393	8.141	10.343	18.484
2010-01	1.478	1.581	3.059	6.613	8.573	15.186	8.091	10.154	18.245
2010-02	1.498	1.603	3.101	6.577	8.644	15.221	8.075	10.247	18.322
2010-03	1.524	1.644	3.168	6.583	8.645	15.228	8.107	10.289	18.396
2010-04	1.479	1.592	3.071	6.650	8.532	15.182	8.129	10.124	18.253
2011-01	1.464	1.529	2.993	6.558	8.452	15.009	8.022	9.980	18.003
2011-02	1.509	1.524	3.033	6.662	8.460	15.122	8.171	9.985	18.156
2011-03	1.469	1.509	2.978	6.589	8.443	15.031	8.057	9.952	18.009
CAMBIO 2008-02/2011-03									
Absoluto	-67	-432	-499	-387	-1.376	-1.763	-454	-1.808	-2.262
Relativo	-4,4	-22,3	-14,4	-5,5	-14,0	-10,5	-5,3	-15,4	-11,2
Aportación	3,0	19,1	22,1	17,1	60,8	77,9	20,1	79,9	100,0
B. PESOS DE LAS DIFERENTES TIPOLOGÍAS DE EMPLEO SOBRE EL TOTAL (EN %)									
2008-03	44,2	55,8	100,0	41,5	58,5	100,0	42,0	58,0	100,0
2011-03	49,3	50,7	100,0	43,8	56,2	100,0	44,7	55,3	100,0
Cambio	5,1	-5,1	0,0	2,3	-2,3	0,0	2,8	-2,8	0,0
C. PESOS SOBRE EL EMPLEO TOTAL (%)									
2008-03	7,6	9,6	17,2	34,4	48,4	82,8	42,0	58,0	100,0
2011-03	8,2	8,4	16,5	36,6	46,9	83,5	44,7	55,3	100,0
Cambio	0,6	-1,2	-0,6	2,2	-1,6	0,6	2,8	-2,8	0,0

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

nas, mientras que la ganancia de los servicios expresa el proceso contrario, de mejora femenina. Así, aquella caída acumulada de la ocupación inmigrante del 14,4% (entre el segundo trimestre de 2008 y el tercero de 2011) expresaba una moderada reducción del empleo femenino, del -4,4% (-67.000 puestos de trabajo destruidos) y una contracción, muy elevada, de la ocupación inmigrante masculina (-22,3% y -432.000 empleos perdidos). Dadas las disparidades entre las pérdidas de empleo de hombres y mujeres en el mercado de trabajo español (cerca del 15% para los primeros y en el entorno del 5% para las segundas), esta mayor concentración final de empleo femenino inmigrante sugiere, para el futuro inmediato, una mayor resistencia.

Empleo y paro en los hogares inmigrantes:⁶ más del 85% de los inmigrantes residen en hogares con activos ocupados

El conjunto de aspectos analizados en el apartado anterior se traduce, finalmente, en unos hogares inmigrantes que, en el tercer trimestre de 2011, muestran una mayor resistencia a la crisis de lo que intuitivamente podía pensarse al principio de la recesión. En este orden de ideas, la composición del hogar, el número de sus miembros que están en el mercado de trabajo y, dentro de ellos, aquellos que están ocupados, aparecen como aspectos esencialmente críticos para comprender la dinámica social en curso. En el cuadro 8 se refleja la información más importante por lo que atañe a la distribución de hogares y población de las familias inmigrantes,⁷ referida al último dato disponible (tercer trimestre de 2011), y la misma información para los hogares nativos, lo que permite ubicar la posición relativa de la inmigración y de los hogares inmigrantes frente a la ocupación y el paro.

La primera cuestión que hay que destacar es que los hogares inmigrantes en los que existe como mínimo un activo, es decir, que tienen algún miembro de estos hogares presente en el mercado de trabajo,⁸ totalizan cerca de 2,1 millones y concentran casi 5 millones de personas, una cifra que prácticamente abraza la totalidad de la población inmigrante (estimada por la EPA en el tercer trimestre de 2011 en los 5,4 millones para la población de 16 a 64 años). Así, los hogares inmigrantes representan el 16,5% de aquellos en los que existe como mínimo un activo (casi 13 millones de hogares en España, a comparar con el total de más de 17 millones),

⁶ A efectos del análisis que sigue, los hogares inmigrantes se definen como aquellos en los que la persona de referencia (o sustentador principal) no ha nacido en España, sea cual sea su nacionalidad.

⁷ Definidas como aquellas en las que el sustentador principal o la persona de referencia ha nacido fuera de España.

⁸ Este análisis de los hogares inmigrantes se circunscribe a este aspecto para dejar fuera del mismo los hogares formados estrictamente por inactivos, sean bien jubilados o personas exteriores al mercado de trabajo. Y aunque parte de ellos (los inactivos en edad de trabajar) pueden reflejar situaciones de marginación, en el caso de la inmigración este volumen es, hoy por hoy, muy reducido.

CUADRO 8. Hogares con algún activo, según origen del sustentador principal. Tercer trimestre de 2011. Hogares y población que vive en esos hogares en miles y en porcentajes y tamaño medio en personas/hogar

	HOGARES				POBLACIÓN			
	NATIVOS	INMIGRANTES	TOTAL	PESO	NATIVOS	INMIGRANTES	TOTAL	PESO
	A	B	C=A+B	D=B/C × 100	E	F	G=E+F	H=F/G × 100
A. VALORES								
1. Ningún ocupado	1.068	357	1.425	25,1	2.440	729	3.169	23,0
2. Algún ocupado	9.773	1.784	11.557	15,4	23.891	4.242	28.133	15,1
2.1. Un ocupado	4.998	994	5.992	16,6	10.802	2.019	12.821	15,7
2.2. Dos ocupados	4.081	624	4.705	13,3	10.387	1.587	11.974	13,3
2.3. Tres o más	694	166	860	19,3	2.702	636	3.338	19,1
Total	10.841	2.141	12.983	16,5	26.331	4.971	31.302	15,9
B. DISTRIBUCIÓN								
1. Ningún ocupado	9,9	16,7	11,0	---	9,3	14,7	10,1	---
2. Algún ocupado	90,1	83,3	89,0	---	90,7	85,3	89,9	---
2.1. Un ocupado	46,1	46,4	46,2	---	41,0	40,6	41,0	---
2.2. Dos ocupados	37,6	29,2	36,2	---	39,4	31,9	38,3	---
2.3. Tres o más	6,4	7,7	6,6	---	10,3	12,8	10,7	---
Total	100,0	100,0	100,0	---	100,0	100,0	100,0	---
C. TAMAÑO MEDIO DEL HOGAR								
1. Ningún ocupado	2,28	2,04	2,22	---	---	---	---	---
2. Algún ocupado	2,44	2,38	2,43	---	---	---	---	---
2.1. Un ocupado	2,16	2,03	2,14	---	---	---	---	---
2.2. Dos ocupados	2,55	2,54	2,54	---	---	---	---	---
2.3. Tres o más	3,89	3,84	3,88	---	---	---	---	---
Total	2,43	2,32	2,41	---	---	---	---	---

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

mientras que, en términos poblacionales, la cifra es ligeramente inferior, un 15,9% de la población reside en estas familias (sobre un total de 31,3 millones que viven en familias de las cuales existe como mínimo una persona activa).

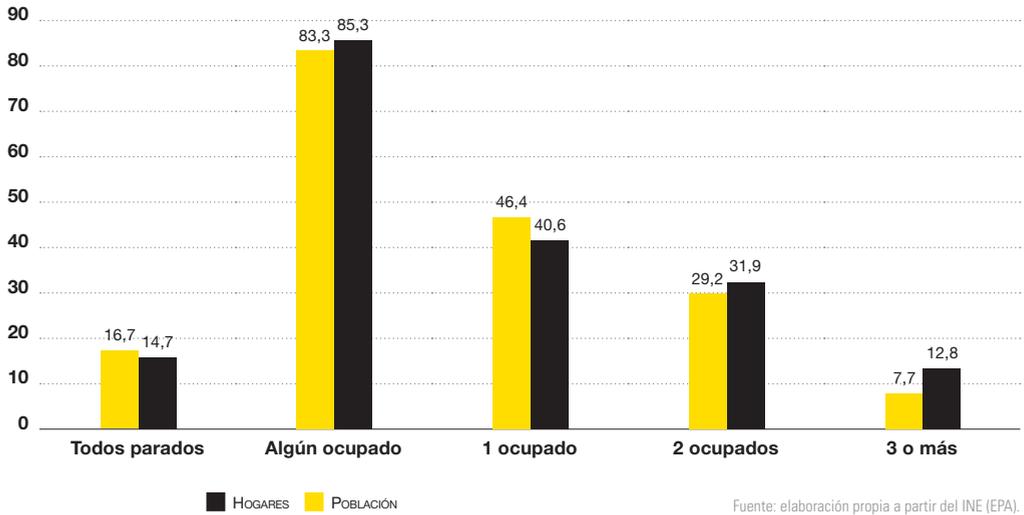
A efectos de la capacidad de integración laboral, el aspecto más relevante es, lógicamente, el del número de ocupados más que el de los activos, ya que estos incluyen los desempleados. Por ello, la información relativa a hogares y población se ha distribuido de acuerdo a una tipología de familias que distingue entre aquellas en las que ninguno de sus activos está ocupado de las que tienen 1, 2 o 3 y más ocupados.

El primer colectivo, el de familias donde todos los activos existentes están desempleados, se sitúa en los 1,4 millones para el conjunto de España, una cifra ciertamente elevada pero que, en términos relativos respecto del número de hogares, se sitúa por debajo de los valores existentes al salir de la recesión de los primeros noventa, con un 11% de todos los hogares.⁹ De estos 1,4 millones, 350.000 hogares estaban presididos por una persona nacida fuera de España, y en el millón restante la persona de referencia era nativa. Quiere ello decir que todos los activos están parados en un 17% de los hogares inmigrantes, frente al 9,9% de las familias presididas por una persona nacida en España. Además, estos 350.000 hogares inmigrantes acumulan casi 730.000 personas, el 14,7% de la población inmigrante (frente al 9,3% de personas nativas). Finalmente, el tamaño de esos hogares inmigrantes supera escasamente los dos miembros por hogar, por debajo de las 2,3 personas en hogares nativos de las mismas características. Este colectivo es, lógicamente, el más preocupante desde el punto de vista de la integración.

No obstante, tan importante como el volumen de hogares en los que todos los activos están desempleados, y de la población que reside en ellos, lo es su contrapartida, es decir, el de aquellas familias en las cuales algunos de sus activos tienen empleo. Desde este punto de vista, de los 2,1 millones de hogares inmigrantes que tienen activos, cerca de 1,8 millones, más del 83%, tenían ocupados en el tercer trimestre de 2011. En el caso de los nativos este porcentaje, lógicamente, se eleva a cerca del 90%, dado el menor peso de familias donde todos sus activos están desempleados. Así, el volumen de hogares y de población que reside en familias cuyos activos están todos parados se sitúan en una cifra que es elevada, pero, dada la dureza de la crisis, hay que calificar como de contenida: un 16,7% de los hogares y un 14,7%

⁹ En 1995, un 8,8% de los hogares españoles tenían a todos sus activos en el paro (véase Catalunya Caixa, 2010).

GRÁFICO 6. Hogares y población inmigrante en estos hogares, según su posición respecto del empleo y la actividad. Tercer trimestre de 2011. Peso sobre el total de hogares con algún activo y personas que residen en esos hogares, en porcentaje



de la población, mientras que más del 83% de las familias y más del 85% de la población inmigrante reside en hogares donde hay, al menos, algún ocupado.

Desde un punto de vista poblacional, cabe destacar que el tamaño medio de estos hogares es mayor (2,38 personas/hogar) que el de aquellos en los que los activos están todos parados (2,04 personas/familia). Quiere ello decir que la población inmigrante que reside en hogares donde hay algún activo empleado se eleva al 85% del total, una cifra inferior al 91% de los nativos, pero que no por ello es menos relevante.

La desagregación de aquel 83% de familias donde al menos hay un ocupado, o del 85% de población que reside en estos hogares inmigrantes, muestra una distribución por número de ocupados relativamente similar a la que presentan los nativos, con la excepción de aquellos hogares donde hay dos o más de dos ocupados. Así, el 40,6% de los inmigrantes residen en familias en las cuales hay un ocupado (frente al 41% de los nativos que residen en este tipo de hogares), casi el 32% en hogares con dos ocupados (a comparar con más del 39% de los nativos) y, finalmente, cerca del 13% de los inmigrantes en hogares donde hay tres o más personas empleadas (gráfico 6), frente al 10,3% nativo. Así, la diferencia en la distribución de la población entre nativos e inmigrantes en hogares donde hay activos, se centra en el colectivo de aquellos

CUADRO 9. El creciente peso demográfico de la inmigración en la crisis por grupos de edad. 2007-2011. Valores absolutos en miles, peso y cambio relativo en porcentaje y cambio en los pesos en puntos porcentuales

	16 A 24	25 A 34	16 A 34	35 A 44	45 A 54	55 A 64	35 A 64	TOTAL
A. NATIVOS								
2007-03	3.877	5.899	9.776	6.016	5.377	4.506	15.898	25.675
2007-04	3.839	5.900	9.739	6.006	5.385	4.524	15.915	25.654
2008-01	3.817	5.841	9.658	6.017	5.412	4.527	15.956	25.614
2008-02	3.762	5.822	9.584	6.021	5.455	4.555	16.031	25.615
2008-03	3.720	5.802	9.522	6.049	5.490	4.572	16.112	25.634
2008-04	3.691	5.827	9.518	5.986	5.495	4.596	16.078	25.595
2009-01	3.688	5.766	9.454	5.968	5.523	4.616	16.107	25.561
2009-02	3.633	5.732	9.364	5.957	5.556	4.635	16.147	25.512
2009-03	3.621	5.685	9.306	5.972	5.561	4.642	16.176	25.482
2009-04	3.626	5.662	9.288	5.974	5.574	4.635	16.183	25.471
2010-01	3.625	5.631	9.256	5.992	5.603	4.625	16.220	25.476
2010-02	3.587	5.563	9.150	6.001	5.632	4.644	16.277	25.427
2010-03	3.565	5.475	9.040	6.029	5.671	4.647	16.347	25.387
2010-04	3.549	5.434	8.983	6.085	5.688	4.649	16.422	25.405
2011-01	3.510	5.394	8.904	6.089	5.709	4.646	16.444	25.349
2011-02	3.481	5.323	8.805	6.102	5.738	4.665	16.505	25.310
2011-03	3.457	5.284	8.741	6.105	5.722	4.699	16.527	25.268
B. INMIGRANTES								
2007-03	756	1.742	2.499	1.330	636	276	2.243	4.742
2007-04	787	1.759	2.546	1.389	681	282	2.352	4.897
2008-01	799	1.825	2.624	1.423	704	304	2.432	5.056
2008-02	839	1.836	2.674	1.460	709	301	2.471	5.145
2008-03	863	1.845	2.708	1.471	721	308	2.500	5.208
2008-04	870	1.801	2.671	1.568	761	307	2.636	5.306
2009-01	848	1.824	2.672	1.614	774	306	2.694	5.365
2009-02	874	1.805	2.680	1.645	779	306	2.730	5.410
2009-03	853	1.796	2.650	1.648	809	315	2.772	5.422
2009-04	813	1.759	2.572	1.660	830	341	2.830	5.402
2010-01	782	1.728	2.511	1.658	836	369	2.863	5.373
2010-02	793	1.734	2.527	1.668	844	368	2.879	5.406
2010-03	787	1.760	2.547	1.659	841	384	2.883	5.430
2010-04	778	1.741	2.519	1.623	864	402	2.889	5.408
2011-01	788	1.709	2.497	1.632	876	423	2.932	5.429
2011-02	785	1.693	2.479	1.624	876	422	2.921	5.400
2011-03	787	1.657	2.443	1.634	926	409	2.968	5.412

CUADRO 9. Continuación

	16 A 24	25 A 34	16 A 34	35 A 44	45 A 54	55 A 64	35 A 64	TOTAL
C. PESO INMIGRACIÓN								
2007-03	19,5	29,5	25,6	22,1	11,8	6,1	14,1	18,5
2007-04	20,5	29,8	26,1	23,1	12,6	6,2	14,8	19,1
2008-01	20,9	31,2	27,2	23,7	13,0	6,7	15,2	19,7
2008-02	22,3	31,5	27,9	24,3	13,0	6,6	15,4	20,1
2008-03	23,2	31,8	28,4	24,3	13,1	6,7	15,5	20,3
2008-04	23,6	30,9	28,1	26,2	13,9	6,7	16,4	20,7
2009-01	23,0	31,6	28,3	27,0	14,0	6,6	16,7	21,0
2009-02	24,1	31,5	28,6	27,6	14,0	6,6	16,9	21,2
2009-03	23,6	31,6	28,5	27,6	14,6	6,8	17,1	21,3
2009-04	22,4	31,1	27,7	27,8	14,9	7,3	17,5	21,2
2010-01	21,6	30,7	27,1	27,7	14,9	8,0	17,7	21,1
2010-02	22,1	31,2	27,6	27,8	15,0	7,9	17,7	21,3
2010-03	22,1	32,1	28,2	27,5	14,8	8,3	17,6	21,4
2010-04	21,9	32,0	28,0	26,7	15,2	8,6	17,6	21,3
2011-01	22,5	31,7	28,0	26,8	15,3	9,1	17,8	21,4
2011-02	22,6	31,8	28,2	26,6	15,3	9,0	17,7	21,3
2011-03	22,8	31,4	28,0	26,8	16,2	8,7	18,0	21,4

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

en los que no hay ningún ocupado, donde la incidencia en la inmigración es claramente superior (cerca del 15% de la población inmigrante frente a escasamente el 9,3% de los nativos), y en el de hogares donde hay dos o más ocupados, en los cuales la situación es inversa con mayor incidencia en los nativos (casi el 39% frente a cerca del 32% en los inmigrantes). En suma, esta evaluación de la posición de los hogares inmigrantes respecto del mercado de trabajo sugiere que, incluso con una crisis de la intensidad de la que hemos padecido, las diferencias entre los hogares nativos de inmigrantes no son sustanciales, y que la incidencia de aquellos donde todos los activos están parados se sitúa en valores relativamente contenidos.

Crisis y demografía en la inmigración: pérdidas de los más jóvenes y aumentos en los de más de 30 años

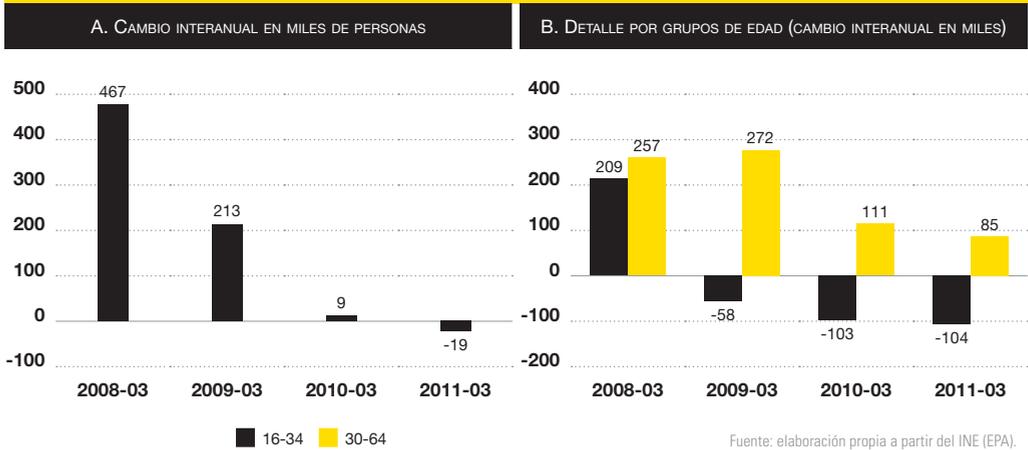
Donde, quizás, se esperaba una respuesta más contundente de la inmigración ante el deterioro del mercado laboral, era en su saldo neto migratorio, es decir, el resultado de restar a las

nuevas entradas las salidas provocadas, directa o indirectamente, por la recesión. Un resumen de lo que ha sucedido desde el instante en que la crisis del empleo se agudiza para los inmigrantes (segundo trimestre de 2008) se reproduce en el cuadro 9. Los hechos hablan por sí solos: la inmigración, que había aportado más de 450.000 nuevos efectivos de 16 a 64 años a la población residente en España en el primer año de la crisis (desde el tercer trimestre de 2007 al tercero de 2008), redujo sensiblemente esta contribución en el ejercicio que terminaba en septiembre de 2009 (213.000 nuevos residentes) y, en los dos últimos años, el avance ha sido prácticamente nulo (9.000 nuevos inmigrantes de 16 a 64 años entre septiembre de 2009 y de 2010) o negativo (-19.000) en el año que finaliza en el tercer trimestre de 2011.

Estas cifras agregadas son engañosas, y suministran información confusa respecto de la respuesta de los inmigrantes a la crisis y sobre el grado de integración sociolaboral de su población. En efecto, el panel B del gráfico 7 muestra la misma información de los últimos cuatro años, pero esta vez desagregada por dos grandes grupos de edad, según tengan menos de 35 años o entre 35 y 64. En el primer año de la crisis, cuando las señales del mercado de trabajo eran todavía mixtas (con una construcción que ya perdía empleo pero unos servicios que todavía lo aumentaban), los dos colectivos de no nacidos en España, con pesos sobre el total relativamente parecidos (un 52,7% de los inmigrantes de 16 a 64 años en el tercer trimestre de 2007 tenían entre 16 y 34 años, frente al 47,3% de los de 35 a 64 años), aportaron volúmenes absolutos de población también muy similares (209.000 y 257.000, respectivamente). Pero, desde 2009, el cambio es radical: mientras que los más jóvenes pierden población en términos absolutos, y de forma cada vez más intensa (-58.000 personas en el año que finaliza en el tercer trimestre de 2009, -103.000 en el año siguiente y -164.000 en el ejercicio que termina en el tercer trimestre de 2011), los de 35 a 64 años la ganan, aunque cada vez menos intensamente (272.000, 111.000 y 85.000, respectivamente). De esta forma, en el período de referencia, la población inmigrante (de 16 a 64 años) ha aumentado cerca de 670.000 personas, como resultado de la caída de 55.000 de los menores de 35 años y el aumento, de 725.000, de los de 35 a 64 años.

Esta respuesta diferenciada por edades refleja, probablemente, el distinto impacto de la crisis del empleo en los diferentes grupos de edad. En el cuadro 10 se recogen las modificaciones operadas en la ocupación, el desempleo, la actividad y la inactividad de la población inmigrante de 16 a 64 años por grupos de edad. Al igual que lo sucedido con el resto de la población residente, la distribución del choque ocupacional en la inmigración ha sido muy asimétrica según edades. Así, del total de cerca de 500.000 empleos perdidos por los inmigrantes, unos 345.000 los ocupaban individuos de 16 a 29 años, otros 200.000 entre 30 y 39 años, y el resto, hasta los 64 años, no solamente no ha experimentado retrocesos en su empleo, sino que, medido por la EPA, ha

GRÁFICO 7. Cambio de régimen de la inmigración: población de 16 a 64 años nacida fuera de España. Tercer trimestre 2007-tercer trimestre 2011



aumentado en cerca de 50.000 (del segundo trimestre de 2008 al tercero de 2011). Estas cifras absolutas tan distintas adquieren, si cabe, mayor relieve si se miden estos cambios en términos relativos, respecto del empleo existente en el segundo trimestre de 2008. Desde este punto de vista, el colectivo de 16 a 29 años ha presentado una espectacular caída de sus efectivos ocupados cercana al 35% (de los casi 990.000 a los escasamente 650.000). Esta contracción relativa se suaviza a medida que aumenta la edad: aquellos inmigrantes de 30 a 39 años pierden un 15,5% (unos 200.000 empleos, de los 1,32 a los 1,1 millones) mientras que, como ya se indicado, a partir de los 40 años el proceso es inverso (de los 1,1 a los cerca de 1,2 millones).

Este diferente impacto de la crisis del empleo por edades ayuda a entender la distinta respuesta de la actividad de los inmigrantes. Esta importante variable no ha presentado, a diferencia de la ocupación, caídas absolutas en la crisis, de forma que, entre el segundo trimestre de 2008 y el tercero de 2011, el total de activos ha pasado de los 4,1 a los 4,3 millones (cuadro 10), aunque en el tercer trimestre de 2010 alcanzó un máximo (de 4,4 millones). En todo caso, este aumento de los activos inmigrantes muestra, también, comportamientos muy asimétricos según edades. Los jóvenes de 16 a 29 años responden, parcialmente, aumentando su tasa de escolarización y abandonando el país, de forma que de los 1,2 millones de activos existentes en el segundo trimestre de 2008 se ha pasado a escasamente 1 millón en el tercer trimestre de 2011, una pérdida absoluta cercana a los 200.000 activos, un 16% de los existentes al principio de la crisis. El colectivo de 30 a 39 años, en cambio, presenta un ligero aumento, cercano a los 50.000 nuevos activos (de los 1,5 a los 1,6 millones), un avance del 3% aproximadamente, que contrasta con la fuerte caída de los más jóve-

CUADRO 10. Los cambios en la dinámica y la estructura de la población inmigrante de 16 a 64 años en la crisis, por grupos de edad. 2008-2011.¹ Valores absolutos en miles, pesos y cambio relativo en porcentaje y cambio en los pesos en puntos porcentuales

EDAD:	16-19 1	20-29 2	16-29 3=1+2	30-39 4	40-49 5	50-64 6	30-64 7=4+5+6	TOTAL 8=3+7
1. OCUPADOS								
2008-02	59	929	988	1.341	807	341	2.489	3.477
Peso	1,7	26,7	28,4	38,6	23,2	9,8	71,6	100,0
2011-03	37	608	645	1.133	817	383	2.333	2.978
Peso	1,2	20,4	21,7	38,1	27,4	12,9	78,3	100,0
CAMBIO 2008-02/2011-03								
Absoluto	-22	-321	-343	-208	10	42	-156	-499
Relativo	-37,7	-34,5	-34,7	-15,5	1,2	12,4	-6,3	-14,4
En los pesos	-0,5	-6,3	-6,8	-0,5	4,2	3,1	6,8	0,0
2. PARADOS								
2008-02	54	194	247	217	122	60	399	646
Peso	8,3	30,0	38,3	33,6	18,9	9,2	61,7	100,0
2011-03	60	330	390	474	319	175	967	1.358
Peso	4,4	24,3	28,7	34,9	23,5	12,9	71,3	100,0
CAMBIO 2008-02/2011-03								
Absoluto	6	136	143	257	197	115	569	712
Relativo	11,8	70,4	57,7	118,4	161,5	192,8	142,7	110,2
En los pesos	-3,9	-5,7	-9,6	1,3	4,6	3,6	9,6	0,0
3 = 1 + 2. ACTIVOS								
2008-02	113	1.123	1.235	1.558	929	401	2.888	4.123
Peso	2,7	27,2	30,0	37,8	22,5	9,7	70,0	100,0
2011-03	97	938	1.035	1.607	1.136	558	3.301	4.336
Peso	2,2	21,6	23,9	37,1	26,2	12,9	76,1	100,0
CAMBIO 2008-02/2011-03								
Absoluto	-16	-184	-200	49	207	157	413	212
Relativo	-14,2	-16,4	-16,2	3,1	22,3	39,2	14,3	5,1
En los pesos	-0,5	-5,6	-6,1	-0,7	3,7	3,1	6,1	0,0
4. INACTIVOS								
2008-02	214	231	445	245	155	177	577	1.022
Peso	20,9	22,7	43,6	23,9	15,1	17,3	56,4	100,0
2011-03	228	224	452	227	172	226	624	1.076
Peso	21,2	20,8	42,0	21,1	16,0	21,0	58,0	100,0
CAMBIO 2008-02/2011-03								
Absoluto	14	-8	7	-18	17	48	48	54
Relativo	6,7	-3,3	1,5	-7,2	11,0	27,2	8,2	5,3
En los pesos	0,3	-1,9	-1,6	-2,8	0,8	3,6	1,6	0,0

CUADRO 10. Continuación

EDAD:	16-19 1	20-29 2	16-29 3=1+2	30-39 4	40-49 5	50-64 6	30-64 7=4+5+6	TOTAL 8=3+7
5=3+4. TOTAL								
2008-02	327	1.354	1.681	1.803	1.084	578	3.465	5.145
Peso	6,3	26,3	32,7	35,0	21,1	11,2	67,3	100,0
2011-03	325	1.162	1.487	1.834	1.307	783	3.925	5.412
Peso	6,0	21,5	27,5	33,9	24,2	14,5	72,5	100,0
CAMBIO 2008-02/2011-03								
Absoluto	-2	-192	-194	31	224	205	460	267
Relativo	-0,5	-14,2	-11,5	1,7	20,7	35,5	13,3	5,2
En los pesos	-0,3	-4,8	-5,2	-1,2	3,1	3,2	5,2	0,0

1. Segundo trimestre de 2008 y tercero de 2011.
Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).

nes. A partir de esa edad, y en coherencia con los aumentos de ocupación arriba mencionados, los inmigrantes no solo no han reducido sus efectivos en el mercado de trabajo, sino que los han incrementado de forma relativamente importante: la cohorte de activos con edades comprendidas entre los 40 y los 49 años ha aumentado de los 929.000 a 1,1 millones, un importante incremento de 210.000 efectivos (un 23%) y la de 50 a 64 años ha pasado de los 400.000 a los 560.000, un aumento superior a los 150.000 activos y un crecimiento relativo de casi el 40%.

Finalmente, estos impactos del empleo y la actividad se han traducido en un marcado sesgo en la distribución de la población inmigrante de 16 a 64 años hacia edades más elevadas, con una importante contracción de los efectivos de 16 a 29 años (cerca a los 200.000 personas, un 11,5% del total de los 1,7 millones existente en el segundo trimestre de 2008), mientras que la cohorte de 30 a 64 años ha ganado 460.000 personas en la crisis, un avance relativo del 13,2% (sobre los 3,5 millones aproximadamente de inmigrantes de 30 a 64 años del segundo trimestre de 2008). Quiere ello decir que, si al principio de la crisis los jóvenes de 16 a 29 años aportaban el 32,7% del total, en el tercer trimestre de 2011 esta cifra se había reducido al 27,5%, con lo que los mayores de 30 años han ganado posiciones en la distribución, del 67,3% al 72,5%.

Tasa de paro, origen del desempleo inmigrante y desempleo estructural

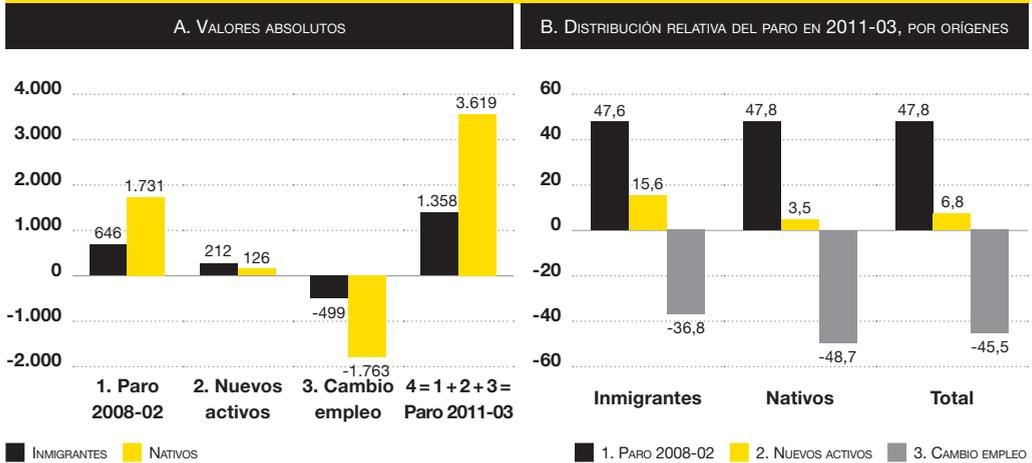
En estos elementos que definen la integración laboral de la inmigración, cabe mencionar dos últimos aspectos que, a menudo, no se suelen destacar. Nos referimos, en primer lugar, al origen del desempleo inmigrante, es decir, al impacto directo de la crisis sobre el fuerte

aumento de su tasa de paro. Como más abajo se destaca, el grueso de la muy elevada tasa de desempleo (en el tercer trimestre de 2011 se sitúa por encima del 31%) deriva más de los parados existentes antes de la crisis y de los nuevos activos que se han añadido que del empleo destruido. En la medida que, respecto de la capacidad de resistencia de los hogares y de su integración, es más importante la renta dejada de percibir (parados que han perdido su ocupación) que el total de los desempleados, las conclusiones que se derivan de la descomposición de la tasa de paro inmigrante son relativamente optimistas. En cambio, el segundo aspecto, la importancia de los parados de larga duración y su distribución por tipología de los desempleados, arroja visiones menos favorables. A continuación, se analizan estos dos últimos factores.

Comenzando por el origen de los desempleados inmigrantes, a efectos de su integración social y laboral, más importante que la tasa de paro es la pérdida de renta que implica. Desde este punto de vista, no es secundario qué proporción de parados proceden de la pérdida de empleo (con la reducción de ingresos salariales que ello implica) de los que tienen su origen en el desempleo anterior a la crisis o los que se han añadido por el aumento de la actividad, una vez iniciada la recesión. ¿Cuál es la situación del desempleo de la inmigración desde este triple punto de vista? Desde el tercer trimestre de 2007 al tercero de 2008 (cuando comienza la crisis del empleo inmigrante), en el primer período de la crisis, el avance del desempleo inmigrante refleja el fuerte incremento de los activos, que solo parcialmente pueden ser contrarrestados con el aumento del empleo (122.000 nuevos puestos de trabajo absorbidos por la inmigración). De esta forma, en el tercer trimestre de 2008, cuando comienza la crisis de la ocupación en la inmigración, esta partía ya de una elevada tasa de paro (cercana al 17%), muy por encima de la existente un año antes (11,31%), pero cuya evolución ha tenido lugar a pesar del crecimiento ocupacional. Quiere ello decir que, cuando comienza a dejarse sentir la pérdida de puestos de trabajo ocupados por los inmigrantes, en el tercer trimestre de 2008, la inmigración acumulaba ya cerca de 700.000 parados, desempleados que, en ningún caso, habían estado ingresando rentas del trabajo, dada su posición anterior (bien parados ya existentes en el tercer trimestre de 2007 bien nuevos activos que, al incorporarse en un ejercicio de contención en la creación de empleo, tampoco pudieron entrar en la ocupación).

Este suelo de casi 700.000 parados, y cerca del 17% de los activos desempleados, es sobre el que va a actuar la recesión, como muestra con claridad el panel B del gráfico 8. Entre el segundo trimestre de 2008 y el tercero de 2011 no solo se perdieron casi 500.000 empleos de la inmigración, sino que se añadieron unos 170.000 nuevos activos, resultando en los 1.358.000 parados inmigrantes de septiembre de 2011, es decir, una tasa de paro del 31,3%. Obsérvese que, de este total de parados, solo cerca del 36% proceden de la pérdida de empleo y, por tanto, de la reducción de renta a ella asociada. A la hora de evaluar la resistencia de la inmigración

GRÁFICO 8. Los orígenes del desempleo de la inmigración en la crisis y el papel de la destrucción de empleo.
Valores absolutos en miles y relativos en porcentaje

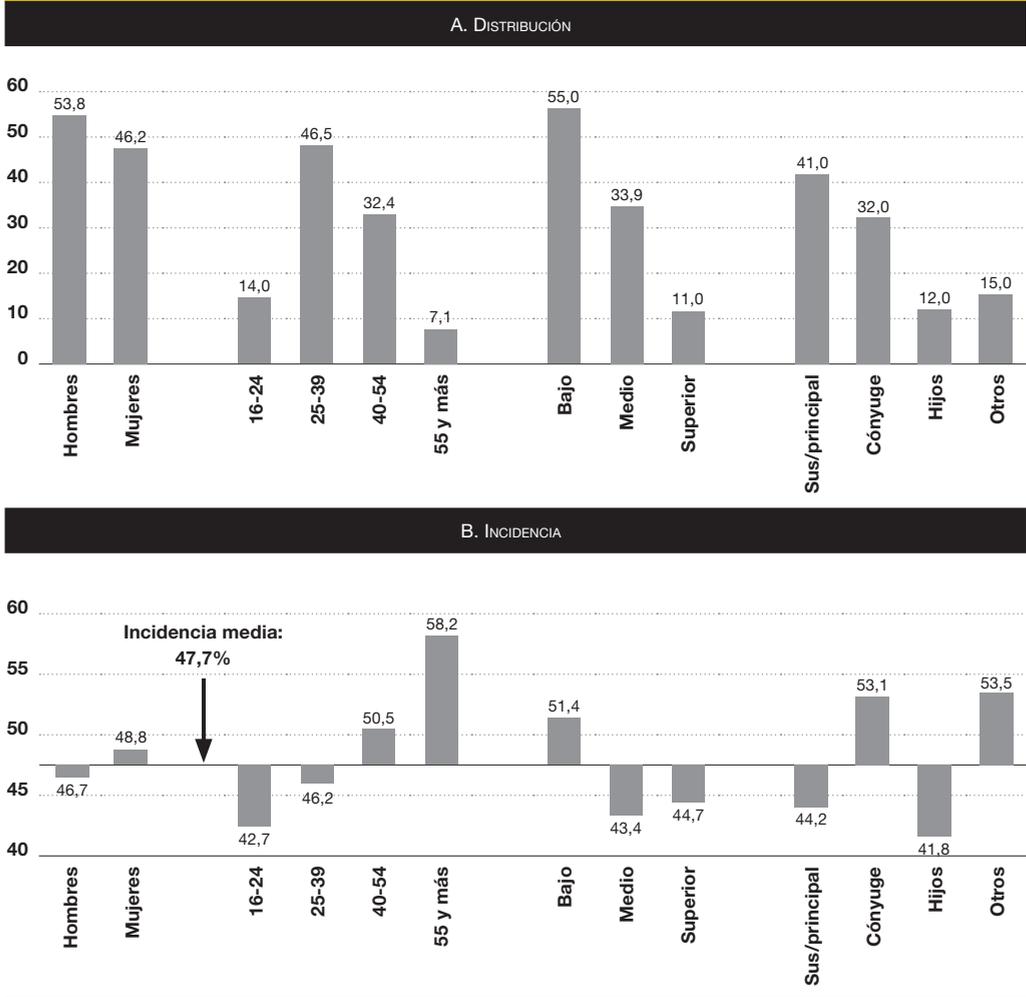


Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA).

ción, y sus perspectivas futuras, es imprescindible no olvidar este crucial aspecto. Dicho de otra forma, la tasa de paro de la inmigración se habría situado en el entorno del 20% de sus activos en el tercer trimestre de 2011 sin pérdida de empleo.

Por lo que se refiere al peso del paro de larga duración (aquel que lleva uno o más años en el desempleo) y a las características de este paro, los paneles del gráfico 9 resumen tanto la distribución de aquellos que llevan más de un año en esta situación como la incidencia de este desempleo, atendiendo a diversas características. Vaya por delante que, de aquellos 1.358.000 parados inmigrantes del tercer trimestre de 2011, cerca del 50% (un 47,7% exactamente) eran desempleados estructurales, con uno o más años en el desempleo, una cifra comparable a la que mostraban los nativos, y que es indicativa de otro aspecto de la crisis que va a afectar, en el futuro, a la cohesión social y a la integración de una parte de la inmigración. Además, en segundo lugar, de esos 647.000 parados con uno o más años en el desempleo, el núcleo duro de este paro, los que llevan dos o más años buscando trabajo representaban aproximadamente el 47% de estos parados. Además, no solo el peso de este paro estructural es muy elevado, su distribución (panel A del gráfico 9) apunta a problemas graves. Así, cerca del 47% de ese desempleo afecta a individuos entre 25 y 39 años, y un muy importante 32% a aquellos de 40 a 54 años. Igualmente, y reproduciendo indirectamente esta distribución por edades, el 41% de los parados de larga duración inmigrantes son sustentadores principales y un 32% cónyuges. Finalmente, la distribución está, lógicamente, sesgada hacia los niveles educativos bajos. En términos de inci-

GRÁFICO 9. Distribución e incidencia del paro de larga duración en la inmigración. Tercer trimestre de 2011.
 Distribución de los parados de larga duración sobre el desempleo total, en porcentaje, e incidencia medida como peso del desempleo de larga duración de cada característica sobre el desempleo de la misma característica, en porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir del INE (EPA)

dencia (es decir, parados de larga duración sobre total de parados de cada característica), destacan con pesos mayores de este desempleo, las mujeres inmigrantes, los mayores de 40 años, los de bajo nivel de estudios y los cónyuges (panel B del gráfico 9). En suma, un volumen de desempleo de larga duración notable, que afecta con intensidad a edades intermedias y altas, a parados con responsabilidades familiares y con bajo nivel de estudios, lo que hace especialmente difícil su posible integración en el mercado de trabajo los próximos años.

4. A GUISA DE CONCLUSIÓN: UNA ABSORCIÓN DE LA PRIMERA FASE DE LA CRISIS RELATIVAMENTE CONTENIDA

El conjunto de elementos analizados en este trabajo explican, a grandes trazos, la relativamente elevada resistencia del empleo inmigrante a la crisis. Y, con ella, la de la fortaleza de la integración que la sociedad española muestra en una situación tan compleja como la analizada. Ello es especialmente cierto en aquellas características del empleo de la inmigración que lo hacen resistente a los cambios en curso. En especial, su especialización sectorial, con un marcado predominio de los empleos en los servicios y, dentro de ellos, en aquellos sectores con mayores capacidades de creación de ocupación en el próximo futuro (comercio, hostelería, servicios personales, servicio doméstico). En este conjunto de sectores, la ocupación de la inmigración ha estado ganando peso en la crisis, reflejando el marcado proceso de complementariedad sectorial existente entre la mano de obra nativa e inmigrante. Otro aspecto muy notable de esta resistencia refleja, también, otra característica más profunda de esa complementariedad entre empleo nativo e inmigrante. Nos referimos a la marcada dualidad entre las ocupaciones «bajas» (peonaje y trabajadores del comercio y la hostelería), ocupadas en una proporción muy notable por los inmigrantes, y aquellos empleos con cualificaciones del puesto de trabajo «elevadas» (directores, técnicos y profesionales, técnicos de apoyo, etc.). Desde este punto de vista, la complementariedad es incluso más acusada, de forma que, en las cualificaciones de peonaje, la inmigración aporta en el entorno del 30% de todo el empleo de esas cualificaciones en el tercer trimestre de 2011, frente a una media en el entorno del 17%. Especialización sectorial y por tipología de las cualificaciones apuntan, indirectamente, a un mayor predominio del empleo femenino de la inmigración, un aspecto que, en el contexto de una crisis que ha azotado especialmente al colectivo masculino, dota de mayor estabilidad también a los inmigrantes. Este conjunto de aspectos ayudan a comprender cómo, a pesar de la dureza de la crisis y de la caída del empleo de la inmigración desde su inicio en el entorno del 14% de sus efectivos, a la altura del tercer trimestre de 2011 los inmigrantes ocupaban todavía unos tres millones de empleos. Y, dada la distribución sectorial y ocupacional de los mismos, se hace muy difícil imaginar el funcionamiento del mercado de trabajo español sin la importante contribución de la inmigración, incluso en etapas tan complejas como las actuales.

Estas fortalezas ocupacionales ayudan a entender la aparente paradoja de una intensa contracción del empleo (cercana al medio millón de puestos de trabajo perdidos por la inmigración) y unos hogares inmigrantes que parecen aguantar una situación tan compleja. Parte de esta capacidad de resistencia deriva del hecho de que el número de hogares inmigrantes donde todos sus activos están parados, aunque no es menor (en el entorno del 17% con cerca del

15% de los individuos no nacidos en España residiendo en los mismos), debe contraponerse al importante volumen absoluto y relativo de familias inmigrantes donde hay, al menos, un activo inmigrante: un total de 1,8 millones de hogares, con 4,2 millones de inmigrantes viviendo en ellos, cifras que equivalen al 83,3% y al 85,7% de las familias y la población inmigrante residente en España en el tercer trimestre de 2011. Así, a pesar de la dureza de la crisis, más del 83% de los inmigrantes residían en septiembre de 2011 en hogares en los que hay activos ocupados.

En el mismo orden de ideas, de fortaleza de la inmigración a las circunstancias actuales, cabe destacar el hecho de que el grueso del nuevo desempleo inmigrante responda a los parados existentes antes de la recesión o a los nuevos activos incorporados. Así, en el tercer trimestre de 2011, de los cerca de 1,4 millones de parados inmigrantes solo cerca del 40% (casi 500.000) derivaban de pérdida de empleo, es decir, de pérdida de renta. Este aspecto no es menor a la hora de evaluar el impacto de la muy elevada tasa de desempleo de la inmigración (superior al 31%), ya que el grueso de la misma deriva de los parados existentes antes de la crisis como de los nuevos activos que se han incorporado posteriormente. De hecho, solo una tercera parte de la tasa de desempleo de la inmigración cabe atribuirla a la destrucción de ocupación generada por la crisis.

La salida del país de una parte de la inmigración aparece como otro aspecto que ha permitido mitigar la dureza de la situación de los inmigrantes en la crisis. Esta afecta, en especial, al colectivo más joven, el de 20 a 29 años, que ha contemplado una importante reducción de sus efectivos en los últimos tres años (cercana a los 200.000 individuos), al tiempo que los inmigrantes de 30 y más años han continuado aumentando. Esta marcada dualidad entre aquellos jóvenes inmigrantes, sin cargas familiares, y los de mayor edad, deriva de la existente en la destrucción de ocupación, con efectos muy focalizados en el colectivo más joven, mientras que el de 30 y más años ha permanecido, en términos ocupacionales, relativamente al margen de la destrucción de ocupación.

Aunque estos elementos ayudan a comprender la capacidad de resistencia tanto de los hogares inmigrantes como de su empleo inmigrante en la crisis, no hay que olvidar tanto los aspectos menos favorables de su ocupación como, en especial, la muy negativa dinámica del ejercicio que termina en el tercer trimestre de 2011. Así, una mayor concentración en la construcción continúa afectando muy negativamente el empleo inmigrante, de la misma forma que lo hace su mayor proporción de contratos temporales (más del 40% de los asalariados inmigrantes, frente al 23% de los asalariados nativos), aunque esta debilidad debe contraponerse al menor

peso de los no asalariados y asalariados del sector público, dos colectivos ya muy castigados por la crisis, o que lo van a ser en el inmediato futuro. Además, estos elementos de debilidad se suman a una situación conjunto del mercado de trabajo español, muy afectado por el choque sobre la confianza provocado por la crisis del euro. Así, frente al optimismo con que se contemplaba la situación en el segundo trimestre del año, en especial en el ámbito del empleo de los servicios (un avance de 215.000, del total de 153.000 nuevos puestos de trabajo creados), los tres meses que transcurren entre julio y septiembre han contemplado una fuerte caída (de 38.000 de la ocupación terciaria, del total de -156.000 empleos destruidos). Y el mismo proceso ha tenido lugar en el ámbito del empleo inmigrante, con una mayor caída del empleo inmigrante, del 6,0% en el año que finaliza en el tercer trimestre de 2011 (muy superior al -1,2% nativo), con una pérdida absoluta de 190.000 empleos. Esta dinámica de mayor acentuación de las pérdidas ocupacionales de la inmigración se ha operado, en especial, a partir de septiembre de 2010, de forma que la caída acumulada se ha acentuado especialmente en el tercer trimestre de 2011 (hasta el -14,4%), rompiendo con la tendencia anterior de mejoras de la ocupación inmigrante en el segundo y tercer trimestre de cada ejercicio. De hecho, en términos intertrimestrales, lo acaecido entre julio y septiembre de 2011 reproduce el mismo patrón del empleo nativo, con un ganancia de 40.000 puestos de trabajo entre abril y junio y una pérdida de -55.000 entre julio y septiembre. De esta forma, la proporción de la ocupación inmigrante sobre el empleo total (cuadro 3) no ha dejado de reducirse en los últimos trimestres, desde el elevado 17,2% alcanzado en el tercer trimestre de 2010 (solo ligeramente inferior al máximo histórico, del 17,3%, del cuarto trimestre de 2008) hasta el 16,5% en el período julio-septiembre de 2011.

LA INMENSA MAYORÍA DE LAS FAMILIAS INMIGRANTES CON ACTIVOS TIENEN UNA FUENTE ORDINARIA DE INGRESOS LABORALES. ESTE ASPECTO DOTA A LOS HOGARES INMIGRANTES DE CIERTA CAPACIDAD DE RESISTENCIA A LA CRISIS

En suma, aunque hasta este otoño de 2011 la inmigración ha sido capaz de reabsorber de forma relativamente satisfactoria el choque ocupacional español, el futuro que se adivina para los próximos trimestres podría dar un vuelco más negativo para su empleo. Y aunque existen evidentes fortalezas ocupacionales de la inmigración, no cabe desdeñar la posibilidad de que lo acaecido hasta septiembre de 2011 sea el inicio de una segunda fase más negativa, dado que se asienta sobre la crisis anterior, de la recesión del mercado laboral español. Y con él, el de la inmigración.

BIBLIOGRAFÍA

CATALUNYACAIXA. «Vulnerabilidad y exclusión social de las familias en España». Informe sobre el consumo y la economía familiar, nº 59, diciembre. 2010.

EUROPEAN COMMISSION. «Impact of the current financial and economic crisis on potential output». *European Economy Occasional Paper*. Nº 49, junio de 2009.

OLIVER ALONSO, JOSEP. *España 2020: un mestizaje ineludible. Cambio demográfico, mercado de trabajo e inmigración en las regiones españolas*. Institut d'Estudis Autònoms: Barcelona, 2006.

--- *Mercat de treball y convergència: algunes lliçons de l'expansió a Catalunya. 1995-2006*. Monogràfies. No 2. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya, 2008.

--- «Inmigración y mercado de trabajo 2008/09: el choque sobre el empleo inmigrante y el fuerte avance de su desempleo». *Anuario de la Inmigración, 2009*. CIDOB: Barcelona, 2009.

--- «El mercado de trabajo de la inmigración 2007-2010: los cambios 2009/2010 en el marco de la crisis». En: AJA, E; ARANGO, J; OLIVER ALONSO, J. (dirs.) *Inmigración y crisis económica*. Barcelona: CIDOB edicions, 2011.

LA EDUCACIÓN DEL ALUMNADO INMIGRANTE

Planteamientos, límites y oportunidades

Miguel Ángel Alegre Canosa

Doctor en Sociología por la UAB, coordinador del Grupo de Investigación en Educación y Equidad-GREDEQ (IGOP, UAB)

Sheila González Motos

Profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la UAB e investigadora del GREDEQ (IGOP, UAB)

1. Introducción. Educación e inmigración: ¿dónde está el problema?
2. Reflexiones en torno a la localización de la problemática.
 - En torno a las características «propias» del alumnado inmigrante, desde una perspectiva comparada.
 - En torno a las características «propias» del sistema y las políticas educativas en España.
3. Límites y oportunidades de las políticas de composición y proceso.
 - Políticas de composición: en torno a las políticas de lucha contra la segregación.
 - Políticas de proceso: en torno a los factores de éxito y la importancia del entorno.
4. Conclusiones.

RESUMEN

El presente capítulo tiene como objetivo aportar elementos de referencia y reflexión susceptibles de contribuir a desmadejar el sentido y medida en que conviene problematizar la presencia de alumnado inmigrante en nuestras aulas. Con esta finalidad, se adopta un enfoque de doble mirada, que enfatiza la necesidad de considerar dos conjuntos diferentes de variables. Por un lado, se repasa aquel conjunto de características que describen las circunstancias particulares del alumnado extranjero, de su entorno social y familiar, tanto aquellas circunstancias que le son exclusivas como aquellas otras que, si bien de forma no exclusiva, sí le afectan de forma especialmente significativa. Este ejercicio se apoya en algunas evidencias arrojadas por el PISA 2009. Por otro lado, cabe considerar aquellas realidades y políticas que dan cuenta de las con-

diciones propias del entorno educativo en que tiene lugar la escolarización de este alumnado. Este ejercicio se desarrolla sobre la base de un modelo analítico estructurado en torno al cruce de dos ejes principales: según el ámbito de actuación (composición escolar vs. proceso escolar) y según el enfoque de la actuación (diferenciación vs. normalización). Los autores argumentan que si los retos que plantea la incorporación escolar del alumnado extranjero están derivando en la práctica en tensiones y conflictos es en buena medida a causa de la persistencia de unas redes escolares claramente segregadas por razones socioeconómicas y «étnicas», además de tradicionalmente poco preparadas y con pocos recursos para afrontar con garantías la atención a las diferentes formas de diversidad.

1. INTRODUCCIÓN. EDUCACIÓN E INMIGRACIÓN: ¿DÓNDE ESTÁ EL PROBLEMA?

No corresponde a este capítulo corroborar la importancia que la educación formal tiene como factor de integración y de movilidad social del alumnado inmigrante (y del alumnado en general). Efectivamente, multiplicidad de informes nacionales e internacionales no han dejado de demostrar que las acreditaciones que se obtienen a lo largo del itinerario formativo tienen una traducción, si bien no directa y automática, en términos de accesibilidad al mercado laboral; al tiempo que los aprendizajes que a lo largo de esta carrera se obtienen, ya sean competenciales o más estrictamente substantivos, proveen herramientas para el desarrollo personal y para la participación en la vida social. Sea como sea, si partimos del valor de la educación –sobre todo de la educación formal– en tanto que instrumento favorecedor de la igualdad de oportunidades y la cohesión social, entonces parece claro el papel capital que esta educación puede desempeñar en el proceso de integración de los niños y niñas, chicos y chicas procedentes de la inmigración. No en vano acostumbra a ser este un colectivo especialmente vulnerable no tan solo en el campo educativo, sino también en otras esferas de la vida social (laboral, relacional, política, etc.). En resumen, esta argumentación justifica que, en este capítulo, centremos nuestra atención en la relación entre alumnado inmigrante y sistema educativo (formal) en España.

Hemos reflexionado, en otro lugar, en torno al sentido y medida en que puede «problematizarse» la presencia de alumnado inmigrante en nuestras escuelas (Alegre, 2008; Alegre y Subirats, 2007). Y la conclusión es siempre la misma: inmigración y educación no es, necesariamente, un binomio problemático. Podríamos decir que algunas especificidades propias de algunos colectivos de alumnado de origen extranjero acaban resultando problemáticas en función de algunas de las características propias de un sistema educativo y de unas redes escolares como las nuestras. Es cierto que circunstancias tales como la edad de llegada e inicio de la escolarización, el conocimiento o no de la lengua de instrucción, la trayectoria educativa y nivel de

aprendizajes previo, entre otras, identifican rasgos específicos de parte del alumnado inmigrante que en la práctica plantean retos también específicos a los dispositivos de gestión de la diversidad de las escuelas. Y de hecho, como veremos más adelante, las distintas estadísticas disponibles, de alcance nacional como internacional, no dejan de señalar cómo el alumnado inmigrante obtiene peores resultados en su paso por la escolarización, en términos de rendimiento, acreditación y trayectorias. No obstante, y sea como fuere, si estos retos están derivando en tensiones y conflictos es en gran medida como consecuencia de unas realidades escolares que, al afrontarlos, ven agravarse el alcance de unas limitaciones en absoluto nuevas.

En otras palabras, al tratar de valorar el sentido y medida en que la diversidad que aporta el alumnado inmigrante a nuestras aulas es o no una diversidad específica (que tampoco necesariamente problemática), conviene centrar la atención en dos conjuntos diferentes de variables.

Por un lado, cabría referirse a aquel conjunto de características que describen las circunstancias particulares del alumnado extranjero, de su entorno social y familiar, tanto las que le son exclusivas como las que, si bien de forma no exclusiva, sí le afectan de manera especialmente significativa. Por otro lado, se trataría de considerar aquellas variables que dan cuenta de las condiciones propias del entorno educativo en que tiene lugar la escolarización de este alumnado. Solamente desde el contraste entre unas y otras realidades –las del alumnado inmigrante y las del sistema educativo «de acogida»– puede comprenderse en su justa medida las problemáticas que, en la práctica, emergen a lo largo del proceso de escolarización de estos alumnos; problemáticas en el terreno instrumental (i.e., desigualdades educativas entre alumnado autóctono y extranjero), en el terreno expresivo (i.e., actitudes y disposiciones respecto a la institución escolar), o en el relacional (i.e., integración en redes y dinámicas interculturales). De igual forma, solamente desde este enfoque de doble mirada podrá avanzarse en la identificación de aquellos elementos susceptibles de fundamentar políticas y prácticas educativas favorecedoras de procesos de igualación de oportunidades educativas entre unos y otros grupos de alumnos.

LOS RETOS PLANTEADOS POR LA INCORPORACIÓN ESCOLAR DEL ALUMNADO EXTRANJERO DERIVAN EN LA PRÁCTICA EN TENSIONES Y CONFLICTOS. LAS CAUSAS SON UNAS REDES ESCOLARES CLARAMENTE SEGREGADAS POR RAZONES SOCIOECONÓMICAS Y «ÉTNICAS», POCO PREPARADAS Y CON POCOS RECURSOS PARA ATENDER A LAS DIFERENTES FORMAS DE DIVERSIDAD

2. REFLEXIONES EN TORNO A LA LOCALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Desde la perspectiva relativizadora expuesta, nos ocupamos en este apartado de aportar elementos de apoyo y reflexión en torno al nivel en que cada uno de los dos focos señalados contribuye a la «problematización» de los procesos educativos del alumnado inmigrante.

En torno a las características «propias» del alumnado inmigrante, desde una perspectiva comparada

Centramos aquí el análisis alrededor del peso que, en la explicación de las desventajas educativas que experimenta el alumnado inmigrante en relación con el autóctono, cabe

EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO DEL ALUMNADO INMIGRANTE, SU EDAD DE LLEGADA E INICIO DE LA ESCOLARIZACIÓN, EL CONOCIMIENTO O NO DE LA LENGUA DE INSTRUCCIÓN Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL PAÍS Y SISTEMA EDUCATIVO DE ORIGEN EXPLICAN SUS POSICIONES DE DESVENTAJA EDUCATIVA

atribuir a aquellas circunstancias que le son «propias». Nos referimos aquí tanto a aquellas particularidades «específicas» del alumnado de origen inmigrante como a aquellas características que, sin serle específicas, sí definen en gran medida su situación objetiva. Nos situamos, por tanto, en la primera de las dos caras que presenta el enfoque que pretendemos adoptar.

En la medida en que se trata aquí de arrojar luz sobre la capacidad explicativa de una serie de variables individuales, hemos creído conveniente basar la argumentación en la evidencia que aporta el estudio estadístico comparado. Por este motivo, y considerando su proyección y

actualidad, concentraremos la atención en una síntesis de aquellos datos sobre la cuestión tratada que derivan de las pruebas de competencias en lengua del PISA (Programme for International Student Assessment) 2009.¹

¹ Cabe decir que buena parte de las tendencias señaladas en este apartado eran ya detectadas en el informe *Where immigrant students succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003* (OCDE, 2006).

Algunas notas preliminares

En términos generales, en la gran mayoría de los países participantes en las pruebas del PISA 2009, el alumnado inmigrante (sobre todo el de primera generación, pero también aquel que ha nacido en el país receptor) obtiene peores resultados que sus compañeros autóctonos. Y cabe decir que ello no parece relacionarse de forma significativa con el porcentaje de alumnado extranjero que se escolariza en cada país.² Más concretamente, en los países de la OCDE, la distancia de puntuación media entre el alumnado autóctono y el de origen inmigrante es de 43 puntos, distancia que aumenta hasta 52 puntos cuando se comparan los resultados de los alumnos autóctonos y alumnos inmigrantes de primera generación, y que se reduce hasta los 33 puntos cuando se contrasta el caso del alumnado autóctono con el del alumnado inmigrante de segunda generación. La distancia entre las puntuaciones medias de alumnos autóctonos e inmigrantes (de primera y segunda generación) es especialmente importante (superior a 60 puntos) en países como México, Islandia, Italia, Finlandia, Bélgica, Austria, Suecia, Dinamarca y Francia. En cambio, en países como Australia o Hungría, el diferencial es favorable al alumnado inmigrante, mientras que en Canadá, la República Checa o Israel la ventaja del alumnado autóctono no es estadísticamente apreciable. El caso de España se encuentra cercano a la situación de aquellos países que presentan mayor desigualdad entre alumnos autóctonos e inmigrantes, con una distancia media de 56 puntos entre unos y otros, siendo particularmente relevante la inequidad que presenta entre las puntuaciones del alumno autóctono y el inmigrante de primera generación (60 puntos).³ En términos comparados, España se encuentra entre aquellos países donde, en comparación con el autóctono, el alumnado inmigrante de primera generación tiene más del doble de probabilidades de formar parte del 25% de alumnos con peor rendimiento.

En torno al peso del estatus socioeconómico

Efectivamente, los datos PISA muestran la existencia de una correlación significativa entre la condición de inmigrante y el estatus económico, social y cultural (ESCS),⁴ en el sentido de que

2 En el cuadro 1 y el gráfico 1 del apéndice se presentan datos relativos a la evolución del porcentaje de alumnado extranjero en España, por comunidades autónomas (cursos 2000/2001, 2005/2006 y 2010/2011), y a la evolución del porcentaje de alumnos extranjeros en la educación primaria en España, Bélgica, Alemania e Italia (de 2000 a 2009).

3 Según datos del mismo PISA 2009, en España el 8,4% de la población escolar de 15 años son alumnos inmigrantes de primera generación, mientras que el alumnado de segunda generación representa tan solo el 1,1%.

4 Del inglés, «*Economic, Social and Cultural Status*». La construcción de este índice se explica con detalle en el informe técnico del estudio PISA 2003 (OCDE, 2005: 316). Baste decir que se trata de un índice compuesto que comprende el estatus ocupacional de los padres, su nivel educativo y sus posesiones materiales en el ámbito doméstico.

en una gran mayoría de los países los alumnos inmigrantes (de primera y segunda generación) son hijos de familias con un bajo nivel de instrucción y un bajo estatus ocupacional. Esta asociación es especialmente significativa en aquellos países que muestran una mayor desigualdad entre los resultados de los alumnos autóctonos y los inmigrantes, entre ellos España. No obstante, también en estos países, una vez se incorpora en el análisis de regresión el factor ESCS, las distancias entre las puntuaciones obtenidas por alumnos autóctonos e inmigrantes, si bien se reducen de forma notable, continúan siendo significativas. Por ejemplo: en el caso del global de la OCDE esta desigualdad se reduce de 43 a 27 puntos; en España lo hace de 56 a 44 puntos, lo que sigue dejando sin explicación un diferencial claramente elevado.

En resumen, el estatus socioeconómico del alumnado inmigrante, si bien explica una parte significativa de su desventaja educativa en relación con el alumnado autóctono, no acaba de dar cuenta de la magnitud de esta desigualdad, lo que sitúa la necesidad de introducir en su explicación otros posibles factores explicativos más directamente relacionados con la condición de alumnado inmigrado.

Según hemos defendido en otros estudios (Alegre 2006, 2008), el «grado de especificidad» (respecto del conjunto del alumnado autóctono) en las posiciones educativas del alumnado inmigrante tiene principalmente que ver con tres variables básicas: 1) la edad de llegada e inicio de la escolarización; 2) el conocimiento o no de la lengua autóctona; 3) la trayectoria educativa y nivel de aprendizajes desarrollados en el país de origen. El mismo programa PISA 2009 permite extraer evidencias en relación con estos tres puntos de atención.

En torno a la importancia de la edad de llegada al país de acogida

En términos generales, el alumnado inmigrante de primera generación que se incorpora antes al sistema educativo de acogida obtiene mejores resultados que el alumnado de primera generación que lo hace después. Más concretamente, en el conjunto de la OCDE, y después de controlar por el factor ESCS, se observa cómo los alumnos llegados al país de acogida a la edad de 5 años (momento en que se inicia la escolarización obligatoria en la mayoría de los países avanzados) obtienen, como promedio, una puntuación 42 puntos superior a la obtenida por aquellos alumnos inmigrados a la edad de 12 años. En España esta ventaja asciende a 49 puntos. Visto en otros términos, en la OCDE, mientras que la distancia media entre alumnos autóctonos e inmigrantes de primera generación (en su conjunto) es de 42 puntos, esta distancia se reduce a 14 puntos cuando se compara el caso del alumnado autóctono con el del inmigrante incorporado a la sociedad receptora a los 5 años. En España se pasa de los 60 puntos de diferencia –entre

autóctonos e inmigrantes de primera generación– a los 30 puntos –entre autóctonos e inmigrantes llegados a los 5 años–, una distancia que se mantiene ciertamente significativa.

En torno a la importancia de la lengua de uso doméstico

En términos agregados, los resultados de los alumnos inmigrantes que hablan habitualmente una lengua diferente a la lengua vehicular en la escuela caen significativamente por debajo de los resultados obtenidos por el alumnado autóctono. Así, en el conjunto de la OCDE, los alumnos autóctonos obtienen de promedio una puntuación 57 puntos superior a la del alumnado inmigrante con una lengua materna diferente a la de instrucción, distancia que se reduce a 24 puntos cuando se toma en consideración el alumnado inmigrante cuya lengua de uso doméstico coincide con la de instrucción. Sin embargo, en algunos países esta última desigualdad se mantiene significativamente elevada. Así sucede en Italia, Irlanda, Grecia y también España, caso este último en donde la diferencia entre la puntuación de alumnos autóctonos e inmigrantes con misma lengua materna que la de instrucción se sitúa en los 50 puntos.

En torno a la importancia del país de origen y su interacción con el de acogida

Pese a las dificultades metodológicas que entraña el análisis comparativo en este punto,⁵ el estudio de los efectos del lugar de nacimiento de los alumnos inmigrantes y de sus familias permite aportar evidencias relevantes en relación con las distancias de resultados entre los diferentes colectivos de origen inmigrante (según también sean de primera o segunda generación) y entre estos colectivos y el alumnado nativo. Por ejemplo, se observan algunas combinaciones «región de origen»–»país receptor» con efectos negativos sobre el rendimiento del alumnado inmigrante. Es el caso de los alumnos procedentes de la Europa del Este o del sur de África

AL LUCHAR CONTRA LA SEGREGACIÓN ESCOLAR CABE INSISTIR EN LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE REGULACIÓN QUE IMPACTEN TRANSVERSALMENTE EN LOS PROCESOS DE ELECCIÓN Y ASIGNACIÓN ESCOLAR, PARA QUE LAS FAMILIAS DISPONGAN DE LAS MISMAS OPCIONES DE ACCEDER A UNA DIVERSIDAD IGUALMENTE SIGNIFICATIVA DE ESCUELAS

⁵ No todos los países participantes en el PISA preguntan el país de origen del alumno y su familia; no todos aquellos países que lo hacen ofrecen en sus cuestionarios una correcta codificación de opciones.

escolarizados en Bélgica; alumnos procedentes del sur de Europa escolarizados en Suiza; o alumnos con origen en el sur de Asia escolarizados en Dinamarca. Al mismo tiempo, se constata que, una vez depurado en el análisis de regresión el peso de otros factores (entre ellos, la lengua y el estatus socioeconómico de los estudiantes), los alumnos inmigrantes procedentes de la Europa del Este, América Central y del Sur, norte de África y oeste asiático obtienen, con relativa independencia de cuál sea el país receptor, resultados considerablemente inferiores a los de sus compañeros nativos (Dronkers y Levels, 2007). La muestra PISA para España no recoge el país de origen de los alumnos inmigrantes, por lo que no resulta posible establecer líneas de causalidad y control en este punto. En cualquier caso, sí vale la pena constatar cómo, de acuerdo a los datos de registros oficiales, la práctica totalidad de alumnado extranjero escolarizado en España procede de países que acabamos de situar entre aquellos orígenes potencialmente generadores de mayor desventaja (véase el cuadro 2A del apéndice estadístico).

EN TÉRMINOS DE DESARROLLO PEDAGÓGICO, ES CLAVE ENTENDER EL DISEÑO DE TODA ESTRATEGIA DIFERENCIADA COMO ACTUACIÓN TRANSITORIA JUSTIFICADA SEGÚN EL TRATAMIENTO DE UNA DIVERSIDAD MANIFIESTAMENTE ESPECÍFICA, Y SIEMPRE COMO MEDIO SUBSIDIARIO HACIA LA NORMALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS DIVERSIDADES

Algunas notas finales...

Según hemos podido comprobar, en el global de la OCDE, la consideración de determinadas variables individuales de control, como la condición de primera o segunda generación, el estatus socioeconómico y cultural, el año de llegada al país de acogida, la lengua materna o el país de origen, permite explicar en su mayor parte las diferencias de resultados entre alumnos autóctonos e inmigrantes que se observan en la gran mayoría de los países. Sin embargo, en un segmento no desdeñable de países la detracción del efecto de estas variables no logra reducir significativamente la variación no explicada entre los resultados que obtienen los grupos de alumnos en cuestión. Dicho de otro modo, en estos países las desigualdades educativas entre alumnos autóctonos e inmigrantes no pueden ser satisfactoriamente explicadas atendiendo única y exclusivamente a las características individuales de unos y otros estudiantes. Especialmente en estos países, entre los cuales se encuentra España, resulta necesario complementar la explicación individual con la atención a factores relacionados con aquellas realidades educativas en las que se dilucidan los procesos de escolarización del alumnado inmigrante (y también del autóctono).

En torno a las características «propias» del sistema y las políticas educativas en España

Observando la segunda cara de la moneda que representa la doble aproximación adoptada en este capítulo, abrimos en este punto el debate en torno a las características del entorno escolar en el que tiene lugar la acogida y la escolarización del alumnado inmigrante, características que nos informan de las estrategias y políticas educativas que, de forma directa o indirecta, intervienen en la corrección (o acentuación) de aquella línea causal que traduce en desventaja educativa circunstancias propias de los alumnos inmigrantes como las anteriormente revisadas. Más específicamente, centramos ya la atención en el caso de España, y dirigimos la mirada hacia las particularidades y desarrollos de aquellas políticas de gestión de la diversidad que, específicas o no, acaban condicionando de manera significativa el proceso educativo del alumnado inmigrante en nuestro país. En un primer momento, presentaremos una propuesta de enfoque analítico orientada a la contextualización y comprensión del sentido y perfil de estas políticas; en un segundo momento, nutrimos este marco con algunos ejemplos relativos al desarrollo de políticas de gestión de la diversidad de distinto tipo.

Una aproximación analítica

Tratándose de enmarcar las estrategias y políticas educativas que aquí nos ocupan, resulta útil abordar la localización de su sentido de acuerdo a dos ejes de clasificación; por un lado, en función de su ámbito de intervención, por otro, en relación con su sentido focalizador.⁶ En referencia al primero de estos criterios, se contrastan dos opciones básicas: 1) aquellos programas que centran su actuación en el ámbito de la composición de los centros escolares; 2) aquellos programas centrados en el desarrollo de determinadas estructuras organizativas y procesos pedagógicos internos y externos a los centros. En el primer caso, nos encontramos ante la preocupación por la distribución, más o menos equilibrada, de los alumnos entre los distintos establecimientos escolares, una preocupación que arraiga en los efectos negativos atribuibles a la concentración en ciertas escuelas de alumnado con mayores dificultades de aprendizaje –lo que en el campo de la investigación educativa se analiza como «efecto-composición»–. En el segundo caso, la preocupación se situaría, ya no en las posibles realidades de segregación de la red escolar, sino en la identificación y desarrollo de aquellas estrategias organizativas y dispositivos pedagógicos susceptibles de incrementar los niveles de eficacia y equidad en los resultados del conjunto del alumnado –la investigación educativa ha abordado esta cuestión en torno al concepto de «efecto-proceso».

⁶ Este ejercicio de clasificación se basa en el realizado para el caso de las políticas de atención a la diversidad en Cataluña en Alegre (2009).

No podemos aquí ocuparnos en detalle del debate que, fundamentalmente desde los años ochenta, y tanto en el terreno académico como en el político, ha venido oponiendo a los defensores del efecto composición social y a los defensores del efecto de los procesos escolares. Baste destacar dos elementos en relación con este debate que nos serán de utilidad a la hora de situar, en un apartado posterior, algunos de los argumentos y reflexiones en torno a los límites y oportunidades de unas y otras políticas. En primer lugar, si bien parece comprobado que el efecto neto sobre el rendimiento académico de las distintas variables que describen el tipo de composición social de las escuelas acostumbra a ser superior al efecto neto atribuible a aquellas otras que remiten a las características de diferentes procesos pedagógicos y organizativos, ha sido asimismo corroborada la existencia de correlaciones significativas entre ambos conjuntos de variables. En segundo lugar, sin movernos del primer efecto (composición), ha tendido a observarse cómo los resultados del alumnado aparecen más estrechamente asociados al perfil socioeconómico y de rendimiento (i.e., nivel académico medio) del centro que a otras características de la población escolar (tales como el porcentaje de alumnado inmigrante o la proporción de chicas) (Rumberger y Palardy, 2005; Van der Slik *et al.*, 2006; Alegre *et al.*, 2010a).

Por su parte, el segundo de los ejes mencionados –sentido focalizador– distingue dos orientaciones generales en la respuesta a la pregunta sobre el *target* o «población diana» de la intervención. Por un lado, situaríamos aquellos programas que abordan las problemáticas educativas del alumnado inmigrante focalizando en él los recursos y actuaciones previstas –estrategia de diferenciación–. Por otro lado, encontraríamos aquellas estrategias que apuestan por la inclusión de la atención de las problemáticas educativas de estos alumnos en el marco de políticas más transversales de gestión de la diversidad –estrategia de normalización.

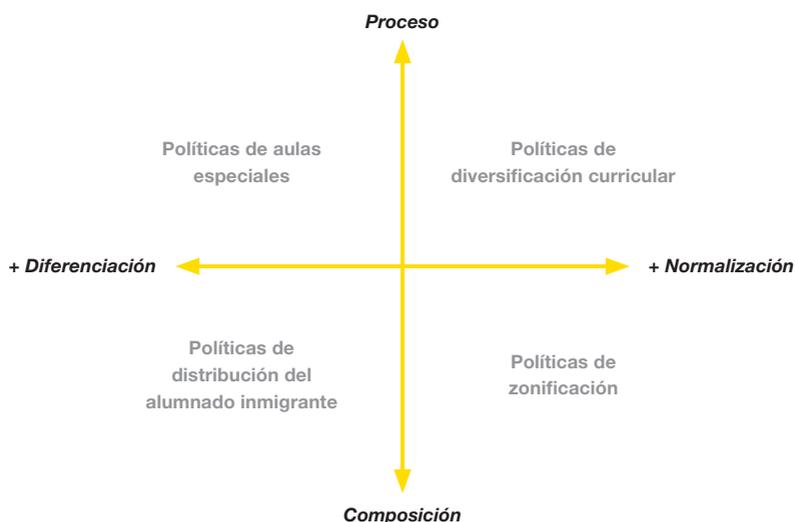
El gráfico 1 ubica en el marco del cruce de ambos ejes analíticos las principales líneas de intervención política llevadas a cabo en nuestro país durante los últimos años.

Algunos ejemplos

El cruce de los dos ejes mencionados nos permite estructurar en cuatro áreas el mapa de políticas públicas de gestión de la diversidad que atañen con especial énfasis al desarrollo educativo del alumnado inmigrante.

Las políticas de atención a la diversidad han ido evolucionando a medida que la llegada de alumnado inmigrante se ha ido intensificando y ha variado sus características, pero también de acuerdo con las diferentes concepciones educativas y políticas que justifican la propia existencia de dichas

GRÁFICO 1. Orientaciones de las políticas de gestión de la diversidad en España



Fuente: elaboración propia a partir de Alegre (2009)

políticas (Alegre, 2009). Así, la escolarización de los primeros alumnos extranjeros se fundamentó en la indiferenciación, es decir, en su incorporación directa a las aulas sin mecanismos que prestaran especial atención a sus necesidades específicas. En una etapa posterior (finales de los noventa), se crearon los primeros programas diferenciadores, tanto en el terreno de la composición como en el de las dinámicas de proceso escolar, basados principalmente en los principios de la educación compensatoria. La década de 2000 supuso una progresión hacia la perspectiva de la normalización, remarcando la transitoriedad de las medidas de atención específica y desarrollando estrategias normalizadoras de atención a la diversidad. Esta evolución ha dado lugar, en la actualidad, a la convivencia de mecanismos de atención a la diversidad diseñados desde la focalización en el colectivo inmigrante con aquellos otros que abordan la diversidad desde políticas educativas universales. De la misma forma, coexisten dinámicas y medidas dirigidas, en algunos casos, a la mejora de los procesos escolares y, en otros, a la consecución de composiciones escolares más favorables para la reducción de las desigualdades educativas. Veamos a continuación algunos ejemplos.

Política diferenciada de proceso: las aulas de acogida

En el marco de las políticas de atención a la diversidad focalizadas y centradas en el proceso escolar, ha ocupado un lugar central la creación y desarrollo de las *aulas de acogida*, dispositivos

creados con el objetivo de facilitar la primera acogida de los alumnos extranjeros en los centros educativos y ofrecerles, paralelamente, las herramientas básicas que les permitan desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje en el que ha de ser su espacio educativo de referencia, el aula ordinaria.

Este nuevo modelo se aleja de la concepción inicial de las aulas de acogida cerradas, desarrolladas en otros países (Canadá [McAndrew, 2003]; Grecia o Estonia [Eurydice, 2004]), que pretendían equiparar completamente al alumno recién incorporado al alumnado autóctono en conocimientos lingüísticos antes de su incorporación a la escolarización ordinaria, imposibilitando de esta forma la entrada del alumno extranjero al aula ordinaria hasta que este hubiera alcanzado unos niveles elevados de dominio de la lengua de acogida.

En el modelo aplicado en nuestro país, en cambio, las aulas de acogida se diseñan como un mecanismo abierto, al que los alumnos extranjeros asisten un tiempo determinado de su jornada lectiva, complementando esta jornada desde el inicio de su escolarización en el aula ordinaria, con su grupo-clase de referencia. Por otro lado, se trata de un instrumento flexible, es decir, con capacidad de adaptación a la situación personal de cada alumno. A tal efecto se establece la conveniencia de que el horario del aula de acogida no interfiera en aquellas materias que el alumnado recién incorporado está en disposición de compartir con sus compañeros de clase. Por último, se trata de un dispositivo de carácter temporal. El aula de acogida no se concibe, pues, como un aula de educación paralela sino, que ha de ser entendida como un mecanismo de transición, un instrumento que ejerce de puente entre la entrada al centro educativo por parte del alumno extranjero y su total incorporación al aula ordinaria (Benito y González Motos, 2010).

La estructuración y encaje dentro del centro, así como su relación con otros mecanismos de atención a la diversidad o de escolarización «ordinarios», no han sido pautados de forma rígida, de manera que existe un amplio margen para su adaptación a la diversidad de realidades en las que se produce la escolarización del alumnado de origen extranjero en los centros de secundaria.

Estos dispositivos han sido impulsados en diferentes comunidades autónomas bajo diferentes nombres: aulas temporales de adaptación lingüística (Andalucía), aulas de adaptación lingüística y social (Castilla y León), aulas d'acollida (Cataluña), aulas de enlace (Comunidad de Madrid), grupos de adquisición das linguas (Galicia), aulas de acogida (Murcia), aulas de inmersión lingüística (Navarra), etc.

Política normalizada de proceso: la diversificación curricular y las agrupaciones flexibles

Con el objetivo de incidir sobre los efectos que las dinámicas escolares ejercen sobre los resultados del alumnado, se ha desarrollado un conjunto de estrategias englobadas bajo el título de «adaptación curricular». En este caso, se trata de un conjunto de dinámicas educativas normalizadoras, en tanto que dirigen su atención a la totalidad del alumnado con dificultades de aprendizaje, independientemente de su procedencia.

La LOGSE (1990) recogía, por primera vez en el marco legal español, la posibilidad de dar respuestas a la diversidad de ritmos de aprendizaje a partir de modificaciones (más o menos significativas) del currículo escolar básico (diversificación curricular) y de diseños de grupos-clase que se alejan de la heterogeneidad que fundamenta la educación comprensiva (agrupaciones por nivel).

Lo que en un primer momento se planteó como «medidas extraordinarias de atención a la diversidad» ha ido ganando progresivamente mayor protagonismo, especialmente a partir de la LOE (2006). Las aulas abiertas (en las cuales un grupo seleccionado de alumnos compatibiliza el currículo básico de 4º de ESO con prácticas profesionales), las adaptaciones curriculares individualizadas (modificaciones del currículo realizadas individualmente) o los grupos de refuerzo (grupos-clase más o menos estables que agrupan alumnos con alguna dificultad en una o más materias) forman parte de la cotidianeidad de los centros educativos de educación secundaria.

La competencia exclusiva de las comunidades autónomas sobre educación ha comportado la aplicación diferenciada en cada territorio de las distintas formas de adaptación curricular (Grau y Fernández, 2008), pero se trata de instrumentos observables de forma generalizada en todas y cada una ellas, con algunas especificaciones en lo que a su regulación se refiere. Por su parte, las agrupaciones flexibles, es decir, la organización de los grupos por niveles de aprendizaje requiere de una menor formalidad, en tanto que responde a criterios organizativos de centro no necesitados de aprobación por parte de la autoridad educativa (a diferencia de las diversificaciones curriculares), motivo por el cual su implementación genera multitud de prácticas y dinámicas complejas de clasificar.

En resumen, la detección de necesidades educativas de diferente índole justifica la opción por unos u otros instrumentos, configurando mecanismos de atención individualizada o grupal, ya sean estos transitorios o permanentes. En cualquier caso, el objetivo último de todas estas medidas es, según el marco legal vigente, asegurar la consecución por parte de todo el alum-

nado de los objetivos básicos marcados para la educación secundaria obligatoria, independientemente de su punto de partida y de sus necesidades educativas.

Política diferenciada de composición: la distribución del alumnado inmigrante

La búsqueda de una distribución más equilibrada del alumnado inmigrante y los potenciales efectos que su concentración provoca –tanto en el terreno de la cohesión social como del rendimiento escolar– han generado un conjunto de políticas (re)distributivas del alumnado extranjero entre los diferentes centros escolares de cada municipio. Dicha (re)distribución se fundamenta, jurídicamente, no en la procedencia del alumnado sino en las Necesidades Educativas Específicas (NEE) que lo acompañan, en la línea de lo comentado en apartados anteriores. No obstante, la realidad señala que dichas políticas tienen como objeto de atención mayoritariamente (y en muchos casos, en exclusiva) al alumnado inmigrante.

Son diversas las experiencias e instrumentos que diferentes administraciones han diseñado con el objetivo de garantizar un equilibrio en la escolarización del alumnado de nueva incorporación entre los centros educativos de un mismo municipio. El primero, y quizás más extendido, es la reserva de un número fijo de plazas para alumnos con NEE en todos y cada uno de los centros escolares. El objetivo es garantizar un «mínimo» de diversidad en todos los centros, distribuyendo de forma equitativa al alumnado extranjero. Se trata, por tanto, de lo que podríamos denominar una política de cuotas mínimas.

Un segundo instrumento para la (re)distribución del alumnado inmigrante lo configuran las ampliaciones y reducciones de ratio en las aulas. La reducción acostumbra a aplicarse en aquellos centros más guetizados con el objetivo de reducir la escolarización de alumnos procedentes de entornos socioculturales o con NEE, especialmente durante la matrícula viva. Por el contrario, el incremento de ratios suele utilizarse en los centros con menor presencia de alumnado con NEE con el objetivo de dar entrada al alumnado extranjero de matrícula viva que sin dicha ampliación no dispondría de plaza en ese centro. De forma resumida, las variaciones de ratio pretenden limitar o incrementar la capacidad de determinados centros para acoger población inmigrante, con el objetivo de lograr un equilibrio entre diferentes perfiles de centros.

Por último, y dando un paso más, algunas comunidades autónomas como Cataluña o la Comunidad Valenciana han creado mecanismos específicos de gestión de la escolarización del alumnado extranjero. Son las Oficinas Municipales de Escolarización, que –en contacto directo con la autoridad educativa y los centros escolares– analizan la asignación del alumnado extran-

jero a los diferentes centros escolares durante el período de preinscripción y diseñan estrategias de (re)distribución de la matrícula viva. Si bien la legalidad vigente atribuye a los propios centros la obligación de aceptar al alumnado solicitante de plaza en caso de vacantes, estas oficinas de escolarización tienen por objetivo la centralización de dichas demandas, el trabajo de la solicitud con las familias y la búsqueda del centro educativo más adecuado, con vistas a una distribución equilibrada del alumnado extranjero (Benito *et al.*, 2008; Bonal *et al.*, 2005).

A pesar de que todos estos mecanismos se dirigen oficialmente a un perfil amplio de alumnado, a aquel que experimenta algún tipo de NEE, en la práctica la incidencia de estas políticas sobre la composición social de los centros educativos se limita a la gestión de la escolarización del alumnado inmigrante.

Política normalizada de composición: la zonificación escolar

La composición de los centros escolares es objeto de atención por parte de otro conjunto de políticas públicas, no focalizadas en el colectivo inmigrante y que, por lo tanto, afectan a la totalidad de la población. Nos referimos a la zonificación escolar, es decir, a los mecanismos de segmentación del territorio que ordenan la priorización de las familias en el acceso a las escuelas del municipio siguiendo criterios de proximidad territorial entre el centro escolar y el domicilio.

Puesto que el ordenamiento jurídico asegura la libertad de elección de escuela por parte de los padres, estas políticas de zonificación adquieren relevancia en el momento en que la demanda de plazas en un determinado centro educativo supera la oferta y, por lo tanto, hay que priorizar unas solicitudes respecto a otras. En estos casos, los ayuntamientos han optado por diseñar unas áreas de proximidad geográfica en torno a las escuelas, favoreciendo así el acceso de los alumnos residentes en esta área de influencia geográfica. Si bien estas políticas de zonificación nacieron con el objetivo de facilitar la asignación de plazas escolares en el acceso a las distintas etapas de la educación universal y obligatoria; en los últimos años han adquirido protagonismo como instrumentos de intervención sobre la composición social de los diferentes centros educativos. La creación de zonas de influencia que superen la segregación residencial existente o zonas que persigan la consecución de poblaciones heterogéneas son nuevas vías de intervención sobre el perfil de población escolar que se escolariza en los distintos centros educativos.

El diseño de la zonificación puede realizarse de diversas formas, teniendo cada una de ellas unos efectos diferenciados sobre la heterogeneidad u homogeneidad de la población escolar.

Benito y González (2007) establecen una clasificación de los distintos modelos según tres categorías. En primer lugar, la existencia de un área de influencia escolar única. En este caso, la puntuación es idéntica para todas las familias residentes en el municipio tanto en los centros públicos como en los concertados, facilitando así la movilidad de las familias y reduciendo la importancia del criterio de proximidad al domicilio. Un segundo modelo plantea un área de influencia escolar para cada escuela sostenida con fondos públicos. En este caso, la puntuación máxima en las escuelas se obtiene en un único centro escolar, el más cercano al domicilio. Y un tercer diseño en el que se trata de planificar zonas susceptibles de incluir en su área de influencia una diversidad de escuelas, tanto públicas como privadas concertadas.

Cabe decir que recientemente han surgido nuevas experiencias como es la creación de áreas únicas de zonificación que superan el municipio y se aplican regionalmente (como en el caso de la Comunidad de Madrid),⁷ o el dibujo de áreas de proximidad centradas en el domicilio familiar y no en el centro escolar (Barcelona).⁸

3. LÍMITES Y OPORTUNIDADES DE LAS POLÍTICAS DE COMPOSICIÓN Y PROCESO

En este apartado reflexionamos en torno a las virtudes y oportunidades, el sentido e implicaciones de las estrategias de política educativa descritas y ejemplificadas en el epígrafe anterior. Desde este punto de vista, el análisis combina el plano de la evidencia empírica con el plano normativo. Se trata aquí de leer los significados y los efectos de unas y otras políticas desde su capacidad de aportar elementos de mejora en el campo de la equidad y la eficacia educativa.

Políticas de composición: en torno a las políticas de lucha contra la segregación

Nos hemos ocupado en el punto anterior de la descripción e ilustración de aquellas políticas educativas que centran su ámbito de intervención en la (re)distribución del alumnado entre los distintos centros escolares. Las políticas de zonificación escolar o asignación de centros de proximidad, de reserva de plazas NEE, de reducción de ratios, incluso la apertura/cierre de líneas o grupos clase, representan mecanismos de gestión del acceso escolar. Y si bien todas tienen como finalidad esencial facilitar la planificación del equilibrio entre demanda y oferta de plazas escolares, sitúan asimismo vías posibles de lucha contra la segregación escolar y contra

⁷ Política incluida en el programa electoral de Esperanza Aguirre para la legislatura 2011-2014.

⁸ En el caso de Barcelona, esta política fue iniciada el curso 2007-2008, y en la práctica consigue establecer áreas de proximidad con una media de tres centros públicos y tres centros concertados para cada lugar de residencia.

los efectos negativos que determinadas composiciones escolares tienden a generar sobre los resultados académicos de alumnos y escuelas.

Porque efectivamente determinados desequilibrios en la distribución de alumnos entre escuelas acarrearán perjuicios significativos al conjunto del sistema, tanto en el terreno de la equidad (igualdad de resultados) como en el de la eficacia educativa (resultados medios). Y ello es principalmente debido a la naturaleza «asimétrica» del efecto de la composición escolar. En efecto, ha podido comprobarse que es el alumnado menos favorecido aquel que más se beneficia de entornos escolares más aventajados; mientras que el rendimiento del alumnado más aventajado resulta menos sensible a los cambios en el perfil de la composición escolar. Por ejemplo, diferentes investigaciones han concluido que una concentración escolar elevada de alumnos pertenecientes a una determinada minoría étnica afecta negativamente a los resultados académicos de los alumnos pertenecientes a este mismo colectivo, más de lo que afecta al rendimiento de alumnos de otras minorías, y al colectivo mayoritario (Van Ewijk y Slegers, 2010; Hoxby, 2000; Hanushek *et al.*, 2002). El carácter asimétrico del efecto-composición provoca su no linealidad, esto es, que cambios unitarios progresivos en los valores de la composición escolar (variable independiente) no comporten asimismo cambios igualmente proporcionales en los resultados de los alumnos en cuestión (variable dependiente). Sin embargo, los valores de la composición escolar pueden afectar de forma no lineal a los resultados aunque su efecto no sea significativamente asimétrico. Ello es lo que sucede cuando los efectos marginales de la variable de composición se incrementan o se reducen de forma significativa a partir de determinados valores críticos de esta misma variable. Por ejemplo, en un estudio alrededor de los efectos de la condición de inmigrante sobre el rendimiento escolar en España –estudio realizado según datos del PISA 2006–, Calero y Waisgrais (2009) identifican la presencia de un umbral de concentración «étnica» a partir del cual el efecto composición se convierte en significativo; según estos autores, dicho umbral se situaría en el 20% de población escolar de origen inmigrante.

Sea como fuere, cabría aquí recordar la conclusión a la cual han llegado no pocos estudios, esta es, que el perfil socioeconómico del centro impacta sobre los resultados del alumnado más de lo que lo hace la composición «étnica» (i.e., porcentaje de alumnado inmigrante). De hecho, acostumbra a suceder que el efecto de la composición «étnica» pierde su significatividad cuando se introduce en el modelo explicativo la variable de composición socioeconómica (Alegre *et al.*, 2010a). Comparativamente, por ejemplo, se observa cómo la proporción de varianza en los resultados *dentro* de las escuelas atribuible a la condición de inmigrante es bastante reducida en comparación con el peso que tiene esta condición en la explicación de la varianza

entre escuelas. Dicho de otra forma, en muchos países la diferencia de resultados entre alumnado inmigrante y nativo se observa entre las escuelas. Ello es así especialmente en aquellos países caracterizados por unos sistemas educativos poco comprensivos, y es en buena medida debido a la tendencia a concentrarse el alumnado inmigrante (estatus individual que correlaciona con un bajo nivel socioeconómico) en escuelas principalmente compuestas por una población escolar en situación económica, social y cultural desfavorecida (Alegre y Ferrer, 2010). Sin embargo, algo similar sucede en países con un porcentaje significativo de escuelas de titularidad privada. Este es el caso de España, con una segregación «étnica» fuertemente vinculada a la división por titularidad (cuadros 4A y 5A, gráficos 2A y 3A del apéndice estadístico), y donde el estatus socioeconómico medio de los centros públicos se sitúa significativamente por debajo del que presentan los centros privados (considerando centros concertados y privados independientes conjuntamente) (OCDE, 2010a).⁹

De los dos argumentos acabados de exponer –naturaleza asimétrica y no lineal del efecto composición, y mayor relevancia de la composición socioeconómica en comparación con la composición «étnica»–, se derivan dos reflexiones destacables al hilo del tema que aquí nos ocupa. En primer lugar, puede así sustentarse la hipótesis de que aquellas redes escolares socialmente más heterogéneas debieran presentar, en términos agregados, mayores niveles de equidad y eficacia educativa. En segundo lugar, ya en un plano normativo, las políticas de lucha contra la segregación escolar –políticas que pueden acarrear efectos positivos tanto en términos de equidad como de eficacia escolar– debieran superar esquemas de intervención exclusivamente preocupados por la variable inmigración. Dicho de otro modo, una política de desegregación únicamente centrada en el reparto del alumnado inmigrante (por ejemplo, a través del establecimiento de cuotas mínimas o máximas por centro) es necesariamente una política limitada. Y lo es tanto por su reducido alcance (número de alumnos a los que se consigue redistribuir) como por la variable (inmigración) a la que circunscriben su atención. Más aún, cabría incluso referirse a las repercusiones negativas derivadas de su potencial efecto estigmatizador; esto es, la asociación entre problema educativo e inmigración, más concretamente, la visualización del alumnado inmigrante como fuente de extensión del fracaso escolar.

En cambio otras regulaciones del acceso y la distribución escolar, como el caso de las políticas de zonificación, actúan condicionando los procesos de asignación escolar del conjunto del alum-

⁹ Precisamente esta circunstancia es la que explica que la diferencia global de 37 puntos que separa los resultados medios de los centros privados y los públicos se reduzca a 7 puntos y se convierta en no significativa una vez considerado el estatus socioeconómico de alumnos y escuelas (OCDE, 2010a, vol. IV: 226-228).

nado. Algunos de los modelos de zonificación antes descritos, sin embargo, entrañan problemas o peligros de distinta índole. Por ejemplo, el modelo basado en el establecimiento de un área de influencia escolar para cada centro escolar ha tendido a trasladar las realidades de la segregación urbana a las de la segregación escolar; incluso agravándose esta última, fruto de la «huida» de determinados colectivos (generalmente familias con más recursos económicos y educativos), no contentos con su escuela de referencia, hacia centros disponibles en otras zonas escolares. Por su parte, el esquema de asignación de una misma área de influencia para todos los centros sostenidos con fondos públicos cuando es aplicado en municipios medianos o grandes contradice el principio de proximidad al centro que la ley estipula como procedimiento central del sistema de asignación de plaza escolar, al tiempo que abre un margen de elección de centro que acostumbra a ser mayormente aprovechado por las familias autóctonas con mayor capital económico y educativo.¹⁰ Como solución intermedia entre uno y otro modelo, en los últimos años algunos municipios han explorado políticas de zonificación susceptibles de equilibrar tres capacidades: capacidad de planificación de la oferta de plazas, capacidad de libertad de elección por parte de las familias y capacidad de impactar positivamente en términos de reducción de la segregación escolar. Avanzando en este camino, nos hemos referido anteriormente al caso del sistema de asignación de centros de proximidad implementado en la ciudad de Barcelona desde el curso 2007-2008, el cual garantiza a todas las familias la disposición de una diversidad de centros elegibles (generalmente tres públicos y tres concertados) en los que se obtiene la máxima puntuación en relación con el baremo de proximidad. Desde nuestro punto de vista, el objetivo debiera pasar por asegurar que tales conjuntos de centros de proximidad sean equiparables para el conjunto de familias tanto en términos de número de opciones disponibles como del grado de diversidad interna (i.e., titularidad y orientación pedagógica) que cada conjunto presenta. Al mismo tiempo, este modelo debería explotar la posibilidad de diseñar líneas de asignación capaces de superar el dibujo de la segregación sociourbana de la ciudad.

Ciertamente el debate en torno a la necesidad de armonizar el principio de elección de centro con el desarrollo de mecanismos de reducción de la segregación escolar abre toda una serie de cuestiones sobre las que no podemos aquí extendernos. Además, la capacidad de impacto en el terreno de la segregación en manos de políticas de distribución del alumnado como las aquí revisadas es necesariamente limitado; no son pocos los estudios que indican que la causa principal de la segregación escolar tiene que ver con la misma estructura social del tejido urbano. Y en cualquier caso, la generación de condiciones objetivas que equiparen las oportunidades

¹⁰ Las razones e implicaciones de esta desigualdad social en el uso de la libertad de elección de centro han sido documentadas en Alegre *et al.* (2010b)

de elección de centro del conjunto de las familias no implica que, en la práctica, todas ellas acaben aprovechándolas por igual.¹¹ Sin embargo, la constatación de pequeñas conquistas en relación con el reto de la desegregación y la equidad atribuibles a la puesta en marcha de tales políticas –en particular, de aquellas que se plantean en clave «universalista»– no hace sino afianzar la creencia en su sentido y oportunidad. Fundamentalmente cuando, según hemos sustanciado páginas atrás, la composición social de los centros escolares demuestra tener un efecto relevante (y asimétrico) sobre los resultados de los alumnos, lo que hace de la reducción de la segregación un instrumento al servicio de la equidad y la eficacia educativas.

Sea como sea que la preocupación por las inequidades en la distribución escolar del alumnado deba, a nuestro modo de ver, ocupar un lugar destacado en la agenda política, no implica menospreciar el valor de aquellas políticas centradas en los procesos organizativos y pedagógicos con base en el centro educativo. Hemos visto anteriormente, e insistiremos a continuación, que las escuelas, a través de unas u otras estrategias de intervención y gestión de la diversidad, pueden también «marcar la diferencia» y aportar valor añadido en la mejora de los resultados de unos y otros alumnos.

Políticas de proceso: en torno a los factores de éxito y la importancia del entorno

Hemos recogido con anterioridad algunas de las políticas que, centradas en el proceso –es decir, en las dinámicas escolares y pedagógicas–, pretenden favorecer el rendimiento académico de los alumnos con mayores dificultades de aprendizaje, en general, y del alumnado inmigrante, en particular. La organización de los mecanismos de atención a la diversidad basados en la procedencia, como las aulas de acogida, pero también las políticas generales de conformación de grupos de nivel y las adaptaciones curriculares, comportan el establecimiento de diferentes itinerarios escolares que, a su vez, condicionan los resultados educativos de los alumnos.

A lo largo de los últimos años, la investigación educativa sobre el «efecto-proceso» ha ido reconsiderando su atención con respecto al peso de la composición social, introduciendo nuevas variables de análisis. Si en un primer momento las dinámicas pedagógicas centraban su estudio, más tarde se incorporó la interacción de dichas dinámicas con el entorno escolar y, actual-

¹¹ Por ejemplo, en este sentido, hemos defendido la conveniencia de empoderar a aquellas familias más vulnerables (entre ellas, una parte significativa de las familias de origen extranjero) en el terreno de la disposición y práctica estratégica que requiere el proceso de elección de centro escolar (Alegre *et al.*, 2010b).

mente, ha adquirido mayor relevancia el interés por los modelos de gestión de las escuelas. Se intenta de este modo abordar el rendimiento diferencial de determinados perfiles de alumnos en las evaluaciones y comparaciones internacionales que no son totalmente explicados de acuerdo a las variables de composición.

Diversos factores han sido apuntados por la literatura y la investigación internacional como favorecedores del rendimiento escolar del alumnado extranjero. El aprendizaje intensivo de la lengua vehicular del sistema educativo de acogida, la valoración y promoción positiva de las lenguas maternas, el incremento de las expectativas por parte del profesorado, la formación específica del profesorado en atención a la diversidad, la incorporación de profesorado inmigrante y la implicación de las familias son algunos de los más destacados (OCDE, 2010b). Se trata de prácticas educativas diseñadas para favorecer la integración del alumnado extranjero en los itinerarios escolares ordinarios, evitando la estigmatización derivada de algunos de los instrumentos habituales de atención a la diversidad por procedencia.

Independientemente del grado de rendimiento que se considere explicado por el efecto proceso, hay un acuerdo prácticamente unánime en aceptar que las distintas prácticas organizativas y pedagógicas de los centros escolares comportan experiencias educativas diferenciadas por parte del alumnado con mayores necesidades educativas. Y es en este contexto donde han adquirido mayor fuerza las críticas a determinados mecanismos de atención a la diversidad no tanto por sus objetivos sobre el papel, sino por las consecuencias de sus aplicaciones prácticas. Gratacós y Urgidos (2011) plantean un interesante debate en torno a los peligros que la educación compensatoria genera sobre los procesos de integración social del alumnado inmigrante, procesos que influyen a su vez sobre el rendimiento académico de estos alumnos. No pretendemos ahondar aquí en las críticas a dichos dispositivos, pero sí que creemos necesario apuntar algunos de los elementos que justifican estas tesis.

Como hemos defendido en otros lugares (Alegre *et al*, 2006), el aula ordinaria es el espacio normalizador por excelencia, el lugar donde el alumno extranjero percibe que su itinerario académico no diverge de aquel que sigue el alumnado autóctono y, por lo tanto, deja de sentirse en una situación de desventaja respecto a este. Pero para que esto sea así se requieren algunas premisas que no siempre se cumplen en los centros educativos.

En el caso del alumnado inmigrante, los primeros momentos de la incorporación al centro son fundamentales, puesto que las decisiones tomadas en este primer momento pueden condicionar el resto del proceso escolar. Todos los países de la OCDE han fijado como prio-

ridad el aprendizaje de la lengua vehicular del sistema educativo, puesto que la investigación apunta, como comentábamos al inicio de este capítulo, a una importante desventaja por parte de los alumnos con lenguas maternas distintas a la del país de acogida tanto en su rendimiento escolar en la educación primaria como en la secundaria (Schnepf, 2004). En el caso español, el aprendizaje de la lengua de acogida ha sido diseñado principalmente a partir de la creación de las aulas de acogida. La primera cuestión a la que han de hacer frente las escuelas es el encaje de este dispositivo en la estructura global del centro y de aquí derivan las diferentes formas en que el aula de acogida se integra en él y cómo esta se coordina con el aula ordinaria. Las aulas de acogida pueden responder a criterios organizativos diversos (Benito y González-Motos, 2010): edades, niveles de catalán, niveles de competencias básicas, etapa educativa, coordinación con el aula ordinaria o incluso procedencias. Cada uno de estos criterios viene acompañado de ventajas y desventajas respecto a la normalización de la escolarización del alumno inmigrante a la vez que determina el tipo de agrupaciones de alumnos en el aula de acogida y el funcionamiento interno del aula de acogida, ya que las dinámicas o estrategias pedagógicas aplicadas dependen del perfil y número de alumnos que coinciden en ella. Otras variables como el profesorado que interviene en el aula de acogida, los mecanismos de evaluación, los vínculos de relación con las familias o las materias impartidas acaban de dar forma a las estructuras de atención a la diversidad que han sido creadas en los institutos y, consecuentemente, al tipo de integración del alumnado inmigrante. Pero más allá del diseño de la estructura de acogida es especialmente importante reflexionar sobre las transiciones del aula de acogida al aula ordinaria experimentadas por este alumnado.

Diversos estudios apuntan a la necesidad de que esta transición se haga de forma rápida, para favorecer la integración del alumnado extranjero en sus aulas de referencia y evitar así los efectos negativos de la escolarización segregada que desembocan en la estigmatización y aislamiento de aquellos que asisten a los dispositivos de atención a la diversidad (Field *et al.*, 2007). En esta línea Christensen y Stanat (2007) destacan diferentes prácticas educativas que pueden favorecer el aprendizaje lingüístico huyendo de los dispositivos específicos, sea a través de profesores de apoyo en el aula ordinaria o de la introducción de contenidos curriculares en el aprendizaje lingüístico,¹² entre otros.

12 En esta línea destaca el conjunto de experiencias que bajo la denominación AICLE (Aprendizaje Integrado de Contenidos y Lenguas Extranjeras) pretende que el aprendizaje de la lengua de acogida se realice de forma simultánea al aprendizaje curricular (matemáticas, naturales, sociales...). Estas experiencias diseñadas para la introducción de lenguas extranjeras en los sistemas educativos ordinarios constituyen la base de las nuevas dinámicas curriculares aplicadas para la enseñanza de las lenguas de acogida en el caso del alumnado extranjero, desarrollando, pues, el aprendizaje a partir de contenidos curriculares ordinarios y no solo lingüísticos.

Y un paso más allá: la organización del aula ordinaria. Hemos mencionado anteriormente la existencia de diferentes mecanismos de atención a la diversidad no focalizados en el alumnado inmigrante. Estas prácticas no son a priori ni negativas ni positivas, pero en función de su uso y aplicación pueden favorecer o entorpecer el itinerario académico del alumnado extranjero. A modo de ejemplo, la creación de grupos estables de refuerzo para todas las asignaturas o la creación de grupos-clase basados en el nivel de aprendizaje de los alumnos generan disparidad de posicionamientos al respecto. Así, mientras que algunas investigaciones defienden su utilidad por la capacidad de adaptación de las prácticas a las necesidades específicas de los alumnos (Slavin, 1987; Lou *et al.*, 1996; Hoxby y Weingarth, 2005); otros autores consideran que los efectos negativos superan a los beneficios. Desde este último posicionamiento, estudios como el de Nusche (2009) ahondan en los riesgos que acompañan a las prácticas de diferenciación curricular estable: estigmatización de los alumnos de menor rendimiento escolar, reducción de las expectativas de estos alumnos, generación de entornos de aprendizaje poco estimulantes, rebaja de las expectativas por parte del profesorado, etc. Esto es especialmente grave dada la constatada tendencia en los diferentes sistemas educativos a hacer uso de estos mecanismos con el alumnado extranjero, comportando unas tasas desproporcionalmente elevadas de asistencia de estos alumnos a grupos de bajo rendimiento en comparación con sus compañeros autóctonos (Resh, 1998; Prenzel *et al.*, 2005; Strand, 2007). Esta tendencia desemboca en una inmediata identificación del alumnado de origen extranjero con alumnado con dificultades de aprendizaje, a la vez que socava sus expectativas académicas; y, en los casos en que dicha separación se produce a edades tempranas, puede comportar la imposibilidad de entrar en entornos de aprendizajes que permitan un mejor proceso de desarrollo educativo y lingüístico, pero también de integración social y cultural (Nusche, 2009).

En este sentido, las adaptaciones curriculares individuales parecen la opción más integradora e inclusiva, en tanto que evitan dinámicas segregadoras de carácter grupal. Varios estudios apuntan a la reducción de las ratios profesor-alumnos como método para asegurar un apoyo más individualizado e incrementar así el rendimiento de estos alumnos (Glass *et al.*, 1982; Finn y Achilles, 1990; Krueger, 2000; 2003; Santiago, 2002); otras investigaciones abogan por prácticas inclusivas con apoyos específicos dentro de las aulas ordinarias o la introducción en el currículo ordinario de elementos propios de la educación intercultural. Cabe tener presente, no obstante, que ninguna de estas prácticas está exenta de dificultades: la falta de preparación entre el profesorado para su diseño, la asimilación que frecuentemente se establece entre adaptación curricular y reducción del nivel de exigencia y la falta de mecanismos de evaluación acordes con las adaptaciones realizadas son algunos de los elementos que reducen el efecto positivo que dichos mecanismos pretenden alcanzar.

4. CONCLUSIONES

En definitiva, son diversas las actuaciones políticas centradas (más o menos directamente) en el tratamiento de la escolarización del alumnado inmigrante que acaban impactando en sus oportunidades educativas. Sobre la base de los parámetros analíticos que han guiado este capítulo, tales políticas pueden plantearse como ámbito de intervención bien del acceso a los centros escolares (preocupación por la distribución del alumnado y por la reproducción de la segregación escolar), bien de los procesos de escolarización (preocupación por las estrategias pedagógico-organizativas y por la superación de las desventajas educativas del alumnado inmigrante); asimismo, dichas políticas pueden enfocarse bien desde la apuesta por la diferenciación (focalización de recursos y dispositivos en el alumnado inmigrante), bien desde esquemas de diferenciación (atención a las problemáticas educativas del alumnado inmigrante en el marco de la gestión transversal de la diversidad). Desde un punto de vista normativo, entendemos que el nivel de oportunidad y conveniencia de unos u otros acentos estratégicos deben desarrollarse siempre atendiendo a la valoración del sentido, más o menos específico, de aquella diversidad que los alumnos extranjeros de nueva incorporación aportan a las diversidades ya existentes en el aula (diversidad social, económica, cultural, cognitiva, etc.).

En relación con el punto anterior, hemos repasado páginas atrás aquellos parámetros que pueden señalar rasgos específicos de parte del alumnado inmigrante que efectivamente representan retos también específicos para los mecanismos de atención a la diversidad en los centros escolares. Ponderáramos aquí la importancia de variables como la edad de llegada e inicio de la escolarización, el conocimiento o no de la lengua de instrucción, y las características del país y sistema educativo de origen. Y aun así seguimos sosteniendo que –del mismo modo como se ve implicada la organización de cualquier servicio público con la llegada de población extranjera–, si estos retos derivan en la práctica en tensiones y conflictos, es en buena medida a causa de la existencia de unas realidades institucionales –escolares, en nuestro caso– que al afrontar esta llegada ven acentuarse el alcance de unas limitaciones que en absoluto le son nuevas.

En este sentido, la persistencia de unas redes escolares claramente segregadas por razones socioeconómicas y «étnicas», además de tradicionalmente poco preparadas y con pocos recursos para afrontar con garantías la atención a las diferentes formas de diversidad, contribuye a explicar por qué los procesos de acogida y escolarización del alumnado inmigrante se plantean en la actualidad de forma problemática. Cabe, por tanto, insistir en la necesidad de avanzar en la implementación de mecanismos de regulación del acceso escolar susceptibles de impactar de forma transversal en los procesos de elección y asignación escolar, generando un marco

donde el conjunto de las familias dispongan de las mismas opciones reales de acceder a una diversidad igualmente significativa de escuelas.

Ahora bien, el énfasis en la preocupación por corregir las inequidades en la distribución escolar no debiera dejar en segundo término la atención a aquellas intervenciones centradas en los procesos organizativos y pedagógicos con base en el centro educativo. Efectivamente, las escuelas y su política de gestión de la diversidad pueden «marcar la diferencia», impactando positivamente en la igualdad y mejora de los resultados obtenidos por unos y otros alumnos. En este terreno, y con este mismo objetivo, la clave parece radicar en entender el diseño de toda estrategia diferenciada como actuación transitoria justificada de acuerdo al tratamiento de una diversidad manifiestamente específica, y siempre como medio subsidiario en el camino hacia la normalización de la gestión de las diversidades.

BIBLIOGRAFÍA

ALEGRE, M.A. *Educació i immigració: l'acollida als centres educatius*. Barcelona: Editorial Mediterrània, 2005.

--- «L'acollida i l'escolarització de l'alumnat d'origen estranger al sistema educatiu català». En BONAL, X. (ed.) *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Barcelona: Mediterrània, Col. Polítiques 53, 2006.

--- «Educación e inmigración. ¿Un binomio problemático?». *Revista de Educación*. No. 345, 2008. P. 61-82.

--- «Polítiques d'acollida escolar a Catalunya. una aproximació crítica». *Perspectiva Escolar*. No. 332, 2009. P. 61-70.

ALEGRE, M.A.; FERRER, G. «School Regimes and Education Equity. Some Insights Based on PISA 2006». *British Educational Research Journal*. Vol. 36, No. 3, 2010. P. 433-462.

ALEGRE, M.A.; SUBIRATS, J. (eds.). *Educación e inmigración. Nuevos retos para España en una perspectiva comparada*. Madrid: CIS, Col. Academia. No 28, 2007.

ALEGRE, M.A. *et al. Immigrants als instituts. L'acollida vista pels seus protagonistes*. Barcelona: Editorial Mediterrània, 2006.

--- *et al. L'educació postobligatoria a Catalunya. Eixos de desigualtat en les trajectòries formatives més enllà de l'ESO*. Barcelona: Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, Col. Informes No 15, 2010a.

--- et al. *Les famílies davant l'elecció escolar. Dilemes i desigualtats en la tria de centre a la ciutat de Barcelona*. Barcelona: Mediterrània, col. Polítiques 72, 2010b.

BENITO, R.; GONZÀLEZ, I. *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània, 2007.

BENITO, R.; GONZÀLEZ-MOTOS, SH. *De l'aula d'acollida a l'aula ordinària. Orientacions per a la transició*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (Informes Breus 28), 2010.

BENITO, R. et al. «Les Oficines Municipals d'Escolarització: Límits i oportunitats en la distribució de l'alumnat estranger». En *Recerca i Immigració*, No. 4. Barcelona: Secretaria per a la Immigració de Catalunya, 2008.

BONAL, X.; ALBAIGÉS, B. *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Barcelona: Mediterrània, 2006.

BONAL, X. et al. «Les noves Oficines Municipal d'Escolarització; valoració d'experiències i propostes de disseny». *De prop*. No. 9, 2005.

CALERO, J.; WAISGRAIS, S. «Rendimientos educativos de los alumnos inmigrantes: identificación de la incidencia de la condición de inmigrante y de los "peer effects"». Ponencia presentada en el XVI Encuentro de Economía Pública, Granada, 2009.

CHRISTENSEN, G.; STANAT, P. «Language Policies and Practices for Helping Immigrants and Second-Generation Students Succeed». *The Transatlantic Taskforce on Immigration and Integration*. Washington: Migration Policy Institute (MPI) y Bertelsmann Stiftung, 2007.

DRONKERS, J.; LEVELS, M. «Do school segregation and school resources explain region-of-origin differences in the mathematics achievement of immigrant students?». *Educational Research and Evaluation*. Vol. 13, No. 5, 2007. P. 435-462.

EURYDICE. *Integrating immigrant children into Schools in Europe*. Bruselas: Eurydice, 2004.

FIELD, S. et al. *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. París: OECD, 2007

FINN, J.D; ACHILLES, C.M. «Answers and Questions about Class Size: A Statewide Experiment». *American Educational Research Journal*. Vol. 27, No. 3, 1990. P. 557-577.

GLASS, G.V. et al. *School Class Size: Research and Policy*. Beverly Hills: Sage, 1982.

GRATACÓS, P.; UGIDOS, P. *Diversitat cultural i exclusió escolar: dinàmiques educatives, relacions interpersonals i actituds del professorat*. Barcelona: Jaume Bofill, Col·lecció concitadania intercultural. No. 11; 2011.

GRAU, C.; FERNÁNDEZ, M. «El asesoramiento psicopedagógico y la atención a la diversidad: normativa estatal y autonómica». *Tabanque, revista pedagógica*. No. 21, 2008. P. 239-261.

HANUSHEK, E. A. *et al.* «New Evidence about Brown v. Board of Education: The Complex Effects of School Racial Composition on Achievement». *Working Paper 8741*. Cambridge: National Bureau of Educational Research, 2002.

HOXBY, C.M. «Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variation». *Working Paper 7867*. Cambridge: National Bureau of Educational Research, 2000

HOXBY, C.M.; WEINGARTH, G. «Taking Race Out of the Equation: School Reassignment and the Structure of Peer Effects», 2005. <<http://www.hks.harvard.edu/inequality/Seminar/Papers/Hoxby06.pdf>>.

KRUEGER, A.B. «Understanding the Magnitude and Effect of Class Size on Student Achievement». *The Class Size Policy Debate*, Working Paper. No. 121. Washington D.C: Economic Policy Institute, 2000.

--- «Economic Considerations and Class Size». *Economic Journal*. Vol. 113, No. 485, 2003. P. F34-F63.

LOU, Y. *et al.* «Within-class Grouping: A Meta-Analysis». *Review of Educational Research*. Vol. 66, No. 4, 1996. P. 423-458.

MCANDREW, M. «Immigration and Diversity: some policy issues confronting the Québec School System». *Policy Options*, 2003. P. 59-62

NUSCHE, D. *What Works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options*. París: OECD Education Working Paper, No. 22, 2009.

OCDE. *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*. París: OCDE, 2005. <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>>.

--- *Where immigrant students succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*. París: OCDE, 2006. <<http://www.oecd.org/dataoecd/2/38/36664934.pdf>>.

--- *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science*. Vol. I a V. París: OCDE, 2010a. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>>. <<http://dx.doi.org>>.

org/10.1787/9789264091504-en>. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264083943-en>>. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en>>. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091580-en>>.

--- *Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance*. París: OCDE, 2010b. <http://www.oecd-ilibrary.org/education/closing-the-gap-for-immigrant-students_9789264075788-en>.

PRENZEL, M. *et al.* *PISA 2003: Ergebnisse des Zweiten Ländervergleichs Zusammenfassung*. PISA-Konsortium Deutschland, 2005.

RESH, N. «Track placement: How the “Sorting Machine” Works in Israel». *American Journal of Education*. Vol. 106, No. 3, 1998. P. 416-438.

RUMBERGER, R.W; PALARDY, G.J. «Does segregation still matter? The impact of student composition on academic achievement in high school». *Teachers College Record*. Vol. 107, No. 9, 2005. P. 1999–2045.

SANTIAGO, P. «Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages». *Education Working Papers*, No. 1. París: OECD, 2002.

SCHNEPF, S.V. «How Different Are Immigrants? A Cross-Country and Cross-Survey Analysis of Educational Achievement». *IZA Discussion Paper*, No. 1398. Bonn: IZA, 2004.

SLAVIN, R.E. «Ability Grouping and Student Achievement in Elementary Schools: A Best-Evidence Synthesis». *Review of Educational Research*. Vol. 57, No. 3, 1987. P. 293-336.

STRAND, S. *Minority Ethnic Pupils in the Longitudinal Study of Young People in England (LSYPE)*. Londres: University of Warwick, 2007.

VAN DER SLIK, F.W.P. *et al.* «Ethnic and socioeconomic class composition and language proficiency: a longitudinal multilevel examination in Dutch elementary schools». *European Sociological Review*, Vol. 22, No. 3, 2006. P. 293–308.

VAN EWIJK, R.; SLEEGERS, P. «Peer ethnicity and achievement: a meta-analysis into the compositional effect». *School Effectiveness and School Improvement*. Vol. 21, No. 3, 2010. P. 237-265.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

CUADRO 1A. Alumnado extranjero en educación primaria y ESO, por comunidades autónomas. Cursos 2000-2001, 2005-2006 y 2010-2011. En porcentaje

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PRIMARIA			ESO		
	2000 2001	2005 2006	2010 2011	2000 2001	2005 2006	2010 2011
Andalucía	1,2	5,2	6,1	0,9	4,5	7,1
Aragón	2,0	10,9	14,7	1,5	8,7	13,2
Asturias	0,9	3,7	5,7	0,7	4,1	7,7
Baleares	5,0	15,1	15,7	3,8	12,8	19,5
Canarias	3,6	9,0	7,9	3,2	8,6	11,3
Cantabria	1,0	5,7	9,0	0,9	5,3	12,5
Castilla y León	1,3	6,2	9,0	1,1	4,9	9,0
Castilla-La Mancha	1,4	7,6	10,8	1,0	5,6	11,0
Cataluña	2,8	12,5	13,7	3,2	11,9	17,8
Comunidad Valenciana	2,6	12,4	11,7	2,1	11,1	15,3
Extremadura	0,8	2,8	4,1	0,7	1,9	3,7
Galicia	0,7	3,1	4,4	0,7	2,7	4,9
Madrid	5,6	14,2	14,5	4,0	12,9	17,1
Murcia	2,3	13,1	13,3	1,9	10,1	14,8
Navarra	2,9	12,1	12,2	2,1	8,0	13,1
País Vasco	1,3	4,9	7,1	1,0	4,6	8,4
Rioja (La)	3,0	14,1	18,0	1,7	11,2	18,9
España	2,4	9,2	10,3	2,0	8,0	12,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación (2005-2011).

CUADRO 2A. Alumnado extranjero según área geográfica de procedencia en educación no universitaria, por comunidades autónomas. Curso 2010-2011. En porcentaje

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TOTAL EXTRANJEROS	PORCENTAJE SOBRE TOTAL EXTRANJEROS				
		UNIÓN EUROPEA	ÁFRICA	AMÉRICA LATINA	ASIA	OTRAS
Andalucía	5,5	34,6	25,8	28,7	4,8	6,2
Aragón	12,4	34,8	26,8	30,7	4,7	3,0
Asturias	5,1	22,7	9,0	59,2	4,4	4,8
Baleares	15,6	30,9	21,7	39,5	4,6	3,4
Canarias	8,2	27,3	11,9	49,3	7,5	4,1
Cantabria	8,2	18,7	6,1	58,6	3,5	13,0
Castilla y León	7,8	31,9	18,8	41,1	4,0	4,2
Castilla-La Mancha	9,2	36,6	22,4	35,1	2,8	3,1
Cataluña	13,0	13,5	34,9	36,4	10,1	5,1
Comunidad Valenciana	11,1	35,1	18,1	35,0	5,0	6,8
Extremadura	3,4	27,3	32,9	31,9	5,2	2,7
Galicia	3,6	20,1	10,9	57,7	3,5	7,9
Madrid	13,4	24,3	15,1	49,7	6,9	4,0
Murcia	12,0	12,1	39,1	42,7	2,1	4,0
Navarra	10,3	19,5	21,0	52,9	2,3	4,2
País Vasco	6,9	16,2	22,5	51,5	5,8	4,0
Rioja (La)	16,5	23,6	28,6	33,4	11,9	2,5
España	9,5	25,1	23,5	40,3	6,2	4,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación (curso 2010-2011).

CUADRO 3A. Alumnado extranjero en la enseñanza secundaria posobligatoria. Normalización en el acceso, por comunidades autónomas. Curso 2010-2011. En porcentaje

COMUNIDAD AUTÓNOMA	BACHILLERATO		CICLOS FORMATIVOS	
	EXTRANJEROS	ÍNDICE DE NORMALIZACIÓN	EXTRANJEROS	ÍNDICE DE NORMALIZACIÓN*
Andalucía	4,1	0,58	3,9	0,55
Aragón	5,6	0,36	8,8	0,56
Asturias	3,2	0,46	4,0	0,58
Baleares	10,6	0,54	18,1	0,92
Canarias	8,6	0,69	7,2	0,58
Cantabria	5,4	0,55	6,2	0,63
Castilla y León	3,6	0,38	5,3	0,56
Castilla-La Mancha	5,0	0,45	5,7	0,51
Cataluña	8,8	0,48	12,3	0,67
Comunidad Valenciana	9,2	0,53	9,0	0,52
Extremadura	1,7	0,44	1,5	0,38
Galicia	2,2	0,45	2,9	0,59
Madrid	9,5	0,52	11,3	0,61
Murcia	7,5	0,48	8,4	0,54
Navarra	4,9	0,36	7,0	0,51
País Vasco	4,3	0,46	6,9	0,73
Rioja (La)	6,7	0,35	10,2	0,53
España	6,4	0,50	7,7	0,60

* El índice de normalización en el acceso de la población extranjera a las enseñanzas posobligatorias, extraído de Bonal y Albaigés (2006), corresponde al cociente entre la presencia de alumnado extranjero sobre total de alumnado y la presencia de población extranjera de la edad teórica en el territorio de referencia (el valor 1 corresponde a presencia normalizada).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación (2011) y del INE (datos de padrón (2010).

CUADRO 4A. Alumnado extranjero en primaria y ESO. Equidad en el acceso por sectores de titularidad, por comunidades autónomas. Curso 2010-2011. En porcentaje

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PRIMARIA					ESO				
	PRIVADO	ALUMNADO EXTRANJERO			ÍNDICE EQUIDAD*	PRIVADO	ALUMNADO EXTRANJERO			ÍNDICE EQUIDAD
		TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO			TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO	
Andalucía	23,9	6,1	7,1	2,7	2,6	24,9	7,1	8,4	3,4	2,5
Aragón	32,0	14,7	17,5	8,7	2,0	35,5	13,2	14,6	10,5	1,4
Asturias	31,2	5,7	7,0	2,8	2,5	35,0	7,7	8,6	6,2	1,4
Baleares	37,7	15,7	19,6	9,2	2,1	39,1	19,5	24,4	12,0	2,0
Canarias	25,2	7,9	9,3	3,7	2,5	24,6	11,3	13,0	5,9	2,2
Cantabria	34,9	9,0	9,2	8,6	1,1	36,2	12,5	12,3	12,8	1,0
Castilla y León	33,0	9,0	10,6	5,7	1,9	36,7	9,0	10,2	7,1	1,4
Castilla-La Mancha	17,7	10,8	12,0	5,0	2,4	19,2	11,0	12,1	6,3	1,9
Cataluña	34,2	13,7	17,9	5,5	3,3	38,7	17,8	23,3	9,1	2,6
Valencia	32,6	11,7	14,9	5,1	2,9	34,5	15,3	19,3	7,9	2,4
Extremadura	21,5	4,1	4,8	1,6	3,0	23,1	3,7	4,2	2,0	2,1
Galicia	30,8	4,4	5,2	2,4	2,1	30,6	4,9	5,7	3,3	1,7
Madrid	46,9	14,5	21,6	6,5	3,3	48,6	17,1	23,7	10,2	2,3
Murcia	29,2	13,3	17,0	4,4	3,9	28,9	14,8	18,2	6,6	2,8
Navarra	36,4	12,2	15,8	6,0	2,6	38,9	13,1	15,7	9,1	1,7
País Vasco	49,9	7,1	10,3	3,9	2,6	54,4	8,4	10,6	6,5	1,6
Rioja (La)	34,2	18,0	21,7	10,9	2,0	35,8	18,9	22,0	13,4	1,6
España	32,5	10,3	12,9	5,0	2,6	34,1	12,2	14,7	7,5	2,0

* El índice de equidad, extraído de Bonal y Albaigés (2006), corresponde al porcentaje de alumnado extranjero (sector público)/porcentaje de alumnado extranjero (sector privado). Una distribución equitativa de alumnado extranjero por sectores de titularidad supone un índice de equidad igual a 1. Cuando el índice es superior a 1 indica una sobrerrepresentación del alumnado extranjero del sector público. Cuanto más se aleja el valor del índice de 1, menos equitativa es la distribución del alumnado.

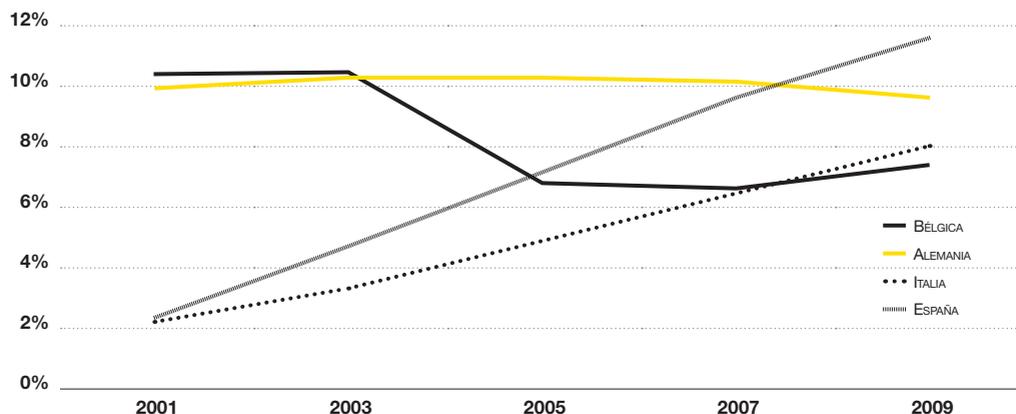
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación (2011).

CUADRO 5A. Alumnado extranjero en los estudios secundarios (15 años). Equidad en el acceso por sectores de titularidad. Países OCDE*. 2009. En porcentaje

PAÍSES	ALUMNADO EN CENTROS PRIVADOS	ALUMNADO EXTRANJERO			ÍNDICE DE EQUITAD
		TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO	
Luxemburgo	12,6	40,2	38,4	52,8	0,73
Israel	14,2	20,0	19,6	22,7	0,86
Suecia	10,1	11,7	11,7	12,2	0,96
Irlanda	57,8	8,1	8,1	8,1	1,01
Australia	39,3	23,2	23,8	22,3	1,07
Holanda	64,8	12,6	14,1	11,8	1,19
Austria	12,5	15,2	15,8	11,1	1,42
Bélgica	67,3	15,0	18,8	13,1	1,44
España	31,1	9,6	11,3	5,7	2,00
Dinamarca	20,5	8,7	9,7	4,8	2,04
Portugal	14,0	5,5	6,0	2,6	2,26

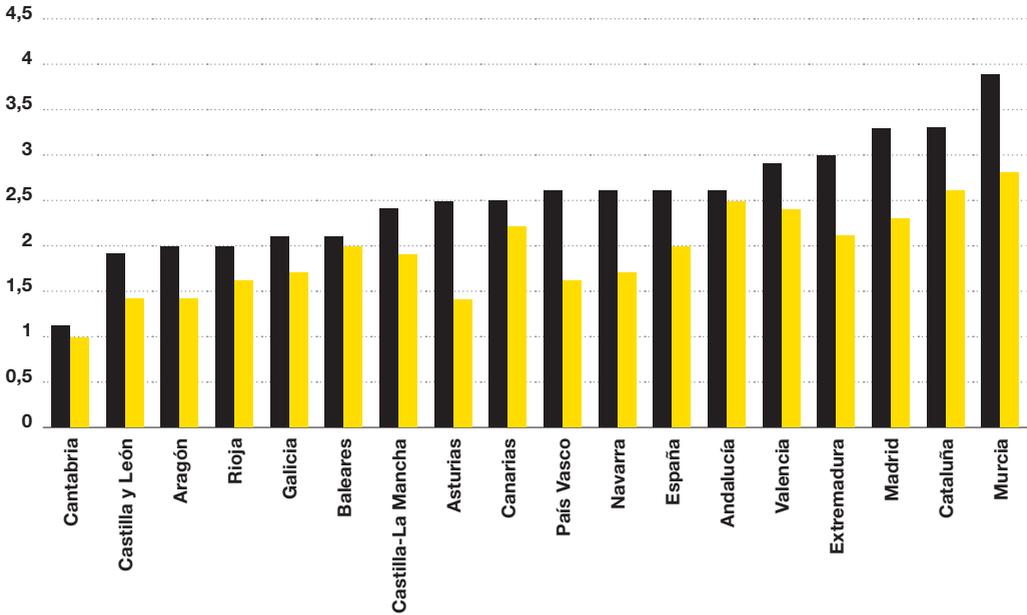
* Se incluyen países con más de un 10% de centros privados y de un 5% de alumnado inmigrante.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del PISA 2009.

GRÁFICO 1A. Evolución del porcentaje de alumnos extranjeros en educación obligatoria en Bélgica, Alemania, Italia y España.* 2001-2009



* Se incluyen los países de la UE con datos disponibles para el período 2000-2009. Los datos para Bélgica de 2003 responden al año 2002 ante la falta de información para el año en cuestión.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de OCDE (2000-2009).

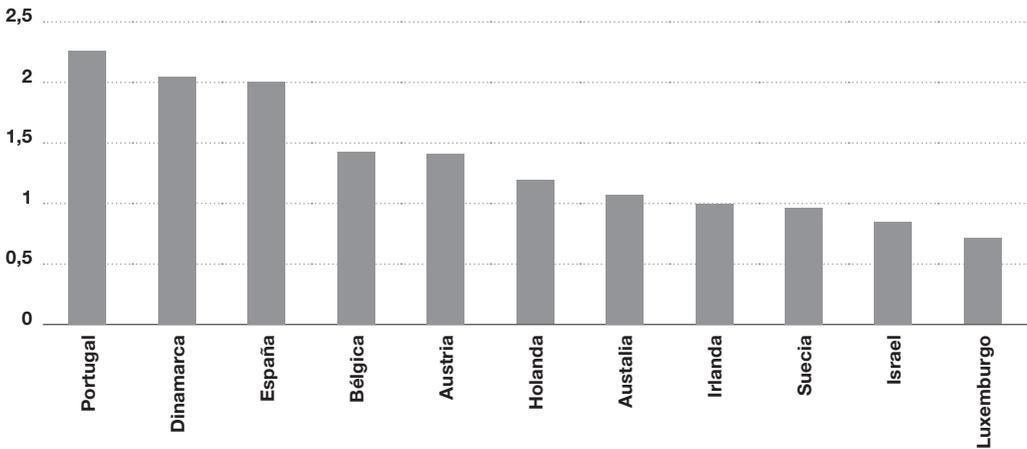
GRÁFICO 2A. Índice de equidad en el acceso por sectores de titularidad, en educación primaria y ESO, por comunidades autónomas. Curso 2010-2011



■ ÍNDICE EQUIDAD PRIMARIA ■ ÍNDICE EQUIDAD ESO

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación (2011).

GRÁFICO 3A. Índice de equidad en el acceso por sectores de titularidad. Países OCDE*. 2009.



* Se incluyen países con más de un 10% de centros privados y de un 5% de alumnado inmigrante.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PISA 2009.

Ana I. Planet

Departamento de Estudios Árabes e Islámicos, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid.
Experta en el islam en España

DIVERSIDAD RELIGIOSA Y MIGRACIÓN EN LA ESPAÑA DE HOY

Análisis de actitudes y del marco legal

1. La sociedad española en clave de pluralismo religioso a la luz de los procesos migratorios.
2. Práctica religiosa en contexto migrante: las «iglesias étnicas» y su desarrollo social.
3. Inmigrante y religiosamente diferente.
4. ¿Otros o nosotros? Inmigración e islam.
5. A modo de conclusión. Religión y pertenencia cívica, algunas reflexiones.

RESUMEN

La diversidad religiosa presente en el territorio español a lo largo de la historia vive en las últimas décadas del siglo xx momentos de nueva efervescencia, pluralismo y enriquecimiento en los aspectos culturales, relaciones sociales y nuevas formas de adscripción religiosa en las que la transformación de España en país de inmigración ha sido un factor importante. Más allá de los debates abiertos sobre la relación de los españoles con la religión, la secularización y el marco legal que reconoce una situación históricamente privilegiada de la Iglesia católica y, por consiguiente, de sus fieles, la realidad es que la inmigración ha hecho aún más plural este panorama religioso y se ha convertido en un acicate para el legislador para completar el marco legal de libertad religiosa del que el país se dotó con la Constitución de 1978. La observación sobre el terreno

de varias investigaciones así como el contraste teórico con procesos similares ya estudiados muestran un panorama rico en procesos de incorporación a comunidades ya existentes, generación de nuevos espacios de culto y modos de relacionarse con lo religioso, ciertos vínculos transnacionales y algunas dificultades de reconocimiento que pueden devenir estigmatizantes para algunos colectivos religiosos nacionales concretos.

1. LA SOCIEDAD ESPAÑOLA EN CLAVE DE PLURALISMO RELIGIOSO A LA LUZ DE LOS PROCESOS MIGRATORIOS

Si consultamos los datos disponibles sobre creencia y práctica religiosa en España, es evidente que nuestra sociedad ha cambiado en términos de religión en las últimas décadas. De una identificación en 1965 del 98% de la población como católica se ha pasado a una del 72,6% en 2011. La adscripción religiosa de los españoles, definida tanto en creencia como en práctica, hace pensar en una sociedad que se distancia lentamente de lo religioso, explorando otras formas de adscripción identitaria. El Centro de Investigaciones Sociológicas indaga desde 1996 sobre la relación de los españoles con la religión a través de dos preguntas básicas sobre auto-identificación religiosa y nivel de práctica de la religión. En el último de los estudios publicados –abril de 2011– un 72,6% de los españoles se declaraban «católicos», un 13,4% «no creyentes» y un 9,3% «ateos» (CIS nº 2885, abril de 2011). Si nos interesamos por esta misma cuestión en un universo más limitado, como propone el Instituto de la Juventud, son un 10,3% los que se declaran «católicos practicantes», un 44,8% «católicos no practicantes», un 7,7% «de otras religiones», un 19,1% «no creyentes y agnósticos», un 7,2% «indiferentes», un 9,6% «ateos» y un 1,3% no contesta. Parece cierto, pues, que a principios del siglo XXI, la lógica de «secularización de las conciencias» que se inició en el siglo XIX continúa su ritmo.

El pluralismo religioso al que venimos haciendo referencia aparece tímidamente en estos estudios, con un 2,7% de «creyentes de otra religión». La presencia de «otras religiones» en la población joven es porcentualmente mayor que la que muestra la población en general, en una tendencia al alza que se agudiza desde 2005 como reflejan los sondeos que el Injuve realiza en ese sentido. Junto con las encuestas de opinión referidas a aspectos religiosos que el CIS realiza anualmente en su barómetro mencionado y que reflejan la opinión pública general al respecto, el CIS ha realizado también algunas investigaciones específicas sobre minorías religiosas presentes en el territorio. Así, el estudio nº 2759 –accesible en su totalidad en www.cis.es– fue realizado en abril de 2008 entre personas que participaban en actividades religiosas de religiones minoritarias. En la encuesta se preguntaba sobre los aspectos objeto de debate en el momento de realización del estudio: creencia (el 91,6% era creyente sin duda alguna), adscripción

ción y práctica religiosa (el 77% dispuesto a darlo todo, incluso la vida, por su religión y porcentaje igual de practicantes al menos un día a la semana), dinámicas sociales generadas en los espacios de culto (el 68% acude a los espacios de culto para practicar, pero el 26,8% considera también importante que allí se encuentren con sus compatriotas y familiares), el interés por la religión en el ámbito escolar (el 80% de los encuestados interesado en que sus hijos recibieran formación religiosa en la escuela), las relaciones entre personas del mismo sexo, la valoración de las relaciones Estado-confesiones religiosas y la presencia de la religión en el espacio público. En esa encuesta a confesiones minoritarias, el 50% de los encuestados eran españoles y el 47,7% marroquíes y musulmanes, la mitad de los cuales decían vivir en España desde hacía más de 10 años.

La relación de la sociedad española con la religión es aún más compleja de lo que muestran las encuestas, y analizarla excede el propósito de esta contribución, pero son muchos los que señalan que en España se está viviendo un doble proceso respecto a lo religioso: por un lado, un avanzado proceso de secularización –como hemos observado en las primeras encuestas–; por otro, la aparición y desarrollo de nuevas formas de religiosidad –cuya práctica y adscripción no parece semejante a la mostrada en primer lugar–. Lo complejo de analizar el primero de estos procesos en el caso español ya ha sido planteado por sociólogos de lo religioso (Pérez-Agote, 2006). La dificultad de observar las nuevas formas de religiosidad tiene relación con la secularización que hemos mencionado en la que cada vez se incorporan más matices a la relación con lo religioso por parte de los ciudadanos, en una suerte de religión «a la carta», pero también, creemos, con una nueva realidad social y económica como es que parte de esa nueva religiosidad venga aportada por los trabajadores inmigrantes y sus familias. No se trata solo de la presencia de nuevas religiones en tanto que religiones con escasa presencia en el país, sino de nuevas formas de vivir lo religioso, otras lenguas de liturgia, otras formas de relaciones sociales en torno a lo religioso. Ello da lugar a una nueva cartografía de lo religioso en el país, tanto en términos de variedad y pluralismo como en la existencia de una pluralidad de contenidos culturales traídos aquí desde los países de origen y que afectan a las liturgias, los

LA VINCULACIÓN ENTRE PLURALISMO RELIGIOSO E INMIGRACIÓN ES DE GRAN IMPORTANCIA EN LA GESTIÓN DE TAL PLURALIDAD Y, ESPECIALMENTE, EN EL MODO EN QUE ESA VARIEDAD Y COMPLEJIDAD ES INCORPORADA EN EL IMAGINARIO COLECTIVO Y HECHA REALIDAD EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

rituales o las relaciones sociales. Para terminar de enriquecer el panorama, entran en funcionamiento otros desarrollos de lo religioso que se dan en esta tierra de instalación, como pueda ser la vivencia de una religión en minoría –realidad novedosa para muchos de ellos–, los procesos de «etnicización» de lo religioso por parte de la sociedad dicha de acogida y por los propios grupos o las reivindicaciones que nacen a la luz del marco legal de libertad religiosa existente. Pluralidad y diversidad que bien podrían ser una «revancha de lo religioso».

Como ya hemos mencionado en alguna ocasión, esa vinculación entre pluralismo religioso e inmigración tiene una importancia grande en la gestión de tal pluralidad y especialmente en el

modo en que esa variedad y complejidad es incorporada en el imaginario colectivo y hecha realidad en los espacios públicos (Planet y Moreras, 2008).

LA PRESENCIA DE INMIGRANTES DIVERSOS EN SU MANIFESTACIÓN RELIGIOSA SE DESARROLLA EN UN MOMENTO DE RELACIÓN COMPLEJA DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA CON LA RELIGIÓN, CON UN MARCO JURÍDICO QUE SE ENFRENTA AL PLURALISMO RELIGIOSO CON PRINCIPIOS COMO LA ACONFESIONALIDAD Y LA COOPERACIÓN, Y EN UN MARCO SOCIAL DE INMIGRACIÓN Y CRISIS ECONÓMICA

Si para hablar de pluralismo religioso en la España de hoy podríamos recurrir a la presentación de pocas cifras –número de iglesias o comunidades que regularizan su situación ante el Ministerio de Justicia–, para hablar de inmigrantes podemos emplear las facilitadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Si queremos abordar el binomio pluralismo religioso-inmigración, debemos recurrir a las escasas pero interesantes investigaciones sobre pluralismo religioso que están siendo realizadas en fechas recientes, además de recurrir a obras en las que se abordan los aspectos teóricos de la cuestión. Todo ello se enriquece, sin duda, con el análisis de las actitudes y de las dinámicas

en el seno de las comunidades religiosas en las que estos inmigrantes participan, así como en las dinámicas de aceptación o rechazo de la sociedad frente a esta realidad. Como decíamos, la presencia de estos inmigrantes diversos en su manifestación religiosa se está desarrollando en un momento de relación compleja de la sociedad española con la religión, además de hacerse dentro de un marco jurídico que se enfrenta a la realidad del pluralismo religioso con principios complejos como son la aconfesionalidad y la cooperación, fruto de la historia y de las dinámicas políticas y sociales a lo largo de siglos y en un marco social no menos complejo de inmigración

y crisis económica como ha sido analizado en las diversas contribuciones del Anuario de la Inmigración en España, edición 2010 (Aja, Arango y Oliver, 2010).

El Estado español cuenta para sus relaciones con las religiones distintas a la Iglesia Católica con un entramado legal básico que, como decíamos, recoge los principios de reconocimiento y cooperación mandados en la Constitución de 1978. Pese a los intentos de desarrollar una nueva ley de la última legislatura socialista, el marco normativo con el que se cuenta continúa siendo la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, así como un conjunto de acuerdos de cooperación con las diferentes confesiones minoritarias. Estos acuerdos fueron aprobados con rango de ley orgánica en 1992, cuando el pluralismo religioso de la sociedad española era una realidad de magras cifras, pero que se acompañaba de una voluntad política –celebración del Quinto Centenario de la conquista de América–, de reconocimiento del pasado y de la presencia de otras religiones a lo largo de los largos siglos de hegemonía social –y también política– de la Iglesia Católica.

Desde la publicación de estos acuerdos podríamos decir que se ha acelerado el proceso que hace cada día más plural a la sociedad española en términos de religión. Dos décadas después de aprobada esa normativa, el pluralismo religioso es una realidad sociológica claramente perfilada, y la necesidad de adecuar los diferentes aspectos normativos asociados a la libertad religiosa a las demandas generadas produce tensiones que se hacen visibles en cuestiones muy variadas, como pueda ser los espacios de culto, la educación religiosa en la escuela pública o la asistencia religiosa en los establecimientos públicos.

Sin ánimo de agotar con esto la exposición del marco legal sí que es necesario señalar que estas leyes regulan el ejercicio de la libertad religiosa en tanto que derecho fundamental y que lo hacen de un modo, podríamos decir, marcado históricamente, en tanto que facilitan un proceso de institucionalización que, como han señalado los juristas que los han analizado desde su publicación, guarda grandes similitudes con lo previsto para la Iglesia Católica y con la relación concordataria y de cooperación que viene existiendo con ella (Suárez Pertierra, 2006; Contreras Mazarío, 2006). Podríamos afirmar que no constituyen tan solo un marco general del ejercicio de la libertad, sino que van marcando y condicionando la práctica y reconocimiento de múltiples aspectos de la vivencia y la institucionalización de la religión, como son la construcción y mantenimiento de espacios de culto y personal religioso, la asistencia religiosa, los efectos civiles del matrimonio religioso o el derecho a recibir educación religiosa en los establecimientos educativos públicos o sostenidos con fondos públicos. En ocasiones, como los responsables de las comunidades religiosas distintas de la católica denuncian, el marco legal propone desa-

rollos sociales y religiosos que no son los propios de estas religiones. En el caso del islam, sirva, como ejemplo, la figura del imam, no coincide con la del ministro de culto-sacerdote propio de los católicos. También es compleja la adecuación en la necesidad de formación prevista para los judíos y sus escuelas rabínicas o el papel que desempeñan los pastores en algunas denominaciones evangélicas. Si a todo ello unimos los contenidos culturales o tradiciones religiosas que sobre la misma religión presentan grupos humanos diversos procedentes de otros tantos países, parece cierto que la variedad y el pluralismo necesitan de un marco legal, por supuesto, pero también de un marco de debate, conocimiento, reconocimiento y adecuación a la nueva realidad que constituye todo un reto para una sociedad aparentemente poco interesada por lo religioso como es la España del XXI.

2. PRÁCTICA RELIGIOSA EN CONTEXTO MIGRANTE: LAS «IGLESIAS ÉTNICAS» Y SU DESARROLLO SOCIAL

En la observación de lo religioso en el ámbito migratorio parece necesario hacer algunas consideraciones previas. Como señala Joan Estruch, al observar lo religioso en la sociedad española actual debe huirse de afirmaciones fáciles como que la práctica religiosa sea un arcaísmo contrario a los presupuestos de modernidad (Estruch, 2006). Estruch y su equipo también previenen sobre la idea de que la secularización sea un fenómeno unívoco y monolítico que acontece en las sociedades modernas y que afecta por igual a todos los individuos que componen esa sociedad. Por el contrario, como Manuel Castells viene también afirmando, la religión es en ocasiones la base de una identidad de resistencia con la que el individuo se enfrenta a los riesgos de la sociedad posmoderna, y su práctica, el usarla como referencia, es empleada como reacción a la debilidad material y emocional de algunos grupos –en este caso, los emigrantes.

Asociar emigración y religión en el ámbito de la investigación lleva, inevitablemente, a la necesidad de analizar los procesos que se producen en el seno de las iglesias y confesiones en dos sentidos. Por un lado, indagar sobre lo que sucede cuando en una iglesia o comunidad ya existente se hacen presentes fieles procedentes de otras latitudes; por otro, analizar el fenómeno nuevo que es la creación y desarrollo de iglesias, comunidades o espacios de culto en los que la mayoría de los feligreses, si no todos, son extranjeros y procedentes de un mismo país. ¿Por qué se produce ese fenómeno?, ¿cómo afecta a los individuos implicados?, ¿qué impacto puede tener en el proceso de incorporación del emigrante a la sociedad de acogida?

En la literatura sociológica se viene considerando «iglesia étnica» aquella que está compuesta mayoritariamente por personas de una determinada etnia o de un determinado país y cuyo líder

pertenece, normalmente, al mismo grupo. En ocasiones se trata de iglesias nacionales, transplantadas a otro Estado, en las que se desarrolla un culto o religión propios de un país. En otras ocasiones, sin embargo, son desarrollos de iglesias ya presentes en el territorio, pero en la que no se integran con facilidad los recién llegados, sea por cuestiones de idioma, sea por otras razones sobre las que luego volveremos (Ruiz Vieyetz, 2011). En el caso español existen iglesias que aglutinan a fieles procedentes de América Latina, Filipinas o algunos países de África, así como algunas iglesias en las que la mayoría de los fieles proceden de Rumania o Ucrania. También deberían ser consideradas como tales las mezquitas en las que los fieles proceden de un país concreto, sea Marruecos, sea Pakistán, los dos países de procedencia más importantes entre los musulmanes inmigrantes instalados en España. Para hacer una aproximación a su número y constitución pueden analizarse los datos facilitados por el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, accesibles de modo ágil y actualizado en el portal www.observatorioreligion.es de la Fundación Pluralismo y Convivencia.

La socialización del emigrante que acude con frecuencia a una de estas iglesias sea buscando apoyo espiritual, sea buscando otro tipo de servicios, se hace en el seno de un grupo reducido de personas que tienen en común una fe y una práctica religiosa, una lengua, y que, en

ocasiones, como se está poniendo de manifiesto en las investigaciones sobre el terreno realizadas por todo el territorio, utiliza lo religioso para mantener el vínculo con el país de origen. Son algunos los que señalan, además, la existencia de procesos de afinidad selectiva entre la migración, por ejemplo, y las iglesias pentecostales, en la medida en que los colectivos migrantes se ven atraídos en algunos casos por el modo de vivir la religión que supone los diversos desarrollos de las iglesias pentecostales donde la participación y la organización de la vida cotidiana en torno a la iglesia resulta atractiva para algunos inmigrantes (Griera, 2008).

Desde 2006 está en ejecución un proyecto de investigación sobre el pluralismo religioso en España, realizado sobre el terreno en las diferentes comunidades autónomas por equipos pluridisciplinarios con el ánimo de levantar un mapa del pluralismo religioso actualizado. Este proyecto tiene como objetivo «contribuir a visibilizar las minorías religiosas en el Estado español, dibujar el mapa del pluralismo religioso y clarificar factores religiosos que propician o dificultan la construcción de una sociedad plural, abierta al diálogo y a la convivencia en condiciones de

AL OBSERVAR LO RELIGIOSO EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA ACTUAL DEBE HUIRSE DE AFIRMACIONES FÁCILES COMO QUE LA PRÁCTICA RELIGIOSA SEA UN ARCAÍSMO CONTRARIO A LOS PRESUPUESTOS DE MODERNIDAD

igualdad».¹ Hasta hoy, las investigaciones publicadas proponen visiones complejas sobre el pluralismo religioso en el país, poniendo de manifiesto cómo a partir de un marco legal común se desarrolla una variedad de procesos de instalación de las comunidades religiosas minoritarias. Estas comunidades no siempre nacen asociadas a la inmigración –de hecho, en las investigaciones se hace un claro esfuerzo por colaborar con la memoria histórica de los grupos–, pero sí encuentran en los movimientos de personas con dirección a España del último tercio del siglo XXI una oportunidad de desarrollar nuevas dinámicas, crecer en número y visibilizarse. Las investigaciones recogen en sus anexos una importante cantidad de datos empíricos, cifras, estudios locales, así como directorios actualizados de centros de culto y asociaciones. En todos los trabajos publicados hasta hoy y que recogemos en la bibliografía, el componente migratorio es tenido en cuenta, y se muestra cómo afecta especialmente a las comunidades musulmanas y a las iglesias evangélicas, así como a algunas comunidades judías.²

EN ALGUNAS IGLESIAS SE SEÑALAN FRICCIONES EN LA FORMA DE DESARROLLAR EL CULTO, EL ESTILO DE LAS PREDICACIONES O LAS EXIGENCIAS EN CUESTIONES DE MORALIDAD

En el marco de estos trabajos, las comunidades musulmanas son objeto de atención detallada, sea por su importancia numérica –en Andalucía, Cataluña y Madrid, por ejemplo–, por procesos específicos de institucionalización –Comunidad Valenciana– o por los debates de sociedad existentes en torno a su presencia y demandas asociadas a su visibilización como es la apertura de espacios de culto –Cataluña–. Sin embargo, como también se pone de manifiesto en estos trabajos, reducir el binomio expresión religiosa-migración al caso del islam es no tomar en consideración otros procesos de construcción y mantenimiento de iglesias de las denominadas étnicas, importantes en otros colectivos migrantes europeos y de fuera de Europa.

Hablar de religión y emigración obliga a mencionar también la voluntad de algunos estados en participar activamente en la vida espiritual y social de sus nacionales emigrantes. Esto da lugar a

¹ El proyecto está siendo financiado por la Fundación Pluralismo y Convivencia, creada en diciembre de 2004 por Consejo de Ministros. Esta Fundación es un instrumento de cooperación con las religiones con notorio arraigo en nuestro país, desde donde se apoya el desarrollo de proyectos educativos, culturales y de integración de las comunidades pertenecientes a las tres religiones minoritarias con las que el Estado tiene firmados acuerdos de cooperación. Sus líneas de trabajo prioritarias son el apoyo a proyectos de fortalecimiento institucional y a proyectos finalistas de las comunidades. También mantiene una línea de investigación y de subvención a la realización de encuentros científicos sobre pluralismo religioso.

² Accesibles on-line en www.observatorioreligion.es/publicaciones/coleccion_pluralismo_y_convivencia/

algunas experiencias interesantes desde el punto de vista de la cooperación entre iglesias, pero en ocasiones, especialmente en el caso de los emigrantes de países de mayoría islámica, hace crecer, como veremos, el recelo de algunos ante lo que se considera una injerencia en asuntos de libertad religiosa. En Andalucía existe, por ejemplo, la figura de los «capellanes de emigrantes» cuya presencia en estas comunidades obedece al interés de las instancias religiosas de Ucrania que envían a sacerdotes desde el país para atender las necesidades religiosas de sus nacionales instalados en zonas de Sevilla, Huelva, Cádiz y Córdoba en una fórmula muy similar a la empleada por España para atender en los años sesenta y setenta del siglo pasado a sus emigrantes. En el caso de los sacerdotes ucranianos, dependen de su obispado en Ucrania pero subordinan su ejercicio al Obispado católico de Sevilla, al que se dirige para solicitar una iglesia para celebrar cultos según el rito bizantino y en su idioma. Otro ejemplo, también en Andalucía, es la presencia en Huelva de un sacerdote polaco, capellán de la Compañía de Cristo por los Emigrantes Polacos o «Misión Polaca», institución fundada el pasado siglo para atender a los emigrantes polacos y que depende, en el caso onubense, de la Misión Polaca de París y del Obispado de Huelva (Briones, 2010). El apoyo del país de origen es también reseñado para el caso de las comunidades musulmanas dirigidas por marroquíes que cuentan, como queda recogido entre otros en el trabajo de Castilla-La Mancha, con recursos económicos y humanos –durante el mes sagrado de Ramadán– facilitados por la Fundación Hassán II para los marroquíes residentes en el extranjero, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores marroquí (Hernando de Larramendi y García Ortiz, 2009). En otras comunidades, como los rumanos que siguen a la Iglesia Ortodoxa Rumana, lo que se produce es una adscripción de las iglesias que se abren en España a una de las archidiócesis o mitropolías destinadas a la atención de la diáspora rumana en el exterior –en el caso de España, la de Francia–. Este reconocimiento formal no va acompañado de grandes sumas de dinero y los sacerdotes se ven obligados, en muchas ocasiones, a compatibilizar su tarea con otras labores. Los oficios se celebran en rumano, lo que dificulta la asistencia a estas parroquias de otros colectivos ortodoxos ucranianos o búlgaros (*Ibidem*).

Desde dentro de las iglesias también se reflexiona sobre la nueva realidad de la inmigración y lo que significa para algunas denominaciones cristianas, quizás las más afectadas por la llegada de inmigrantes. En el trabajo realizado por Bernardo Serrano en Andalucía en 2006, este pastor evangélico, experto en el análisis social de las iglesias, optó por no considerar como «iglesias evangélicas étnicas» a las frecuentadas mayoritariamente por latinoamericanos castellanoparlantes por la facilidad que normalmente tienen en integrarse en las congregaciones ya existentes. En su análisis de las «iglesias étnicas» divide a estas en cuatro grupos: las africanas constituidas por nigerianos mayoritariamente y por subsaharianos anglófonos, las rumanas, las filipinas y las brasileñas, en las que se integran subsaharianos lusófonos (Serrano, 2006). La

cuestión de la lengua en la que se celebran las actividades parece una cuestión determinante a la hora de considerar una iglesia como étnica o no y guarda relación con otro aspecto señalado desde las propias iglesias como es cómo se produce la incorporación de fieles procedentes de otros países en las iglesias que ya vienen funcionando.

En ese sentido, el trabajo encargado por el Consejo Evangélico de Madrid en 2009 sobre el papel de las iglesias protestantes-evangélicas en el proceso de integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid muestra una realidad compleja en este proceso³ (Consejo Evangélico de Madrid, 2009). Las dificultades reseñadas en este proceso son de varios tipos y algunas son prueba de la variedad de interpretaciones y vivencias de muchos de los aspectos del culto que se pueden llegar a vivir en una congregación, como son la interpretación de doctrinas de forma diferente a la de sus iglesias de origen y los problemas derivados del idioma. En la investigación mencionada también se hace referencia a la escasa solidaridad hacia los extranjeros recién llegados que muestran los que ya están aquí. También señalan fricciones en la forma de desarrollarse el culto, el estilo de las predicaciones o las exigencias en cuestiones de moralidad. De igual modo, se lamentan de la falta de oportunidades para desarrollar su propio ministerio y la desconfianza hacia los inmigrantes. En la encuesta realizada en el seno de la investigación, los inmigrantes indican que a la hora de elegir una iglesia o comunidad tienen en cuenta el grado de solidaridad mostrado hacia los extranjeros por sus responsables y por los otros fieles, la identificación idiomática y las exigencias en temas de moralidad. También son factores importantes en la elección el hecho de que ya acuda a la iglesia algún miembro de su familia y que se les facilite desarrollar sus propios ministerios o modificar el estilo de las predicaciones. Por su parte, los españoles entrevistados dicen valorar la interculturalidad y la variedad de ideas que aporta la incorporación a la iglesia de personas extranjeras, pero no valoran de igual modo que surjan iglesias étnicas. De igual forma señalan que la atención a estos inmigrantes ha hecho cambiar el ministerio y las actividades desarrolladas.

Pero las diferencias no quedan solo en el nivel de las percepciones. Los investigadores señalan que son varios los problemas que plantea la integración de los inmigrantes en las iglesias y que están presentes en mayor o menor medida en las iglesias evangélicas de Madrid –cito textualmente–:

3 El trabajo se centra en analizar el desarrollo en las últimas décadas de la población evangélica madrileña, así como la pertenencia denominacional vinculada a los movimientos pentecostales y neopentecostales frente al detrimento de la población evangélica implantada históricamente, que va disminuyendo porcentualmente.

choque en conceptos de moralidad, añoranza de las iglesias de origen, el alto nivel de emotividad de los extranjeros en los cultos y, por el contrario, la frialdad de los españoles, la desconfianza de los autóctonos hacia los inmigrantes y viceversa, progresivo abandono de la iglesia en la medida en que van asentándose social y económicamente, crear «clanes» en las congregaciones, anhelo de protagonismo, sometimiento a los ministerios de la iglesia local, sin olvidar otro tipo de barreras como el idioma, la situación legal, el desempleo o empleo precario, las dificultades para la reagrupación familiar unido a las dificultades en torno a la vivienda, desconfianza social (*Ibidem*).

Como ya hemos señalado con anterioridad, entonces refiriéndonos a las comunidades musulmanas presentes en el territorio español, la fuerte conciencia social asociada a la inmigración que tienen las iglesias que se sustentan sobre una membresía de origen fundamentalmente extranjero se hace visible en las actividades e iniciativas relacionadas con la acogida de los inmigrantes y el auxilio social que desarrollan y que tienen como destinatarios a los inmigrantes sean o no fieles de esa religión (Planet, 2009). Las investigaciones sobre pluralismo religioso muestran la variedad de tareas que se realizan en ese sentido: ropero, asistencia legal, clases de español, talleres de capacitación profesional y de habilidades sociales y otros.

ALQUILER DE LOCALES EN MALAS CONDICIONES, PRECIOS ABUSIVOS, DIFICULTADES PARA CONSEGUIR LICENCIAS DE APERTURA DE LOS LOCALES E INCLUSO ENFRENTAMIENTOS VECINALES SON CUESTIONES DE COMPLEJA SOLUCIÓN. ESTAS DIFICULTADES SE HACEN ESPECIALMENTE VISIBLES EN CASO DE LAS CARACTERIZADAS COMO «IGLESIAS ÉTNICAS»

Las iglesias y mezquitas son en muchos casos un sustitutivo de otros espacios e instituciones y terminan ofreciendo servicios y acumulando tareas de todo tipo. Como señalan Ebaugh y Saltzman (2002) en su análisis de seis congregaciones distintas en Estados Unidos, las congregaciones religiosas resultan ser espacios donde se intercambian bienes y servicios, pero sobre todo se gestionan identidades transnacionales y se refuerzan los vínculos con el país de origen, cambiando la intensidad y carácter de esos vínculos conforme el grupo migrante va completando su instalación. Algo similar ha sido reseñado en el trabajo realizado por Lacomba sobre el islam inmigrado, que observa cómo las mezquitas y oratorios no son espacios en los que solamente se practica el culto y se busca consejo espiritual o moral, sino que son lugares en los

que se trasmite la lengua, la cultura y la religión de origen, se producen encuentros con otros compatriotas y se gestiona un mercado laboral precario y no tan precario (Lacomba, 2001). En algunos momentos puede llamar también la atención cómo en espacios aparentemente dedicados a la práctica religiosa se mantienen, incluso, reivindicaciones y discursos políticos, asociados con el país o países de origen o con la coyuntura internacional (Moreras, 1999; Planet en Planet y Moreras, 2008).

En algunos casos, acudir a una iglesia o mezquita frecuentada por compatriotas puede facilitar el proceso de instalación del individuo migrante. La existencia de estas infraestructuras de acogida dentro de la comunidad religiosa puede afectar al proceso de instalación del emigrante en la nueva realidad social, pues puede producirse con ello una integración dentro de la comunidad de referencia que puede lastrar de modo temporal o definitivo su capacidad de entrar en contacto con la sociedad de acogida (Planet, 2009).

3. INMIGRANTE Y RELIGIOSAMENTE DIFERENTE

En el estudio de septiembre de 2007 del Centro de Investigaciones Sociológicas *Actitudes ante la discriminación por origen racial y étnico* se realizaba una pregunta a aquellas personas encuestadas –la gran mayoría de la muestra– que habían respondido previamente que consideraban que existían grupos étnicos, religiosos o culturales «que no se mezclan con el resto de la sociedad»: ¿en qué grupos estaban pensando? En los resultados se recoge un listado de identidades en el que aquellos que pueden ser identificados como «musulmanes» aparecían al menos de cuatro maneras diferentes: un 15,7% pensaba que quienes no se integraban eran «marroquíes, magrebíes, argelinos»; un 18,2%, que eran los «musulmanes, mahometanos»; un 11,1%, los «árabes»; un 7,9%, los «moros». Si unificamos todas esas identidades bajo la etiqueta de «musulmanes» obtenemos que al menos un 52,9% de los encuestados pensaba en los «musulmanes» cuando afirmaba que existían grupos étnicos, religiosos o culturales que no se integraban. El siguiente grupo que recibía esta consideración era el de rumanos (con un 18,3%), seguido del de gitanos (un 17,2%).

La historia de España como país católico puede ser considerada como la causa última de las dificultades de visibilización que otros colectivos religiosos presentan, especialmente cuando la cuestión se observa desde el prisma de la necesidad de construir espacios de culto, iglesias o cementerios en los que realizar las exequias de acuerdo con lo que las diferentes religiones consideran correcto. Ello puede redundar, como de hecho lo hace, en los procesos de instalación de los nuevos grupos, y bien podemos afirmar que la falta de espacios de culto y los problemas deri-

vados de la apertura de estos, tanto en locales ya existentes como en la erección de templos, son algo cotidiano en los municipios españoles y ha hecho avanzar el marco legal en Cataluña, con la aprobación de la Ley 16/2009 de 22 de julio de los centros de culto (BOE 198, 17 de agosto de 2009). Alquiler de locales en malas condiciones, precios abusivos, dificultades para conseguir las licencias de apertura de los locales e incluso enfrentamientos vecinales son cuestiones de compleja solución. En los trabajos realizados hasta la fecha por el territorio español, se señala que estas dificultades se hacen especialmente visibles en los caso de las «iglesias étnicas» (Ponce, 2006).

Las tensiones crecientes en torno a los procesos de construcción de mezquitas han sido objeto de análisis específico (Astor, 2009; Planet y Moreras, 2008). Astor analiza los movimientos de oposición vecinal a la construcción de mezquitas en Cataluña y Madrid. De los 51 municipios en los que la asociación SOS ha detectado casos de oposición vecinal entre los años 1985 y 2009, 30 son municipios catalanes. El trabajo empírico desarrollado en 2009 pone de manifiesto algunos de los factores que explican estas dinámicas. Para Astor lo más destacado –que no encuentra en municipios del entorno de la capital Madrid, semejantes en número de población marroquí– se centra, fundamentalmente, en los procesos de construcción de los barrios y en las dinámicas vecinales generadas en los municipios catalanes. Estos municipios afectados por la ola de «mezquitas, no» son pueblos que durante los años cincuenta recibieron la migración interna de españoles de otras regiones y que, décadas después, son también lugar de instalación de las nuevas migraciones. La falta de recursos, el sentimiento de no pertenencia a Cataluña de los antiguos vecinos y el miedo a que la nueva migración rompa el equilibrio de los barrios, así como la voluntad de presionar a los políticos para conseguir la mejora de las infraestructuras del barrio, planteando condicionalidades del tipo «no a la mezquita si no hay otras instalaciones más necesarias» explicarían la proliferación de estos movimientos y su ausencia en otros lugares del territorio (Astor, 2009).

También en Cataluña, en fechas recientes se han aprobado en doce municipios normativas municipales relativas a la prohibición de portar el burka –vestimenta femenina que cubre cuerpo y cara– en los edificios oficiales. Cuestión electoralista, como algunos señalan, cuya explicación se aborda desde la compleja construcción del campo político en la región, en el que participan fuerzas nacionalistas junto con fuerzas que simplificaríamos de «españolistas» junto con movimientos de corte populista que elevan el tono del debate con ocasión de la celebración de elecciones locales (Elizondo, 2010).

Referente a los espacios de culto, en algunas de las investigaciones sobre pluralismo religioso a las que hemos hecho referencia se señala la tendencia creciente a ubicar los espacios de

culto de las religiones minoritarias, y, especialmente, de las iglesias frecuentadas mayoritariamente por extranjeros, en la periferia física de los espacios de convivencia que son las plazas centrales de los municipios y de las iglesias tradicionalmente allí erigidas. El «islam de los polígonos» o «las iglesias pentecostales de los polígonos» son la terminología empleada por los propios responsables de iglesias ubicadas en polígonos industriales que reflexionan así sobre el proceso que les ha hecho llegar a esos espacios, inicialmente previstos para el desarrollo de otro tipo de actividades (Hernando de Larramendi y García Ortiz, 2009).

4. ¿OTROS O NOSOTROS? INMIGRACIÓN E ISLAM

En los procesos de instalación de los inmigrantes marroquíes en España, el componente religioso es un aspecto en el que la relación con el país de origen parece mostrarse de un modo especial. Al ser España un Estado secularizado, neutral ante el hecho religioso e «ignorante» en cuestiones claves como pueda ser la autoridad religiosa en una religión poco jerarquizada como es el islam, los países de origen de la emigración –u otros, como hemos visto en los trabajos realizados en el terreno– encuentran un ámbito de influencia específica. De la observación de las dinámicas sociales que se dan entre los inmigrantes marroquíes en Europa puede afirmarse que en este contexto migratorio están presentes y se reproducen los diferentes movimientos políticos y sociales de las sociedades de origen, con lo que los actores se multiplican, pudiendo transformarse los espacios de culto y el asociacionismo religioso y cultural en arenas de debate sobre temas ajenos a lo espiritual (Planet, 2011). La importancia de España como terreno de desarrollo en nacional para un movimiento islámico transnacional como es el movimiento marroquí Al-Adl wa-Ihsan es grande (Arigita, 2010).

Con Madrid como escenario, y los jóvenes marroquíes de segunda generación residentes en los barrios del centro como objeto de estudio, la reciente investigación de Justin Gest (2010) muestra las dinámicas de pertenencia y apartamiento de estos jóvenes, que encuentran en la práctica religiosa del islam un elemento propio de «ser marroquí» y en ningún caso de «ser español». El trabajo se basa en un estudio de terreno y plantea la comparación del comportamiento de estos jóvenes con el mostrado por los jóvenes de origen bengalí instalados en el London East End. El madrileño barrio de Lavapiés, en el que viven o pasan el día los jóvenes cuyo comportamiento es objeto de estudio, es un escenario específico de socialización «a cielo abierto» en el que la calle es un espacio compartido por los habitantes del barrio, con escaso tejido asociativo antes de la llegada de la inmigración y aún hoy en día. En el estudio se muestran las circunstancias específicas que coadyuvan a la escasa identificación con la sociedad madrileña de estos jóvenes llegados a Madrid siendo niños. Su declarada «no-pertenencia» y la

no identificación con la sociedad en la que viven son explicadas por los propios entrevistados por las dificultades documentales –largo proceso legal para conseguir la nacionalidad, la declaración de falta de tiempo para participar en actividades cívicas y los bajísimos niveles de confianza social en otros compatriotas y en el mundo asociativo–. En la cuestión religiosa, Gest apunta a que, pese a la normativa de libertad religiosa y al marco legal existente en España, para los jóvenes marroquíes el islam constituye una parte inseparable de un todo, del «ser marroquí». No se trata solo de las reflexiones de estos jóvenes sobre cuán unida está su identidad marroquí a su identidad como musulmanes, sino a la reflexión, que debe, sin duda, ser analizada con mayor atención, de que, más allá de lo legal, la falta de reconocimiento del islam y el estereotipante concepto de *moro* que se maneja en la calle son algo pesado. Sobre el islam y su vivencia, señalan que lo van a vivir conscientes de que eso les podrá mantener como extranjeros. Son varios los testimonios recogidos en los que se trasluce la idea de pasividad en este sentido y de que es imposible vivir como musulmán y ser considerado solo un extranjero (Gest, 2010: 160 y ss.). La desorientación de estos jóvenes y, cabría decirlo, de la sociedad en su conjunto frente a su presencia no animan ciertamente al compromiso.

Para contrastar con lo observado por Gest se cuenta con el barómetro que la empresa Metros-copia viene realizando desde septiembre de 2006 –«Barómetro de opinión de la comunidad musulmana de origen inmigrantes en España» por encargo de los ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Justicia–. En la muestra, el 57% de los encuestados son marroquíes, el 13% senegaleses, el 11% paquistaníes y el 5% argelinos. Se trata de una comunidad musulmana de origen inmigrante de instalación relativamente reciente –el 50% menos de diez años de residencia–, trabajadores en su mayoría (76%), que se consideran adaptados a la vida y costumbres españolas –el 95% para los que llevan aquí más de diez años–. Los encuestados se consideran personas religiosas (7,6 en una escala de 10), el 41% de ellos muy practicantes. En la explotación de la encuesta se subraya que el modo de autodefinirse religiosamente de los encuestados era similar al de la población española hace treinta años (en 1976 el 48% de la población española se definía como católica muy practicante). El 13% de los encuestados dice encontrar algunos obstáculos para practicar la religión, siendo la falta de mezquitas el obstáculo más mencionado (8%). «Deseabilidad social», quizás, en sus respuestas pero claridad a la hora de hablar de las mezquitas y su uso, de la autoridad religiosa y la lealtad religiosa/lealtad ciudadana, del grado de compromiso con los valores democráticos tal y como se formulan en la España de siglo XXI o la espinosa cuestión de la posición de la mujer en el islam, quizás hay un punto intermedio entre las posiciones de los jóvenes que dicen encontrarse desubicados y aquellos que se muestran en proceso de incorporación efectiva en la sociedad española.

La pregunta de hasta qué punto la imagen histórica del islam y los musulmanes en los largos siglos de presencia musulmana en la península ibérica es una imagen que pueda afectar –e incluso dificultar, añadido yo– a la presencia actual del islam en España ha sido planteada en una investigación realizada durante 2008 por un equipo del Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Centro Superior de Investigaciones Científicas. La investigación, bajo el título *Los discursos de los españoles no musulmanes sobre los inmigrantes, el islam y los musulmanes*, fue realizada siguiendo métodos cualitativos con grupos de debate que abarcan la diversidad social y geográfica del país. En esta investigación se pudo constatar la existencia de cinco grandes registros o ámbitos discursivos sobre el tema en la sociedad española: una percepción primigenia del islam generalmente negativa y vinculada al fanatismo; la centralidad de la figura etnorreligiosa del «moro» en la identificación de los musulmanes; la incompreensión ante la religiosidad atribuida a los musulmanes –incluso entre aquellos que aseguran no mantener contactos personales con ningún musulmán–; las dudas sobre la integración de los musulmanes en la sociedad española; y la posición subordinada de las mujeres musulmanas (Desrués, 2009).

En la investigación se hizo patente que el rechazo hacia el «moro», hacia el marroquí, es expresado de modos distintos en los discursos de la población no musulmana, planteando argumentos combinados que llevan de la inmigración a lo religioso continuamente y que, además, resultan estereotipantes y esencialistas en la mayor parte de los casos. Los argumentos que se barajan son esencialmente los siguientes: en primer lugar, «los moros son suyos y cerrados» y plantean problemas de integración en la sociedad española –entendiendo la población objeto de estudio la integración como el proceso de aceptación y asunción de las costumbres españolas–; en segundo lugar, mantienen actitudes de falta de respeto hacia los autóctonos al mantener la lengua materna y desarrollar actitudes antisociales –vinculadas a las dificultades económicas fundamentalmente, como es el hacinamiento en casas de campo o en pisos-patera en las ciudades donde hay muchos trabajadores temporales; en tercer lugar, la percepción de la delincuencia asociada a estos individuos, incluso con alguna referencia de amenaza concreta a los atentados de Madrid de marzo de 2004; a continuación, se presentan argumentos como la mala fama que tienen, el machismo, el bajo nivel educativo y cultural y la falta de competencia profesional. El que más interesa porque tiene que ver con el islam es el argumento de «la invasión» que se concreta en una evaluación difusa de su presencia en la península, centrada en Andalucía, incluyendo un «cuando despierten subirán a la Meseta –centro del país–», pero que se perfila más como una competencia por el espacio ente unos y otros que, para algunos de los grupos de debate, ya se dio en el pasado, en Al-Ándalus, y se vuelve a vivir ahora con la inmigración marroquí. En la calle, en los discursos populares, hay, efectivamente, un contenido difuso referido al islam en la construcción del «moro», pero es importante la utilización específica

del pasado, del «mito de Al-Andalus» en consonancia con los debates de los historiadores (Desrués, 2009).

En un intento de separar el rechazo y las desconfianza hacia los musulmanes del discurso islamófilo, el análisis de los datos del Barómetro del Real Instituto Elcano en el que se recogen actitudes y opiniones ante el islam de los españoles nos muestra un argumento nuevo: en España no hay islamofobia religiosa, sino un laicismo creciente que afecta a todas las religiones –solo el 37% de los encuestados en febrero de 2005 decía tener una opinión negativa del islam–, lo que sí hay es un rechazo a determinadas prácticas del islam: el 61% de los españoles están en contra de que las niñas musulmanas lleven la cabeza cubierta a la escuela con el hiyab. Este mismo análisis afrontaba el estudio de otro episodio relevante en la conformación de la imagen del islam y los musulmanes, esta vez a través del debate sobre libertad de expresión, libertad religiosa e islam generado en la llamada «crisis de las caricaturas». En el Barómetro de 2006 un 90% de los encuestados consideraba autoritarios a los musulmanes –un 10% más que dos años antes– y un 68%, violentos –también un 10% más que dos años antes–. Los estereotipos negativos, ahora sí, sobre los musulmanes se ven reforzados por la coyuntura internacional, aunque hay algunos datos en el análisis de esa crisis que introducen un matiz de «solidaridad entre creyentes»: los españoles que se identificaban a sí mismos como más religiosos criticaron más la publicación de las caricaturas que los españoles que no lo eran. También un 38% de los entrevistados consideraron que la reacción violenta frente a la publicación de las caricaturas no fue del todo espontánea, sino manipulada por los gobiernos. En el Barómetro no parece apreciarse un conflicto irreconciliable entre religiones o «choque de civilizaciones» y se intuye que existen diferencias notables en el amplio conjunto de los países de cultura islámica, los españoles todavía muestran un profundo desconocimiento «incluso de los países musulmanes más próximos a nuestro país». Aunque no se reseñan especiales dificultades para incluir a los musulmanes como ciudadanos de pleno derecho en la sociedad española, la cultura igualitarista en cuestiones de género que se está construyendo en España se esgrime a la hora de presentar críticas concretas a aspectos del islam como la desigualdad de género (Noya, 2007).

5. A MODO DE CONCLUSIÓN. RELIGIÓN Y PERTENENCIA CÍVICA, ALGUNAS REFLEXIONES

González Enríquez señalaba en 2005 que «la mayoría de los inmigrantes que viven en España lo hacen todavía en situaciones muy precarias [...]. Probablemente pertenecer a una iglesia

(musulmana, católica, ortodoxa o adventista) pueda ser considerada la única actividad “cívica” de muchos» (González Enríquez, 2005). Superando los trabajos clásicos de Herberg sobre el desarraigo y el espacio de compensación que las iglesias significan en contexto migratorio de la observación de lo acontecido en el proceso de instalación de las iglesias «étnicas» en España mostrado por las investigaciones a las que hemos hecho referencia, parece claro que, como apunta Hirschman para el caso de Estados Unidos (Hirschman, 2004), estas iglesias deben ser analizadas desde el potencial económico y humano que representan. Frente a los discursos sobre religiosidad versus modernidad, o sobre religión migrante igual a exclusión, cuando se observan los procesos acontecidos en diferentes contextos geográficos y sociales a partir de la trayectoria de determinados individuos, la práctica religiosa o el mantenimiento de la práctica religiosa no deberían ser entendidas como un elemento que debilita al individuo porque le resta capacidades para estar presente en la sociedad. En el proceso de desarrollo de las iglesias asociadas a la inmigración, se observa una capacidad cierta de empoderamiento y de nuevos liderazgos. En ocasiones este empoderamiento parece realizarse en los márgenes del sistema –jóvenes líderes en las iglesias evangélicas o imames que llaman la atención por su juventud–, pero, afirmamos, esto debería ser entendido como una fase temporal. Conforme se avance en la integración global de los inmigrantes en nuestra sociedad, el capital humano generado en estos grupos religiosos debería ser aprovechable sin ambages para el conjunto de la sociedad tanto en el país de instalación como en el país de origen.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER, J. *Inmigración y crisis económica. Anuario de la Inmigración en España*, edición 2010. Barcelona: CIDOB.

ARIGITA MAZA, E. «Al-Adl wa-l-Ihsan en España: ¿Un proyecto nacional para un movimiento islámico transnacional?» *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, IX, 1, 2010. P. 113-136.

ASTOR, A. «¡Mezquita No!»: The Origins of Mosque Opposition in Spain». En: GRITIM-UPF Working Paper Series, 3, 2009.

BRAVO LÓPEZ, F. «Culturalismo e inmigración musulmana en Europa». En: PLANET, A. I.; RAMOS, F. (eds.) *Relaciones hispano-marroquíes. Una vecindad en construcción*. Guadarrama: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2005. P. 305-351.

BRIONES GÓMEZ, R. (ed.) *¿Y tú (de) quién eres? Minorías religiosas en Andalucía*. Colección Pluralismo y Convivencia. Barcelona: Icaria, 2010.

CONSEJO EVANGÉLICO DE MADRID. *El papel de la Iglesia Evangélica-Protestante en el proceso de integración de inmigrantes en la Comunidad de Madrid*, 2009 (inédito).

CONTRERAS MAZARÍO, J. M. «La libertad de conciencia y convicción en el sistema constitucional español». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 77, 2006. P. 41-63.

DESRUES, T. *Percepciones y actitudes hacia el islam y los musulmanes en España. Los discursos de los españoles no musulmanes sobre los inmigrantes, el islam y los musulmanes*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2009.

BUADES FUSTER J.; VIDAL FERNÁNDEZ, F. *Minorías de lo mayor. Minorías religiosas en la Comunidad Valenciana*. Colección Pluralismo y Convivencia. Barcelona: Icaria, 2007.

DÍEZ DE VELASCO, F. (ed.) *Religiones entre continentes. Minorías religiosas en Canarias*. Colección Pluralismo y Convivencia. Barcelona: Icaria, 2008.

EBAUGH, H.R.; SALTZMAN CHAFETZ, J. (eds.) *Religion Across Borders. Transnational Immigrant Networks*. Walnut Creek: Altamira Press, 2002.

ELIZONDO, I. «España y Cataluña, el desvelo de un debate no resuelto». En: TAMZALI, W. *El burka como excusa. Terrorismo intelectual y moral contra la libertad de las mujeres*. Barcelona: Saga Editorial, 2010. P. 97-134.

ESTRUCH, J. *et al. Las otras religiones: minorías religiosas en Cataluña*. Colección Pluralismo y Convivencia. Barcelona: Icaria, 2006.

GEST, J. *Apart. Alienated and Engaged Muslims in the West*. Londres: Hurst & Company, 2010.

GÓMEZ BAHÍLLO, C. (ed.) *Construyendo redes: minorías religiosas en Aragón*. Colección Pluralismo y Convivencia. Barcelona: Icaria, 2009.

GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. «Active Civic Participation of Immigrants in Spain» Country Report prepared for the European research project POLITIS. Oldenburg 2005. <<http://www.uv.es/CEFD/12/Spain.pdf>>.

GRIERA, M. «D'afinitats electives: pentecostalisme i immigració». *Revista Catalana de Sociologia*. No., 28, 2008. P. 59-77.

HERNANDO DE LARRAMENDI, M.; GARCÍA ORTIZ, P. (dirs.) *religion.es. Minorías religiosas en Castilla-La Mancha*. Colección Pluralismo y Convivencia. Barcelona: Icaria, 2009.

HIRSCHMAN, C. «The Role of Religion in the Origins and the Adaptation of Immigrant Groups in the United States». *International Migration Review*. Vol. 38. No. 3, otoño de 2004.

LACOMBA VÁZQUEZ, J. *El islam inmigrado. Transformaciones y adaptaciones de las prácticas culturales y religiosas*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2001.

LÓPEZ GARCÍA, B. *et al. Arrraigados. Minorías religiosas en la Comunidad de Madrid*. Colección Pluralismo y Convivencia. Barcelona: Icaria, 2007.

MORERAS, J. *Musulmanes en Barcelona: espacios y dinámicas comunitarias*. Barcelona: CIDOB, 1999.

NOYA, J. «Los españoles y el islam». Análisis del Real Instituto Elcano, nº 105/2007. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Imagen+de+Espana/ARI+105-2007>.

PÉREZ-AGOTE POVEDA, A. «El proceso de secularización en la sociedad española». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 77, 2006. P. 65-82.

PLANET CONTRERAS, A. I. «Pluralismo religioso e inmigración: ¿una propuesta de construcción ciudadana». En: VIANA GARCÉS, A. *Repensar la pluralidad. Red iberoamericana de justicia constitucional. Atlas plural*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009. P. 63-90.

--- «El Estado marroquí ante sus emigrantes y la ciudadanía marroquí en la diáspora». Análisis del Real Instituto Elcano, nº 59/2011. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI59-2011>.

PLANET CONTRERAS, A. I.; MORERAS, J. *Islam e inmigración*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Foro 17, 2008.

PONCE, Juli. «Ciutat y llocs de culte». En: AAVV. *Multiculturalitat y dret de culte*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006.

RUIZ VIEYTEZ, E. (ed.) *Pluralidades latentes. Minorías religiosas en el País Vasco*. Colección Pluralismo y Convivencia. Barcelona: Icaria, 2011.

SERRANO, Bernardo, *Directorio de las iglesias evangélicas de Andalucía*. Málaga: Consejo Evangélico Autonomico de Andalucía, 2006.

SUÁREZ PERTIERRA, G. «La ley orgánica de libertad religiosa, 25 años después». En: *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la ley orgánica de libertad religiosa*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2006. P. 45-58.

VIVIENDA E INMIGRACIÓN: LAS CONDICIONES Y EL COMPORTAMIENTO RESIDENCIAL DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

Jesús Leal

Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid

Aitana Alguacil

Máster en Sociología de la Población, el Territorio y las Migraciones, Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción.
2. El acceso a la vivienda: el alquiler como forma generalizada de acceso.
3. El reparto territorial de las formas de tenencia.
4. El coste de acceso a la vivienda.
5. El hacinamiento como estrategia residencial.
6. Las relaciones de parentesco y su relación con el hacinamiento.
7. El hacinamiento en relación con las formas de tenencia.
8. El hacinamiento como factor de exclusión residencial de los inmigrantes.
9. El uso del espacio público del entorno residencial.
10. La movilidad residencial.
11. Conclusiones.

RESUMEN

El acceso a la vivienda, o alojamiento digno es una de las principales preocupaciones de la población inmigrante. Pero al igual que ocurre con las condiciones laborales, las características del alojamiento suelen estar impregnadas de problemas que derivan a situaciones de marginación y exclusión residencial, especialmente en los primeros períodos de la estancia en el país de acogida. En estas páginas se aborda una serie de elementos que caracterizan las condiciones de la vivienda y el comportamiento residencial de los inmigrantes. Dentro del comportamiento residencial se trata sobre todo de analizar las formas de acceso a la vivienda, los costes de ese acceso, los problemas de hacinamiento, el uso del espacio público y la movilidad residencial.

1. INTRODUCCIÓN

Conseguir un lugar digno donde habitar es una de las principales preocupaciones de la población inmigrante. Pero al igual que sucede con las condiciones laborales, las características del alojamiento suelen estar impregnadas de problemas en los que la marginación y la exclusión son moneda frecuente, especialmente en los primeros períodos de la estancia en el país de acogida.

En estas páginas vamos a intentar abordar una serie de elementos que caracterizan las condiciones de la vivienda y el comportamiento residencial de los inmigrantes. Para ello partimos, en primer lugar, de la distinción entre inmigrantes económicos, considerados aquellos que provienen de países en desarrollo, e inmigrantes de otros países o de países desarrollados cuya condición y comportamiento son distintos. En el análisis se diferencia a los tres mayores grupos formados por marroquíes, ecuatorianos y rumanos, que de alguna manera representan también a los tres continentes de los que proceden, con ellos se trata de expresar la existencia de diferencias notables en las situaciones y comportamientos residenciales que se dan y que un tratamiento agregado no permitiría ver.

Dentro del comportamiento residencial se trata sobre todo de analizar las formas de acceso a la vivienda, los costes de ese acceso, los problemas de hacinamiento, el uso del espacio público y la movilidad residencial.

2. EL ACCESO A LA VIVIENDA: EL ALQUILER COMO FORMA GENERALIZADA DE ACCESO

El régimen de tenencia de los extranjeros en España es predominantemente el de alquiler, aunque su distribución varía en relación con el país de origen. Esta situación contrasta con la situación de la población española para cuyos hogares el alquiler es bastante minoritario. España es uno de los países europeos con menor proporción de hogares que habitan con en este régimen.

En principio, entre los españoles, el alquiler es propio de aquellos que no han definido todavía el proyecto de hogar, los que no tienen recursos para adquirir una vivienda o los que tienen una situación de paso o de residencia temporal, debida sobre todo a razones de trabajo. Por eso las viviendas en alquiler se han concentrado en los distritos centrales de las grandes ciudades y en las zonas de renta alta de las periferias urbanas a la que van los profesionales desplazados debido a razones laborales. Para los hogares inmigrantes este régimen es más frecuente entre los que no tienen todavía fijado su proyecto migratorio, ya sea en relación con el trabajo que van a desarrollar o con las condiciones de su proyecto familiar.

La importancia de este comportamiento residencial va más allá de la forma de pago del alojamiento. El lugar de asentamiento, especialmente en las grandes ciudades, va a estar marcado estrechamente por la localización de la oferta de viviendas en alquiler; así, en las primeras grandes oleadas de población inmigrante, el asentamiento se concentraba especialmente en los lugares centrales de gran parte de las ciudades, en los que la oferta de vivienda en alquiler era más abundante, debido a que su centralidad provocaba una mayor demanda y a la condición más deteriorada de sus viviendas, aunque esto puede cambiar según el grado de rehabilitación de los centros urbanos. La localización en las zonas centrales de los inmigrantes provocada inicialmente por la existencia de un parque en alquiler a bajo precio, capaz de acogerles, ha tenido una continuidad, de forma que estas zonas suelen tener todavía una proporción de residentes extranjeros bastante elevada.

A medida que se van saturando las viviendas en esas zonas del centro y suben sus alquileres, o mantienen situaciones de deterioro o de carencia de elementos esenciales, la demanda de vivienda se va trasladando a la periferia, siguiendo el denominado por Sonia Arbaci *efecto Donuts* por el que los barrios intermedios entre el centro y la periferia tendrían en general menores proporciones de hogares inmigrantes, especialmente aquellos barrios obreros de los años sesenta con baja movilidad residencial.

La primera ocupación por inmigrantes de las viviendas en alquiler en la periferia proviene de los propietarios españoles que ceden en este régimen la vivienda que han adquirido y por alguna razón no han ocupado. Esto puede suponer para ellos una oportunidad de ir pagando la hipoteca de la vivienda adquirida a la vez que supone el acceso a una vivienda de mayor tamaño o en mejores condiciones económicas para los inquilinos que las ocupan.

Pero esta situación se ve superada pronto por otra en la que el propietario es también un extranjero, que ha culminado su estancia en una vivienda en las zonas centrales de la ciudad y, con los ahorros recogidos da la entrada, paga la parte necesaria para poder acceder a una hipoteca con la que adquirir una vivienda en las zonas periféricas de las grandes ciudades. En este caso es muy frecuente que recurra al subarriendo, generalmente a compatriotas, de una o más habitaciones de la nueva vivienda adquirida, pero cuando no se encuentran a estos, se

EN LA PRIMERA FASE DE LA ESTANCIA EN EL PAÍS DE ACOGIDA, ALQUILAR HABITACIONES ES LA OPCIÓN MÁS ADECUADA PARA PODER SOBREVIVIR CON LOS BAJOS INGRESOS OBTENIDOS DE UN TRABAJO PRECARIO

abre a cualquier tipo de población necesitada de un cobijo barato y permanente. La razón fundamental de este subarriendo es la contribución al pago de la hipoteca que se ha contraído al adquirir esa vivienda. Pero una vez que se ha comenzado esa práctica, puede llegar a convertirse en un negocio rentable de forma que la hipoteca se pague únicamente con los alquileres que se reciben de los otros habitantes de la vivienda. Aunque no existen datos sobre la proporción de viviendas en alquiler de extranjeros, se puede decir que, en la periferia, la mayor parte de las viviendas subarrendadas suele tener por inquilino legal o propietario a otro inmigrante.

Entre otros motivos que llevan al alquiler, y más concretamente al alquiler de habitaciones, está la situación administrativa, pues al encontrarse en situación de irregularidad es aún más difícil acceder a la titularidad de una vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler. Esta situación, a su vez, conlleva abusos por parte de las agencias y propietarios de los pisos en alquiler que a veces se dan en malas condiciones, que deben ser subsanadas por los inquilinos y cuyo coste no se asume por el propietario, como vemos en algunos testimonios recogidos.

Mi pareja ha puesto los azulejos, entre todos lo hemos hecho (Ioana, rumana, 34 años).

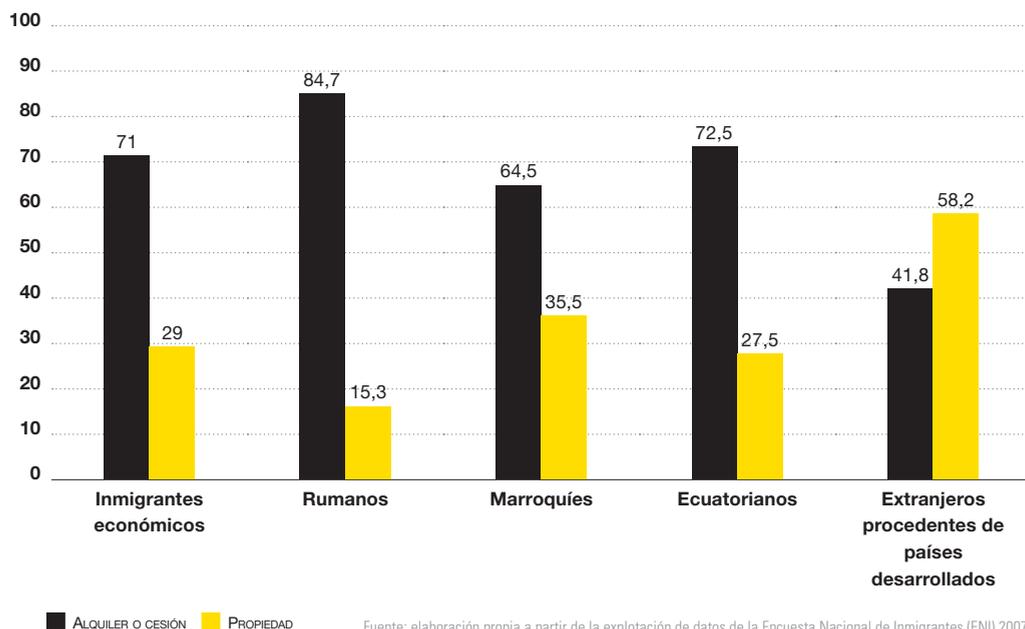
Se hacían contratos pirata, mediante una agencia y me la alquilaron por 1.050 euros y nos hemos quedado sin una fianza que eran 500 euros. Tenía yo que pagar todo, se estropeó a las dos semanas el calentador, y me dijo: no, lo tienes que arreglar tú. Luego el piso destrozado, y con humedades. Tuve que hacerle yo una pequeñita reforma y nada, no me descontó nada (Vasile, rumano, 31 años).

La condición precaria lleva a algunos abusos por parte de los arrendatarios, entre los que se da la no declaración del alquiler, privando de las exenciones fiscales a los inquilinos.

Era del mismo dueño, todo el edificio y no lo tenía declarado, nosotros ahora nos hemos descontado unos 700 euros de hacienda por estar pagando el piso, imagínate lo que nos habríamos descontado, a lo mejor no tanto pero sí un poquito, pero como él no lo tenía declarado (Ioana, rumana, 34 años).

A medida que va transcurriendo el tiempo de estancia en el país de acogida, una parte de los inquilinos pasan a ser propietarios, dependiendo de su capacidad económica para afrontar los pagos exigidos por las hipotecas, y también de su proyecto migratorio en el que hay que contar la estabilidad laboral y la formación de una nueva familia o la venida de los familiares que se quedaron en el país de origen. En ese sentido suelen seguir las pautas de los españoles, simple-

GRÁFICO 1. Régimen de tenencia de la vivienda según país de nacimiento. 2007. En porcentaje

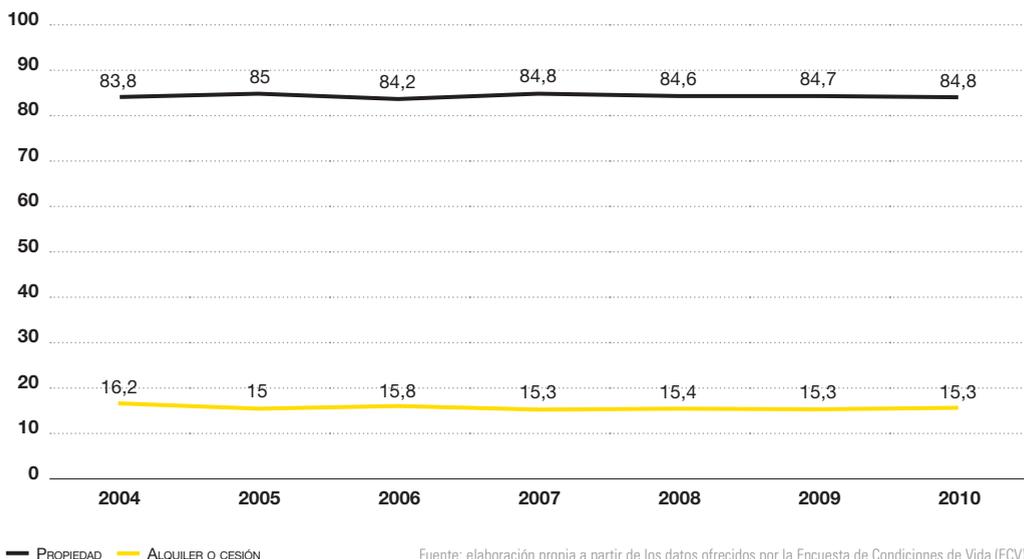


mente porque en la cultura popular el alquilar una vivienda es similar a un dispendio, mientras que la propiedad es una forma de canalizar el ahorro a situaciones menos comprometidas.

El acceso a la propiedad no tuvo excesivas dificultades en los momentos de gran expansión del mercado inmobiliario, más allá de su elevado coste. Pero a partir de 2008 se hace cada vez más difícil por la reticencia de los bancos a prestar a personas inmigrantes, basada en la inseguridad de la devolución del préstamo. Solamente en situaciones muy ventajosas, con una aportación inicial por encima del 20% y con una garantía de estabilidad laboral, se puede seguir accediendo a la propiedad.

La situación actual es que más de dos tercios de los inmigrantes de países en desarrollo siguen en situación de cesión o alquiler, contrastando con el escaso 17,4% de los hogares españoles (gráfico 1). Aunque la dinámica de esta situación ha variado a lo largo de los últimos años, de forma que para el conjunto del país la proporción de hogares en régimen de alquiler se ha estabilizado o crecido ligeramente, por primera vez en más de medio siglo. Sin embargo, en el caso de los inmigrantes, el continuo descenso proporcional de los inquilinos solo se ha visto interrumpido por la crisis económica (gráficos 2 y 3)

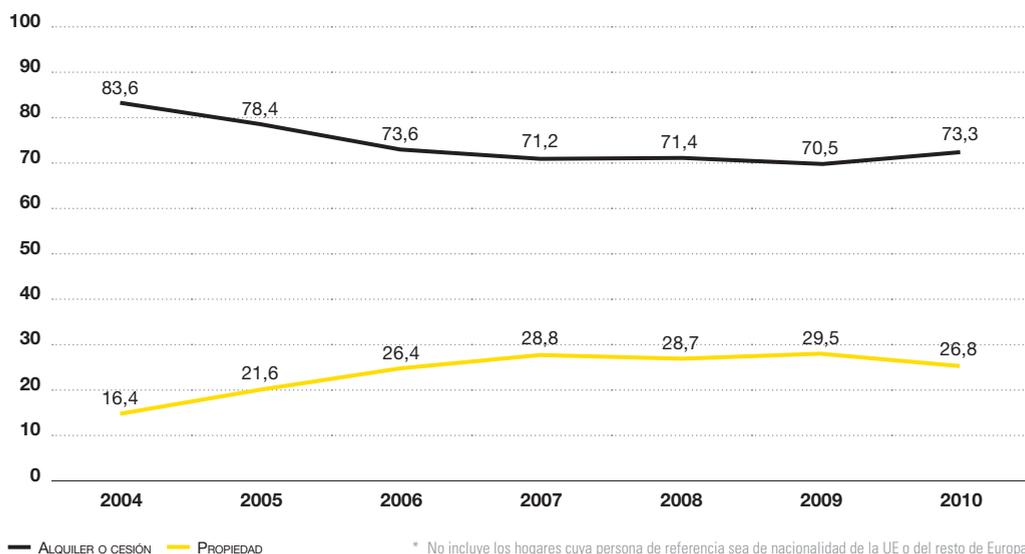
GRÁFICO 2. Evolución (2004-2010) del régimen de tenencia de todos los hogares residentes en España. En porcentaje



Observando el gráfico 3, vemos como la tendencia ha sido hacia el descenso del alquiler o cesión durante el período 2004-2008, en el que el flujo inmigratorio fue más intenso: para rectificar posteriormente, como efecto claro del endurecimiento de las condiciones para el acceso a la propiedad. Todo hace indicar que el paso a la propiedad de los inmigrantes se ha congelado y que los hogares más recientes recurren casi en exclusiva al alquiler. En cuanto a la evolución de la propiedad, vemos que esta ha ido aumentando de forma notable en este período de tiempo hasta 2009 cuando el encogimiento del crédito bancario les afecta en la contratación de hipotecas.

Se hace así visible la movilidad residencial, a medida que las condiciones de vida de los inmigrantes mejoran, también lo hace su condición residencial. Según van avanzando en su definición del proyecto migratorio y de la prolongación de su estancia en España. Con frecuencia ese cambio va también unido al proyecto familiar, la constitución de una familia y sobre todo la llegada de hijos, factores clave que van a guiar los criterios de movilidad, con la búsqueda de un mayor espacio residencial y de un entorno residencial más propicio para la nueva situación (Martínez y Leal, 2007).

GRÁFICO 3. Evolución (2004-2010) del régimen de tenencia de los hogares extranjeros del resto del mundo* residentes en España. En porcentaje



* No incluye los hogares cuya persona de referencia sea de nacionalidad de la UE o del resto de Europa.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la ECV.

La distribución del régimen de tenencia va a variar en función del país de procedencia. En el año 2007¹ la vivienda en propiedad suponía un 58,2% entre los extranjeros procedentes de países desarrollados (América del Norte, UE-25). Pero, después de estos, eran los marroquíes quienes en mayor medida disponían de una vivienda en propiedad (35,5%), seguidos por los ecuatorianos (27,5%). Mientras que la población de origen rumano se distanciaba de los anteriores pues solo un 15,3% eran propietarios de su vivienda (gráfico 1). Se trata de un proceso que tiene que ver con la antigüedad de la estancia y con los comportamientos residenciales que se dan en cada una de las culturas de procedencia. La mayor frecuencia de propietarios entre los marroquíes se deriva claramente de su mayor tiempo de estancia en España, mientras que los rumanos, con una estancia media más corta, acceden en menor medida a ser propietarios de su vivienda.

Pero esta menor proporción de vivienda en propiedad entre los rumanos tiene también otra explicación que proviene del proyecto migratorio. Los marroquíes contemplan con más fre-

¹ Datos obtenidos tras la explotación de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) 2007.

cuencia la permanencia, mientras que para los rumanos el proyecto residencial es más inestable planteando con más facilidad situaciones reversibles en las que la vuelta al país de origen está más presente en sus planteamientos de vida.

En principio vine para ahorrar dinero y comprarme una casa allá, o sea una casa o lo que sea, porque tenía pareja desde hace muchos años (Ioana, rumana, 34 años).

Conozco compañeros que llegan a final de mes, una familia, con 400 euros. Viven 8, 9 o 10 personas en el piso, viven como no sé, como cucarachas, en un piso de 70 m y no me imagino cómo. Esa familia cada año ahorra 20.000 euros, porque el tío gana 1.300 o 1.400 euros y la mujer casi 1.000, y viven con nada (...) a los tres, cuatro o cinco añitos tienen su casa o su piso, su no sé qué en Rumania, de hecho creo que ha vuelto, no lo sé todavía. Ese tío vino por eso. Viene, aguanta lo que haga falta para ahorrar y volver (Vasile, rumano, 31 años)

Por su parte, los hogares ecuatorianos que acceden a la propiedad nos muestran cómo la mejora de las condiciones económicas y laborales, así como de la situación legal, les impulsa a afianzar su proyecto migratorio y permanecer en España de forma indefinida, de forma similar a los marroquíes, lo que explicaría el aumento de la condición de propietarios de sus viviendas.

LAS CONDICIONES DE ALOJAMIENTO VAN MEJORANDO A MEDIDA QUE SE AFIANZA EL PROYECTO MIGRATORIO Y SE VA PRODUCIENDO UN PROCESO DE INTEGRACIÓN LABORAL, LEGAL Y ECONÓMICA

De todas maneras hay que considerar que muchos de los inmigrantes que han venido a España, especialmente en el caso de los provenientes de América y de Rumania, tienen como objetivo el ahorro para la adquisición de una

casa en su propio país, considerando que las diferencias salariales les llevaban a poder alcanzar dichas cantidades de forma más rápida, fuera de su país. En ese sentido el acceso a la propiedad en España puede ser considerado de dos maneras, la primera sería la de una forma de inversión del dinero ahorrado, sin que esto modifique las expectativas de retorno; la segunda puede ser una formalización de un nivel de arraigo por el que la posibilidad del retorno se desvanece en su proyecto migratorio.

Con respecto a Ecuador pues es mi país y me encantaría volver y vivir allí con mi familia, pero la situación económica es la misma, trabajas muchas horas y te pagan 250 euros mensuales (...) pero

ahora mismo me gustaría porque mi padre y mis hermanas sufren, la situación de mi país es muy complicada y creo que no es lugar para mí porque después del tiempo que llevé aquí (María, ecuatoriana, 36 años).

Para volver, no. Pero sí bastante gente de la que conozco se plantea ya quedarse. Ninguno tenía esos pensamientos al venir, ni soñando, jamás, pero mira cómo cambian las cosas, y no es que cambies de idea de un día para otro, se trata de la gente, de la vida aquí, no sé. De la corrupción allí, (...) el médico, la sanidad... y es un punto muy favorable la sanidad aquí. (...) yo no volvería ni aunque me tocara la lotería, no volvería a Rumania (Ioana, rumana, 34 años).

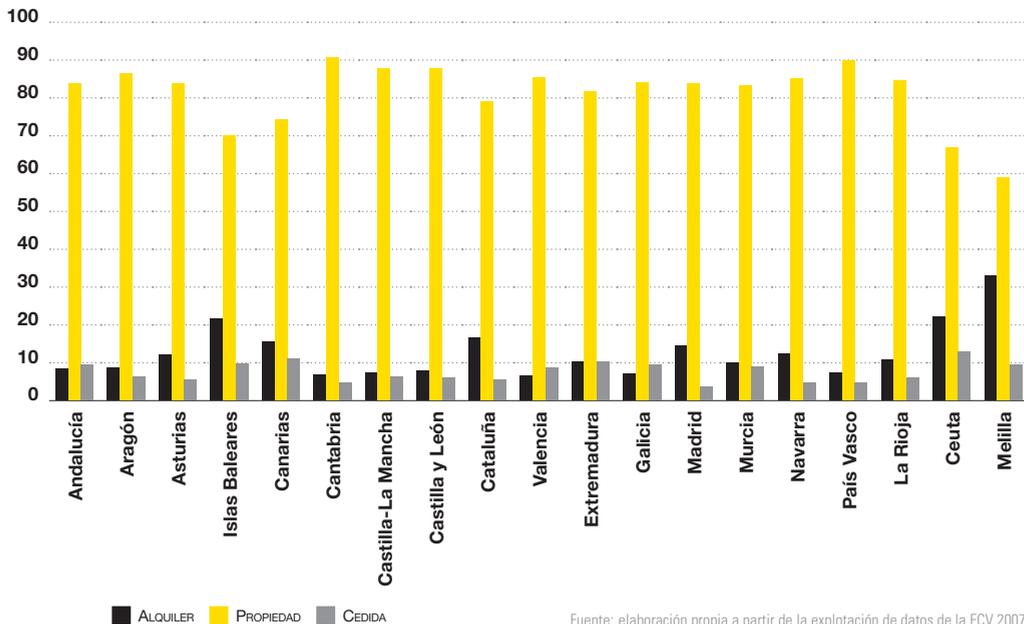
De aquí a regresarnos pues mejor esperar a tener algo más, por lo menos que ellos [los hijos] estudien y se formen para tener algunas posibilidades. Esa es mi única meta que ellos estudien (María, ecuatoriana, 36 años).

3. EL REPARTO TERRITORIAL DE LAS FORMAS DE TENENCIA

El régimen de tenencia de los inmigrantes en su distribución por comunidades no se correlaciona con los españoles. Mientras que para el conjunto de España, la mayor proporción de propiedad reside en Cantabria, País Vasco y Castilla-La Mancha (gráfico 4), para los inmigrantes la tenencia en propiedad es más frecuente en Canarias, Comunidad Valenciana y Melilla (gráfico 5). La razón de esta diferencia hay que encontrarla en las disparidades de las estrategias residenciales entre nativos e inmigrantes que con el tiempo tienden a reducirse, pero también en las dificultades de acceso de cada comunidad en relación con los precios que en ella haya alcanzado la vivienda. La mayor proporción de alquiler y cesión se da en comunidades con una fuerte producción agraria tales como Aragón, Extremadura, Murcia y La Rioja. Probablemente nos encontremos con que los trabajos de temporeros exigen una mayor flexibilidad en la ubicación de la residencia permanente y, por lo tanto, el recurso al alquiler como forma de acceso que facilita más esa flexibilidad.

Pero la condición de propietario de la vivienda que habita encierra situaciones diferenciadas. Entre los inmigrantes económicos que tienen la vivienda en propiedad, la mayoría se encuentra con pagos pendientes (cuadro 1), lo cual contrasta con la situación observada en el censo 2001 donde el 50,58% de la población total residente en España tenía su vivienda totalmente pagada. Solo un 24,14% de los residentes en España tenía pagos hipotecarios pendientes. Esta situación ha cambiado a lo largo del presente siglo en el que se han incrementado el número de hipotecas y el número de adquirentes, pero sigue mante-

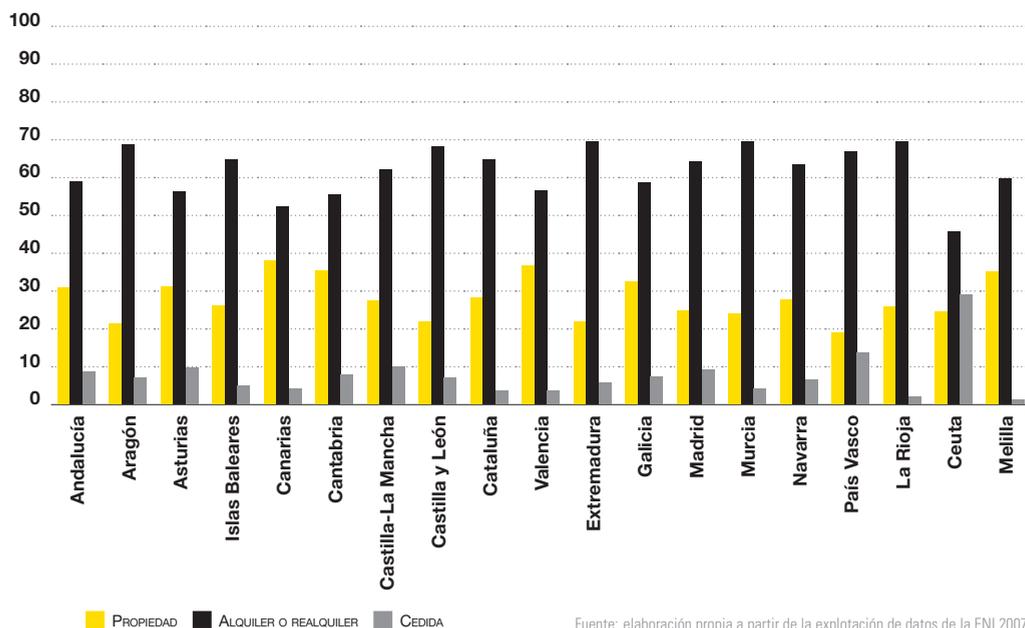
GRÁFICO 4. Distribución territorial del régimen de tenencia en toda la población residente en España en 2007.
En porcentaje



niéndose una distancia considerable entre nativos e inmigrantes en este aspecto. El hecho de que los pagos mensuales de las hipotecas supongan una proporción muy elevada de los ingresos, lleva a situaciones económicas extremas, de forma que para muchos de ellos el acceso a la propiedad se convierte en una trampa de la que es difícil salir. Cuando las dificultades se agudizan no basta simplemente con abandonarla, dando origen a situaciones trágicas en las que se sale con deudas además de la pérdida del ahorro generado. El problema ha adquirido una envergadura tal que se convierte en uno de los principales objetivos de reivindicación de los movimientos sociales, y es objeto de un fuerte debate político.

Si observamos esta situación por nacionalidades, son los ecuatorianos quienes se encuentran con mayor proporción de viviendas en propiedad que aún están pagando, mientras que los marroquíes son, con gran diferencia, los que tienen en mayor proporción una vivienda en propiedad totalmente pagada, consecuencia de haberla comprado antes, con precios más reducidos y de haber tenido más tiempo para reembolsar el montante total de la hipoteca.

GRÁFICO 5. Distribución territorial del régimen de tenencia de los inmigrantes económicos en 2007. En porcentaje



4. EL COSTE DE ACCESO A LA VIVIENDA

Ser extranjero no es una buena condición para acceder a una vivienda, cualquiera que sea la forma de tenencia ya que el coste de acceso a una vivienda, en propiedad o en alquiler, representa generalmente una parte excesiva de los gastos de una población con una elevada proporción de empleos precarios a lo que hay que añadir el sufrimiento que representa el difícil acceso a los créditos bancarios y el frecuente sometimiento a situaciones de explotación por parte de los arrendatarios.

Para el total de los residentes en España, las cuantías del pago mensual de las hipotecas (cuadro 2) se sitúan en su mayoría entre los 250 y los 549 euros, mientras que entre los inmigrantes económicos tienen un abanico de precios mayor, oscilando entre los 250 y 849 euros. Entre los distintos grupos, son los ecuatorianos quienes pagan cantidades mayores de hipoteca, mientras que los marroquíes en un 18,3% de sus hogares pagan menos de 250 euros al mes, a larga distancia de los demás grupos e incluso superando a la totalidad de hogares residentes en España (16,2%).

CUADRO 1. Régimen de tenencia en función del país de origen de la persona de referencia en el hogar. 2007. En porcentaje

	INMIGRANTES ECONÓMICOS	RUMANOS	MARROQUÍES	ECUATORIANOS	EXTRANJEROS PROCEDENTES DE PAÍSES DESARROLLADOS
(De su propiedad)					
Pagada completamente	8,6	0,6	14,1	1,6	31
(De su propiedad)					
Con pagos pendientes	19,9	14,5	20,7	25,8	25,9
(De su propiedad)					
Por herencia o donación	0,5	0,2	0,7	0,1	1,4
(Alquilada o realquilada)					
Al propietario que es un particular no residente, empresa, institución pública, empleador u otros	44,8	62,5	41	47	21,3
(Alquilada o realquilada)					
Al propietario que es particular residente en la vivienda (subarriendo)	2,4	2,5	1,5	3,6	0,4
(Alquilada o realquilada)					
A otro habitante de la vivienda que no es su propietario (subarriendo)	1,3	2,5	1,3	1,4	0,1
(Cedida)					
Por un familiar o amigo con el que convive	11,5	8,4	11,8	10,8	10,7
(Cedida)					
Por otro hogar, institución o empresa u otros	8,4	6,7	6,7	7,3	7,7
Otras situaciones	2,5	2	2,2	2,4	1,6
Total	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

La duración media de los créditos hipotecarios sobre vivienda (cuadro 3) para todos los residentes en España en 2010 está en torno a los 25 años, según los datos ofrecidos por el Anuario 2010 de estadística registral inmobiliaria. Cuando observamos en 2007 este dato para los inmigrantes económicos, nos encontramos con que el tiempo medio puede ser algo inferior ya que la media estaría por debajo de esos 25 años. Hay que destacar la importante proporción existente de hogares cuya duración total del préstamo ronda los 11 a 20 años, que entre marroquíes es de un 33,1% y para los extranjeros de países desarrollados de un 42%.

CUADRO 2. Cuentías de pago mensual de vivienda (hipoteca) en función del país de origen de la persona de referencia en el hogar. 2007. En porcentaje

EÜROS	INMIGRANTES ECONÓMICOS	RUMANOS	MARROQUÍES	ECUATORIANOS	EXTRANJEROS DE PAÍSES DESARROLLADOS	TOTAL POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA*
Menos de 249	12,2	7,9	18,3	4,8	20,0	16,2
De 250 a 399	14,5	11,4	21,1	13,5	19,4	25,5
De 400 a 549	23,1	20,3	23,4	18,2	20,8	23,0
De 550 a 699	16,7	23,6	18,7	9,9	13,9	14,3
De 700 a 849	15,3	19,0	10,7	24,0	11,2	8,7
De 850 a 999	7,7	7,3	3,1	15,1	4,9	4,9
De 1.000 a 1.149	4,8	6,4	2,0	8,5	5,2	3,3
Más de 1.550	5,7	4,1	2,8	5,9	4,4	4,1
Total	100	100	100	100	100	100

* Datos obtenidos de la explotación de la ECV 2007

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

CUADRO 3. Duración total del préstamo (hipoteca) en años en función del país de origen de la persona de referencia en el hogar. 2007. En porcentaje

	INMIGRANTES ECONÓMICOS	RUMANOS	MARROQUÍES	ECUATORIANOS	EXTRANJEROS PROCEDENTES DE PAÍSES DESARROLLADOS
Menos de 10 años	6,6	1,0	5,9	2,5	11,6
De 11 a 20 años	26,2	12,5	33,1	5,9	42,0
De 21 a 30 años	56,7	75,8	52,2	75,9	42,8
De 31 a 40 años	10,3	10,8	8,8	15,0	3,7
De 41 a 50 años	0,2	0	0	0,7	0
Total	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

En el caso de los alquileres, las cuantías mensuales que se pagan oscilan en su mayoría entre menos de 250 euros y los 549 euros, aunque la distribución por grupos varía considerablemente, siendo los marroquíes quienes tienen los alquileres más bajos, cercanos a los del total de la población española.

CUADRO 4. Cuantías de pago mensual de alquiler en función del país de origen de la persona de referencia en el hogar. 2007. En porcentaje

EÚROS	INMIGRANTES ECONÓMICOS	RUMANOS	MARROQUÍES	ECUATORIANOS	EXTRANJEROS PROCEDENTES DE PAÍSES DESARROLLADOS	TOTAL POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA*
Menos de 249	23,0	27,1	34,5	21,4	12,3	39,0
De 250 a 399	27,5	32,2	32,7	23,6	20,2	22,8
De 400 a 549	25,2	23,9	24,8	22,3	27,8	21,5
De 550 a 699	13,2	8,6	6,6	17,0	17,0	9,3
De 700 a 849	7,5	6,9	1,3	11,9	10,7	4,0
De 850 a 999	2,4	0,9	---	3,8	3,2	1,6
De 1.000 a 1.149	0,7	0,3	0,0	---	2,5	0,7
Más de 1.550	0,6	0,1	---	---	6,2	1,1
Total	100	100	100	100	100	100

* Datos obtenidos de la explotación de la ECV 2007.

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

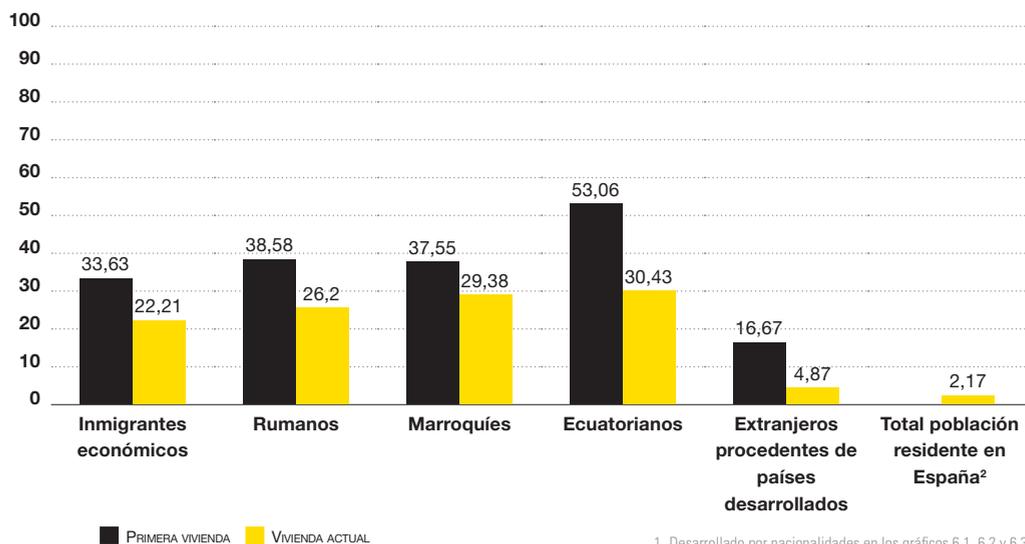
5. EL HACINAMIENTO COMO ESTRATEGIA RESIDENCIAL

En la primera fase de la estancia en el país de acogida, alquilar habitaciones es la opción más adecuada para poder sobrevivir con los bajos ingresos obtenidos de un trabajo precario, permitiéndoles a su vez ir ahorrando. Además, este tipo de alquiler no requiere de papeles. Por eso, esta forma de alojarse se convierte en una estrategia para poder ahorrar, ya sea para regresar a sus países de origen, para costear la reagrupación familiar, o para mejorar, a medio plazo, su situación residencial.

Esta estrategia se pone en práctica tanto con la familia (compartiendo vivienda distintos núcleos familiares, pero con relación de parentesco) como con extraños (contactados mediante anuncios en locutorios o marquesinas de autobuses). Aquí el capital relacional también es importante, pues en ocasiones se accede a las viviendas compartidas a través de compatriotas conocidos o compañeros de trabajo.

El hecho mismo de compartir vivienda no implica, necesariamente, que se produzca en malas condiciones. Pero si atendemos a los discursos de las personas entrevistadas y a la información estadística, se observa cómo la exclusión residencial de la población inmigrante no viene deter-

GRÁFICO 6. Distribución del cambio en el hacinamiento de los hogares, según el número de dormitorios por tamaño del hogar, entre la primera vivienda y la vivienda actual. 2007.¹ En porcentaje



¹ Desarrollado por nacionalidades en los gráficos 6.1, 6.2 y 6.3.

² Datos obtenidos de la explotación de la ECV 2007.

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

minada solo por el difícil acceso a la vivienda digna, o por la segregación residencial, sino también por el hacinamiento dentro de estas viviendas compartidas, así como por las condiciones de habitabilidad paupérrimas y los problemas de convivencia que en estas circunstancias se producen.

Durante los primeros años del proyecto migratorio se produce, en este grupo de población, una importante vulnerabilidad económica, laboral y legal, que contribuye a la necesidad de buscar estrategias que permitan sobrellevar dicha situación, y a medio plazo mejorar sus condiciones de vida.

Por tanto, es en los primeros años del proyecto migratorio cuando está más presente la estrategia residencial de compartir vivienda, y donde se produce con mayor intensidad la situación de hacinamiento. Si observamos el gráfico 6, podemos comprobar cómo el índice de hacinamiento² de la primera vivienda es muy elevado entre los inmigrantes económicos. A su vez, nos encon-

² Cálculo realizado según la relación de números de dormitorios por número de miembros en el hogar.

tramos con que esta situación también la sufre un importante porcentaje de extranjeros procedentes de la UE-25. Este hecho puede estar relacionado con que estos hogares aún no pertenecieran a la Unión Europea en el año de su llegada a España, lo cual implicaría unas condiciones de vulnerabilidad semejantes a las de los aquí denominados inmigrantes económicos.

Las condiciones de alojamiento van mejorando a medida que se afianza el proyecto migratorio y se va produciendo un proceso de integración laboral, legal y económica. Este cambio se comprueba al observar cuál es la situación de estos hogares en la vivienda actual,³ donde el índice de hacinamiento desciende once puntos entre los inmigrantes económicos alcanzando el 22,21%. Aunque todavía a mucha distancia de la población autóctona, entre quienes el índice de hacinamiento⁴ ha pasado del 4,58%, en 2001, al 2,17%, en 2007, según la Encuesta de Condiciones de Vida.

La diferencia entre nacionalidades en la primera vivienda que se detallan en el gráfico 6 la podemos explicar por el hecho de que la población de origen ecuatoriano ya contempla la estrategia de compartir vivienda en su proyecto migratorio inicial, por ser una situación que ya se plantea en su propio país, pero también por las propias motivaciones que les llevan a emigrar (relacionadas con crisis económicas en sus países de origen). Sin embargo, esto ocurre en menor medida entre las otras nacionalidades, que se plantean la estrategia de compartir cuando comprueban que su situación en el país de acogida no les permite acceder a mejores condiciones de alojamiento.

Yo en ese momento no tenía mucho tiempo en España, no sabía ni hablar español, entonces aguanté un año en una habitación porque tenía que aguantar, porque no tenía otra puerta. Bueno me enseñaron la habitación y me dijeron el precio y estaba de acuerdo, y ya está y así. No me importaba en ese momento, porque como te digo estaba dispuesto a aceptar cualquier cosa, luego ya hemos empezado a saber las cosas cómo son, cómo van, lo que hay que hacer para solicitar una vivienda y todo (Youssef, marroquí, 30 años).

Me hice el listo me busqué un piso y me lo alquilé yo mismo, y ha sido un fracaso total. Porque, claro, a los siete meses de estar en España no puedes permitirte alquilar un piso (Vasile, rumano, 31 años).

3 Año 2007 en que se elaboró la ENI.

4 Dato calculado según el censo de población y vivienda de 2001.

CUADRO 5. Hacinamiento en primera vivienda y vivienda actual. Superficie útil. 2007. En porcentaje

	PRIMERA VIVIENDA			VIVIENDA ACTUAL		
	HACINAMIENTO SEVERO (<10m ²)	HACINAMIENTO MODERADO (DE 10 A 15m ²)	HACINAMIENTO POR SUPERFICIE (TOTAL)	HACINAMIENTO SEVERO (<10m ²)	HACINAMIENTO MODERADO (DE 10 A 15m ²)	HACINAMIENTO POR SUPERFICIE (TOTAL)
Inmigrantes económicos	8,00	12,42	20,41	4,47	8,26	12,74
Rumanos	8,65	11,90	20,55	2,88	9,52	9,07
Marroquíes	12,36	16,36	28,72	7,98	10,80	16,54
Ecuatorianos	16,01	15,44	31,45	7,80	12,99	15,37
Extranjeros procedentes de países desarrollados	3,37	7,21	10,58	0,54	1,86	2,40

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

Al analizar el hacinamiento en la primera residencia a la que se accede en España, con relación a la superficie útil de la vivienda,⁵ observamos que tiene un peso muy relevante al inicio de la estancia en España, disminuyendo a medida que pasa el tiempo. A pesar de lo cual, la proporción actual (2007) sigue siendo muy elevada, afectando al 12,7% de los hogares (cuadro 5).

Pagábamos 270 euros por una habitación pequeñita y hemos dormido los dos en una cama de 90, bastante tiempo, bastantes meses (loana, rumana, 34 años).

E: ¿cuántas personas han vivido con vosotros?

M: pues como 15 personas (...) en una cama dormimos los cuatro, mi marido los niños y yo, todos en una cama (María, ecuatoriana, 36 años).

En el cuadro podemos distinguir más claramente las diferencias que venimos comentando.

⁵ Este cálculo nos permite observar la intensidad del hacinamiento. Hay que señalar que cuando observamos este fenómeno de acuerdo a la superficie útil de la vivienda, vemos cómo estos porcentajes disminuyen. Esto se debe a que cuando hacemos el cálculo del hacinamiento a través de la relación número de dormitorios y número de miembros del hogar no estamos teniendo en cuenta espacios de la vivienda como son el salón, la cocina, el baño, el pasillo...; mientras que al calcular el hacinamiento de acuerdo a la superficie útil sí estamos teniendo en cuenta esos espacios de la vivienda.

Por otro lado, nos encontramos con otra dificultad a la hora de trabajar con la superficie útil, esta está relacionada con el hecho de que se trata de un dato confuso y que no siempre es entendido de la misma manera por todas las personas, y puede darse el caso de que algunos entrevistados nos estén ofreciendo el dato de superficie construida. A su vez, el desconocimiento frente al dato de superficie útil puede ser más elevado entre aquellos que viven en situación de alquiler o de subarriendo de habitaciones.

La diferencia tan elevada en el hacinamiento entre la primera vivienda con respecto a la actual nos muestra cómo a medida que van mejorando las condiciones de vida de los inmigrantes económicos (mejoras de la situación económica, situación laboral, situación legal, etc.), motivadas por el asentamiento del proyecto migratorio, van mejorando también sus condiciones de vivienda y habitabilidad (tal como muestra el cuadro 5). Lo que supone el paso del subarriendo de habitaciones al alquiler de una vivienda, dejando también de compartir la vivienda con otras familias.

Para la primera vivienda, si nos fijamos en los datos del hacinamiento severo, este es mayor que el hacinamiento relativo para los ecuatorianos, lo cual nos indica que en la primera vivienda no solo hay mayor hacinamiento, sino que este se produce en peores condiciones.

6. LAS RELACIONES DE PARENTESCO Y SU RELACIÓN CON EL HACINAMIENTO

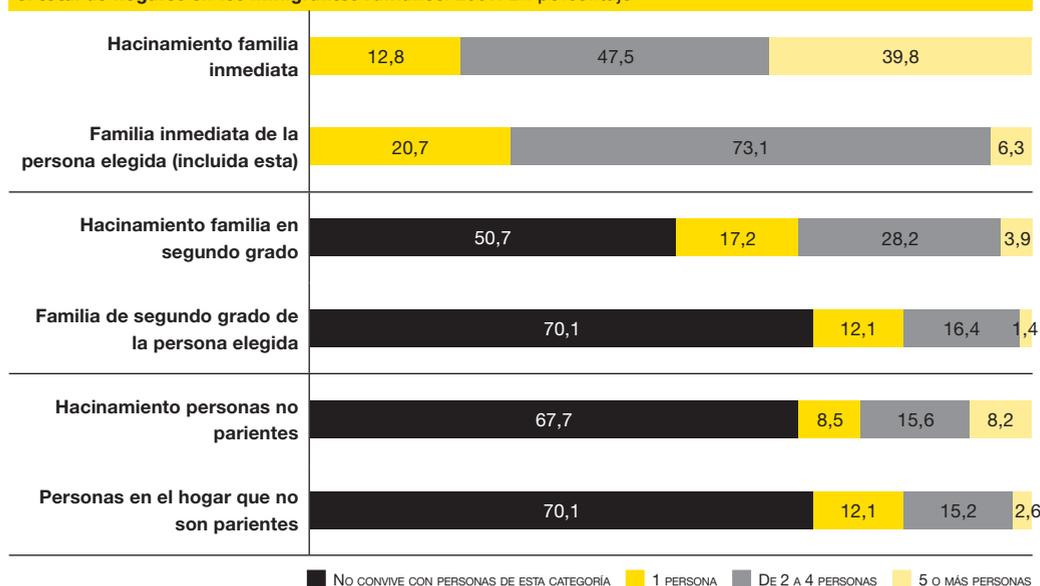
Al ser muy heterogéneo el conjunto de inmigrantes podemos entender que presente comportamientos diferenciales, ya sea por motivos culturales, sociales, religiosos, legales, etc. De cara a encontrar una explicación a estas diferencias se han analizado las relaciones de parentesco dentro de la vivienda de estos hogares.

Una de las hipótesis planteadas inicialmente era que el hacinamiento en las viviendas de los marroquíes venía motivado por la convivencia de varios núcleos familiares emparentados o familias con muchos miembros. Para comprobar esta hipótesis se analizan las relaciones de parentesco⁶ de los hogares de cada una de las tres nacionalidades escogidas.

Entre los hogares rumanos (gráfico 6.1), observamos que en su mayoría conviven en hogares con familiares directos de entre dos a cuatro miembros. Aunque también cabe reseñar la presencia de un importante porcentaje de hogares rumanos unipersonales. En este colectivo solo un 6,3% vive en familia numerosa constituida por la familia inmediata. A su vez, los hogares de cinco o más miembros suponen un 1,4% de los hogares rumanos cuando comparten su vivienda con familiares de segundo grado y un 2,6% cuando conviven con personas que no son parientes. Es importante aquí el peso de los hogares unipersonales que supone un 20,7%.

⁶ A la hora de trabajar las relaciones de parentesco lo hacemos a partir tres variables concretas: familia inmediata de la persona elegida (incluida esta): compuesta por cónyuge, hijos, padres y hermanos. Familia de segundo grado de la persona elegida: compuesta por yernos, nietos, suegros, cuñados, abuelos y otros parentescos. Personas en el hogar que no son parientes: compuesta por el resto.

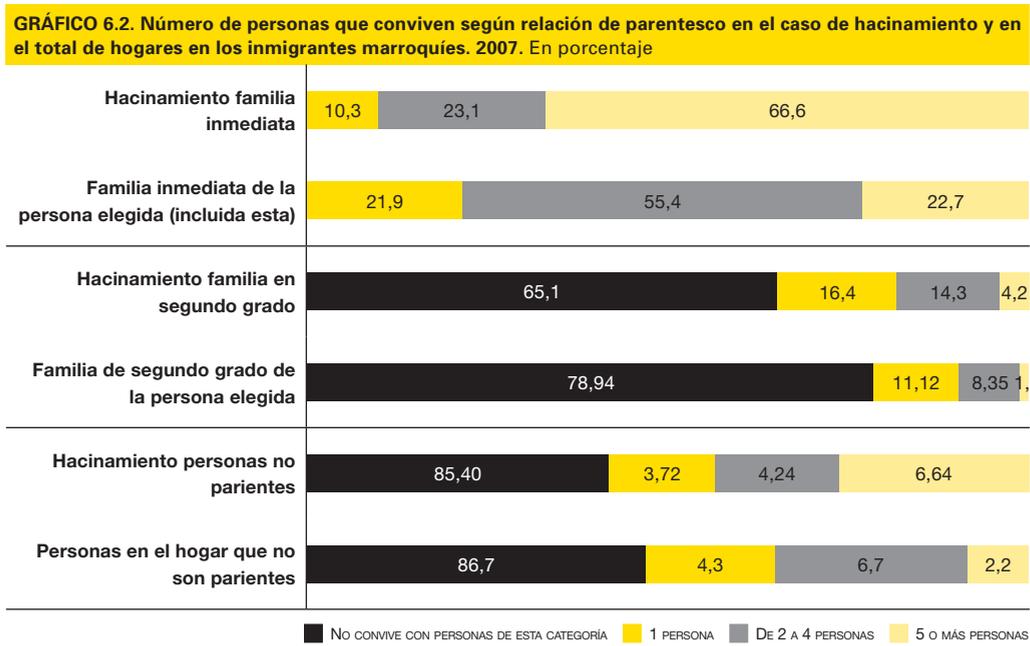
GRÁFICO 6.1. Número de personas que conviven según relación de parentesco en el caso de hacinamiento y en el total de hogares en los inmigrantes rumanos. 2007. En porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

Entre los hogares rumanos hacinados que conviven con la familia inmediata, un 39,8% de los casos se trata de familias de cinco o más miembros, es decir, de familia numerosa. Mientras que, en los hogares hacinados donde conviven personas sin parentesco, un 8,2% son hogares compuestos por cinco o más personas.

En el caso de la población marroquí (gráfico 6.2), el compartir vivienda con extraños es algo inusual por cuestiones culturales y religiosas, ya que para sus mujeres puede ser especialmente incómodo. Por otra parte, se les hace difícil compartir nevera con personas con hábitos alimentarios diferentes. Por lo tanto, el compartir vivienda se da casi únicamente entre los varones y al inicio de su estancia, como estrategia durante el tiempo que tardan en aprender el idioma y encontrar un mínimo de estabilidad en el trabajo. Una vez transcurrido el primer año, intentan acceder a una vivienda de alquiler, la cual como mucho comparten con una persona. Esta es una estrategia utilizada de cara a la reagrupación familiar, pues les beneficia ser titulares de un alquiler. El hacinamiento existente entre los hogares de inmigrantes marroquíes se debe a que conviven la familia numerosa o varios núcleos familiares emparentados en alojamientos de baja superficie para el número de miembros en el hogar.



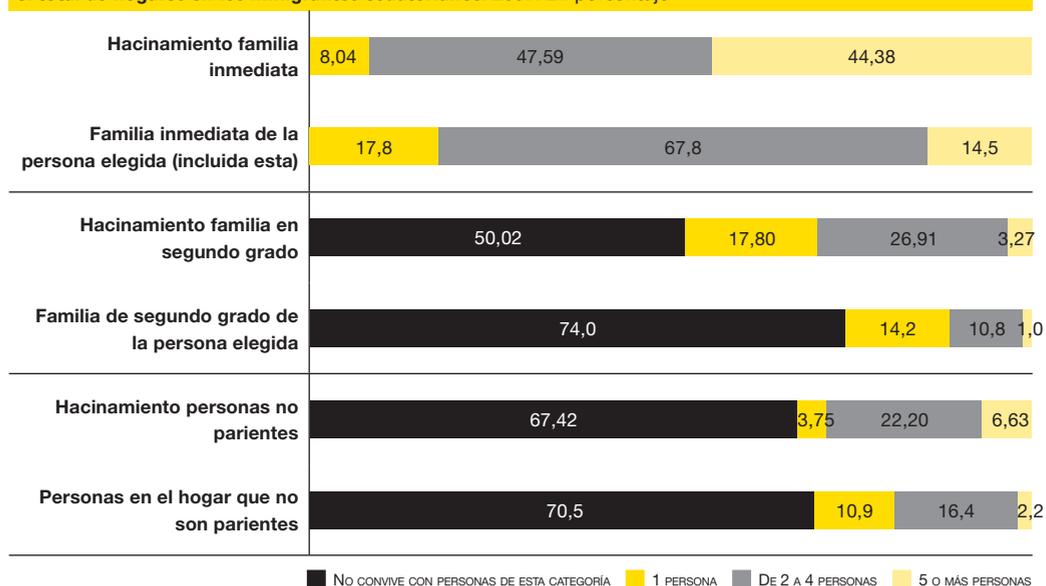
Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

Según nuestra cultura y nuestra religión, no podemos compartir nada con nadie, sobre todo el alquiler o la vivienda en general. Porque, por ejemplo, nosotros comemos de una manera y no podemos compartir una nevera con alguien que come, por ejemplo, cerdo o algo así, eso no se puede. También yo no puedo compartir un piso donde está otra mujer, no puedo mirar mucho a una mujer. Y ella [su mujer] también como lleva el velo, ahora está sin velo porque estas con nosotros y una mujer no pasa nada, pero un hombre no se puede, tiene que ponerse siempre el velo tiene que taparse todo. Y así... como las cosas son así no se puede compartir un piso con alguien, aunque sea musulmán. No, no se puede (Youssef, marroquí, 30 años).

Por otro lado, nos muestran de qué manera para ellos compartir vivienda con la familia cercana es muy habitual.

Sí, sí, normalmente eso es una costumbre de allí de Marruecos (...) nosotros no tenemos problema en vivir todos en un piso, por ejemplo que ahora mi hermano no vive conmigo porque tiene que solicitar la reagrupación para su mujer, por eso tiene el piso alquilado. Sino luego va a ponerse con nosotros y alquilamos un piso más grande y vivimos todos. Este problema no lo tenemos entre familia. Al contrario nosotros siempre preferimos vivir todos. (...) Y eso también ha pasado antes, por

GRÁFICO 6.3. Número de personas que conviven según relación de parentesco en el caso de hacinamiento y en el total de hogares en los inmigrantes ecuatorianos. 2007. En porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

ejemplo, mi abuelo tenía tres mujeres y fíjate tres mujeres con todos los hijos que tienen las tres, con los nietos, todos viven en la misma casa. Pero era una casa de verdad, no era un piso de 50 m², era una casa de 400 m² donde tienen todo para vivir, no falta nada (Youssef, marroquí, 30 años).

Por último, podemos ver cómo el alto porcentaje de hogares unipersonales se explica, en parte, por la estrategia que llevan a cabo, mediante el alquiler temporal de una vivienda, a la espera de la reagrupación familiar.

Los hogares marroquíes que se encuentran hacinados y en el que conviven cinco o más miembros de familia inmediata alcanzan un 66,6%. Así como el porcentaje de hogares compuestos por personas sin relación de parentesco que se encuentra en esta situación es un 6,64%, más bajo que en el caso de los rumanos. Los inmigrantes marroquíes son los que menos comparten vivienda con personas que no son de su familia, y tienden más a compartir alojamiento con familiares directos.

Por último, cuando observamos las relaciones de parentesco de los hogares ecuatorianos (gráfico 6.3) nuevamente vemos que en su mayoría viven con la familia inmediata. Son los

ecuatorianos los que en menor medida viven en hogares unipersonales, en comparación con las otras dos nacionalidades analizadas. Con relación a las personas del hogar que no son familiares, los ecuatorianos son quienes en mayor proporción comparten vivienda con personas con las que no tienen relación familiar. Como podemos ver en el gráfico, un 16,40% de los hogares ecuatorianos están formados por de dos a cuatro personas que no son familia.

Entre los hogares ecuatorianos hacinados que conviven con la familia inmediata, un 44,8% de los casos se trata de familia numerosa. Mientras que en los hogares donde conviven personas sin relación de parentesco encontramos un valor similar al de los marroquíes.

Por otro lado, entre quienes comparten alojamiento con personas con las que no tienen ninguna relación de parentesco, nos encontramos que, aunque es más habitual que compartan vivienda con compatriotas (pues generalmente los rumanos comparten con rumanos y los latinoamericanos con latinoamericanos),⁷ no es inusual que en algún momento coincidan conviviendo en la misma vivienda. Se señala que una de las diferencias entre las viviendas gestionadas por población de América Latina y las gestionadas por rumanos es que en las primeras se pueden encontrar casos de alquiler de camas, aparte del alquiler de habitaciones. Mientras que en el caso de las casas gestionadas por rumanos únicamente se alquilan habitaciones.

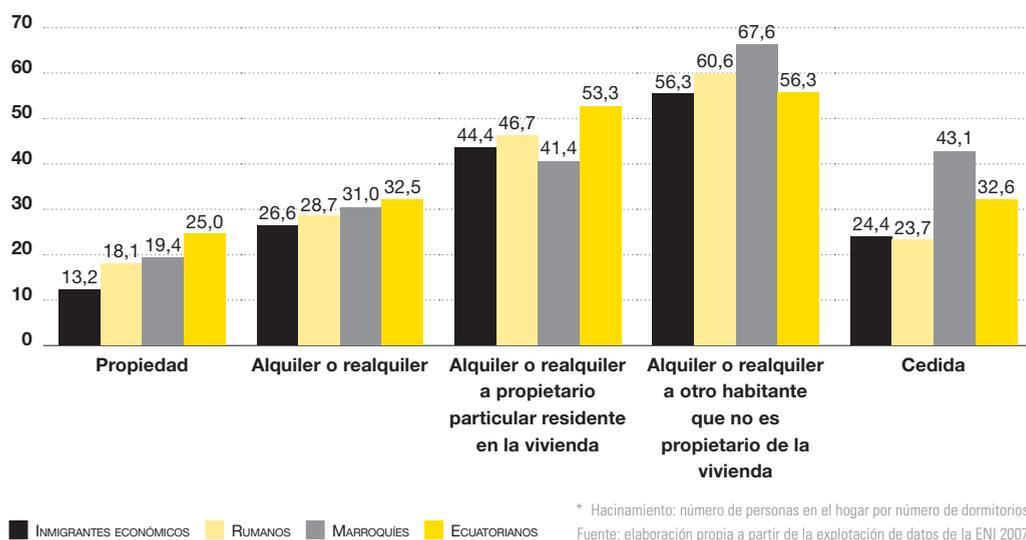
La gente prefiere alquilar de tres dormitorios para arriba, porque así el alquiler les sale más barato. Si coges uno de 2 dormitorios pues estás tú y otra persona, ¿entiendes?, e igual la diferencia entre una de 2 o 3 habitaciones es de 100 euros pero al ser de 3 habitaciones puedes meter a otra pareja y pedir más dinero. Por habitación de matrimonio se pide un mínimo de 250 euros y por una individual, ahora que se han abaratado, están entre 200 y 220 euros, por ahí. La gente latina suele alquilar por cama también, los míos no, que yo sepa la comunidad rumana no, te alquila la habitación y ya está (Ioana, rumana, 34 años).

7. EL HACINAMIENTO EN RELACIÓN CON LAS FORMAS DE TENENCIA

Tal y como mencionábamos, el alquiler es el régimen de tenencia por excelencia entre la población inmigrante. Por lo que no es de extrañar que el hacinamiento se produzca en mayor medida en viviendas de alquiler. Aun así encontramos un elevado porcentaje de hacinamiento en los

⁷ Entre la población de América Latina, aunque suelen convivir personas de distintas nacionalidades de este continente, también tienden a compartir con compatriotas.

GRÁFICO 7. Hacinamiento* con relación al régimen de tenencia por país de nacimiento. 2007. En porcentaje



hogares que tienen vivienda en propiedad. Entre otros motivos, se debe a una estrategia para hacer frente a los pagos de la hipoteca.

Cuando analizamos el hacinamiento por régimen de tenencia con relación al país de origen de los inmigrantes, nos encontramos con las siguientes pautas (gráfico 7):

- Los hogares donde se encuentra mayor hacinamiento son aquellos cuyo régimen de tenencia es el alquiler o realquiler, tanto si el propietario de la vivienda reside en la misma como si no.
- En los hogares con la vivienda en propiedad son los ecuatorianos, seguidos de los marroquíes los que presentan mayor hacinamiento. Lo mismo ocurre con el alquiler.
- Las viviendas cedidas se encuentran con hacinamiento en mayor medida si sus habitantes son marroquíes o ecuatorianos.

8. EL HACINAMIENTO COMO FACTOR DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL DE LOS INMIGRANTES

Existe una serie de normas no escritas que se repiten en el uso del espacio de las viviendas compartidas entre miembros sin parentesco entre sí. Por regla general, aquella familia que tie-

ne la gestión de la casa es la que determina las normas de la misma. El uso de los espacios de estas viviendas está delimitado. Las personas que alquilan las habitaciones únicamente tienen acceso a la cocina y el baño, pues el uso del salón suele estar reservado para la familia que gestiona la vivienda. Aun así, en muchos casos, señalan cómo el salón se convierte también en dormitorios improvisados.

El salón no tiene acceso, los que tenemos habitación solamente podemos usar el cuarto de baño y la cocina, el salón es solo para la familia encargada de la casa. Luego hay sitios donde el salón es dormitorio, se ponen cortinas y sacan dormitorios. También la terraza, sí, en verano en una casa alquilaron una cama en la terraza (María, ecuatoriana, 36 años).

El uso de los espacios comunes está condicionado por los horarios laborales que tiene cada uno, el momento del día en que tienen más dificultades es por la noche y a primera hora de la

LA SITUACIÓN ACTUAL ES QUE MÁS DE DOS TERCIOS DE LOS INMIGRANTES DE PAÍSES EN DESARROLLO SIGUEN EN SITUACIÓN DE CESIÓN O ALQUILER, CONTRASTANDO CON EL ESCASO 17,4% DE LOS HOGARES ESPAÑÓLES

mañana, pues es cuando todos coinciden en la vivienda. En los espacios que hay que compartir como son los de la nevera, se establece una relación específica entre los individuos, para el uso de la lavadora o la nevera se organiza de forma que a cada habitación le corresponde un estante. En cuanto a la limpieza, se suele establecer que cada inquilino debe limpiar baño y cocina tras su uso, y las limpiezas generales de la vivienda se hacen entre todos.

A su vez, el hacinamiento genera distintas dinámicas de convivencia. Por un lado, nos encontramos con situaciones en las que, por cuestiones

laborales, se pasa mucho tiempo en el trabajo, no hay ningún tipo de problema. Por otro lado, nos encontramos situaciones conflictivas derivadas de problemas de respeto, con el pago de facturas, en la organización de la casa, hurtos, abusos, que se dan incluso dentro de la convivencia entre familias de segundo grado.

Analizando un poco más los problemas de la convivencia, vemos diversas situaciones:

- Uno de los principales problemas que encontramos en este tipo de viviendas es que generalmente cuando se entra a vivir en ellas se les informa de un número máximo de habitantes, que posteriormente suele ir en aumento.

Al principio cuando yo me cambié, este, empecé a vivir con el chico que me alquiló la habitación; me dijo: mira, te voy a cobrar mucho, ¿por qué?, porque aquí solo vivimos tres personas, vivimos mi esposa y yo en una habitación, en otra, otra pareja, y tú, que estás solo en otra habitación. Pero al cabo de cierto tiempo cada día me iba encontrando en la cocina que me decía vecino alguien que no conocía yo, llegaron a vivir ahí 23 personas a la vez (José, ecuatoriano, 44 años).

- Abusos en el pago de alquiler y facturas: es bastante común que aquellos que gestionan la vivienda no informen a los inquilinos del precio real del alquiler de la vivienda, por lo que se dan casos en los que la familia encargada de la gestión del alquiler viva de los precios abusivos que cobra a los inquilinos. De cara al pago de las facturas, señalan que es habitual que se les informe de la cuantía que han de pagar de manera informal, a través de notas manuscritas. Este hecho genera desconfianza en situaciones donde se desconoce la cuantía real de las facturas y el método del reparto de los gastos entre los habitantes de la vivienda. Con relación al pago de las facturas, encontramos también problemas derivados de incluir o no en el reparto de los gastos a los menores que habitan en la vivienda. Pues hay tanto viviendas en las que se establece una edad mínima para comenzar a contabilizar a los niños como consumidores de agua, luz o gas; como viviendas donde se incluye, en dicho reparto, a los recién nacidos.
- Otro problema muy presente en estas viviendas son las faltas de respeto, tanto en la convivencia en el día a día, con relación a la limpieza y la organización en la casa, como en las fiestas improvisadas que se realizan en la vivienda. Generalmente esto es un gran problema porque quien realiza las fiestas es la familia encargada de la gestión de la vivienda, y, por tanto, los inquilinos no pueden expresar su disconformidad. Este tipo de hechos genera tensiones pues impide el descanso de quienes residen en la vivienda. Si estas fiestas les molestan, normalmente se les invita a abandonar la vivienda. Con relación a este problema tanto rumanos como ecuatorianos reconocen que entre sus compatriotas hay problemas de alcoholismo que dificultan la convivencia.

El típico día que se montan esas fiestas y tú no puedes descansar, tienes que estar sujeta a que termine la juerga, para poder dormir luego, esas son las cosas que te toca vivir cuando compartes habitaciones. Cuando ya me toca a mí ser la que tengo que organizarme es cuando trato de esas cosas quitármelas de encima porque no me gusta, o sea, porque todos tienen que tener el mismo derecho porque para eso también pagan su habitación, para estar tranquilos, para descansar, porque si uno trabaja necesita descansar (Graciela, paraguaya, 53 años).

Tenemos nosotros, generalmente, un problema de alcoholismo donde la gente cuando te reúnes es para beber (José, ecuatoriano, 44 años).

- Por otro lado, encontramos un problema de robos en el interior de la vivienda, generalmente de comida, aunque se pueden observar otro tipo de hurtos.

Todas estas dificultades influyen en la formación de problemas de convivencia y de problemas personales, además del hecho de que al tener hijos, o llevar a cabo la reagrupación familiar, se trata de evitar vivir en casas compartidas, independientemente del coste económico que ello suponga. Por otra parte, esas dificultades influyen también en el desarrollo de una movilidad residencial más elevada que la media española, a la búsqueda de una situación que responda mejor a las formas de vida que se desean.

9. EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO DEL ENTORNO RESIDENCIAL

Las condiciones residenciales de los inmigrantes, tanto por el estado de las viviendas como por el hacinamiento que se padece en ellas, inciden en un uso más frecuente e intenso del espacio público. De esa manera se puede considerar que los espacios públicos son un complemento del espacio privado residencial en el que se puede observar y analizar los procesos de comunicación entre los grupos que usan ese espacio.

En una reciente investigación aparece que, en aquellos espacios públicos de barrio que se han analizado, los inmigrantes usan más frecuentemente y mayor tiempo dicho espacio. Su uso se hace la mayor parte de las veces en grupo frente a un uso más individual por parte de los españoles que habitan en el entorno. En las plazas analizadas se da una apropiación de determinados espacios por parte de los grupos extranjeros que plantea una separación con el resto de los espacios usados por los españoles. En ellas se presenta una apropiación de dichos espacios y una adecuación de los mismos que suele pasar por una reordenación del mobiliario urbano y por un uso poco convencional del mismo.

La interacción entre los grupos de extranjeros y los españoles que usan los espacios colectivos suele ser más bien escasa, dándose con más frecuencia cuando existen actividades comunes tales como cuidar de los niños que juegan en los espacios de juego reservados para ellos o en la práctica del deporte, cuando existe dicha posibilidad.

De alguna manera, tanto en el espacio residencial como en el espacio público que completa la vivienda, se puede decir que la mezcla de personas o de hogares nativos y españoles no garan-

tiza por sí misma una interacción entre ambos. En estos casos se repite los que Chamboredon y Lemaire planteaban para los barrios de la periferia de las ciudades francesas en los años setenta: la mezcla social no significa por sí misma una interrelación social, se puede convivir en un espacio público o en un edificio de viviendas con otras personas de diferente origen sin que por ello se tenga que dar una auténtica comunicación entre ellas que permita un avance en la integración social de los inmigrantes.

10. LA MOVILIDAD RESIDENCIAL

Según los datos de la ENI, la movilidad residencial de los inmigrantes es especialmente intensa, sobre todo durante el primer año. Siendo sobre todo los rumanos y ecuatorianos que han cambiado de residencia alguna vez quienes se mudan con mayor intensidad durante el primer año. Este dato contrasta con el hecho de que los hogares españoles cambian de residencia alrededor del 6% anual, una de las tasas de cambio más bajas de Europa.

PARA LOS INMIGRANTES LA TENENCIA EN PROPIEDAD ES MÁS FRECUENTE EN CANARIAS, COMUNIDAD VALENCIANA Y MELILLA, MIENTRAS QUE LA MAYOR PROPORCIÓN DE ALQUILER Y CESIÓN SE DA EN COMUNIDADES CON UNA FUERTE PRODUCCIÓN AGRARIA TALES COMO ARAGÓN, EXTREMADURA, MURCIA Y LA RIOJA

Ese cambio frecuente puede estar motivado en parte por el rechazo que se experimenta por parte de los vecinos españoles, que buscan lugares en los que existan otros compatriotas, lo que a su vez explicaría un grado de segregación elevado.

Aquí los españoles lo llevan muy mal, porque nos ven como bichos raros. En San Blas, todo lo que pasaba en el bloque era culpa nuestra, había un patio comunal al que daban nuestras ventanas, y aparecía basura y éramos los extranjeros (María, ecuatoriana, 36 años).

Te ven con rechazo, yo creo que con razón no, porque altera una forma de vida no solamente aquí sino, creo, en todas partes del mundo, a los que están acostumbrados y es lógico y hay rechazo, rechazo a eso (José, ecuatoriano, 44 años).

La principal causa para abandonar las viviendas compartidas e iniciar la vida en familia viene especialmente determinada por la tenencia de hijos o la reagrupación familiar.

CUADRO 6. Número de veces que ha cambiado de alojamiento o vivienda en el primer año. 2007. En porcentaje

VIVIENDAS	INMIGRANTES ECONÓMICOS	RUMANOS	MARROQUÍES	ECUATORIANOS	EXTRANJEROS PROCEDENTES DE PAÍSES DESARROLLADOS
0	52,2	44,4	60,8	49,2	64,4
1	35,1	41,3	30,2	35,1	27,3
2	9,4	10,2	6,1	12,7	6,1
3	2,6	3,3	1,8	2,5	1,3
4 o más	0,7	0,8	1,2	0,5	0,9

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

Para mí es más importante mi calidad de vida y la forma de criar a mi hija que estar amontonada con gente que no es bueno para la niña y la marcaría de por vida. (...) Pero eso de vivir otra vez todos juntos jamás, tal y como he estado, jamás... Y con la niña es muy difícil que yo vuelva atrás (Ioana, rumana, 34 años).

Yo sabía que iban a venir y yo tenía que buscar un sitio donde recibirlos, no iba a recibirlos en un piso compartido. Nunca, como te digo, nunca les hice pasar ese mal trago, sabiendo cómo es y sabiendo cómo ellos están enseñados a vivir, mi mujer y mis hijos, no les iba a hacer pasar ese trago (José, ecuatoriano, 44 años).

Tenemos que pensar que en nuestra situación ya tenemos niños, sobre todo la niña que ya está mayor y ya no podemos compartir habitación (...) ya estando la niña mayor, ya no puedo hacer eso, porque hay hombres y no es adecuado (María, ecuatoriana, 36 años).

Este proceso de cambio es posible cuando ya se ha conseguido una estabilidad laboral y económica, y cuando se conocen mejor los mecanismos para acceder a viviendas en alquiler de forma segura. Al mismo tiempo, la estabilidad residencial viene muy influida por la estabilidad legal. En el caso de los entrevistados que se encuentran en situación administrativa legal, suelen compartir menos su vivienda. La dificultad para disponer de una vivienda aumenta considerablemente cuando no se dispone de los permisos de residencia. En ese proceso de movilidad residencial los inmigrantes entrevistados señalan que actualmente tienen una calidad de vida mayor que en sus primeros años de estancia, e incluso señalan (en el caso de los ecuatorianos)

CUADRO 7. Número de veces que ha cambiado de alojamiento o vivienda durante su estancia en España. 2007.
En porcentaje

VIVIENDAS	INMIGRANTES ECONÓMICOS	RUMANOS	MARROQUÍES	ECUATORIANOS	EXTRANJEROS PROCEDENTES DE PAÍSES DESARROLLADOS
1	28,1	36,6	23,1	22,8	33,6
2	26,5	28,6	23,8	31,8	23,0
3	22,3	19,4	26,5	23,7	19,5
4	11,9	8,2	12,3	11,8	10,5
5	5,7	4,0	7,5	5,9	5,2
6 o más	5,5	3,2	6,9	4,0	8,2

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de datos de la ENI 2007.

rianos) que actualmente viven en las mismas condiciones de bienestar que tenían en su país antes de que comenzara allí la crisis económica.

11. CONCLUSIONES

Las condiciones residenciales de los inmigrantes en España muestran una situación en la que el acceso a la vivienda tiene formas que difieren de la totalidad de la población, con un mayor recurso a la vivienda en alquiler basado en una la incertidumbre sobre su futuro laboral y a una carencia de recursos para poder comprar una vivienda.

Pero, además, se puede decir que se da con más frecuencia que en el conjunto de la población el recurso al hacinamiento de las viviendas, con el subarriendo de cuartos en las viviendas en los que puede habitar una familia entera. Esta situación, aunque tiende a disminuir a medida que pasa el tiempo de estancia, supone en cualquier caso una proporción elevada en la que las condiciones de vida son difíciles por los problemas que se presentan y la exclusión residencial que plantea esa práctica.

Cuando se dan estas situaciones de hacinamiento, se suele poner en práctica una serie de reglas no escritas que suponen, en definitiva, una situación de exclusión de los hogares en los que se presenta, con una limitación de las actividades que hay que desarrollar en la vivienda, que pueden ir desde la compartimentación y programación del uso de los espacios comunes hasta la exclusión de algunos de esos espacios.

En cuanto a la integración dentro de una comunidad de vecinos, esta resulta compleja y de manera que no porque exista una proximidad se implica necesariamente una comunicación entre los españoles y los inmigrantes que habitan en esa comunidad. Gran parte de los actos incívicos que se dan en ese vecindario se suelen atribuir a los inmigrantes extranjeros, más allá de que exista una motivación sólida para dicha atribución.

Finalmente, habría que añadir que esa dificultad para la comunicación se extiende al espacio público cercano a la propia vivienda en el que lo más frecuente es que se dé una separación de usos e, incluso, una ocupación diferencial de los espacios por parte de los extranjeros y de los españoles, que estarían juntos pero no revueltos.

BIBLIOGRAFÍA

ARBACI, S. «(Re)Viewing ethnic residential segregation in southern European cities: housing and urban regimes as mechanisms of marginalisation». *Housing Studies*. 23 (4), 2008. P. 589-613.

CHAMBOREDON J.; LEMAIRE M. «Proximité spatiale et distance sociale: les grands ensembles et leur peuplement». *Revue française de sociologie*. No. 1, 1970. P. 3-33.

FABRA GARCÉS, L. A. *Estadística registral inmobiliaria. Anuario 2010*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, 2010. Disponible en: <http://www.registradores.org/estadisticas_propiedad_1682.jsp>.

MARTÍNEZ, A.; LEAL, J. *La vivienda de los inmigrantes en Madrid*. Madrid: Observatorio de la vivienda. Ayuntamiento de Madrid, 2007.

LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN INMIGRANTE EN ESPAÑA

F. Javier Moreno Fuentes

Científico titular del Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)

María Bruquetas Callejo

Profesora asociada del departamento de Ciencia Política. Universidad de Amsterdam

1. Introducción.
2. Políticas sociales como mecanismos de integración.
 - Seguridad Social.
 - Sanidad.
 - Servicios sociales.
3. Obstáculos a la integración.
 - La implementación de las políticas.
 - Xenofobia y legitimidad social.
4. ¿Suponen los inmigrantes una carga para el Estado de bienestar?
5. Retos y respuestas del Estado de bienestar español ante la inmigración.

RESUMEN

Los esquemas de protección social desempeñan un papel crucial en la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora. El régimen de protección social español (de tipo mediterráneo) contribuye en buena medida a definir las condiciones de incorporación de los inmigrantes asentados en nuestro país. El acceso de estos grupos a la protección del Estado de bienestar español se produce por una combinación de mecanismos de elegibilidad claramente diferenciados: por una parte, por su participación en el mercado de trabajo formal a través de su afiliación a la Seguridad Social y, por otra, a través de los programas universalistas de protección social (educación, sanidad, servicios sociales) basados en el criterio de residencia. La inmigración nos muestra las fortalezas de nuestro régimen de bienestar, reflejadas en su capacidad de incluir a los recién

llegados en los esquemas de protección social existentes. Nos posiciona también ante las debilidades de dicho sistema en forma de tensionamiento de los programas, desequilibrios en los recursos e incapacidades para responder a determinados incrementos de la demanda localizados en el territorio. Los argumentos de sobreutilización y abuso de los sistemas de protección social por parte de la población inmigrante, alimentados en ocasiones por determinados «empresarios políticos», no encuentran confirmación en los datos, pero contribuyen a minar la legitimidad de los sistemas públicos de protección social, y con ello a cuestionar su sostenibilidad futura.

1. INTRODUCCIÓN

Los programas de protección social desempeñan un papel crucial en la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Comúnmente los estudios académicos tienden a explicar

DIVERSOS INDICADORES CONFIRMAN QUE INMIGRANTES Y AUTÓCTONOS HACEN UN USO CLARAMENTE DIFERENCIADO DE LOS SERVICIOS SANITARIOS

la integración en relación con los derechos de ciudadanía, así como con las políticas públicas específicamente orientadas a facilitar dicha integración. A pesar de la poca atención recibida, las políticas y prestaciones del Estado de bienestar tienen un impacto determinante sobre las oportunidades vitales de las poblaciones de origen inmigrante, así como sobre su posición socioeconómica en la sociedad de acogida. De

hecho, como muestran diversos estudios comparativos europeos (Dorr y Faist, 1997; Sainsbury, 2006), las distintas modalidades de acceso al Estado de bienestar (liberal, corporativista, socialdemócrata o mediterránea) definen pautas de inserción específicas de los inmigrantes en cada sociedad.

Los flujos migratorios plantean también importantes retos a las sociedades receptoras. Esto se hace particularmente visible en el ámbito de los sistemas de protección social, que han de definir el modo de incorporación de los nuevos residentes a sus diversos programas al tiempo que articulan mecanismos de respuesta a las demandas de una población cambiante. El Estado de bienestar se enfrenta además ante el reto de impedir que se deteriore su legitimidad y capacidad redistributiva a raíz del incremento de diversidad étnica de la población a la que ha de proteger ante una creciente serie de riesgos sociales (envejecimiento, desempleo y precariedad laboral, vulnerabilidad socioeconómica, etc.).

El presente capítulo se centra en el papel de las políticas del Estado de bienestar en la integración de la población inmigrante en nuestro país.¹ En la sección dos analizaremos la influencia de tres esquemas de protección (seguridad social, sanidad y servicios sociales) en la integración de los inmigrantes. A continuación, en la sección tres, revisaremos los principales obstáculos que encuentra la efectiva aplicación de estos esquemas, fundamentalmente aquellos relativos a la implementación de las políticas y al rechazo creciente a la extensión del bienestar a los inmigrantes entre la población autóctona. Después, en la sección cuatro, pasaremos revista a la evidencia disponible acerca de los costes y beneficios que la inmigración supone para el Estado de bienestar. Concluiremos el capítulo con algunas reflexiones generales en torno a los retos específicos que el asentamiento de estos colectivos plantea al Estado de bienestar en nuestro país.

2. POLÍTICAS SOCIALES COMO MECANISMOS DE INTEGRACIÓN

De las tres dimensiones clásicas a través de las cuales se analiza generalmente el concepto de integración social (cultural, política-jurídica y estructural o socioeconómica), la importancia decisiva atribuida a la dimensión socioeconómica es respaldada por un amplio consenso académico. La integración socioeconómica, en un sentido amplio, hace referencia al conjunto de instituciones que influyen en la posición del individuo en la estructura social, así como en la participación en igualdad de condiciones en la economía y en los diferentes mercados de una sociedad (vivienda, trabajo, etc.). Conviene recordar que, frente a modelos explicativos del proceso de integración que ponen el acento en las características específicas de los individuos inmigrantes (cualificaciones, habilidades, nivel de adquisición de la lengua, etc.), recientemente se ha primado aquellas explicaciones que ponen el acento en las estructuras de incorporación propias de la sociedad receptora. Así, Portes y Rumbaut (2006) hablan de tres instituciones fundamentales que definen, en mayor o menor medida, las oportunidades de incorporación de los recién llegados: el mercado laboral, las comunidades étnicas y las políticas públicas.

En este capítulo entendemos los regímenes de bienestar como instituciones complejas que definen configuraciones específicas de mercado laboral y modos específicos de entender la ciudadanía y las políticas públicas, lo que implica su centralidad en los procesos de integración de las poblaciones de origen inmigrante.² Las distintas modalidades de acceso al Estado de

¹ El presente capítulo ha sido elaborado a partir de la evidencia empírica generada y analizada en el proyecto INMEBEA (Inmigración y Estado de Bienestar en la España Autonómica, Plan Nacional de I+D, Ref. SEJ2007-67521/CPOL) y durante la vigencia del proyecto WAE (*Welfare Attitudes in a Changing Europe*, Plan Nacional de I+D, Ref. CSO2008-02874-E/SOCI).

² El concepto de *régimen de bienestar* (Esping-Andersen, 1990) se refiere a una combinación específica de Estado, mercado y sociedad civil (redes familiares-sociales y tercer sector). Esping-Andersen (1990) clasificó estos regímenes en tres modelos ideales: liberal, conservador-corporativista y socialdemócrata, según las posibilidades que ofrecen a los ciudadanos de subsistir con independencia al mercado. Cada régimen se corresponde con una configuración económica específica (Rhodes, 1996).

bienestar (liberal, corporativista, socialdemócrata o mediterránea) conforman pautas de inserción específicas de los inmigrantes en cada sociedad. Dicha pautas de inserción no solo dependen de los derechos de acceso a prestaciones que los inmigrantes poseen en cada régimen de bienestar, sino también de las posibilidades de incorporación en el tipo de mercado laboral específico de cada régimen.

El régimen de protección social español constituye el marco definitorio de las condiciones de incorporación de los inmigrantes asentados en nuestro país. El régimen de bienestar español, de tipo mediterráneo (Moreno, 2002), se caracteriza por su carácter fuertemente familiarista y por su particular combinación de aseguramiento social bismarckiano (pensiones y prestaciones por desempleo) y de universalismo (sanidad, educación y, en menor medida, servicios sociales). Esto implica que los inmigrantes acceden por una doble vía a las prestaciones del Estado de bienestar español: por una parte, gracias a su participación en el mercado de trabajo formal a través de su afiliación a la Seguridad Social, y, por otra, mediante los programas de protección social de carácter universalista (Carrasco y Rodríguez Cabrero, 2005).

De esta manera, el primer bloque de derechos sociales depende en buena medida de la situación administrativa del inmigrante, ya que el sistema de aseguramiento social vincula de manera directa el derecho de acceso a las prestaciones a la participación en el mercado formal de trabajo, y por tanto, está condicionado a la legalidad de la residencia en el territorio español. Por otra parte, las características de nuestro mercado laboral, en particular su alto grado de segmentación, determinan también las oportunidades de inserción (y, por tanto, de aseguramiento social) disponibles para los inmigrantes. El sistema de producción de nuestro país, caracterizado por un uso intensivo de mano de obra, bajos salarios y baja productividad (centrado en sectores como el turismo y la construcción) ha dado lugar a una demanda laboral específica que ha sido atendida por la mano de obra de origen inmigrante. Así, los trabajadores inmigrantes han venido a insertarse en el segmento de mayor precariedad, cubriendo aquellos empleos que los trabajadores autóctonos rechazan en la agricultura, la construcción o los niveles más elementales del sector servicios (limpieza, cuidados personales, hostelería, etc.). En este último sector, la gradual transformación del régimen de bienestar familiarista sin un reforzamiento paralelo de las políticas públicas en este ámbito ha supuesto la emergencia de un potente mercado informal de servicio doméstico y cuidados personales que ha empleado de manera precaria a cientos de miles de mujeres inmigrantes.

En este sistema de aseguramiento social los trabajadores extranjeros irregulares empleados en la economía informal no tienen acceso a aquellas prestaciones sociales mediadas por la participación laboral formal y la cotización a la Seguridad Social. Así, los inmigrantes con un estatus irregular

son los que tienen una situación más precaria y mayores dificultades de integración, ya que no solo trabajan en peores condiciones laborales y tienen menor estabilidad laboral, sino que además su empleo no les da derecho a la protección ante los riesgos sociales más básicos (desempleo, enfermedad, vejez, etc.). La irregularidad administrativa en la que viven los inmigrantes indocumentados constituye, pues, el principal obstáculo para su acceso a las prestaciones de tipo contributivo. Aquí es importante mencionar que, en la práctica, la distinción entre inmigrantes regulares e irregulares tiende en ocasiones a difuminarse, debido al fenómeno de la «irregularidad sobrevenida», puesto que los inmigrantes con permisos de residencia y trabajo vigentes hoy pasan a ser inmigrantes irregulares mañana ante las dificultades para renovar sus permisos. Además, las tres cuartas partes de la población extranjera no comunitaria que trabaja en el mercado formal lo hace con contratos temporales, lo que limita su acceso a las prestaciones (por ejemplo, de desempleo). Estas entradas y salidas en la regularidad administrativa conllevan, por tanto, discontinuidad en el acceso a los programas de aseguramiento. Dicha discontinuidad, unida al hecho de que las personas inmigradas han realizado parte de sus trayectorias laborales en los países de origen, implica también que los nuevos residentes acumulan menor tiempo de cotización y tendrán pensiones más reducidas en el futuro. Por último, un obstáculo fundamental al acceso de los inmigrantes a los programas de aseguramiento social se deriva de la pérdida del empleo y, a medio y largo plazo, de la finalización de las prestaciones.

LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL TIENEN UN PAPEL CENTRAL EN LA RESPUESTA DADA POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA FACILITAR LA INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN INMIGRANTE

En el segundo bloque de prestaciones, la elegibilidad viene dada por el criterio de residencia en el territorio. No obstante, las condiciones en que se materializa este derecho de acceso dependen de la extremadamente compleja estructura de gobernanza multinivel que caracteriza las políticas de bienestar en nuestro país. Las autoridades del gobierno central, responsables del control de fronteras en España así como de la definición de los derechos básicos de las personas presentes en territorio español, han tratado de adaptar la política de control de flujos a una realidad cambiante. Además, la administración central ha dado forma al marco normativo de la integración de los inmigrantes residentes en España mediante la definición de sus derechos civiles, políticos y sociales básicos.³

³ La Ley 4/2000 (Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) y sus modificaciones posteriores constituyen el pilar básico de dicha legislación, aunque podemos encontrar también referencias a estos colectivos en los planes de acción para el empleo, la inclusión social, la vivienda, la igualdad de género y la cooperación al desarrollo.

Las administraciones autonómicas y municipales, como responsables principales de la financiación y provisión de las prestaciones y servicios más directamente relacionados con la incorporación de los nuevos residentes a la sociedad receptora, han afrontado este reto a través de sus propios marcos cognitivos acerca de cómo debía realizarse dicha incorporación, condicionados por sus experiencias previas en ese terreno. Así, la gran mayoría de las comunidades autónomas y buen número de municipios (fundamentalmente las grandes urbes) han elaborado planes de inmigración que regulan el acceso de los inmigrantes a la educación, la sanidad, la vivienda, los servicios sociales o la justicia, al tiempo que se plantean objetivos más amplios en el plano de la

LOS DATOS INDICAN QUE LA POBLACIÓN INMIGRANTE ENCUENTRA DIFICULTADES PARA ACCEDER A LOS SERVICIOS SANITARIOS CON MÁS FRECUENCIA QUE LA AUTÓCTONA

acogida, el empleo, la formación o la sensibilización contra el racismo y la xenofobia. El resultado es un marco normativo muy diverso, constituido por visiones que varían desde modelos más normalizadores (y que favorecen la intervención pública, como en Cataluña) hasta modelos que confían fundamentalmente en la intervención de los mercados (trabajo, vivienda) para la incorporación de los nuevos

residentes (como es el caso en la Comunidad de Madrid). Por tanto, no resulta posible hablar de un «paradigma» para la gestión de la diversidad derivada de la inmigración en España, sino de la coexistencia de modelos sustancialmente diferentes con premisas, objetivos y equilibrios institucionales propios, resultado de la interacción de factores específicos a cada territorio.

En las siguientes secciones repasaremos brevemente el impacto de la inmigración sobre los principales programas de protección social del Estado de bienestar español, señalando algunos ejemplos de respuesta política a los cambios en la naturaleza y composición de la demanda de dichos programas.

Seguridad Social

Las pensiones por jubilación o incapacidad laboral, prestaciones por desempleo y otros programas de aseguramiento social incluidos en el sistema de Seguridad Social desempeñan un papel fundamental a la hora de hacer frente a los riesgos derivados del ciclo vital (vejez, enfermedad, paro). Por ello, este tipo de programas constituye uno de los pilares fundamentales de los derechos sociales de las sociedades avanzadas.

Los inmigrantes, en su mayoría en plena etapa productiva, constituyen una aportación neta a las arcas del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). De acuerdo con las cifras publicadas por el INSS, a finales de 2010 había 18,7 millones de cotizantes, de los cuales casi 1,9 millones eran extranjeros (un 81% no comunitarios y un 19% comunitarios). Por otra parte, menos del 1% de los beneficiarios de pensiones en España son extranjeros, y de estos, más de la mitad son ciudadanos comunitarios. La participación de los inmigrantes tiene, además, un efecto claramente positivo para la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social a largo plazo. En 2008, por ejemplo, los residentes procedentes de países en desarrollo presentaban tasas de actividad considerablemente superiores a las de la población autóctona (un 81,2%, frente a un 72,6%) (Otero, 2010), lo que implica que las cotizaciones a la Seguridad Social de los inmigrantes (8.080 millones de euros) aportasen más a la balanza fiscal que todo el gasto social asociado a la inmigración (6.500 millones de euros). La inmigración ha venido a paliar los efectos del envejecimiento de la población en nuestro país y ha contribuido a elevar temporalmente la ratio de cotizantes sobre pensionistas a cerca del 2,5. Con ello, la inmigración habría retrasado en casi cinco años la entrada en déficit del sistema de pensiones español (prevista para el año 2023 y pospuesta ahora al 2028).

La crisis actual ha golpeado a los colectivos inmigrantes de manera particularmente dura, incrementando sustancialmente sus tasas de desempleo, que en la actualidad supera de media al 30%, en comparación con una tasa de paro del 18% entre los autóctonos. Algo más de 750.000 extranjeros estaban registrados como demandantes de empleo a principios de 2010, respecto del total de 4,5 millones de desempleados. Los extranjeros también han aumentado considerablemente su presencia entre los perceptores de subsidios de desempleo. Aun así, a lo largo de los últimos años el porcentaje de extranjeros entre los afiliados al INSS ha permanecido prácticamente estable, entre el 10% y el 11% en el caso de los varones, y en torno al 10% en el caso de las mujeres, pese a la difícil situación de empleo que están sufriendo los trabajadores de origen inmigrante. Como consecuencia de la crisis los trabajadores ecuatorianos, marroquíes y africanos en general han reducido su afiliación en los últimos tres años, mientras que el conjunto de las mujeres inmigrantes, sin embargo, no solo no disminuyen sino que aumentan su participación relativa en el mercado de trabajo como consecuencia de su especialización en determinados nichos y sectores productivos menos golpeados por la crisis económica.

Sanidad

El derecho a la atención sanitaria se considera un derecho humano básico, por lo que el sistema sanitario público español ha tendido a expandir su rango de cobertura hasta alcanzar a

la práctica totalidad de la población residente en nuestro país. De igual modo, se ha producido un proceso gradual de extensión de la cobertura sanitaria a la población inmigrante. Inicialmente, los inmigrantes regularizados podían acceder a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud de igual modo que los españoles, mientras que los inmigrantes indocumentados disponían de un acceso limitado a los servicios de urgencias y al tratamiento de enfermedades infectocontagiosas, debiendo recurrir para el resto de tratamientos a circuitos sanitarios informales (ONG, servicios de beneficencia autonómica o municipal y profesionales voluntarios). La Ley 4/2000 vino a ampliar la cobertura sanitaria a los inmigrantes indocumentados, aunque en la práctica han permanecido algunos obstáculos a la hora de hacer efectivo dicho derecho, especialmente para la obtención de tarjeta sanitaria o con relación al copago de medicamentos.⁴

Sin embargo, la universalización de la atención sanitaria no garantiza la equidad en el acceso, ya que esta no implica que exista un nivel común de prestaciones, ni un uso similar de los servicios por parte de los distintos grupos de la población. Los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida en el período entre 2004 y 2008 muestran que, en general, la población de origen inmigrante afirma con mayor frecuencia que los autóctonos no haber podido acceder a tratamientos médicos. Además, los encuestados inmigrantes tienden a justificar esta falta de acceso por una escasez de recursos económicos o de tiempo con mayor frecuencia que los españoles. También, el análisis de la encuesta FOESSA 2007 indica que los extranjeros de países en desarrollo tienen un mayor riesgo relativo que los autóctonos de acceder a la sanidad a través de programas de asistencia universal. En nuestro análisis elaboramos cuatro categorías de hogares dependiendo del número de indicadores de exclusión económica y social que les afectaban: hogares *integrados* (no afectados por ningún indicador de exclusión), *precariamente integrados* (afectados por un indicador de exclusión), *vulnerables* (afectados por 2 o 3 indicadores), *excluidos* (4 o más indicadores). De acuerdo con este análisis, los extranjeros que viven en hogares excluidos tienen un riesgo relativo 9,1 veces mayor que el de los autóctonos de acceder a la atención sanitaria a través de programas asistenciales, y para aquellos extranjeros que viven en hogares vulnerables dicho riesgo llega a ser 42,4 veces mayor. El 5,2% de la población «pobre» (situada por debajo del umbral del 60% de la media de la renta) y el 8% de los individuos pertenecientes a hogares «excluidos» declaran no tener acceso al sistema sanitario público. La gran mayoría de las personas en esta última categoría son inmigrantes indocumentados.

⁴ Otros países europeos como Alemania o los Países Bajos limitan considerablemente el acceso a la sanidad de algunos colectivos de inmigrantes, en particular aquellos en situación administrativa irregular.

Igualmente, diversos indicadores confirman que inmigrantes y autóctonos hacen un uso claramente diferenciado de los servicios sanitarios. En la actualidad, los extranjeros consultan un 7% menos al médico de cabecera que la población autóctona y un 16,5% menos al médico especialista. En cambio, los extranjeros recurren con más frecuencia a los servicios de urgencias: esta fue la vía por la que el 65% de los extranjeros accedieron a tratamiento hospitalario, frente a un 57% en el caso de los españoles. Las razones para estas diferencias en el uso del sistema sanitario son múltiples, desde la menor disponibilidad de tiempo para utilizar el sistema de manera normalizada hasta las diferentes prácticas de uso de las prestaciones sanitarias derivadas de las experiencias en sus países de origen. Una de las implicaciones principales de este uso diferencial es que las autoridades sanitarias necesitan intervenir para contrarrestar sobrecargas en la demanda, particularmente en los centros de atención primaria de barrios con concentración de población inmigrante, así como en los servicios de urgencias hospitalarias (Guinea y Moreno Fuentes, 2008). Esta concentración de la demanda puede repercutir en un relativo deterioro de las condiciones asistenciales y, por tanto, en una sensación de competencia por recursos escasos (el tiempo de atención del médico, pongamos por caso) en contextos de por sí desfavorecidos.

LAS POBLACIONES DE ORIGEN INMIGRANTE HACEN UN USO DIFERENCIAL DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR UNA COMBINACIÓN DE RAZONES INTRÍNSECAS (CULTURA, NECESIDADES DIFERENCIALES) Y EXTRÍNSECAS (DIFICULTADES SOCIOECONÓMICAS Y LABORALES, DISCRIMINACIÓN)

En consonancia con el menor uso de las prestaciones sanitarias que hacen los inmigrantes, las encuestas indican que su estado de salud es en general mejor que el de los autóctonos. Mientras que una tercera parte de la población autóctona afirma encontrarse regular o mal de salud, la percepción de tener una salud mala/regular aparece tan solo en uno de cada cuatro africanos, aproximadamente en uno de cada cinco europeos, y en uno de cada seis latinoamericanos. No obstante, es importante notar que controlando las respuestas por la edad de los entrevistados vemos que la ventaja relativa de los extranjeros desaparece: los europeos del Este tienen un riesgo 2,5 veces mayor que los autóctonos de tener una salud regular o mala, los latinoamericanos un 41% y los africanos un 37% más de riesgo de tener una salud regular.

Si bien la agenda política sanitaria española está incluyendo recientemente cuestiones vinculadas con la equidad, las desigualdades en salud siguen siendo escasamente atendidas hasta la

fecha. La mayor parte de las autoridades sanitarias autonómicas han incluido en sus planes de salud referencias a la necesidad de responder a los retos que aporta la población de origen inmigrante. No obstante, la relativa ausencia de iniciativas públicas para adaptar los servicios sanitarios a las necesidades diferenciadas de los colectivos inmigrantes ha facilitado el desarrollo de una red de organizaciones del tercer sector sociosanitario, a menudo respaldada con financiación pública. Estas organizaciones tienden a suplir estas carencias en el ámbito sociosanitario a través de la realización de labores de acompañamiento, campañas de prevención, esquemas de mediación intercultural o servicios de traducción e interpretación. El modelo de gestión de la diversidad promovido por cada autoridad regional y local deja mayor o menor espacio para estos esquemas de atención diferenciada.

FRENTE A LOS PROBLEMAS DE ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES, LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR SOCIAL (ASOCIACIONES DE INMIGRANTES, ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO) HAN ACTUADO COMO RECEPTORAS PRINCIPALES DE LAS DEMANDAS DE LOS INMIGRANTES

Servicios sociales⁵

Según el artículo 14 de la Ley 4/2000, los extranjeros residentes tienen derecho a los mismos servicios y prestaciones sociales que los españoles, mientras que los inmigrantes en situación administrativa irregular solo pueden acceder a los servicios y prestaciones básicas. Esta distinción no se encuentra apoyada en una legislación común sobre el contenido de los servicios sociales básicos y específicos. A esta falta de claridad se suman los problemas propios de un sistema configurado como mecanismo de protección asistencial (previa demostración de necesidad) para aquellos que no pueden acceder a otro tipo de programas, situación ante la cual tanto la población inmigrante como la autóctona se enfrentan a la misma indefinición.

En el caso de la población inmigrante indocumentada, cada comunidad autónoma ha resuelto de diferente manera la cuestión del acceso a su red de servicios sociales, de modo que mientras que en algunas comunidades se flexibilizan los requisitos para facilitar el acceso de estos

⁵ Bajo el epígrafe de servicios sociales se incluye un buen número de programas de muy diversa índole: desde las políticas de ayuda a las familias (guarderías, protección de menores, atención a personas en situación de dependencia) hasta la lucha contra la pobreza (subsidios y prestaciones puntuales) y la exclusión social (rentas mínimas de inserción, inserción sociolaboral).

grupos a los programas generales, en otras se establecen sistemas paralelos especializados en atender a dichos colectivos.

Entre las prestaciones gestionadas por los servicios sociales se encuentran también las de «última red» a las que se accede mediante mecanismos exclusivamente asistenciales: pensiones no contributivas y rentas mínimas de inserción. La extensión de este tipo de prestaciones a los inmigrantes ha estado rodeada del temor a un recurso masivo, a la desincentivación a la participación laboral o a que se generen «turismos asistenciales». Potencialmente, la población inmigrante debería tender a recurrir a los servicios sociales en mayor medida que la población autóctona debido a su vulnerabilidad vinculada con su precaria inserción laboral, a la debilidad de sus redes de solidaridad y a situaciones de emergencia derivadas de su reciente asentamiento, así como a la cobertura imperfecta que ofrecen otros sistemas de protección social. A pesar de la escasez de datos a este respecto, se pueden rechazar estos temores ya que las estrictas condiciones de elegibilidad a los programas de «última red» restringen considerablemente el acceso a este tipo de prestaciones. Así, según datos del Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), los extranjeros representaron aproximadamente el 13,7% de los usuarios en 2008, porcentaje muy próximo al 11,55% que representaban en el conjunto de la población. De hecho, si nos fijamos en el número total de intervenciones, el colectivo inmigrante reduce significativamente su presencia hasta el 6,85% de las actuaciones de los servicios sociales. Ese mismo año los inmigrantes representaban el 11,2% de los beneficiarios de rentas mínimas de inserción en España, lo cual indica una clara infrarrepresentación teniendo en consideración que los inmigrantes constituyen una proporción mayor de la población en riesgo de exclusión social. De hecho, las tasas de pobreza de los inmigrantes son sustancialmente superiores a las de los autóctonos: casi el 30% entre los inmigrantes de Latinoamérica, África y Asia frente a algo más del 18% de los ciudadanos de nacionalidad española (umbral del 60% de la media de la renta). Si manejamos un umbral del 40% de la media, la tasa de pobreza se reduce al 6,1% entre la población autóctona, pero resulta un 50% mayor entre la población del resto del mundo, y se dobla entre los inmigrantes de Europa del Este. El 3% de la población autóctona, casi el 7% de los inmigrantes de Europa del Este, y el 5,4% de los inmigrantes del resto del mundo se sitúan por debajo del umbral de pobreza severa (el 25% de la media de la renta).

Los datos disponibles muestran que el itinerario de la población inmigrante en estos programas puede calificarse de «exitoso», es decir, estancia breve y rápida incorporación al mercado laboral. La prestación constituye una ayuda puntual que evita el deterioro de las situaciones y, en algunos casos, permite otro tipo de intervenciones de los servicios sociales. Resulta, sin em-

bargo, muy posible que la presencia de estas poblaciones entre los perceptores de este tipo de prestaciones se incremente en el futuro debido a procesos de reagrupamiento familiar, y por la llegada a la edad de jubilación de los colectivos de inmigrantes que han participado de forma precaria en el mercado de trabajo y no han podido asegurarse una pensión de jubilación de carácter contributivo. Cabe destacar la paradoja de que estas prestaciones, destinadas a cubrir las necesidades de la población más desfavorecida, generalmente excluyen a los inmigrantes indocumentados, presumiblemente uno de los colectivos sociales más vulnerables.

Los inmigrantes también presentan un uso diferenciado de los servicios sociales. Según los datos del SIUSS, el 60% de las intervenciones con inmigrantes tuvieron por objeto proporcionar información, orientarles respecto a derechos, o derivarles hacia otras instituciones (frente al 45% de los autóctonos). Las actuaciones para la inserción social doblaron a las de los autóctonos (el 10,7%, frente al 5,7%), y la cobertura de necesidades de subsistencia significó un 27% de las intervenciones con usuarios inmigrantes (frente a un 22% de los autóctonos). Las intervenciones de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio de los inmigrantes apenas supusieron un 3% (frente al 22% de los usuarios españoles). Estos diferentes perfiles de uso reflejan tanto la mayor juventud como la autoselección de la población inmigrante, pero pueden apuntar también a diferentes pautas de intervención por parte de los servicios sociales que, en ocasiones, tienden a desviar a los usuarios inmigrantes hacia organizaciones del tercer sector.

Desde comienzos de la década de 1990, algunas administraciones locales y regionales comenzaron a desarrollar servicios y sistemas de atención social especializada para los colectivos inmigrantes basados generalmente en la creación de redes de apoyo de reducidas dimensiones gestionadas por organizaciones del tercer sector y financiadas con fondos públicos. En este proceso, la iniciativa social aporta ventajas evidentes en cuanto a conocimiento, flexibilidad y capacidad de adaptación. Asimismo, el trabajo con entidades sociales facilita la intervención rápida y la aplicación de soluciones ad-hoc. De hecho, las organizaciones del tercer sector social están contribuyendo a introducir coherencia en las intervenciones de distintos niveles de la administración, al fundirlas en su actividad cotidiana combinando fuentes de financiación, interviniendo a través de diferentes proyectos sobre el mismo colectivo, coordinándose con otras entidades, etc. El peligro reside, sin embargo, en que, a pesar de los esfuerzos por canalizar a los inmigrantes a través de mecanismos generalistas, manteniendo así la normalización como el principal criterio de funcionamiento de estos servicios, pueden surgir redes paralelas especializadas en la atención a la población inmigrante, dispositivos que corren el riesgo de estigmatización y segregación de sus usuarios.

3. OBSTÁCULOS A LA INTEGRACIÓN

Las políticas de protección social tienen un papel central en la respuesta dada por las administraciones públicas para facilitar la integración de la población de origen inmigrante. Así, dichas administraciones deben ajustar sus pautas de actuación frente a la diversidad derivada del asentamiento de estos colectivos a partir de dos ejes básicos de intervención: garantizar la *igualdad* de acceso a las prestaciones y servicios, y avanzar hacia la *equidad* o igualdad de resultados, aunque esto suponga tratamiento diferencial hacia dichos colectivos en determinados contextos y situaciones. En la práctica, esto se plasma de modo directo en la forma de atender las demandas específicas derivadas de la diversidad étnica, bien sea a través de servicios de carácter generalista (*mainstreaming*) o mediante el establecimiento de sistemas paralelos especializados (*targeting*). El desarrollo de dichas iniciativas se encuentra con una serie de obstáculos prácticos que dificultan la consecución de sus objetivos.

LAS ENCUESTAS INDICAN QUE, SI BIEN EL GRUESO DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA ES MÁS RETICENTE A LA INMIGRACIÓN QUE SUS HOMÓNIMOS DEL NORTE DEL CONTINENTE, NUESTRO PAÍS DESTACA FRENTE AL CONJUNTO DE EUROPA POR SU MENOR PROPORCIÓN DE OPINIONES «EXTREMAS» INTOLERANTES Y MAYOR PROPORCIÓN DE OPINIONES A FAVOR DE LA INMIGRACIÓN

La implementación de las políticas

Indudablemente, si los inmigrantes presentan tasas de pobreza sustancialmente superiores a los autóctonos y apenas suponen el 6,4% del total de las intervenciones de servicios sociales, se pone en evidencia la existencia de una brecha entre necesidades objetivas y respuestas desde el ámbito de las políticas públicas. Los datos también indican que la población inmigrante encuentra dificultades para acceder a los servicios sanitarios con más frecuencia que la autóctona (muy particularmente los inmigrantes irregulares). Asimismo, tampoco el número de extranjeros perceptores de subsidios de desempleo se corresponde con las elevadas tasas de paro registradas entre los colectivos inmigrantes a raíz de la recesión económica.

Las poblaciones de origen inmigrante hacen un uso diferencial de los programas de protección social por una combinación de razones intrínsecas (cultura, necesidades diferenciales) y extrínsecas (difi-

cultades socioeconómicas y laborales, discriminación). Esto contribuye a la aparición de desigualdades que amenazan el desarrollo pleno de las potencialidades individuales de estas personas.

Un primer elemento que explica parte de esta brecha es la desinformación, el desconocimiento de los recursos existentes y de los propios derechos que a menudo presentan las personas inmigrantes. La desconfianza en lo público que muestran algunos colectivos inmigrantes, como consecuencia de experiencias previas en sus países de origen, o la escasez de recursos constituyen también frenos al acceso de los inmigrantes a los servicios y prestaciones sociales públicos.

LOS ESTUDIOS PUBLICADOS SOBRE EL COSTE-BENEFICIO QUE LA INMIGRACIÓN SUPONE PARA EL ESTADO DE BIENESTAR MUESTRAN CÓMO LOS ARGUMENTOS DE SOBREUTILIZACIÓN Y ABUSO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR PARTE DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE ESTÁN TOTALMENTE INJUSTIFICADOS

La infrarrepresentación de los inmigrantes entre los usuarios de servicios sociales, a pesar de su potencial vulnerabilidad social, puede explicarse con referencia a las dificultades de acceso con las que se encuentran. Aquí también desempeñan un papel esencial los responsables de la aplicación de políticas y programas, particularmente aquellos en contacto directo con los usuarios, conocidos en la literatura académica sobre implementación de políticas públicas como *street-level bureaucrats* (concepto que podríamos traducir como «funcionarios de ventanilla»), colectivos que poseen amplios márgenes de discrecionalidad en sus decisiones. En su aplicación de normas generales a casos particulares, y como respuesta a las generalmente complejas y estresantes condiciones de trabajo en que se desenvuelven, estos profesionales introducen con frecuencia otros criterios, tanto de carácter profesional como personal, en sus procesos de toma de decisiones. Las escasas investigaciones sobre el tema revelan que estas prácticas discrecionales pueden contribuir a dificultar el acceso de los usuarios inmigrantes a los servicios (Martín, 2009), pero también contribuir a incrementar sus oportunidades incluso por encima de sus derechos oficialmente establecidos (Moreno Fuentes, 2004).

Frente a los problemas de acceso a los servicios sociales, las entidades del tercer sector social (asociaciones de inmigrantes, entidades sin ánimo de lucro) han actuado como receptoras principales de las demandas de los inmigrantes. Así, ante la insuficiencia de las iniciativas públicas, el tercer sector social ha prestado distintos tipos de servicios de acompañamiento y facilitación:

supervivencia (comida o ropa), apoyo al empleo (información, formación, bolsa de empleo, asesoramiento jurídico) o vivienda (residencias, pisos de acogida), al tiempo que ha actuado como agente de sensibilización y reivindicación a favor de estos colectivos (Laparra, 2003).

Xenofobia y legitimidad social

Un obstáculo importante a la integración social de los inmigrantes proviene de las actitudes de la población autóctona hacia la inmigración. Los estudios empíricos muestran que la población autóctona es cada vez más favorable a políticas de inmigración restrictivas, y más reticente a conceder derechos sociales a los inmigrantes. Estas actitudes suponen un doble problema para las autoridades, ya que no solo se interponen en la equidad de acceso de la población inmigrante a prestaciones y servicios, sino que al tiempo debilitan la legitimidad social del Estado de bienestar. Los mismos sectores de la población española que rechazan la extensión de los esquemas de protección social (que en su opinión se guían por criterios «injustos») tenderán a cuestionar su apoyo a políticas de redistribución en general.

Apoyo a políticas más restrictivas

El análisis de la Encuesta Social Europea entre 2002 y 2008 nos permite realizar una primera aproximación empírica a este fenómeno. Los datos de esta encuesta indican que, si bien el grueso de la población española es más reticente a la inmigración que sus homónimos del norte del continente, al mismo tiempo nuestro país destaca frente al conjunto de Europa por su menor proporción de opiniones «extremas» intolerantes y mayor proporción de opiniones a favor de la inmigración.

La evolución de los datos de la Encuesta Social Europea refleja, no obstante, un aumento gradual de las actitudes de rechazo, común a todos los países estudiados. Si en 2002 la mayoría de los encuestados en España se mostraban partidarios de favorecer la entrada de («muchos» o «algunos») inmigrantes, tanto si estos tienen rasgos raciales o étnicos similares a los autóctonos (55,5%) como si presentan diferencias (52,7%), en 2008 la mayoría se mostraba partidaria de restringir la entrada de inmigrantes tanto étnicamente similares (57,8%) como diferentes (56,6%). También observamos una tendencia a aumentar el número de encuestados que no desean permitir la entrada a «ningún» inmigrante de etnia distinta a los españoles (de un 9% en 2002 a un 15,5% en 2008). Esto sitúa a España en un nivel relativamente elevado de respuestas xenófobas, sobrepasando al Reino Unido (14,5%), aunque todavía muy por debajo de Portugal (25,2%) o Grecia (29%).

En la misma línea, los barómetros del CIS reflejan un aumento del apoyo ciudadano a políticas restrictivas en el ámbito migratorio. Así, en 2008 el 42% de los encuestados por el barómetro del CIS suscribía que las políticas de inmigración en España eran demasiado tolerantes, lo que mostraba un ascenso de 18 puntos respecto a la valoración de 2004 (24%). Asimismo, una investigación basada en grupos de debate halló un acuerdo unánime sobre la necesidad de aumentar el control migratorio en nuestro país (González-Enríquez y Álvarez Miranda, 2005).

Por otra parte, a pesar de este aumento de las actitudes intolerantes, es destacable que en nuestro país una gran parte de los encuestados incluidos en la Encuesta Social Europea opina que la inmigración tiene efectos positivos para la economía española, opinión que se mantiene en el tiempo (en 2008 el 43,1%, en 2002 el 44,1%). Este resultado aparentemente inconsistente con los anteriores indicadores nos puede hacer pensar que las actitudes antiinmigración son, no tanto el fruto de preocupaciones económicas, sino más bien indicadores de intolerancia ante la diferencia racial o étnica. No obstante, como vamos a ver más adelante, ambos elementos influyen decisivamente en la actitud ciudadana ante la inmigración.

¿Acaparación de servicios públicos?

Los datos anteriores muestran que, si bien los encuestados mayoritariamente piensan que la inmigración tiene efectos positivos para nuestra economía, también opinan que tiene efectos negativos sobre los servicios del Estado de bienestar y la redistribución. Aunque la evidencia empírica contradice los argumentos de abuso y sobreutilización de prestaciones y servicios sociales por parte de los inmigrantes, las percepciones sociales funcionan en buena medida de manera autónoma. Los estudios realizados en España tienden a vincular el aumento de actitudes intolerantes con la percepción de que los inmigrantes suponen *competencia* o *amenaza*. Según la teoría del conflicto grupal (Campbell, 1965), la percepción de competición de tipo «suma cero» tiende a producir una sensación de amenaza y a alimentar prejuicios entre grupos étnicos. Esta amenaza se puede interpretar tanto en términos de competencia por puestos de trabajo o por prestaciones sociales (educación, sanidad, vivienda) como en términos de amenaza a la propia cultura.

En España, la percepción de competencia se plasma crecientemente en la competencia por prestaciones sociales. Estudios cualitativos indican que una amplia mayoría de los encuestados perciben al «inmigrante» como rival o competidor en el acceso a prestaciones o servicios públicos (Cea D’Ancona y Vallés, 2008; Cea D’Ancona y Vallés, 2009). Un porcentaje mayoritario de la población autóctona tiene una imagen del inmigrante como un detractor de recursos públi-

cos. Las encuestas muestran que un porcentaje considerable de españoles opina que los inmigrantes perciben del Estado de bienestar «más» o «mucho más» de lo que aportan. En las encuestas CIS-OBEXAXE 2007 y 2008, la suma de ambas respuestas constituían un 54% en 2007 y un 52% en 2008. Además, un 50% de los entrevistados por la encuesta CIS 2008 opinaba que a los inmigrantes se les da más ayudas escolares que a los españoles, aunque tengan similar nivel de ingresos, y un 46% compartía la misma opinión respecto a ayudas sanitarias (Cea D’Ancona y Vallés 2008). No obstante, la percepción de competencia y la imagen de los inmigrantes como acaparadores de recursos públicos están más generalizadas entre personas con bajos niveles educativos y de ingresos, mayor religiosidad y edad y posiciones ideológicas más conservadoras.

A la percepción de que los inmigrantes acaparan las ayudas se añade la «sospecha» de que los mismos «abusan» o usan en exceso los servicios públicos, lo que contribuye a colapsarlos. Así, entre los encuestados por CIS-OBEXAXE (2008), un 52% estaba muy de acuerdo o bastante de acuerdo con la afirmación de que «la presencia de inmigrantes hace que disminuya la calidad de la atención sanitaria». Así mismo, un 50% consideraba que «la calidad de la educación empeora en los colegios donde hay muchos hijos de inmigrantes». Esta percepción de competencia y de devaluación de los servicios públicos contribuye a actitudes contrarias a las medidas de discriminación positiva que favorecen a los inmigrantes, iniciativas con frecuencia consideradas como un agravio comparativo por una parte de la población autóctona (Pérez Díaz *et al.*, 2001; González-Enríquez y Álvarez Miranda, 2005; Cea D’Ancona y Vallés, 2009). Diversos estudios constatan que una mayoría de la población se muestra en cambio partidaria de establecer mecanismos de acceso que favorezcan a los autóctonos. Por ejemplo, en la encuesta IESA 2006, un 78% de los encuestados convenía que los padres autóctonos deberían tener preferencia para elegir centro escolar (Pérez Yruela y Desrues, 2006).

Todo esto tiene implicaciones de gran calado para la elaboración de políticas sociales. Los responsables políticos han de ser conscientes de que una parte de la ciudadanía no apoya, o direc-

**UNO DE LOS PRINCIPALES
RETOS SERÁ TRANSFORMAR A
LOS NUEVOS RESIDENTES EN
CIUDADANOS DE PLENO DERE-
CHO, FACILITANDO SU INTE-
GRACIÓN SOCIAL Y PERMITIEN-
DO QUE SE CONVIERTAN EN
PARTE INTEGRAL DE LA SOCIE-
DAD ESPAÑOLA AL TIEMPO QUE
RETIENEN SU ESPECIFICIDAD
CULTURAL**

tamente rechaza, las medidas de integración de los inmigrantes, particularmente si estas incluyen medidas de discriminación positiva hacia los mismos. Además, el aumento de diversidad étnica producido por la inmigración contribuye a modificar la percepción social de legitimidad de los sistemas de protección social. En este sentido, la literatura sobre el nacimiento y evolución de los estados de bienestar ha destacado el rol de la composición etnocultural de la población, apuntando a la existencia de una relación inversa entre solidaridad y heterogeneidad. Se-

LA NECESARIA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO ESPAÑOL HACIA SECTORES DE MAYOR VALOR AÑADIDO DEBERÁ CONTAR CON LA VOCACIÓN DE PERMANENCIA DE BUENA PARTE DE LA MANO DE OBRA INMIGRANTE YA INSTALADA EN NUESTRO PAÍS

gún este argumento de «nepotismo étnico», la existencia de mecanismos de redistribución se encontraría más legitimada en sociedades homogéneas donde sería más fácil lograr altas cotas de solidaridad entre los ciudadanos (Salter, 2005; Soroka *et al.*, 2002; Faist, 1995). De acuerdo con esto, la diversidad supondría un serio handicap para el Estado de bienestar, ante el cual los responsables políticos poco podrían hacer.⁶

El argumento de la tensión intrínseca entre diversidad y redistribución parte, a priori, del argumento de que la solidaridad nace espontáneamente de la percepción inmediata de pertenencia a una misma comunidad étnica. Por el

contrario, la literatura sobre grupos étnicos muestra cómo las fronteras que demarcan un colectivo o una identidad cultural como una unidad son socialmente construidas y, por tanto, políticamente maleables (Barth, 1969). Por esto, ciertos elementos intervienen decisivamente en la percepción de distancia cultural, o en la categorización de otros grupos étnicos como más similares al propio, o más distintos o amenazantes.

Una variable fundamental es el tamaño de las comunidades inmigrantes y su grado de concentración espacial. A menudo, la población de origen inmigrante se ha concentrado en zonas determinadas, produciendo una rápida transformación de la estructura social y de los equilibrios sociodemográficos locales. En dichas zonas se aprecia a menudo un deterioro de la calidad en las prestaciones de los servicios públicos, como por ejemplo en un aumento del tiempo de

⁶ Otras investigaciones arrojan evidencia empírica contraria a esta tesis, mostrando que justamente los países de la OCDE con sociedades más heterogéneas tienen niveles más elevados de inversión social (Banting y Kymlicka, 2006). Así, países con larga tradición multicultural, como Australia o Canadá, presentan una correlación positiva entre diversidad interna y redistribución.

espera para ser recibido por el médico de atención primaria. Asociado con este deterioro se produce una creciente sensación de competencia por recursos escasos entre aquellos segmentos de la población autóctona que continúan dependiendo de los esquemas públicos de protección social (Jimeno Serrano y Moreno Fuentes, 2007; Arriba *et al.*, 2006). En esta situación también se constata una creciente desafección del sistema por parte de las clases medias autóctonas, lo que acelera su tendencia a recurrir al mercado como proveedor principal de servicios de cuidado, salud y educación. El peligro del «desplazamiento» de las poblaciones autóctonas más desfavorecidas como consecuencia de la llegada de nuevos residentes en situaciones aún más precarias y la «fuga» de las clases medias de los sistemas públicos de protección social constituyen las dos caras de una misma moneda. Dicho fenómeno está íntimamente relacionado con la escasez de recursos humanos, materiales y, en última instancia, financieros de los programas de protección social.

La concentración de inmigrantes en determinadas zonas puede contribuir a deteriorar la percepción social acerca de los sistemas de protección social, que pasan a estar etiquetados como servicios «para inmigrantes», lo que afecta a la legitimidad del Estado de bienestar para aplicar políticas redistributivas y favorece la politización de la cuestión migratoria. En esta tesitura existe el riesgo de que la población autóctona se haga reticente a contribuir con sus impuestos al funcionamiento de unos esquemas redistributivos que se entiende que revierten mayoritariamente en favor de la población inmigrante (independientemente de que la realidad se encuentre muy lejos de esa creencia). En algunos países europeos, como Reino Unido o Países Bajos, la inmigración ha contribuido indirectamente a un replanteamiento de la eficacia y del sustrato axiológico de las políticas sociales.

4. ¿SUPONEN LOS INMIGRANTES UNA CARGA PARA EL ESTADO DE BIENESTAR?

Un cálculo del coste-beneficio que la inmigración supone para el Estado de bienestar resulta extremadamente complejo de realizar dada la dificultad de tomar en consideración todas las variables intervinientes. No obstante, los estudios publicados en España sobre esta cuestión muestran cómo los argumentos de sobreutilización y abuso de los sistemas de protección social por parte de la población inmigrante están totalmente injustificados (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011; Aparicio y Tornos, 2002).

La inmigración ha constituido uno de los principales elementos dinamizadores de la actividad económica en nuestro país durante los últimos años, contribuyendo a la consolidación del sistema de protección social. La inmigración ha favorecido un incremento del empleo mediante el

aumento de la población activa y de la tasa de actividad femenina, así como un incremento de la renta per cápita mediante la influencia sobre las tasa de actividad y de empleo. El modelo de crecimiento económico vigente en nuestro país durante los últimos lustros, basado en el desarrollo de sectores de actividad intensivos en factor trabajo y baja productividad, requiere abundante mano de obra y la llegada de inmigrantes de países en desarrollo respondió a dicha demanda. La inmigración de las últimas décadas permitió la expansión de ese modelo de crecimiento: con su trabajo las poblaciones de origen inmigrante han contribuido a la supervivencia (al menos temporal) de sectores de actividad económica que, de otro modo, hubiesen sucumbido a la competencia internacional, generando con ello riqueza y manteniendo empleos.

Además, la inmigración ha traído consigo una «nueva división social y del trabajo» en nuestro país (Carrasco y Rodríguez Cabrero, 2005). La mano de obra inmigrante ha favorecido la transición de los trabajadores autóctonos hacia empleos con mejores condiciones, al tiempo que ha facilitado la participación laboral de las mujeres autóctonas. Los procesos migratorios están profundamente relacionados con los cambios en el ámbito de la producción (modelo económico, mercado de trabajo, etc.) y de la reproducción (reparto de tareas domésticas, estructura de cuidados, etc.) experimentados por la sociedad española. Así, el déficit de cuidados producido por la creciente incorporación laboral de las mujeres españolas, agravado por la débil respuesta institucional ante dicha situación, generó una fuerte demanda de mano de obra femenina para el sector doméstico, demanda en buena medida complementaria a la de trabajadores varones generada por sectores como la construcción, la agricultura o la hostelería.

Los diversos estudios que han tratado de cuantificar el efecto de la inmigración en el crecimiento económico español en las últimas décadas han coincidido en apuntar que la inmigración ha tenido efectos económicos netamente positivos. Así, un estudio de la Oficina Económica de Presidencia del gobierno halló que el 30% del crecimiento del PIB que la economía española experimentó entre mediados de la década de 1990 y la primera década del nuevo siglo fue consecuencia del asentamiento de inmigrantes en nuestro país. Durante el período 2000-2005 dicho efecto positivo supuso el 50% del crecimiento del PIB. Según otro estudio, España creció entre 1996-2006 una media del 2,6% anual gracias a la contribución de los inmigrantes (Caixa Catalunya, 2006). Conde-Ruiz y otros estimaron que más del 38% del crecimiento medio del PIB anual nacional en el período 2000-2006 se puede atribuir a las consecuencias directas derivadas de la inmigración, sin incluir otros efectos indirectos que sin duda incrementaron ese impacto, siendo dicho efecto positivo aún mayor en algunas comunidades autónomas (Conde-Ruiz *et al.*, 2007).

Paralelamente, el porcentaje del gasto social total dedicado a la población inmigrante ha ido creciendo de manera paulatina en los últimos años. Este gasto pasó de representar aproximadamente el 1% del gasto sanitario y del educativo en el año 2000 al 5% del gasto sanitario y el 6% del gasto educativo en 2007. Aunque estos porcentajes siguen siendo inferiores del porcentaje que la población inmigrante representaba en la población total, muestran claramente un notable incremento en un corto período de tiempo. Este rápido aumento de los gastos sociales vinculados a la inmigración se ha hecho notar considerablemente en los ámbitos autonómico y local, puesto que son las comunidades autónomas y los municipios quienes han debido hacerse cargo de las crecientes demandas en la mayor parte de los programas de protección social (excluyendo los dependientes del sistema de Seguridad Social) derivadas de un aumento de la población residente, sin que la financiación recibida por parte del gobierno central se haya ajustado de manera proporcional a dicho incremento poblacional.

En todo caso, estos gastos sociales que la inmigración supone han de ser cotejados con las contribuciones que los trabajadores extranjeros hacen a las arcas públicas mediante sus impuestos directos e indirectos y sus cotizaciones a la Seguridad Social. Las estimaciones realizadas en nuestro país arrojan un saldo netamente positivo, según el cual, los inmigrantes aportan más de lo que reciben del Estado de bienestar. Así, Dolado y Vázquez (2008) han calculado que las personas de origen inmigrante absorbían el 5,4% del gasto público (18.618 millones de euros) y aportaban el 6,6% de los ingresos totales del Estado (23.402 millones de euros), por lo que el saldo neto de su contribución era de 4.784 millones de euros, es decir, la mitad del superávit del conjunto del sector público en 2005. Para estos autores, los ingresos derivados de la inmigración (IRPF, cotizaciones sociales, IVA e impuestos especiales, etc.) en el año 2008 excedían a los costes (en forma de prestaciones por desempleo, pensiones, educación, sanidad, etc.) en cerca de 2.000 millones de euros anuales, con la expectativa de que ese saldo positivo se incrementaría hasta los 3.000 millones de euros a finales de 2010. Según el mismo estudio, la inmigración aportó el 50% del superávit de las finanzas públicas en los años de mayor crecimiento de la economía española (unos 5.000 millones de euros anuales).

Estas estimaciones vienen a coincidir con los resultados de la literatura internacional. En líneas generales existe un consenso acerca de los efectos positivos de la inmigración sobre la financiación de los sistemas de protección social en las primeras fases del ciclo migratorio debido a la mayor juventud y, por tanto, disponibilidad para acceder al mercado de trabajo de estos grupos. A medida que el proceso migratorio va madurando, y las estructuras sociodemográficas de los colectivos de origen inmigrante van convergiendo con los de la población autóctona, este efecto positivo se va moderando hasta prácticamente desaparecer. No existe evidencia

empírica concluyente que demuestre que las poblaciones de origen inmigrante lleguen a constituir una carga para los estados de bienestar de las sociedades receptoras en ningún momento del ciclo migratorio.

5. RETOS Y RESPUESTAS DEL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL ANTE LA INMIGRACIÓN

La inmigración nos posiciona frente a las debilidades estructurales de nuestro propio régimen de bienestar, mostrándonos sus fortalezas, en forma de capacidad de incluir a los recién llegados manteniendo la cobertura de los servicios, y sus debilidades, en forma de tensionamiento de los sistemas, desequilibrios en los recursos e incapacidades para responder a ciertas demandas. En respuesta a estas debilidades es preciso articular políticas que garanticen simultáneamente la sostenibilidad futura del Estado de bienestar. La investigación social sobre este tema debería contribuir a identificar puntos débiles y refutar los argumentos simplistas que responsabilizan a los inmigrantes del deterioro del Estado de bienestar.

Uno de los principales retos será transformar a los nuevos residentes en ciudadanos de pleno derecho, facilitando su integración social y permitiendo que se conviertan en parte integral de la sociedad española al tiempo que retienen su especificidad cultural. La mayor parte de los países europeos se encuentran en una tesitura similar, aunque en buen número de ocasiones su experiencia migratoria más prolongada les ha llevado a redefinir sus modelos de incorporación para hacer frente a una realidad social cambiante (Geddes, 2003). En la búsqueda por encontrar modelos de integración viables resulta crucial, en primer lugar, garantizar las posibilidades de movilidad social ascendente para los descendientes de los inmigrantes, lo que incluye el diseño y aplicación de políticas contra la discriminación (directa e indirecta) que contribuyan a hacer efectiva la igualdad de oportunidades. Los modelos universalistas o de *mainstreaming* comportan un mayor riesgo de reproducción de la desigualdad ya que hacen invisible la discriminación y la existencia de barreras específicas para los miembros de colectivos inmigrantes. Los modelos pluralistas o multiculturalistas, que introducen medidas especiales para afrontar estas barreras adicionales que encuentran los inmigrantes, tampoco están exentos de problemas ya que conllevan la potencial segmentación de la sociedad. El debate acerca de las ventajas e inconvenientes de ambos modelos permanece abierto y la pluralidad de enfoques para la gestión de la diversidad existentes en el seno del Estado español podría generar lecciones interesantes. Está claro que si la sociedad receptora no honra las condiciones del contrato simbólico que ofrece a las poblaciones de origen inmigrante difícilmente conseguirá desarrollar sentimientos de pertenencia entre estos grupos.

En la actualidad los países europeos presentan una tendencia retórica hacia la asimilación cultural, mientras que en la práctica aplican esquemas especiales, lo que Joppke y Morawska (2002) han tildado de *multiculturalismo de facto*. También aparecen nuevos enfoques y compromisos entre el enfoque universal (republicano) y el particularista (multiculturalista o de *targeting*) que aspiran a subsanar las carencias de ambos. Un ejemplo es el enfoque intercultural, que pretenden reconocer el derecho a una identidad cultural diferenciada (tanto con relación a la población autóctona como a las comunidades de origen inmigrante) al tiempo que trata de evitar los riesgos de compartimentación comunitaria. Otra vía la muestran los mecanismos de «sustitución» (*replacement*, De Zwart, 2005), que aspiran a mantener objetivos redistributivos específicos para colectivos con desventajas adicionales, pero sustituyendo las categorías étnicas por otras categorías políticas que permiten ganar apoyo ciudadano. Se trata, pues, de políticas generalistas que sirven una agenda paralela de *targeting*. Un ejemplo de esto sería aplicar esquemas especiales a zonas geográficas especialmente desfavorecidas, lo que permite evitar que se asocien las medidas de discriminación positiva con determinados colectivos estigmatizándolos.

La lucha contra la exclusión social de las poblaciones de origen inmigrante estará directamente vinculada a la emersión de la economía sumergida. Si los esfuerzos de reducción del stock de inmigrantes en situación administrativa precaria no vienen acompañados de una presión sostenida sobre la demanda de trabajo irregular (con una combinación de incentivos y penalizaciones), se estará favoreciendo la polarización sociolaboral y la precariedad económica, dificultando la incorporación los inmigrantes en la sociedad de acogida.

Para desmontar la percepción de amenaza y de competencia entre inmigrantes y nativos en el ámbito de los programas de protección social no basta con presentar hechos. Desagregar la complejidad de los balances financieros derivados de la inmigración puede contribuir a minimizar el margen para la demagogia de la que se nutren los discursos antiinmigrantes. No obstante, si bien la intensidad del rechazo aparece asociado con el nivel educativo y el grado de información de los encuestados, a menudo obedece también a creencias ideológicas que presentan una gran resistencia al cambio. Por otra parte, los argumentos relativos al desplazamiento de los sectores más desfavorecidos de la población autóctona de ciertas prestaciones y/o servicios en determinados ámbitos territoriales merecen ser respondidos con una adecuación de los servicios, tanto en su cantidad como en su propia naturaleza. Afrontar este reto requeriría reajustar los recursos humanos y financieros de las políticas sociales (particularmente en el sector educativo, de servicios sociales y sanitarios, sobre todo en la atención primaria) para compensar aquellas zonas que han visto incrementada de modo considerable su población en un corto período de tiempo.

En un contexto como el actual, marcado por los constreñimientos presupuestarios y los recortes de gasto público, las autoridades sanitarias habrán de prestar especial atención a los procesos de concentración de la demanda de atención sanitaria en determinados puntos del sistema (urgencias hospitalarias, centros de atención primaria de zonas con alta concentración de población de origen inmigrante) para tratar de evitar la manipulación de los sentimientos de competencia por recursos escasos que pueden emerger entre determinados segmentos de la población autóctona. También en el área de los servicios sociales personales, los argumentos de desplazamiento de la población por el acceso de población inmigrante se hacen muy claramente patentes. La falta de definición del propio sector y, particularmente, su tradicional escasez de recursos retroalimentan la percepción de competencia entre autóctonos e inmigrantes.

Finalmente, la inmigración ha venido a poner de manifiesto las debilidades de nuestro sistema productivo. Contrariamente a algunos planteamientos (Reher y Sánchez, 2009), los inmigrantes no toman sus decisiones migratorias en función de la «generosidad» de las prestaciones sociales. En el caso de nuestro país es evidente que ha sido la demanda de mano de obra poco cualificada la que ha contribuido en gran medida a generar la inmigración. La literatura internacional no constata una relación entre el volumen de los flujos migratorios y la intensidad de la protección social en un determinado territorio. Por el contrario, diversos estudios empíricos han demostrado que los inmigrantes buscan renta monetaria, por lo que eligen para vivir aquellas zonas donde sus probabilidades de encontrar trabajo son mayores (Amuedo-Dorantes y De la Rica, 2005; García Gómez y López-Casasnovas, 2006). Todo esto indica que el «efecto llamada» existe, pero que no responde a la existencia de generosos programas sociales en el país de acogida, sino que se asocia ante todo a la existencia de empleos a los que optar. Y puesto que los trabajadores inmigrantes se incorporaron a un sistema económico preexistente y respondieron a una demanda de empleo generada por las empresas y familias españolas, tampoco podemos atribuir a la inmigración la baja productividad de nuestro sistema económico.

La necesaria transformación del modelo productivo español hacia sectores de mayor valor añadido deberá contar con la vocación de permanencia de buena parte de la mano de obra inmigrante ya instalada en nuestro país. La inserción de estos colectivos en el mercado de trabajo, particularmente en las fases bajas del ciclo económico marcadas por el incremento sustancial de la tasa de paro, requerirá invertir recursos en la formación y readaptación de la mano de obra poco cualificada hacia sectores de la economía en los que persista la demanda de empleo. También constituye un reto la formalización del amplio mercado del cuidado de niños y personas dependientes que ha crecido de forma exponencial en España en los últimos años, fundamentalmente a través de la economía informal y del empleo de mano de obra inmigrante feme-

nina. La aplicación paulatina de la Ley de promoción de la autonomía personal y de protección de las personas en situación de dependencia, popularmente conocida como «Ley de dependencia», debería contribuir a paliar algunos de los problemas a los que han de hacer frente las familias, mejorando de paso la situación de buen número de trabajadoras inmigrantes empleadas en este sector.

La llegada de personas inmigrantes a España nos ofrece, pues, una oportunidad ineludible para identificar y subsanar puntos débiles en nuestro régimen de bienestar. A las administraciones públicas corresponde articular políticas que den respuestas efectivas a los nuevos desafíos planteados por la inmigración y que, al tiempo, garanticen la sostenibilidad futura del Estado de bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

AMUEDO-DORANTES, C.; DE LA RICA, A. «Immigrants responsiveness to Labor Market Condition and its Implications on Regional Disparities: Evidence from Spain». IZA Discusión Papers. No. 1557, 2005.

--- «Immigrants' Responsiveness to Labor Market Conditions and Their Impact on Regional Employment Disparities: Evidence from Spain». *Documento de trabajo* 2007/34. Madrid: FEDEA, 2007.

APARICIO, R.; TORNOS, A. *El Estado de bienestar y la inmigración en España*. Madrid: Imsero (OPI), 2002.

ARRIBA, A.; CALZADA, I.; DEL PINO, E. *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*. Madrid: CIS, 2006.

BANTING, K.; KYMLICKA, W. (eds.) *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BARTH, F. *Ethnic Groups and Boundaries; The Social Organization of Culture Differences*. Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget, 1969. P. 9-38.

BOMMES, M.; GEDDES, A. (eds.) *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, Londres: Routledge, 2000.

CAMPBELL, D.T. «Ethnocentric and other altruistic motives». En LEVINE, D. (ed.) *Nebraska symposium on motivation*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1965.

CAIXA DE CATALUNYA. «Razones demográficas del crecimiento del PIB per cápita en España y la UE-15». *Informe semestral I/ Economía española y contexto internacional*. Barcelona: Caixa Catalunya, 2006.

CARRASCO, R.; RODRÍGUEZ CABRERO, G. «La protección social de los inmigrantes no comunitarios». *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 23. No. 2, 2005. P. 69-99.

CEA D'ANCONA, M.A. *Immigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

CEA D'ANCONA, M.A.; VALLÉS, M.S. *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Madrid: OBERAXE, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

--- y --- *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Informe 2009, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración/ Observatorio español del Racismo y la Xenofobia, 2009.

CONDE-RUIZ, J. I.; ESTRADA GARCIA, A.; OCAÑA, C. «Efectos económicos de la inmigración en España». En: DOMÍNGUEZ, R. (ed.) *Inmigración: crecimiento económico e integración social*. Santander: Universidad de Cantabria, 2007.

DE ZWART, F. «The dilemma of recognition: administrative categories and cultural diversity». *Theory and Society*. Vol. 34. No. 2, 2005. P. 137-169.

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

DORR, S.; FAIST, T. «Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: a comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands». *European Journal of Political Research*. No. 31, 1997. P. 401-426.

ESPING-ANDERSEN, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

FAIST, T. «Ethnicization and racialization of welfare state politics in Germany and the USA». *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 18. No. 2, 1995. P. 219-250.

FUNDACIÓN PFIZER Estudio sobre la inmigración y el sistema *sanitario público español*, 2008. <www.fundacionpfizer.org>.

- GARCÍA GÓMEZ, P.; LÓPEZ-CASASNOVAS, G. «Hipótesis sobre inmigración y bienestar». *Moneda y Crédito*. No. 222, 2006.
- GARRIDO, L. «La inmigración en España». En: GONZÁLEZ, J.J.; REQUENA, M., *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.
- GEDDES, A. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Londres: Sage, 2003.
- GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C.; ÁLVAREZ MIRANDA, B. *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de la opinión pública*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, 6, 2005.
- GUINEA MARTÍN, D.; MORENO FUENTES, F.J. «Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y exclusión social». VI *Informe sobre exclusión social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA, 2008.
- HERRERA, M.; TRINIDAD, A.; SORIANO, R. M^º. «Ciudadanía, política social e inmigración». *Sistema*. No. 190-191, 2006. P. 105-142.
- JIMENO SERRANO, J.F.; MORENO FUENTES, F. J. *La sostenibilidad económica y social del modelo migratorio español*. Colección Foro, nº14. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- JOPPKE, C.; MORAWSKA, E. «Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices». En: JOPPKE, C.; MORAWSKA, E. (eds.) *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*. Berkeley: University of California Press, 2002. P. 1-36.
- LAPARRA, M. (ed.) *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra-Gobierno de Navarra, 2003.
- MARTÍN, A. *Les étrangers en Espangne*. Madrid: CSIC, 2009.
- MÉNDEZ LAGO, M. «Actitudes de los españoles sobre la inmigración y los inmigrantes». Ponencia presentada en el Foro de Inmigración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007. <<http://ibdigital.uib.es/gsd/collect/cd2/index/assoc/HASH01ff.dir/doc.pdf>>.
- *Actitudes de los españoles sobre la inmigración y los inmigrantes*. Foro de la Inmigración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 5 de octubre de 2007.

MORENO, L. «Bienestar mediterráneo y supermujeres». *Revista Española de Sociología*. No. 2, 2002. P. 41-57.

MORENO FUENTES, F.J. *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2004.

MORENO FUENTES, F.J.; BRUQUETAS CALLEJO, M. *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Colección de Estudios Sociales nº 31. Barcelona: Fundación La Caixa, 2011.

OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE «Inmigración y economía española: 1996-2005», 2006. <<http://www.la-moncloa.es>>.

OTERO, J.V. (dir.) CASADO, R.; TOBES, P. (coord.) *Impacto de la inmigración en el sistema de protección social*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2010.

PÉREZ DÍAZ, V.; ÁLVAREZ DE MIRANDA, B.; GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. *España ante la inmigración*. Colección de Estudios Sociales. Barcelona: Fundación La Caixa, 2001.

PÉREZ YRUELA, M.; DESRUES, T. *Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

PORTES, A.; RUMBAUT, R.G. *Immigrant America. A portrait*. Berkeley: University of California Press, 2006 (3ª ed.).

REHER, D.; SÁNCHEZ, B. «La excepcionalidad española». *El País*, 18 de septiembre de 2009.

RHODES, M. «Globalization and the Welfare State: A Critical Review of Recent Debates». *European Journal of Social Policy*. Vol. 6. No. 4, 1996. P. 305-327.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. «La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar». *Sistema*. No. 190-191, 2006. P. 309-326.

SAINSBURY, D. «Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration, and immigration policy regimes». *Journal of European Social Policy*. Vol. 16. No. 3, 2006. P. 229-244.

SALTER, F. *Welfare, Ethnicity and Altruism*. Londres: Frank Cass, 2005.

SOROKA, S.; BANTING, K.; JOHNSTON, R. «Ethnicity, Trust, and the Welfare State». En: KAY, F.; JOHNSTON, R. (eds.) *Diversity, Social Capital and the Welfare State*. Vancouver. BC: University of British Columbia Press, 2002.

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),¹ 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

¹ 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,² 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 ley³ 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

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

³ Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación. <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 PEI). El primero plan (2007-2010)⁴ se gestó en una coyuntura de crecimiento económico e incremento considerable del flujo de personas inmigrantes. Por su parte, el segundo PEI⁵ 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».

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

⁵ Borrador del nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011/2014. <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 2010-2012,⁶ 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-

⁶ 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>.

gen racial o étnico en 2011,⁷ 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,⁸ 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.

⁷ 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>.

⁸ 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+c+%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 Intolerancia⁹ 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 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

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 FRA¹⁰ señala que en la Unión, la recogida y disponibilidad de información criminal

⁹ 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>>.

¹⁰ 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>.

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 Romani¹¹ 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.¹²

Por su parte, los informes sobre el tratamiento informativo de la inmigración¹³ 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>.

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 FRA¹⁴ 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:

¹⁴ Agencia de Derechos Fundamentales de la UE. Informe MIDIS. <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»¹⁵ 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^ª 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-

¹⁵ 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>.

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,¹⁶ preguntado sobre si se había tenido en cuenta el proyecto de ley de igualdad

¹⁶ 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,¹⁷ 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>.

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 PEI 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> [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> [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/> [Consulta: septiembre de 2011]

CEA D'ANCONA. M^ªÁ. «Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro». *Anuario de la Inmigración en España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2010.

CEA D'ANCONA, M^ªÁ.; 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> [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> [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> [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> [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://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> [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/> [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> [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.¹ 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.

¹ 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 ACTUACIÓN 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.² 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,³ 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. Cierto 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 inmigratoria 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 estudios⁴ 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-

⁴ 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,⁵ 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.⁶ 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-

⁵ BOE núm. 38 de 14 de febrero de 1995.

⁶ 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.⁷ 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

⁷ 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 1994⁸ 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

⁸ 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 extranjeros⁹ 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)¹⁰ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

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

*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

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

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

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
Total	350.287	100,0	52.045	100,0

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
Total	350.287	52.045	14,9

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	---
Total	1.008.519	350.287	52.045	34,7	14,9

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,¹⁴ 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

¹⁴ 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
Ecuador	369.692	29.032	7.464	391.260
Colombia	222.061	47.626	7.247	262.440
Perú	121.658	16.553	1.953	136.258
Bolivia	118.273	6.422	891	123.804
Chile	23.171	5.846	406	28.611
Paraguay	27.084	5.294	567	31.811
Cabo Verde	2.461	390	34	2.817
Nueva Zelanda	168	265	31	402
Islandia	---	889	145	744
Noruega	---	11.634	754	10.880
Total	884.568	123.951	19.492	989.027

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.¹⁵ Si nos ceñimos exclusivamente al modelo de reciprocidad convencional respaldado por el Congreso de los Diputados en 2006,¹⁶ 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,¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹ 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.

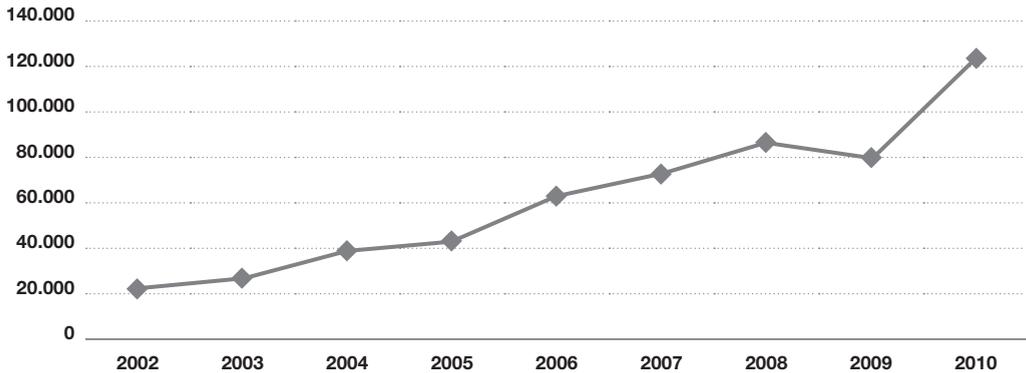
ABRIR NEGOCIACIONES CON MARRUECOS DARÍA UN VUELCO AL MODELO, TANTO CUANTITATIVO POR EL ELEVADO NÚMERO DE SUS NACIONALES QUE REUNIRÍAN LOS REQUISITOS COMO CUALITATIVO, PUES SUAVIZARÍA LA DIVISORIA QUE EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN SEPARA A LATINOAMERICANOS DEL RESTO DE INMIGRACIÓN EXTRACOMUNITARIA

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

¹⁹ 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.²⁰ 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

²⁰ 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
Total	123.721	100,0

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.

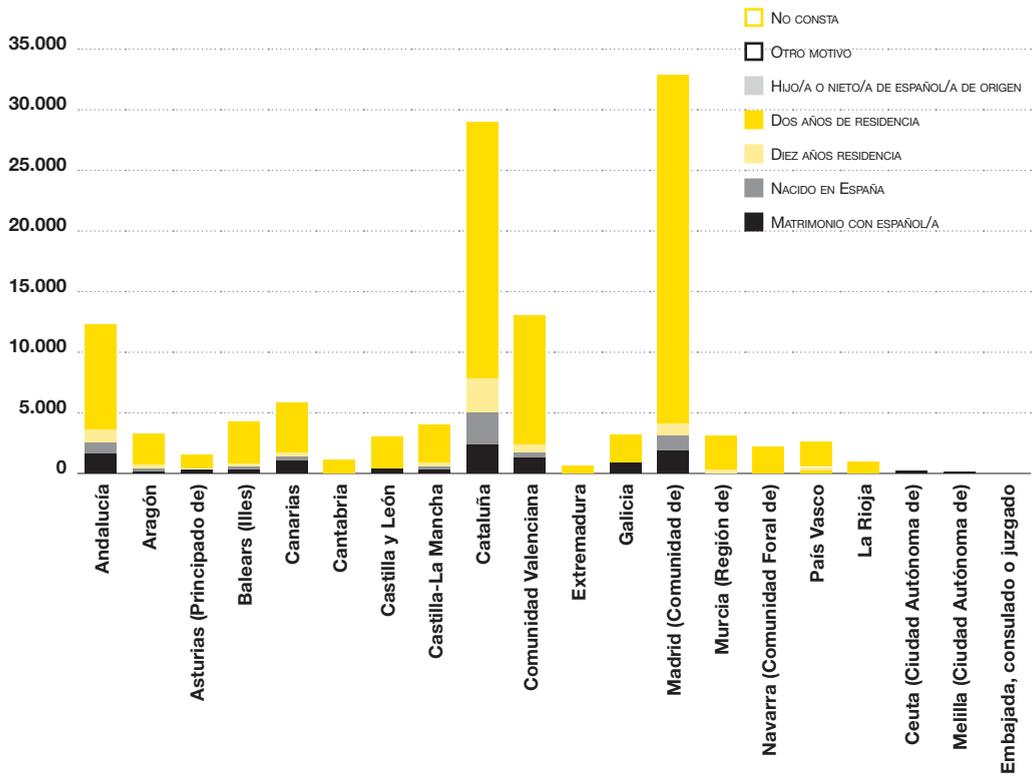
Como se deduce de este gráfico, después de ocho años de crecimiento, incluida una pequeña caída en el año 2009, en el año 2010 se produce un crecimiento mucho más acusado del número de naturalizaciones, crecimiento que alcanza el 55,4% respecto del año anterior. Se ha pasado de menos de 20.000 naturalizaciones 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-

didada 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,²¹ 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, empujando 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,²² 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

poder solicitar la nacionalidad española por residencia.²³ 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,

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

²² 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.

²³ 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,²⁴ 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 291.495,²⁵ 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.

²⁵ 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/

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. INTRODUCCIÓN¹

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.²

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

¹ 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.

² 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,³ 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-Mascareñas, 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 Vic: «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 Eserverri

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.¹ 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.

¹ 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.² 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

² 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.³ 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 2/2009–¹ 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 IPREM² 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

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

² 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 LOEXIS³ 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 13.2⁴ 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).⁵ Además, es

⁵ 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,⁶ 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 2005,⁷ 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 alzada⁸ 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

⁶ 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.

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

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

recurso administrativo en tiempo y forma,⁹ 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.¹⁰ 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,¹¹ 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-

⁹ Art. 38.4 de la Ley 30/92.

¹⁰ Art. 129.1 y 135 de la LEC.

¹¹ 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,¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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.

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

¹³ Art. 171 del Cc.

¹⁴ 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).¹⁵

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

¹⁵ Puede consultarse en 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,¹⁶ 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 25.1¹⁷ 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,¹⁸ 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

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

¹⁷ 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».

¹⁸ 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 2¹⁹ 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,²⁰ 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.²¹

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.²²

²⁰ Art. 53.1 a) de la LOEXIS.

²¹ Art. 53.2 a) de la LOEXIS.

²² 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,²³ 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.,²⁴ 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-

²⁴ 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,²⁵ 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,²⁶ sobre la base de la STS de 8 de enero de 2007 y la doctrina.²⁷

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»²⁸ 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.

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

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

²⁷ 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>>.

²⁸ 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,²⁹ delitos de denegación de prestación de un servicio público³⁰ y delito de denegación de prestación profesional o empresarial.³¹ También se mantiene en el supuesto de violencia en el ámbito familiar.³² 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.³³

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,³⁴ 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.³⁵

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.³⁶

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.

³⁶ 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.³⁷

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.³⁸

³⁷ 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.

³⁸ 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 retorno³⁹ 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.

³⁹ 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.⁴⁰ 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 Pueblo⁴¹ 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-

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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,⁴² 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

⁴² 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 trabajo⁴³ o se cumplen las condiciones para la obtención de una autorización por cuenta propia,⁴⁴ 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

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

⁴⁴ 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,⁴⁵ amén de la doctrina.⁴⁶

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.

⁴⁵ Por todas, STSJ Sala de lo Contencioso Administrativo de Málaga, de 11 de abril de 2008 y 20 de abril de 2010.

⁴⁶ 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.⁴⁷ 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,⁴⁸ 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 adquiere 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,

⁴⁷ 58.3 a) y 58.3 b) de la LOEXIS, respectivamente.

⁴⁸ 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,⁴⁹ no por el juez que carece de competencia para ello. Finalmente, se adecua el plazo máximo del internamiento a los 60 días.⁵⁰

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 excepcionales⁵¹ (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^a.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-

49 Art. 61.1 LOEXIS.

50 Art. 62.2 LOEXIS.

51 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*,⁵² sin reflejo en nuestra LECrim.⁵³

Finalmente, se recuerda la posibilidad de internamiento en los casos de sustitución de penas (art. 89.6 CP).⁵⁴ 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

⁵² 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.

⁵³ Véase J. L. Rodríguez Candela, «Las expulsiones con intervención judicial en la Ley de Extranjería», *Cuadernos Jurídicos*, nº 28, año 3, marzo de 1995.

⁵⁴ 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,⁵⁵ so pena de ilegalidad, como ya pasó con el RD 864/2001.⁵⁶ 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.⁵⁷

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.

⁵⁵ Art. 62 a 62 sexies.

⁵⁶ STS 20 de marzo de 2003.

⁵⁷ 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^a, 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.⁵⁸

La DA 17^a 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^a 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^a, que era anteriormente la 19^a, 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.⁵⁹

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^o cuatrimestre de 2011.

Finalmente, conforme a la DA 24^a, los preceptos recogidos en este reglamento relativos a la protección internacional deberán interpretarse conforme a la ley de asilo⁶⁰ y su reglamento.⁶¹

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.

⁶⁰ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

⁶¹ 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.

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.¹ 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.

¹ 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.² 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,³ 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 inmigratoria 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 estudios⁴ 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-

⁴ 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,⁵ 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.⁶ 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 Extranjeros 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-

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-

⁵ BOE núm. 38 de 14 de febrero de 1995.

⁶ 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.⁷ 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

⁷ 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 1994⁸ 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

⁸ 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 extranjeros⁹ 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)¹⁰ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

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

*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

CUADRO 3. Diferencia entre votantes potenciales y comunicaciones enviadas

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

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

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
Total	350.287	100,0	52.045	100,0

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
Balears (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
Total	350.287	52.045	14,9

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	---
Total	1.008.519	350.287	52.045	34,7	14,9

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,¹⁴ 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

¹⁴ 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
Ecuador	369.692	29.032	7.464	391.260
Colombia	222.061	47.626	7.247	262.440
Perú	121.658	16.553	1.953	136.258
Bolivia	118.273	6.422	891	123.804
Chile	23.171	5.846	406	28.611
Paraguay	27.084	5.294	567	31.811
Cabo Verde	2.461	390	34	2.817
Nueva Zelanda	168	265	31	402
Islandia	---	889	145	744
Noruega	---	11.634	754	10.880
Total	884.568	123.951	19.492	989.027

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.¹⁵ Si nos ceñimos exclusivamente al modelo de reciprocidad convencional respaldado por el Congreso de los Diputados en 2006,¹⁶ 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,¹⁷ 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 n° 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/EE8E1B01-9C86-449B-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.¹⁸ 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.¹⁹ 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.

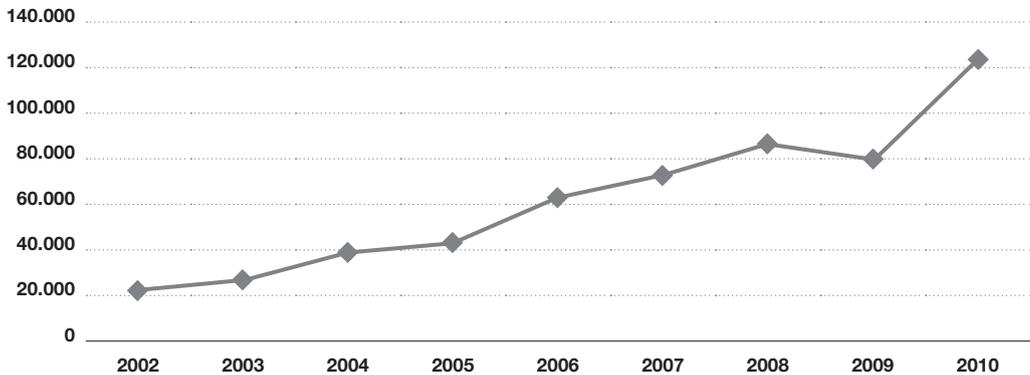
ABRIR NEGOCIACIONES CON MARRUECOS DARÍA UN VUELCO AL MODELO, TANTO CUANTITATIVO POR EL ELEVADO NÚMERO DE SUS NACIONALES QUE REUNIRÍAN LOS REQUISITOS COMO CUALITATIVO, PUES SUAVIZARÍA LA DIVISORIA QUE EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN SEPARA A LATINOAMERICANOS DEL RESTO DE INMIGRACIÓN EXTRACOMUNITARIA

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

¹⁹ 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.²⁰ 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

²⁰ 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
Total	123.721	100,0

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.

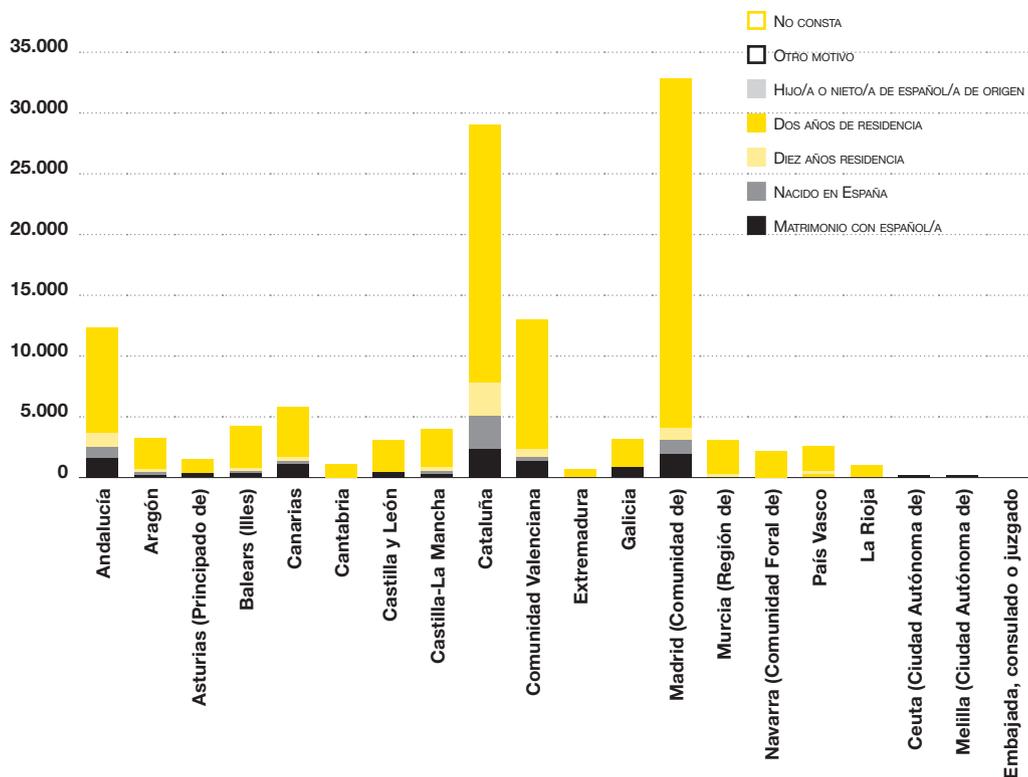
Como se deduce de este gráfico, después de ocho años de crecimiento, incluida una pequeña caída en el año 2009, en el año 2010 se produce un crecimiento mucho más acusado del número de naturalizaciones, crecimiento que alcanza el 55,4% respecto del año anterior. Se ha pasado de menos de 20.000 naturalizaciones 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-

da 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,²¹ 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, empujando 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,²² 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

poder solicitar la nacionalidad española por residencia.²³ 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,

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 disfrutan de las mismas facilidades ni en el acceso temprano

²² 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.

²³ 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,²⁴ 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 291.495,²⁵ 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.

25 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/

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. INTRODUCCIÓN¹

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.²

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

¹ 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.

² 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,³ 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 Vic: «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-EI 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 (in)migrantes 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 (Lleid, Reus y Figueres).

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 Eserverri

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* inmigratorio (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.¹ 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.

¹ 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-

rrestada 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... Johny (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 la posibilidad de logro de los jóvenes.² 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

² 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 LODE (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 le 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.³ 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.

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.

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.

RESUMEN

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 2/2009–¹ 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 IPREM² 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

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

² 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 LOEXIS³ 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 13.2⁴ 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 EX-
TRANJERÍA ES LA CONCRECIÓN
DE LOS MEDIOS ECONÓMICOS
EXIGIBLES Y POR ACREDITAR
EN LOS PRINCIPALES PROCEDI-
MIENTOS**

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 excep-

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

cionales). 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).⁵ Además, es

⁵ 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,⁶ 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 2005,⁷ 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 alzada⁸ 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

⁶ 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.

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

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

recurso administrativo en tiempo y forma,⁹ 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.¹⁰ 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,¹¹ 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-

⁹ Art. 38.4 de la Ley 30/92.

¹⁰ Art. 129.1 y 135 de la LEC.

¹¹ 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 EX-
TRANJERÍA 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,¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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.

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

¹³ Art. 171 del Cc.

¹⁴ 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).¹⁵

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 indubitablemente 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

¹⁵ Puede consultarse en 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,¹⁶ 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 25.1¹⁷ 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,¹⁸ 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

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

¹⁷ 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».

¹⁸ 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 2¹⁹ 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,²⁰ 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.²¹

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.²²

²⁰ Art. 53.1 a) de la LOEXIS.

²¹ Art. 53.2 a) de la LOEXIS.

²² 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,²³ 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.,²⁴ 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-

²⁴ 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,²⁵ 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,²⁶ sobre la base de la STS de 8 de enero de 2007 y la doctrina.²⁷

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»²⁸ 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.

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

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

²⁷ 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>>.

²⁸ 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,²⁹ delitos de denegación de prestación de un servicio público³⁰ y delito de denegación de prestación profesional o empresarial.³¹ También se mantiene en el supuesto de violencia en el ámbito familiar.³² 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.³³

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,³⁴ 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.³⁵

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 sobreseimiento 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.³⁶

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.

³⁶ Sentencia de 10 de febrero de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Málaga, entre 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.³⁷

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.³⁸

³⁷ 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.

³⁸ 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 retorno³⁹ 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.

³⁹ 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.⁴⁰ 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 Pueblo⁴¹ 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 llegue 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-

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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,⁴² 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

⁴² 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 trabajo⁴³ o se cumplen las condiciones para la obtención de una autorización por cuenta propia,⁴⁴ 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

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

⁴⁴ 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,⁴⁵ amén de la doctrina.⁴⁶

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.

⁴⁵ Por todas, STSJ Sala de lo Contencioso Administrativo de Málaga, de 11 de abril de 2008 y 20 de abril de 2010.

⁴⁶ 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.⁴⁷ 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,⁴⁸ 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,

⁴⁷ 58.3 a) y 58.3 b) de la LOEXIS, respectivamente.

⁴⁸ 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,⁴⁹ no por el juez que carece de competencia para ello. Finalmente, se adecua el plazo máximo del internamiento a los 60 días.⁵⁰

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 excepcionales⁵¹ (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^a.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-

⁴⁹ Art. 61.1 LOEXIS.

⁵⁰ Art. 62.2 LOEXIS.

⁵¹ 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*,⁵² sin reflejo en nuestra LECrim.⁵³

Finalmente, se recuerda la posibilidad de internamiento en los casos de sustitución de penas (art. 89.6 CP).⁵⁴ 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

⁵² 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.

⁵³ Véase J. L. Rodríguez Candela, «Las expulsiones con intervención judicial en la Ley de Extranjería», *Cuadernos Jurídicos*, nº 28, año 3, marzo de 1995.

⁵⁴ Según redacción dada por la LO 5/2010.

que concurren 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,⁵⁵ so pena de ilegalidad, como ya pasó con el RD 864/2001.⁵⁶ 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.⁵⁷

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.

⁵⁵ Art. 62 a 62 sexies.

⁵⁶ STS 20 de marzo de 2003.

⁵⁷ 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^a, 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.⁵⁸

La DA 17^a 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^a 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^a, que era anteriormente la 19^a, 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.⁵⁹

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^o cuatrimestre de 2011.

Finalmente, conforme a la DA 24^a, los preceptos recogidos en este reglamento relativos a la protección internacional deberán interpretarse conforme a la ley de asilo⁶⁰ y su reglamento.⁶¹

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.

⁶⁰ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

⁶¹ 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.

Ignacio García Vitoria

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

**DENEGACIÓN DE
ENTRADA Y
SALIDAS
OBLIGATORIAS
DEL PAÍS**
**Las garantías
del
procedimiento
en la
jurisprudencia
(enero 2010-
junio 2011)**

1. Introducción.
2. El internamiento en centros no penitenciarios.
3. La denegación de entrada y el retorno.
4. La expulsión de territorio español.
5. La devolución.
6. La devolución de polizones.
7. La repatriación de menores.

RESUMEN

Se analiza la jurisprudencia dictada por los Tribunales Superiores de Justicia sobre las garantías que deben presidir los procedimientos en los que se restringe la libertad de cada persona para entrar y circular por el territorio nacional. Se atiende, sobre todo, al internamiento, la denegación de entrada y los procedimientos de expulsión y retorno. El período analizado es el que media entre la aprobación de la reforma de la LODYLE (LO 2/2009, de 11 de diciembre) y la entrada en vigor del nuevo Reglamento de desarrollo (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril). Se examina también la jurisprudencia de las audiencias provinciales respecto al internamiento cautelar en centros no penitenciarios. No hay jurisprudencia relevante del Tribunal Supremo como consecuencia de que las normas procesales establecen que las resoluciones que se dictan en

materia de extranjería por la Administración periférica del Estado no son susceptibles de recurso de casación.

1. INTRODUCCIÓN

Se analiza la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia entre enero de 2010 y junio de 2011 sobre las diferentes figuras que la legislación española establece en relación con la denegación de entrada (retorno en frontera) y la salida obligatoria del país (expulsión, devolución y repatriación de menores). Se examina también la jurisprudencia de las Audiencias Provinciales respecto al internamiento cautelar en centros no penitenciarios. El control jurisdiccional de las garantías en estos procedimientos está estrechamente vinculado con la protección de varios derechos constitucionales, como el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), la libertad personal (art. 17 CE), la libertad de circulación (art. 19 CE), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), la legalidad en el ámbito sancionador (art. 25 CE) y la protección de la familia y de los menores (art. 39 CE). Por este motivo, es importante observar cómo los tribunales velan en estos ámbitos por la aplicación de las garantías del procedimiento administrativo.

Son muy escasas las sentencias del Tribunal Supremo, porque las resoluciones que se dictan en materia de extranjería por la Administración periférica del Estado no son susceptibles de recurso de casación (arts. 8.4 y 86.1 de la LRJCA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre). La resolución más relevante dictada por el Tribunal Supremo en este período es la STS de 1 de junio de 2010 (recurso núm. 114/2007), en la que se analiza la adecuación con el Derecho comunitario del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea y de otros estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Las resoluciones judiciales que se incluyen en esta crónica han sido dictadas en el período intermedio entre la aprobación de la reforma de la LODYLE (LO 2/2009, de 11 de diciembre) y la entrada en vigor del nuevo Reglamento de desarrollo (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril). Las resoluciones administrativas que son objeto de control fueron dictadas con anterioridad a la reforma legislativa, y en varias sentencias se plantea la aplicación retroactiva de algunas novedades como la relativa al plazo de prohibición de entrada en España.

El elevado número de sentencias que dictan los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas y las Audiencias Provinciales impide realizar un análisis exhaus-

tivo, por lo que hemos tratado de seleccionar una serie de problemas que aparecen de forma recurrente en la jurisprudencia. Para la selección de jurisprudencia se han utilizado la base de datos de Aranzadi-Westlaw y el buscador CENDOJ de la página web del Poder Judicial.

2. EL INTERNAMIENTO EN CENTROS NO PENITENCIARIOS

El internamiento es una medida judicial, que puede adoptar el juez de instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero. El auto de internamiento puede ser apelado ante la Audiencia Provincial. Sin embargo, la eficacia de este recurso aparece comprometida por el hecho de que, en muchos casos, la orden de expulsión se ha ejecutado antes de que la Audiencia resuelva, o ha transcurrido el plazo máximo de internamiento.¹ En algunos casos, la estimación del recurso tiene un alcance meramente declarativo, mientras que otras veces se archiva el recurso por pérdida de su objeto.

Causas de internamiento

La LODYLE permite acordar el internamiento en los siguientes supuestos:

1. Cuando se ha incoado un expediente sancionador por alguno de los supuestos contemplados en las letras a) y b) del artículo 54.1, en las letras a), d) y f) del artículo 53.1 y en el artículo 57.2 de la Ley Orgánica 4/2000 en el que pueda proponerse la expulsión del territorio español (art. 62.1). Es necesario matizar que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2009 solo puede acordarse el internamiento cuando el expediente se tramita a través del procedimiento preferente (art. 63.2). Se señala en el apartado tercero del artículo 63 bis que «en la fase de tramitación del procedimiento ordinario y durante el plazo de cumplimiento voluntario, podrá adoptarse alguna o algunas de las medidas cautelares establecidas en el artículo 61, excepto la de internamiento prevista en la letra e)».

**LA STS DE 1 DE JUNIO DE 2010
(RECURSO NÚM. 114/2007)
ANULA PARCIALMENTE EL
ARTÍCULO 18.2 DEL REAL
DECRETO 240/2007, QUE RE-
GULA LA EXPULSIÓN DE CIU-
DADANOS DE LOS ESTADOS
MIEMBROS DE LA UNIÓN
EUROPEA**

¹ Auto núm. 234/2010 de la AP Castellón (Sección 1ª) de 1 de junio, y auto núm. 188/2011 de la AP Burgos (Sección 1ª) de 21 de marzo.

El inicio del procedimiento de expulsión es condición necesaria para que el juez acuerde el internamiento. Por esta razón, el Tribunal Supremo se ha mostrado partidario de que se conceda al interesado la posibilidad de impugnar el decreto de iniciación del expediente sancionador. El Tribunal Supremo ha señalado de forma reiterada que no estamos ante un acto de mero trámite, sino ante una decisión que puede afectar a la situación personal del interesado.²

2. Cuando se haya dictado resolución de expulsión y el extranjero no abandone el territorio nacional en el plazo que se le haya concedido para ello (art. 64.1).

El órgano judicial actúa como «juez de garantías» y examina la apariencia de legalidad de la medida que solicita la Administración. El alcance del control judicial se limita al examen de los

SE MANTIENE LA DISPARIDAD DE CRITERIOS ENTRE LAS DIFERENTES SECCIONES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID ACERCA DE LA POSIBILIDAD DE INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN EN MATERIA DE DENEGACIONES DE ENTRADA

presupuestos del internamiento sin entrar a valorar la validez de la orden de expulsión.³ En el auto núm. 293/2010 de la AP Madrid (Sección 4ª) de 25 de junio encontramos un ejemplo de los límites del control desplegado por los juzgados de instrucción y las audiencias provinciales sobre el internamiento. En este caso, se desestima la alegación del recurrente según la cual no era válida la notificación de la expulsión practicada al abogado del extranjero. El auto señala que el correspondiente pronunciamiento sobre la validez o invalidez de dicha notificación es competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La Audiencia Provincial explica que desde el limitado ámbito de la competencia del juez del internamiento sobre

estos extremos, se trata de una notificación con apariencia jurídica de validez conforme al Derecho Administrativo. Esta apariencia jurídica de validez no existe en el caso analizado por el auto núm. 539/2011 de la AP Madrid (Sección 17ª) de 29 de abril. Se revoca el internamiento porque con los datos que figuran en las actuaciones remitidas y en la documentación complementaria no consta que se haya practicado la notificación del decreto de expulsión.

² Vid. SSTS de 6 de febrero de 2009 (Recurso núm. 5519/2003) y 16 de abril de 2009 (Recurso núm. 5752/2003), analizadas en la anterior edición de este Anuario.

³ Auto núm. 4302/2010 de la AP Madrid (Sección 5ª) de 7 de diciembre.

Según el auto núm. 174/2011 de la AP Madrid (Sección 29ª) de 8 de abril, el hecho de que la resolución de expulsión no sea firme y haya sido recurrida no impide el internamiento del extranjero para proceder a la ejecución del decreto de expulsión, sin perjuicio de la posibilidad del recurrente de solicitar al juzgado contencioso-administrativo la suspensión de la resolución administrativa recurrida. La posición contraria se sostiene en el auto núm. 174/2011 de la AP Madrid (Sección 17ª) de 9 de febrero. El auto destaca que el internamiento se ha acordado cuando todavía no han transcurrido los dos meses previstos en la Ley 29/1998 para interponer el recurso contencioso administrativo y, en consecuencia, el decreto de expulsión no es firme. Se razona que «en estas condiciones no concurriría la razón de necesidad que justificaría la medida cautelar adoptada y en consecuencia procede acceder a la libertad del recurrente en tanto la resolución administrativa adquiera firmeza».

3. Cuando se haya dictado resolución de retorno y esta no pueda ejecutarse dentro del plazo de 72 horas (art. 60.1).

4. Cuando se haya dictado acuerdo de devolución (art. 58.6).

Audiencia del interesado

La previa audiencia del interesado constituye un trámite procedimental esencial para la autorización del internamiento. La LODYLE apenas precisa el contenido de la audiencia al extranjero para el que se solicita una medida de internamiento. Para evitar todo atisbo de indefensión, deben arbitrarse los medios necesarios para que dicha audiencia se efectúe en las condiciones más favorables para el extranjero. La previa audiencia del interesado debe permitir a este efectuar sus alegaciones y presentar sus medios de defensa, para lo que podrá contar con la asistencia de abogado e intérprete.

Aunque la LO 4/2000 no contemplaba la intervención del Ministerio Fiscal en este trámite, la Circular de la Fiscalía General del Estado 2/2006 de 27 de julio y la jurisprudencia venían recomendando la previa audiencia y emisión de informe por parte del Ministerio Público. La LO 2/2009 ha recogido este requisito y lo ha incorporado al párrafo segundo del artículo 62.1 de la Ley de Extranjería.

Motivación

La medida de internamiento debe adoptarse mediante resolución motivada, para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y evitar que la medida tenga carácter arbitrario. En la resolu-

ción judicial se deben expresar las razones que se han tenido en cuenta para adoptar el internamiento. Se puede valorar la causa de expulsión o de devolución, la situación legal y personal del extranjero, la mayor o menor probabilidad de su huida, el hecho de que carezca de domicilio o de documentación, la existencia de condena o sanciones administrativas previas, la concurrencia de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes o cualquier otra circunstancia que el juez estime relevante para adoptar su decisión. La mayoría de las resoluciones de las Audiencias Provinciales consideran que el internamiento ha cumplido el requisito de motivación.⁴

En este sentido, el auto núm. 450/2011 de la AP Madrid (Sección 16ª) de 29 de junio afirma que la resolución recurrida contiene motivación suficiente que da cumplida razón de por qué se adopta el internamiento. Se hace referencia a la existencia de un decreto de expulsión y la ausencia de domicilio fijo por parte de la afectada por la medida como elementos fundamentales para acordar la medida. Se concluye que es un auto sucinto, pero suficiente para considerar cumplidas las exigencias constitucionales de motivación.

Proporcionalidad

El internamiento, como medida restrictiva de la libertad personal, se configura como una medida excepcional y de aplicación restringida, de tal modo que solo ha de adoptarse en cuanto constituya el único medio razonablemente eficaz para asegurar la efectiva ejecución del acuerdo de expulsión. La decisión debe atender al principio de proporcionalidad, lo que exige ponderar la situación legal y personal del extranjero y la probabilidad de su huida.

El internamiento resulta proporcionado cuando el extranjero está indocumentado y carece de domicilio conocido. Estas circunstancias hacen que exista un temor fundado a que la salida forzosa no pueda ser materialmente ejecutada. La retirada del pasaporte, la presentación periódica o la residencia forzosa no son medidas alternativas adecuadas para garantizar la localización de quienes no disponen si quiera de domicilio o documentación.⁵ También se confirma el internamiento cuando al extranjero se le imputa un delito.⁶

⁴ Auto núm. 877/2010 de la AP Madrid (Sección 16ª) de 25 de noviembre.

⁵ Auto núm. 687/2010 de la AP Madrid (Sección 7ª) de 20 de julio.

⁶ Auto núm. 494/2010 de la AP Madrid (Sección 4ª) de 7 de octubre y auto núm. 232/2011 de la AP Murcia (Sección 3ª) de 11 de abril.

En el extremo contrario, el internamiento es revocado cuando el recurrente acredita domicilio conocido y arraigo familiar, económico y social en nuestro país. Estas circunstancias aconsejan optar por medidas alternativas menos gravosas.⁷

Límite temporal

El internamiento debe acordarse por el tiempo imprescindible para el aseguramiento de la expulsión. La Ley Orgánica 2/2009 ha ampliado el plazo máximo de internamiento de 40 a 60 días. Este plazo ya aparece en varias de las resoluciones analizadas.⁸

El nuevo plazo de 60 días es notablemente inferior al que aparece previsto en la Directiva de retorno. El artículo 15.5 de la Directiva establece que «cada Estado miembro fijará un período limitado de internamiento, que no podrá superar los seis meses» (se contempla la posibilidad de ampliar ese plazo en determinados supuestos por un período de doce meses más).

El artículo 62.2 de la LODYLE prohíbe acordar un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente. El auto núm. 212/2011 de la AP Madrid (Sección 1ª) de 29 de marzo matiza que la literalidad del precepto no impide que a un extranjero se le detenga de forma continuada por un mismo expediente, cuando se inste su internamiento y el juez lo deniegue, hasta que haya un juez que finalmente lo acuerde. Eso es lo que ha ocurrido en este caso en que el interesado es la tercera vez que es detenido, ya que en las dos anteriores ocasiones el juez competente denegó el internamiento. No obstante lo anterior, se revoca el internamiento por apreciar la existencia de arraigo familiar.

La prórroga del internamiento no se encuentra prevista en la LODYLE, lo que plantea dudas en aquellos casos en los que el juez autoriza el internamiento por un plazo inferior al máximo legal.

EL NUEVO PLAZO MÁXIMO DE INTERNAMIENTO DE SESENTA DÍAS YA ESTÁ SIENDO APLICADO A TRAVÉS DE VARIAS RESOLUCIONES

⁷ Auto núm. 521/2010 de la AP Madrid (Sección 4ª) de 20 de octubre; autos núm. 1418/2010 y 1422/2010 de la AP Madrid (Sección 17ª), ambos de 22 de diciembre; auto núm. 99/2011 de la AP Madrid (Sección 4ª) de 1 de marzo; auto núm. 171/2011 de la AP Barcelona (Sección 2ª) de 16 de marzo; y auto núm. 300/2011 de la AP Barcelona (Sección 3ª) de 28 de abril.

⁸ Auto núm. 1188/2011 de la AP Madrid (Sección 5ª) de 14 de marzo y auto núm. 158/2011 de la AP Madrid (Sección 29ª) de 31 de marzo.

El auto núm. 222/2011 de la AP Madrid (Sección 1ª) de 31 de marzo revoca la prórroga acordada por el Juzgado de Instrucción pero elude pronunciarse sobre esta polémica cuestión (resuelve «sin entrar en consideraciones sobre la posibilidad de prórroga»). Se sostiene que, en cualquier caso, la parte en cuyo perjuicio se dicta la medida privativa de libertad debe ser oída, y, al no haberlo hecho así el juez, debe ser estimado el recurso.

3. LA DENEGACIÓN DE ENTRADA Y EL RETORNO

Principio de contradicción

Como ya señalamos en ediciones anteriores del Anuario, la falta de traslado al interesado del «informe-propuesta» solo es causa de anulación de la orden de retorno cuando origine indefensión por contener datos nuevos que sean relevantes para la resolución final. Por el contrario, se considera innecesario el traslado de la propuesta de resolución cuando contenga exclusivamente los hechos y las manifestaciones de las que el interesado tuvo conocimiento previamente en presencia de su abogado.

EL TSJ DE CASTILLA Y LEÓN REDUCE EN VARIAS SENTENCIAS LA DURACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE ENTRADA A UN AÑO AL APLICAR RETRO- ACTIVAMENTE LA LEY ORGÁNICA 2/2009

Asistencia letrada

En todas las sentencias que hemos analizado se desestima la alegación de que se ha lesionado el derecho a la asistencia letrada argumentando que el expediente administrativo revela que el interesado gozó de letrado y que en presencia de este se le especificaron las condiciones que no cumplía para poder entrar válidamente en territorio nacional, con formal indicación de los derechos que le asistían.

Motivación

La resolución de denegación de entrada debe expresar de forma razonada los datos o circunstancias en que se apoya. El análisis de esta motivación es casuístico, como se refleja en los siguientes ejemplos:

La STSJ Madrid de 16 de julio de 2010 (sentencia núm. 701/2010) estima el recurso presentado contra la denegación de entrada por estar basada en una valoración irracional de los datos empíricos disponibles.

La STSJ Cantabria de 10 de mayo de 2010 (sentencia núm. 448/2010) considera que la resolución administrativa estaba motivada porque la carta de invitación aportada no cumplía los requisitos establecidos en la Orden PRE/ 1283/2007, de 10 de mayo, por la que se establecen los términos y requisitos para la expedición de carta de invitación de particulares a favor de extranjeros que pretendan acceder a territorio nacional por motivos de carácter turístico o privado.

Acceso a la jurisdicción y representación procesal

Continúan las discrepancias entre los TSJ en relación con el requisito de representación procesal para la interposición del recurso contencioso-administrativo. Junto a sentencias en las que se exige que haya constancia expresa de la voluntad de la persona afectada por la resolución administrativa de interponer el recurso contencioso-administrativo, hay otras resoluciones que consideran que este no debe ser un requisito exigible en aquellos casos en los que se ha solicitado el nombramiento de un abogado de oficio.⁹

En ninguna sentencia se analiza aún la nueva redacción (tras la LO 2/2009) del artículo 22.3 de la LODYLE dispone que «la constancia expresa de la voluntad de interponer el recurso o ejercer la acción correspondiente deberá realizarse de conformidad con lo previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, o en caso de que el extranjero pudiera hallarse privado de libertad, en la forma y ante el funcionario público que reglamentariamente se determinen».

Medidas cautelares

La suspensión cautelarísima de la denegación de entrada en territorio español puede acordarse cuando existen razones de urgencia. La STSJ Madrid de 15 de julio de 2010 (sentencia núm. 838/2010) aprecia la concurrencia de las referidas razones en el caso de la denegación de entrada en España de una ciudadana brasileña casada con español, pero cuyo matrimonio no se encuentra inscrito en España por haber sido presentada la solicitud en órgano incompetente y no en el Registro Civil Central.

⁹ La STSJ Andalucía (Sevilla), de 15 de enero de 2010 (sentencia núm. 38/2010) es un claro exponente de la defensa de la idea de que la voluntad de recurrir queda puesta de manifiesto por el mero hecho de solicitar asistencia jurídica gratuita.

Recurso de apelación

Se mantiene la disparidad de criterios entre las diferentes secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Madrid acerca de la posibilidad de interponer recurso de apelación contra las sentencias de los juzgados de lo Contencioso-Administrativo en materia de denegaciones de entrada. Mientras algunas secciones admiten los recursos por considerar que la cuantía es indeterminada, otras optan por apreciar que la cuantía puede calcularse en función del coste del billete de avión y, en su caso, de las reservas en hoteles e inadmitir en consecuencia todos aquellos recursos de cuantía inferior al límite legalmente establecido (18.030,36 euros).

En la anterior edición del Anuario ya mostramos nuestra preferencia por la línea jurisprudencial favorable a la admisión del recurso de apelación. No nos parece convincente el argumento según el cual la expulsión y la denegación de permisos de residencia inciden en una situación de duración indeterminada en el tiempo, con perjuicios que son difíciles de cuantificar, mientras que la denegación de entrada solo produce efectos puntuales, como –por ejemplo– malograr un viaje turístico.

Una muestra del grado de subjetividad al que conduce la cuantificación de los perjuicios asociados a la denegación de la entrada en España lo encontramos en la STSJ Madrid de 14 de julio de 2010 (Sentencia núm. 762/2010). La Sección octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo admite (y estima) el recurso por considerar que el «daño moral» que se origina en este caso tiene un valor superior al límite cuantitativo mínimo de la apelación. A la apelante se le denegó la entrada a pesar de que portaba un visado de trabajo y residencia para trabajar como empleada de hogar en el domicilio de un ciudadano español. La sentencia no realiza ninguna operación para cuantificar dichos daños morales.

Quisiéramos insistir en que resulta preocupante la inseguridad jurídica que causa la divergencia de criterios jurisprudenciales en un ámbito relacionado con la tutela judicial del derecho de los extranjeros a la libre circulación y entrada en España.

4. LA EXPULSIÓN DEL TERRITORIO ESPAÑOL

Expulsión de ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea, de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de miembros de su familia

La STS de 1 de junio de 2010 (recurso núm. 114/2007) analiza si el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea y de otros estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio

Económico Europeo, ha transpuesto correctamente la Directiva 38/2004/CEE. La consecuencia más importante de esta sentencia posiblemente sea la ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento como resultado de la anulación de varias limitaciones subjetivas que establecía el artículo 2 (especialmente la que afectaba a los miembros de la familia de ciudadano español).

Desde la perspectiva estrictamente de la expulsión, debe destacarse que la sentencia anula parcialmente el artículo 18.2 del Real Decreto 240/2007. Este precepto establece como regla general la existencia de un plazo de cumplimiento voluntario de la resolución de expulsión. Se concede al interesado un plazo para abandonar el territorio español que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación de la resolución. Sin embargo, se prevé una excepción: la resolución de expulsión debe ejecutarse de forma inmediata «en casos de urgencia debidamente justificados». La sentencia suprime esta posibilidad porque, a juicio del Tribunal, la ejecución inmediata en caso de urgencia impide el ejercicio del derecho a presentar un recurso frente a la resolución de expulsión y acceder a la tutela cautelar. La escueta argumentación que contiene la sentencia en este punto pudiera crear alguna duda acerca del sistema de ejecución de las resoluciones de expulsión que alcanzara al artículo 246.1 del Real Decreto 557/2011.

Improcedencia de la expulsión cuando se ha solicitado un permiso que está pendiente de resolución administrativa

La STSJ Madrid de 15 de septiembre de 2010 (sentencia núm. 1044/2010) recuerda que, según la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 94/1993 de 22 de marzo), la Administración no puede expulsar por carecer de la documentación preceptiva a quien ha instado su expedición sin haber resuelto previamente si tiene derecho o no a obtener el permiso de residencia. Según el relato fáctico de la sentencia, el recurrente había presentado una solicitud de permiso de residencia y trabajo en agosto de 2007, sin que conste que se haya dictado resolución, mientras que el procedimiento sancionador se inicia en febrero de 2008.¹⁰

Expulsiones por condena penal: la expulsión no puede ser excluida por la existencia de permiso de residencia permanente

La STSJ Castilla y León (Burgos) de 12 de noviembre de 2010 (sentencia núm. 719/2010) señala que la excepción a la expulsión prevista en el artículo 57.5 LODYLE (residentes de

¹⁰ En el mismo sentido, la STSJ Madrid de 28 de abril de 2011 (sentencia núm. 736/2011). En este caso, había una solicitud previa de nacionalidad pendiente de resolución.

larga duración) no es aplicable al supuesto de expulsión previsto en el artículo 57.2 LO-DYLE (condena por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados). El recurrente había sido condenado por un delito de robo con violencia con una imposición de una pena privativa de libertad de tres años y seis meses de prisión.

También añade la sentencia que en estos casos no procede excluir la expulsión en virtud del principio de proporcionalidad. Aunque el recurrente acredita fuertes vínculos familiares en España, la sentencia considera que el arraigo puede enervar la expulsión relativa a la estancia ilegal del recurrente, pero en ningún caso la causa de expulsión consistente en la comisión previa de un delito grave. Según la sentencia de primera instancia, el arraigo consiste en integrarse en el entramado social, viviendo en concordia con sus convecinos y respetando las leyes internas del país. En consecuencia, resulta contradictorio con cualquier apreciación de arraigo en España el que el actor haya sido condenado por un delito grave que es frontalmente contrario al orden y seguridad públicos.

Audiencia

Como ya destacamos en las ediciones anteriores de este Anuario, surgen a menudo dudas respecto de la notificación de la propuesta de resolución. El artículo 63.2 de la LODYLE posibilita que el acuerdo de iniciación del procedimiento de expulsión pueda convertirse directamente en propuesta de resolución. Esta posibilidad se da en dos casos: a) cuando el interesado, o su representante, no efectúa alegaciones sobre el acuerdo de iniciación; o b) cuando estas alegaciones no son admitidas, de forma motivada, por improcedentes o innecesarias.

La jurisprudencia ha aceptado que no se notifique la propuesta de resolución, ni se conceda un nuevo trámite de audiencia, cuando no se tengan en cuenta otros hechos, alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.¹¹ En estas condiciones, el expediente se remite a la autoridad competente para resolver. Por el contrario, la Administración debe notificar la propuesta de resolución cuando se introduzcan nuevos hechos respecto del acuerdo de iniciación que agraven la sanción.

¹¹ STSJ de Andalucía (Málaga) de 30 de septiembre de 2010 (sentencia núm. 3495/2010).

Asistencia letrada y de intérprete

Los extranjeros que se hallan en España tienen derecho a asistencia letrada en los procedimientos de expulsión, así como a la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial que se utilice. Estas asistencias son gratuitas cuando las personas contra las que se inicia un procedimiento de expulsión carecen de recursos económicos suficientes según los criterios establecidos en la normativa reguladora del derecho de asistencia jurídica gratuita.

La STSJ Castilla y León (Burgos) de 4 de marzo de 2011 (sentencia núm. 128/2011) rechaza las alegaciones del recurrente respecto a la falta de notificación del derecho a la asistencia de letrado. La sentencia se basa en que del expediente administrativo resulta acreditado que en el acuerdo de incoación del expediente que fue debidamente notificado se indicaba expresamente que podía solicitarse asistencia letrada gratuita y un intérprete.

Motivación

Los Tribunales Superiores de Justicia reiteran la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de la obligación de justificar la necesidad de la expulsión. Se sostiene que la multa es la «sanción principal» en el caso de la infracción del artículo 53.a) de la Ley de Extranjería. El hecho de encontrarse en España desde hace más de tres meses en situación irregular está castigado –en primer lugar– con la sanción de multa. La expulsión, como sanción más grave y secundaria, requiere una motivación específica, distinta o complementaria de la pura permanencia ilegal. La Administración ha de explicar, si impone la expulsión, cuáles son las razones de proporcionalidad que concurren para la expulsión y prohibición de entrada, al ser más grave que la multa.¹²

Sin embargo, se permite completar la motivación con las circunstancias jurídicas o fácticas que se reflejan en el expediente administrativo. Se considera que la expulsión está motivada cuando en el expediente administrativo constan, además de la permanencia ilegal, otros datos negativos sobre la conducta del interesado o sus circunstancias, y esos datos son de tal entidad que, unidos a la permanencia ilegal, justifican la expulsión, aunque no se haga mención de ellos en la resolución sancionadora. En este sentido, se estima que la expulsión está motivada cuando en el expediente se hace referencia a la situación de indocumentación del extranjero (por lo que no consta su verdadera identificación y filiación), a la entrada irregular en territorio español o a la utilización de un pasaporte falso.

¹² STSJ Madrid de 28 de abril de 2011 (sentencia núm. 741/2011) y STSJ Andalucía (Granada) de 25 de febrero de 2011 (sentencia núm. 409/2011).

Por ejemplo, la STSJ Andalucía (Málaga) de 30 de septiembre (sentencia núm. 3486/2010) señala que la interesada se identificó con un DNI a nombre de otra persona, careciendo de documentación propia que acreditase su identidad. La sentencia subraya que esta circunstancia es suficiente para justificar la imposición de la sanción de expulsión y no la de multa en los casos de estancia irregular.

La STSJ Madrid de 22 de julio de 2010 (sentencia núm. 902/2010) considera que la ausencia de sello de entrada en el pasaporte del extranjero constituye, conforme a la jurisprudencia citada, motivación suficiente para justificar la imposición de la sanción de expulsión y no la de multa. Por el contrario, la STSJ Castilla-La Mancha de 6 de abril de 2011 (sentencia núm. 10126/2011) afirma que la circunstancia negativa de desconocerse cuándo y por dónde entró el extranjero en España no justifica por sí sola la expulsión cuando se acredita una situación de arraigo.

Desde una perspectiva probatoria, es interesante la STSJ Madrid de 15 de julio de 2010 (sentencia núm. 1650/2010). La sentencia estima el recurso y anula la expulsión porque esta se basa en la falta de prueba del lugar por el que se ingresó en el territorio nacional, pero no se ha unido al expediente ni se ha unido copia testimoniada a los autos del pasaporte completo. En el pasaporte, que ha sido aportado al proceso por el recurrente al otorgar la representación *apud acta*, consta la existencia del sello que acreditaría la entrada por puesto fronterizo habilitado al efecto.

Proporcionalidad

El artículo 57.1 LODYLE hace referencia expresa al principio de proporcionalidad como elemento fundamental en la decisión de imponer la sanción de expulsión. Para valorar la proporcionalidad se tiene en cuenta el grado de culpabilidad del infractor y, en su caso, el daño producido o el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia. La mayor parte de las alegaciones de falta de proporcionalidad de la expulsión se plantean en relación con la causa de expulsión prevista en el artículo 53.a) de la citada ley.

La entrada en España fuera de los puestos habilitados al efecto o la ausencia de documentación de identidad son las circunstancias que más habitualmente justifican la expulsión. Se aprecia que existe una actuación dolosa, o al menos gravemente imprudente, que frustra la exigencia legal de que la movilidad migratoria se sujete a la previa intervención administrativa.¹³

¹³ STSJ Galicia de 20 de abril de 2011 (sentencia núm. 430/2011).

La expulsión también se considera proporcionada en el caso de que el interesado haya sido condenado por la comisión de algún delito. La STSJ Islas Baleares de 18 de abril de 2011 (sentencia núm. 281/2011) tiene en cuenta que el extranjero había sido condenado por dos delitos de malos tratos en el ámbito familiar. Debemos recordar que el Tribunal Supremo viene sosteniendo –desde la importante STS de 29 de septiembre de 2006 (comentada en la edición 2008 de este Anuario)– que el principio de presunción de inocencia impide tomar en consideración los antecedentes policiales como justificación de la elección de la expulsión cuando se desconoce su resultado final, porque es posible que las actuaciones policiales no hayan desembocado en actuaciones judiciales o que estas hayan terminado sin ninguna condena. Si la Administración sancionadora quiere fundar en esas actuaciones policiales o judiciales la expulsión que decreta ha de averiguar cuál fue su resultado y dejar constancia de ello en el expediente administrativo.¹⁴

Por el contrario, la expulsión se considera desproporcionada, de forma reiterada, cuando la salida del territorio nacional perjudica gravemente la vida personal y familiar del recurrente como consecuencia de su arraigo social y familiar en España. Sin embargo, son mayoría las resoluciones en las que se desestima la falta de proporcionalidad de la expulsión porque el recurrente no prueba la existencia de arraigo. En el caso del arraigo familiar, la persona contra la que se dirige la expulsión debe acreditar la naturaleza del vínculo familiar con el residente legal y la circunstancia de convivir en el mismo domicilio y a expensas de este.

La apreciación de la existencia de arraigo resulta eminentemente casuística. El *arraigo familiar* suele basarse en la convivencia estable con una pareja que reside legalmente o en el cuidado de hijos menores de nacionalidad española. La STSJ C. Valenciana de 11 de marzo de 2011 (sentencia núm. 206/2011) fundamenta el arraigo en la residencia del recurrente con su padre, que es residente legal en España y tiene permiso de trabajo en vigor. La relación entre el padre y el hijo constituye, según esta sentencia, un lazo de parentesco cualificado. Se afirma que el empadronamiento en España no determina la existencia de arraigo familiar, pero sí puede ser valorado como un indicio de la existencia de una situación fáctica de convivencia entre el actor y su padre. Esta convivencia queda demostrada además por el contrato de arrendamiento suscrito por el padre y su hijo.

En relación con el *arraigo social*, la STSJ Madrid de 22 de marzo de 2011 (sentencia núm. 227/2011) declara que no cabe deducir el arraigo ni del empadronamiento, ni de la tarjeta sanitaria pública, ni de la afiliación a la seguridad social.

¹⁴ STSJ Madrid de 16 de julio de 2010 (sentencia núm. 479/2010).

Concluimos este apartado con la referencia a algunas sentencias que plantean problemas especiales.

La STSJ Madrid de 7 de julio de 2010 (sentencia núm. 1300/2010) tiene en cuenta el arraigo para dejar sin efecto la expulsión. La particularidad de esta sentencia es que se tiene en cuenta para valorar el arraigo un hecho posterior a la interposición del recurso (aunque anterior a la sentencia de instancia) El recurrente contrajo matrimonio con una persona de nacionalidad española, por lo que, según la sentencia, tiene actualmente arraigo en España. Aunque se recuerda que la Jurisdicción Contencioso-administrativa es una jurisdicción revisora, cuya función es determinar si los actos administrativos se conformaban a la legalidad en el momento en que se dictaron, la sentencia subraya la especialidad de los casos de superveniencia de motivos legales para conceder a un nacional extranjero el derecho a permanecer en España. Se argumenta que no se puede desconocer el factor de arraigo y los problemas que se generarían de confirmar la expulsión.

La STSJ Islas Baleares de 17 de mayo de 2011 (sentencia núm. 363/2011) afirma que los antecedentes penales por violencia doméstica y por conducción sin permiso (constan dos sentencias firmes) constituyen datos negativos que sumados a la permanencia ilegal justifican la imposición de la sanción de expulsión. A pesar de estas circunstancias, la sentencia considera desproporcionada la expulsión debido al arraigo del recurrente (tiene un hijo menor nacido en España y se encuentra casado con una ciudadana española). Ante esta situación de arraigo, la sentencia sostiene que el dato negativo de los antecedentes «ha perdido entidad bastante para fundar la sanción impuesta».

Prohibición de entrada

Las SSTSJ Castilla y León (Valladolid) de 11 de marzo (sentencia núm. 629/2011), 29 de abril (sentencia núm. 989/2011) y 6 de junio de 2011 (sentencia núm. 1292/2011) reducen la prohibición de entrada en territorio español y Schengen, por la retroactividad de la norma más favorable. La Ley Orgánica 2/2009 ha eliminado el límite mínimo de la prohibición de entrada, que antes se fijaba en tres años. La nueva redacción del artículo 58.1 de la LODYLE no fija la extensión mínima de la prohibición de entrada. El TSJ considera, en los dos casos, que la prohibición de entrada de tres años impuesta por la Administración debe reducirse a un año. Se indica que este plazo coincide con el fijado por otros tribunales superiores de Justicia (se cita como referencia la STSJ de Castilla la Mancha, de 27 de septiembre de 2010) y se encuentra por debajo de la mitad del grado inferior (hasta dos años y medio) de la total extensión de la medida.

La STSJ Islas Baleares de 18 de abril de 2011 (sentencia núm. 281/2011) no aplica retroactivamente la Ley Orgánica 2/2009 y establece el plazo de prohibición de entrada de acuerdo con la horquilla aplicable en el momento en que se dictó la orden de expulsión (de tres a diez años). Ante la ausencia de motivación, se reduce al mínimo de tres años el período de prohibición de entrada en España. La misma solución se aplica en la STSJ C. Valenciana de 23 de julio de 2010 (sentencia núm. 1091/2010).

Notificación

Debemos reiterar que la Administración no puede proceder a publicar la resolución de expulsión en el Boletín Oficial de la Provincia sin intentar previamente notificar el acto al interesado en el domicilio de su letrado, cuando este ha sido señalado para la práctica de las notificaciones. En estos casos, aunque la resolución se dicte dentro del plazo de seis meses, se considera que no es notificada en él, por lo que se declara la caducidad del expediente.

Acceso a la jurisdicción y representación procesal

En la interposición del recurso contencioso-administrativo contra la expulsión se plantean los mismos problemas en relación con el requisito de representación procesal a los que hemos hecho referencia en el caso de las órdenes de retorno.

La suspensión cautelar de la expulsión

La ejecución inmediata de la orden de expulsión constituye la regla general. El motivo es que la suspensión de los acuerdos de expulsión es susceptible de causar graves perjuicios al interés general porque puede paralizar la actuación administrativa de control de la inmigración. Sobre la parte que solicita la medida cautelar pesa la carga procesal de aportar elementos de juicio que permitan sustentar la necesidad de la suspensión. Son muy numerosas las sentencias que desestiman el recurso con el argumento de que el recurrente no ha aportado datos fácticos que acrediten de forma mínima el *periculum in mora*, «pese a que, evidentemente, era carga de él mismo hacerlo».¹⁵

La causa que más frecuentemente se invoca para solicitar la suspensión cautelar es el peligro de ruptura del *arraigo familiar*. Los casos más habituales se refieren a vínculos con cónyuges (o

¹⁵ En aplicación de esta doctrina, se rechaza la adopción de la medida cautelar, entre otras muchas resoluciones, en la STSJ C. Valenciana de 26 de abril de 2011 (sentencia núm. 475/2011).

parejas de hecho) e hijos españoles o residentes legales.¹⁶ La STSJ C. Valenciana de 3 de febrero de 2011 (sentencia núm. 52/2011) aprecia arraigo familiar a partir de la convivencia del recurrente con sus padres y hermanos en el mismo domicilio.

En la STSJ Madrid de 28 de abril de 2011 (sentencia núm. 755/2011) parece que se tienen en cuenta razones de *arraigo social*. Se señala que el recurrente está empadronado desde octubre de 2008, tiene tarjeta sanitaria y presenta diversa documentación acreditativa del arraigo en el país, como la inscripción en cursos de la Comunidad de Madrid de gestión contable, de ayudante de electricidad y de español. La STSJ Madrid de 17 de diciembre de 2010 (sentencia núm. 1895/2010) accede a la medida cautelar porque el recurrente tiene una oferta de trabajo, aporta copia del Informe Municipal de Inserción Social y ha iniciado los trámites oportunos para proceder a su regularización en España.

Se accede a la suspensión cautelar de la expulsión sobre la base de la doctrina del *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho en aquellos casos en los que la resolución de expulsión únicamente se fundamenta en la situación de estancia irregular. Se atribuye al recurso interpuesto muchas probabilidades de prosperar porque existe una reiterada jurisprudencia que anula la orden de expulsión, por falta de motivación, cuando no hay reflejo en la resolución ni en el expediente de otro hecho infractor que la carencia de permiso de estancia o residencia legal en España.¹⁷

En la STSJ Madrid de 10 de junio de 2011 (sentencia núm. 186/2011) se accede a la medida cautelar de suspensión de la expulsión para preservar la eficacia del recurso interpuesto por el recurrente contra la inadmisión a trámite de una solicitud de asilo.

5. LA DEVOLUCIÓN

No es necesario tramitar procedimiento sancionador

El artículo 58. 2 de la Ley Orgánica 4/2000 (actualmente art. 58.3) dispone que no será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros que: a) habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España; o b) pretendan entrar ilegalmente en el país. Se afirma que no es necesario tramitar un expediente sancionador (sujeto a las garantías previstas para este tipo de procedimientos), porque la devolución no es una medida de carácter

¹⁶ STSJ C. Valenciana de 16 de diciembre de 2010 (sentencia núm. 1067/2010).

¹⁷ SSTSJ C. Valenciana de 7 de febrero (sentencia núm. 67/2011) y 10 de marzo de 2011 (sentencia núm. 184/2011).

punitivo, sino que tiende a restablecer la legalidad alterada mediante la restitución del ciudadano extranjero al país de procedencia.¹⁸

Efectos

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58.7 de la Ley Orgánica 4/2000, la devolución de quienes contravengan la prohibición de entrada en España conllevará la reiniciación del cómputo del plazo de prohibición de entrada que hubiese acordado la resolución de expulsión quebrantada.

Sin embargo, el TSJ Andalucía (Málaga) sostiene en la Sentencia de 26 de febrero de 2010 (recurso núm. 1945/2007) y en otras posteriores que la devolución no puede conllevar de forma automática el reinicio del cómputo del plazo. Se sostiene que el reinicio es una medida restrictiva de derechos y de carácter sancionador, porque no devuelve las cosas a un statu quo anterior a la ilegalidad, sino que tiene una finalidad disuasoria y supone el incremento de la originaria prohibición de entrada. En este grupo de sentencias se confirma la validez de la devolución, pero se anula el efecto relativo al reinicio del cómputo del plazo de prohibición de entrada.¹⁹

Las devoluciones acordadas en los casos de intento de entrada irregular en el territorio llevan aparejada, según el citado artículo 58.7 de la Ley Orgánica 4/2000, la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años. Siguiendo el mismo razonamiento que acabamos de exponer en relación con el reinicio del cómputo del plazo en los supuestos de violación de la prohibición de entrada, el TSJ Andalucía (Málaga) anula la prohibición de entrada como efecto de la devolución también en el caso de intento de entrada irregular.²⁰ Por el contrario, el TSJ Murcia acepta la validez de la prohibición de entrada y únicamente exige que la imposición del plazo máximo de tres años deba motivarse.²¹

Suspensión cautelar

El Tribunal Superior de Justicia de Murcia deniega en una larga serie de sentencias la suspensión cautelar de las devoluciones de extranjeros que habían sido detenidos mientras pretendían

18 Puede verse como ejemplo la STSJ Murcia de 10 de junio de 2011 (sentencia núm. 591/2011).

19 Esta jurisprudencia se aplica en las SSTSJ Andalucía (Málaga) de 12 de julio de 2010 (sentencias núm. 2907/2010, 2908/2010 y 2923/2010) y 30 de septiembre de 2010 (sentencias núm. 3490/2010 y 3510/2010).

20 STSJ Andalucía (Málaga) de 30 de septiembre de 2010 (sentencia núm. 3420/2010).

21 Un ejemplo de reducción del plazo de prohibición de entrada de tres años a un año puede verse en la STSJ Murcia de 3 de junio de 2011 (sentencia núm. 556/2011).

entrar ilegalmente en España. Se destaca que el artículo 58. 2 b) de la Ley Orgánica 4/2000 (redacción anterior a la LO 2/2009) permite la devolución al país de origen sin necesidad de iniciar un procedimiento de expulsión en este supuesto y que el extranjero no acredita ninguna circunstancia (tener arraigo, familiar o laboral, o haber solicitado el asilo) que justifique la adopción de la medida cautelar solicitada.²²

6. LA DEVOLUCIÓN DE POLIZONES

La STSJ Galicia de 25 de mayo de 2011 (sentencia núm. 582/2011) declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a la asistencia jurídica gratuita, previsto en el artículo 22.1 de LODYLE, respecto de dos polizones que fueron devueltos. La Administración argumenta que no se facilitó asistencia jurídica a los polizones porque estos no manifestaron en la entrevista con los funcionarios de la Policía y de la Guardia Civil su intención de querer entrar en España. La Instrucción conjunta de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, la Dirección General de Política Interior y la Dirección General de Inmigración de 28 de noviembre de 2007, sobre tratamiento de polizones extranjeros señala: «tan pronto como el polizón extranjero manifieste su intención de solicitar la entrada en territorio español, pudiendo producirse una situación de denegación de entrada, medida de devolución o expulsión, se le facilitará la asistencia jurídica, en su caso gratuita».

La sentencia destaca que la Administración ha entrevistado a los polizones aplicando un formulario ritual sin preguntarles directamente si deseaban estar en España o disfrutar de la asistencia jurídica gratuita. Este tipo de entrevista no se ajusta, según esta sentencia, a la «efectividad y facilidad que debe imperar en el ejercicio del derecho a asistencia jurídica gratuita». Se concluye que la falta de información sobre la posibilidad de recabar la asistencia letrada de un abogado de oficio provocó una situación de indefensión real.

7. LA REPATRIACIÓN DE MENORES

Principio de interés superior del menor

La Administración debe decidir sobre la situación de los menores no acompañados, optando entre el retorno a su país de origen y su permanencia en España, de acuerdo con el principio de

²² SSTSJ Murcia de 12 de abril de 2010 (sentencia núm. 224/2010) y 28 de febrero de 2011 (sentencia núm. 197/2011).

interés superior del menor. La STSJ Madrid de 30 de abril de 2010 (sentencia núm. 559/2010) considera relevantes para resolver a favor de la permanencia los informes positivos de integración, las circunstancias familiares precarias y la situación de inestabilidad en el país de origen.

Procedimiento

Acerca de las garantías que rigen el procedimiento de repatriación, el artículo 35 de la LODYLE dispone que la autoridad gubernativa resuelva después de oír al menor y previo informe de los servicios de protección de menores. La falta de audiencia del menor es causa de nulidad en el procedimiento de repatriación.

Como ya señalamos en la anterior edición de este anuario, la Ley Orgánica 2/2009 ha introducido algunas novedades importantes. En el nuevo apartado sexto de este artículo, se aborda el problema de la capacidad del menor para actuar en el procedimiento de repatriación, recurrir la orden de repatriación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo o solicitar medidas cautelares. A los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años se les reconoce capacidad para actuar, pudiendo intervenir personalmente o a través del representante que designen. Cuando se trata de menores de dieciséis años, con juicio suficiente, que hayan manifestado una voluntad contraria a la de quien ostenta su tutela o representación, se debe suspender el curso del procedimiento, hasta el nombramiento del defensor judicial que les represente. Este precepto codifica algunas de las soluciones que venían utilizando los tribunales anteriormente.

Reagrupación familiar o puesta a disposición del menor ante los servicios de protección de menores

La repatriación al país de origen se puede realizar bien mediante reagrupación familiar, bien mediante la puesta a disposición del menor ante los servicios de protección de menores, si se dieran las condiciones adecuadas para su tutela por parte de los mismos. Para proceder a la repatriación del menor se exige localizar a los familiares de los menores o, en su defecto, contactar con los servicios de protección de menores del país de origen que puedan hacerse responsables de ellos.

Suspensión cautelar

La suspensión cautelar de la repatriación puede apoyarse en el incumplimiento de alguno de los anteriores trámites procedimentales o en la existencia de indicios de arraigo. La STSJ Cata-

luña de 22 de octubre de 2010 (sentencia núm. 807/2010) confirma las medidas cautelares respecto de una orden de repatriación al considerar que no están garantizadas las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen.²³

²³ En contra de la suspensión cautelar puede verse la STSJ Cataluña de 16 de diciembre de 2010 (sentencia núm. 9577/2010).

Andreu Olesti Rayo

Catedrático de Derecho Internacional Público de la
Universidad de Barcelona

LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA DURANTE 2010 Y EL PRIMER SEMESTRE DE 2011

1. Introducción.

2. La actividad normativa.

- El control y la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea.
- La admisión y la integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea.
- La celebración de acuerdos de internacionales con terceros estados.
- Asilo y refugiados

3. Programa de actuación política

- El plan de Acción de la Comisión Europea por el que se aplica el Programa de Estocolmo.
- La aplicación y evolución del Pacto sobre Inmigración y Asilo.

RESUMEN

La acción normativa y las políticas de inmigración de la Unión Europea durante el último año siguen la inercia iniciada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, que estableció una política comunitaria específica en materia de inmigración. En el ámbito normativo, el artículo trata el control y la gestión de las fronteras exteriores de la UE, la admisión y la integración de los nacionales de terceros estados, la firma de acuerdos internacionales y las novedades en materia de asilo y refugio. Por lo que respecta al programa político relativo a la inmigración, la actividad se centra sobre todo en el desarrollo del Plan de Acción del Programa de Estocolmo, vigente hasta 2014, y de la aplicación y evolución del Pacto sobre Inmigración y Asilo.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad normativa de la Unión Europea durante el año 2010 no ha sido muy significativa en comparación con años anteriores, y se podría decir que ha transcurrido un año de transición, de ajuste a las nuevas circunstancias. La acción normativa más determinante corresponde al cambio derivado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, un año y medio después de su firma, tras una difícil ratificación en algunos estados miembros, que ha configurado un marco jurídico nuevo que ha elevado las cuestiones relativas a la migración a la consideración de una política comunitaria específica de la Unión Europea. Junto a ello, se debe subrayar el protagonismo de la presidencia española del Consejo, durante el primer semestre de 2010, a la que le correspondió poner en práctica las profundas modificaciones institucionales y funcionales ocasionadas a la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Ello no obstante, también se ha desarrollado una actividad legislativa reseñable en el ámbito de las relaciones exteriores, aunque no ha sido la única medida normativa aprobada por las instituciones europeas, como tendremos ocasión de examinar más adelante.

Desde el punto de vista político, la acción de la Unión Europea se ha centrado especialmente en la adopción del Plan de Acción que aplica el Programa de Estocolmo, vigente para el período 2009-2014. La actuación de la presidencia española, durante el primer semestre del año 2010, y todo el trabajo desarrollado para poner en práctica la nueva arquitectura institucional y relacional que se deriva de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa fueron tratados de forma prolija en la anterior edición de este anuario, y por ello no son objeto de examen en esta contribución.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

El control y la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea

a. En el contexto de la mejora del control de los flujos migratorios en las fronteras exteriores, y especialmente en lo que se refiere a las personas que las cruzan irregularmente, se debe subrayar que, el 26 de abril de 2010, el Consejo adoptó una Decisión por la que se establecen las normas para la cooperación entre estados miembros en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores;¹ cuya coordinación le corresponde a la Agencia Europea para la Gestión de la Co-

¹ Decisión del Consejo 2010/252/UE de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, en DOUE L 111 de 4 de mayo de 2010.

peración Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX). En este acto se establecen, en su anexo, y para las operaciones coordinadas por FRONTEX, las normas aplicables a las operaciones que se desarrollen en las fronteras marítimas y las directrices que hay que seguir en las situaciones de búsqueda y salvamento y para el desembarco en dichas operaciones. Así, se prevén unos principios generales que deben seguir en todas las operaciones marítimas (como, por ejemplo, la obligación de que las medidas adoptadas respeten los derechos humanos, la no infracción del principio de no devolución, o evitar poner en peligro la seguridad de todas las personas que intervengan en la operación). Más específicamente, se prevé el procedimiento y las medidas que deben respetarse en las diferentes acciones (interceptación, vigilancia...) adoptadas contra los buques que sean sospechosos de realizar actividades ilegales, en función de la zona marítima donde se halle la embarcación (mar territorial, zona contigua o aguas internacionales).

b. En julio de 2008 el Parlamento y el Consejo aprobaron el Reglamento nº 767/2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los estados miembros, conocido como Reglamento VIS. En el artículo 48 se prevé una aplicación progresiva de las operaciones disponibles en el VIS a diferentes regiones geográficas, cuya prioridad viene determinada por los siguientes criterios: el riesgo de inmigración ilegal, la amenaza a la seguridad interna de los estados miembros y la viabilidad de recoger datos biométricos de todas las localidades de esa región. Siguiendo estos criterios, la Comisión adoptó su Decisión nº 2010/49 de 30 de noviembre de 2009 (DOUE L 23 de 27 de enero de 2010) que establece tres regiones para iniciar la recopilación y transmisión de los datos sobre visados al VIS para todas las solicitudes de visados. Las tres regiones, por orden de prioridad, son África del Norte (Argelia, Egipto, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez), Oriente Próximo (Israel, Jordania, Líbano y Siria) y la región del Golfo (Afganistán, Bahrein, Irán, Irak, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Yemen).

La Comisión también ha adoptado medidas de seguridad para proteger la instalación y los datos incluidos en el VIS y en el Sistema de Información Schengen (SIS II). Así, la Decisión de la Co-

**DESDE EL PUNTO DE VISTA
POLÍTICO, LA ACCIÓN DE LA UE
EN MATERIA DE INMIGRACIÓN
SE HA CENTRADO ESPECIAL-
MENTE EN LA ADOPCIÓN DEL
PLAN DE ACCIÓN QUE APLICA
EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO,
VIGENTE PARA EL PERÍODO
2009-2014**

misión nº 2010/260 de 4 de mayo de 2010 (DOUE L 112 de 5 de mayo de 2010) diseña un plan de seguridad para el funcionamiento del Sistema de Información de Visados, cuya responsabilidad última, en la actualidad, reside en la Comisión (el responsable de la seguridad del sistema es nombrado por el director general de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión). La Decisión de la Comisión nº 2010/261 de 4 de mayo de 2010 (DOUE L112 de 5 de mayo de 2010) establece un plan de seguridad para el Sistema Información Schengen II Central y la infraestructura de comunicación, contra las amenazas que afecten a la disponibilidad, integridad y confidencialidad de los mismos. En este contexto, cabe resaltar que mediante dos Reglamentos el Consejo amplió, hasta el 30 de junio de 2013, el período para que la

Unión Europea cambie el SIS I por el SIS II, dado que las condiciones técnicas para que la UE migrara de un sistema a otro no se consiguieron en el plazo inicialmente fijado (30 de junio de 2010).²

LA ACTUALIZACIÓN DE LOS IMPORTES DE REFERENCIA PARA EL CRUCE DE LAS FRONTERAS EXTERIORES EN ESPAÑA SUPONE ACREDITAR, DURANTE LA ESTANCIA EN NUESTRO PAÍS, UNA CANTIDAD QUE REPRESENTA EL 10% DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL POR EL NÚMERO DE DÍAS Y DE PERSONAS QUE VIAJEN A SU CARGO

c. El acervo Schengen, como es conocido, no se aplica en su totalidad a Bulgaria y Rumania. En el Acta de Adhesión de 25 de abril de 2005 se establecía que una parte sustancial del mismo les sería aplicable mediante una Decisión del Consejo a tal efecto; esta se adoptaría tras una verificación previa del cumplimiento de las condiciones necesarias para satisfacer, en su totalidad, las obligaciones que se derivan del acervo Schengen. En este sentido, el Consejo, mediante su Decisión 2010/365 de 29 de junio de 2010

(DOUE L166 de 1 de julio de 2010) consideró que ambos (Bulgaria y Rumania) podían aplicar las disposiciones del acervo Schengen relativas al SIS; es decir, a partir de la fecha señalada podían introducir sus datos en el sistema y utilizar los que se encontrasen presentes en el mismo. La fecha de supresión de los controles en las fronteras interiores quedaba para más adelante, circunstancia que aún está pendiente de fijarse en el momento de escribir estas líneas.

² Reglamento nº 541/2010 del Consejo, de 3 de junio de 2010, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1104/2008, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) y el Reglamento no 542/2010 del Consejo, de 3 de junio de 2010, por el que se modifica la Decisión 2008/839/JAI, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), ambos actos publicados en DOUE L 155 de 22 de junio de 2010.

d. En febrero de 2010, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento que modifica al Reglamento del Consejo 2007/2004 por el que se crea la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX) (COM (2010) 61 final de 24 de febrero de 2010). La finalidad de este acto es, en vista de la experiencia adquirida durante estos años de funcionamiento, adaptarla a las nuevas competencias que se han ido incorporando a la acción de FRONTEX y modificar aquellos aspectos que, según la Comisión, deben mejorarse del funcionamiento de la Agencia.

En este sentido, con la modificación legislativa sugerida, se pretende mejorar la capacidad operativa, incrementar la coordinación en las operaciones conjuntas que desarrollen los estados miembros y plantear la posibilidad de crear un contingente de agentes de guardia de fronteras que tendrían la denominación de equipos conjuntos de asistencia FRONTEX. En este sentido, el contingente se formará con agentes enviados a la Agencia en comisión de servicio por los estados miembros como expertos nacionales.

La admisión y la integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea

a. Entre las condiciones de entrada que se exigen a los nacionales de terceros estados se encuentra la necesidad de disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de procedencia o a otro en tránsito, y el criterio «para calcular los medios de subsistencia se realiza en función de la duración y del motivo de la estancia y utilizándose como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia» (art. 5 del Reglamento (CE) nº 562/2006). Los estados actualizan periódicamente estos montantes; durante el período de vigencia del número de este anuario, varios países así lo han hecho, Francia (DOUE C 304 de 10 de noviembre de 2010), Polonia (DOUE C 157 de 27 de mayo de 2011) y España. Según la actualización de los importes de referencia para el cruce de las fronteras exteriores en España, se deberá acreditar, durante la estancia en España, el disponer de una cantidad que represente, en euros o moneda extranjera equivalente, el 10% del salario mínimo interprofesional (64,14 euros para el año 2011) por el número de días y por el número de personas que viajen a su cargo. La cantidad mínima equivaldrá al 90% del salario interprofesional mínimo, con independencia del tiempo de estancia que tenga previsto (DOUE C 24 de 26 de enero de 2011). Siguiendo con las modificaciones puntuales del Código de Fronteras Schengen, los estados miembros han continuado comunicando a la Comisión la actualización de los diferentes tipos de permisos de residencia que expiden a los nacionales de terceros estados, y que les permite ejercer

la libre circulación según el Código de Fronteras Schengen. Así, durante el año 2010 y el primer semestre de 2011, han actualizado esta relación los siguientes países: la República Checa (DOUE C 35 de 12 de febrero de 2010), Suiza (DOUE C 35 de 12 de febrero de 2010), Austria (DOUE C 82 de 30 de marzo de 2010), Francia (DOUE C 103 de 22 de abril de 2010), Luxemburgo (DOUE C 108 de 7 de abril de 2011), Noruega (DOUE C 108 de 7 de abril de 2011) e Italia (DOUE C 157 de 27 de mayo de 2011). Los estados miembros también han procedido a actualizar la lista de los pasos fronterizos (marítimos, aéreos o terrestres) que son considerados fronteras exteriores del espacio Schengen (esto es, todo paso habilitado, por las autoridades competentes de un Estado miembro, como frontera exterior de los países a los que se aplica el Acuerdo de Schengen). Así lo ha realizado, entre otros, Italia (DOUE C 74 de 24 de marzo de 2010), Francia (DOUE C 326 de 3 de diciembre de 2010), Finlandia (DOUE C 326 de 3 de diciembre de 2010 y DOUE C 149 de 20 de mayo de 2011), República Checa (DOUE C 355 de 29 de diciembre de 2010), Letonia (DOUE C 355 de 29 de diciembre de 2010), Malta (DOUE C 355 de 29 de diciembre de 2010), Polonia (DOUE C 37 de 5 de febrero de 2011) y España, que ha añadido como nueva frontera exterior aérea el aeropuerto Huesca-Pirineos (DOUE C 74 de 24 de marzo de 2010) y el aeropuerto de Castellón (DOUE C 190 de 30 de junio de 2011). Finalmente, algunos estados han procedido a actualizar los servicios de los estados miembros que son responsables de los controles fronterizos: Estonia (DOUE C 87 de 1 de abril de 2010) y Hungría (DOUE C 87 de 1 de abril de 2010). Dentro de estas modificaciones puntuales cabría incluir la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión que modifica al Código de Fronteras Schengen (COM (2011) 118 final de 11 de marzo de 2011). La revisión consiste en efectuar algunas modificaciones limitadas, de carácter técnico al Reglamento en vigor basado en la experiencia recogida de su aplicación durante estos años.

Como es conocido, en el Código de Fronteras Schengen se exige como condición de entrada a los nacionales de terceros estados estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento del Consejo nº 539/2001 de 15 de marzo de 2001. En este acto, modificado en diversas ocasiones, se establece una lista de países a cuyos nacionales se les exige, o se les exime, de estar en posesión de un visado de entrada. Según se prevé en el preámbulo de este reglamento, la decisión de incluir, o excluir, a un país depende de una evaluación ponderada, e individualizada, de varios criterios relativos, en particular «a la inmigración clandestina, al orden público y a la seguridad, así como a las relaciones exteriores de la Unión con los terceros países, teniendo también en cuenta las implicaciones de la coherencia regional y de la reciprocidad». Teniendo en cuenta estas consideraciones el Parlamento y el Consejo han aprobado dos Reglamentos que modifican al Reglamento nº 539/2001. Mediante el

primero,³ se exime de visado a los nacionales de Albania y Bosnia-Herzegovina (siempre y cuando sean titulares de un pasaporte biométrico). La finalidad del segundo Reglamento⁴ es eximir del visado de entrada a los nacionales de Taiwán (titulares de un pasaporte expedido por Taiwán y que contenga un número de documento de identidad). En el mismo Reglamento también se exime de visado de entrada a los ciudadanos de las islas Marianas del Norte, pero en este caso la justificación se basa en que son ciudadanos estadounidenses y, por ello, exentos del visado de entrada en la Unión Europea.

Finalmente se debe hacer mención a la publicación, mediante Decisión de la Comisión de 19 de marzo de 2010 del «Manual para la tramitación de las solicitudes de visado y la modificación de los expedidos» (C (2010) 1620 final de 19 de marzo de 2010). La elaboración del Manual está prevista en el artículo 51 del Reglamento nº 810/2009 de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario de visados, y su finalidad es mejorar la aplicación de las normas comunitarias sobre tramitación de visados. El texto contiene las instrucciones operativas (directrices, mejores prácticas y recomendaciones) dirigidas al personal de los estados miembros encargados de examinar, y decidir, las solicitudes de visado y de modificar los visados expedidos. El Manual, aunque concebido como herramienta principal de las autoridades nacionales para ejecutar las actividades relativas a la tramitación de visados, no contiene obligaciones jurídicamente vinculantes para los estados miembros, y estos pueden complementarlo con disposiciones nacionales. La idea central es conseguir armonizar la aplicación del derecho comunitario en esta materia.

LA COMISIÓN HA PRESENTADO DOS PROPUESTAS DE DIRECTIVA PARA REGULAR LOS REQUISITOS DE ADMISIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS: SOBRE LA ENTRADA Y RESIDENCIA DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES AL TRASLADARSE DENTRO DE UNA MISMA EMPRESA Y SOBRE LAS CONDICIONES DE ENTRADA Y RESIDENCIA PARA EMPLEO ESTACIONAL

³ Reglamento nº 1091/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se modifica el Reglamento nº 539/2001 del Consejo, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, en DOUE L 329 de 14 de diciembre de 2010.

⁴ Reglamento nº 1211/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, que modifica el Reglamento nº 539/2001 del Consejo, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, en DOUE L 339 de 22 de diciembre de 2010.

b. En el ámbito del avance en el ejercicio de los derechos de los nacionales de terceros estados conviene destacar la adopción del Reglamento nº 265/2010 del Parlamento y el Consejo para mejorar las condiciones de ejercicio de la libre circulación de personas.⁵ Dicho acto contiene modificaciones del Acuerdo de Aplicación de Schengen y del Código de Fronteras Schengen para facilitar la circulación comunitaria. Así, se incluye una obligación a los estados miembros indicándoles que el período de validez de los visados de larga duración no será superior a un año, debiendo, antes de su expiración, reemplazarse por un permiso de residencia; y simultáneamente, para facilitar la circulación de los nacionales de terceros estados, se equipara el visado de larga duración con el permiso de residencia en lo que se refiere a la libre circulación en el espacio Schengen. Y, en consecuencia, los extranjeros titulares de un visado de larga duración, y de un documento de viaje válido, tendrán el derecho a circular libremente durante tres meses como máximo, en cualquier período de seis meses, por el territorio de los demás estados miembros, siempre que cumplan las condiciones de entrada.

LA COMISIÓN ABOGA POR UNA MAYOR IMPLICACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES Y REGIONALES EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN, ESTABLECIENDO, ADEMÁS DE OBJETIVOS, INDICADORES Y MECANISMOS QUE PERMITAN EVALUAR LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

En este orden de cosas, cabe subrayar el Reglamento nº 1231/2010 que amplía el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de la seguridad social y el Reglamento nº 987/2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del primero.⁶ Estos dos reglamentos se aplicaban a los nacionales de los estados miembros y a los apátridas y refugiados residentes en un Estado miembro, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites. Con la adopción del Reglamento nº 1231/2010 los beneficios alcanzan a todos los nacionales de terceros países que, debido a su nacionalidad, aún no estaban cubiertos por las disposiciones contempladas en los reglamentos, siempre que estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro y siempre que hayan ejercido la libre circulación comuni-

⁵ Reglamento nº 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento nº 562/2006 por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración, en DOUE L 85 de 31 de marzo de 2010.

⁶ Reglamento nº 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento nº 883/2004 y el Reglamento nº 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos, en DOUE L 342 de 29 de diciembre de 2010.

taria; esto es, que su situación no esté circunscrita, en su totalidad, al interior de un Estado miembro. En un sentido parecido, se ha modificado la Directiva del Consejo 2003/109 sobre el estatuto de residente de larga duración para ampliar su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional ya que estos, inicialmente, no estaban cubiertos por la citada normativa.⁷

También corresponde mencionar, incidentalmente, la adopción de dos reglamentos por la Comisión que aplican el Reglamento nº 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional. El primero es el Reglamento de la Comisión nº 216/2010 de 15 de marzo de 2010 (DOUE L 66 de 16 de marzo de 2010) que se refiere a determinar la lista de las categorías de motivos para la emisión de permisos de residencia que deben utilizar las autoridades competentes de los estados miembros, y todo ello para garantizar la comparabilidad de los datos estadísticos y poder elaborar descripciones fiables comunitarias. El segundo es el Reglamento de la Comisión nº 351/2010 de 23 de abril de 2010 (DOUE L 104 de 24 de abril de 2010) que establece los criterios que deben utilizar los estados miembros a la hora de incluir a una persona dentro de determinadas categorías estadísticas; en concreto, las referidas a las categorías de grupos de países de nacimiento, de residencia habitual anterior y posterior y grupos de nacionalidades.

c. En último lugar, cabe subrayar que durante este período la Comisión ha presentado dos propuestas de directiva cuya finalidad es regular los requisitos de admisión en los estados miembros en dos modalidades específicas. Se trata de la propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa (COM (2010) 378 final de 13 de julio de 2010) y de la propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional (COM (2010) 379 final de 13 de julio de 2010).

La propuesta de Directiva sobre las condiciones de admisión de los trabajadores nacionales de un tercer Estado trasladados dentro de una misma empresa trata de facilitar la entrada y la estancia temporal del personal directivo y técnico (incluidos becarios con titulación universitaria) de las sucursales y filiales de multinacionales que están destinados temporalmente para misio-

⁷ Directiva nº 2011/51 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva nº 2003/109 del Consejo, con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional, DOUE L 132 de 29 de mayo de 2011.

nes de breve duración en otros centros de la misma empresa. En principio, para beneficiarse de las disposiciones de la futura directiva, se debe cumplir con determinados requisitos (entre ellos: haber trabajado en el mismo grupo de empresas durante al menos doce meses, carta de asignación de tareas en la que se confirme que el nacional de un tercer país es destinado a la entidad de acogida y se especifique su remuneración, acreditar el cumplimiento de las condiciones previstas para ejercer la profesión regulada que desempeñe, que son exigidas a los ciudadanos europeos...). El período de validez del permiso tiene una duración de un año, o menor en el caso de que la duración del traslado sea inferior, y puede prorrogarse hasta un máximo de tres años. La propuesta de Directiva sobre los trabajadores temporeros, prevé el establecimiento de unos criterios comunes de admisión en los estados miembros. El ámbito personal se circunscribe a los nacionales de países terceros que, conservando su residencia en el extranjero, se encuentren temporalmente en un Estado miembro empleado en una «actividad sujeta al ritmo estacional» mediante uno, o más, contratos de trabajo de duración determinada, que ha concluido directamente con un empresario establecido en un Estado miembro. Se entiende por «actividad sujeta al ritmo estacional» la vinculada a un determinado período del año por un acontecimiento o una situación durante la cual las necesidades de mano de obra sean mucho mayores que las requeridas para las operaciones que se realizan habitualmente. La propuesta establece un procedimiento para la admisión de trabajadores temporeros de terceros países, sobre la base de unos criterios comunes (existencia de un contrato de trabajo válido o una oferta firme de trabajo que explicita la remuneración y las horas de trabajo; documento de viaje válido; seguro de enfermedad, prueba de disposición de un alojamiento que garantice un nivel de vida adecuado...). A los trabajadores temporeros se les expedirá un permiso de residencia que les permita trabajar durante un período máximo de seis meses para cada año natural, incluyendo una obligación de regresar a un tercer país una vez finalizado el período, y excluyendo la posibilidad de poder modificar su estatuto. Es interesante subrayar que esta propuesta ha suscitado los recelos de algunos parlamentos nacionales que, en virtud de lo dispuesto en el Protocolo nº 2 sobre el principio de subsidiariedad y proporcionalidad, han mostrado su disconformidad con la adecuación de la propuesta al principio de subsidiariedad, emitiendo dictámenes negativos de la propuesta legislativa, aunque el número de parlamentos disconformes no ha alcanzado la minoría de bloqueo necesaria para que la Comisión reexamine su propuesta inicial.

La celebración de acuerdos de internacionales con terceros estados

La Unión Europea ha ido continuando la actividad desarrollada en años anteriores, consistente en celebrar acuerdos internacionales con terceros estados en diversos ámbitos relativos a

cuestiones migratorias. Se han celebrado acuerdos internacionales sobre la eliminación de los visados de corta duración, que por regla general es la contrapartida obtenida a cambio de la celebración de acuerdos sobre la readmisión de personas. Tal sería el caso de los acuerdos entre la Unión Europea y Georgia sobre la facilitación de la expedición de visados y sobre la readmisión de residentes en situación irregular que fueron firmados el 17 de junio de 2010 y que entraron en vigor el 1 de marzo de 2011 (DOUE L 44 de 18 de febrero de 2011).

Asimismo, han entrado en vigor tratados celebrados con anterioridad al año 2010. Tal es el supuesto de varios acuerdos sobre exención de visados celebrados entre la Unión Europea y terceros estados. Así, el 1 de enero de 2010, entró en vigor el celebrado con la República de Seychelles (DOUE C 56 de 6 de marzo de 2010); el 1 de marzo de 2010, con Barbados (DOUE C 56 de 6 de marzo de 2010) y con la República de Mauricio (DOUE C 56 de 6 de marzo de 2010); el 1 de abril de 2010, con la Commonwealth de las Bahamas (DOUE C 56 de 6 de marzo de 2010); el 1 de mayo, con Antigua y Barbuda (DOUE L 218 de 19 de agosto de 2010); países, todos ellos, de escasa población, y con poca conflictividad en cuestiones relativas a la gestión de los flujos migratorios. Más relevante es la entrada en vigor del acuerdo entre la Unión Europea y Pakistán sobre la readmisión de residentes en situación ilegal, firmado el 26 de octubre de 2009, y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2010 (DOUE L 124 de 15 de mayo de 2011).

LA COMISIÓN TIENE EN PROYECTO LA CREACIÓN DE UNA AGENDA EUROPEA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CIUDADANOS DE TERCEROS ESTADOS QUE RECOJA LAS EXPERIENCIAS EUROPEAS EN LA MATERIA Y RECOMIENDE MEDIDAS EN LAS QUE PARTICIPEN ENTIDADES LOCALES Y REGIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, CON LA IMPLICACIÓN DE LOS PAÍSES DE ORIGEN

En otro orden de cosas, conviene destacar la celebración del acuerdo sobre la exención de visados para estancias de corta duración entre la Unión Europea y Brasil.⁸ El motivo de la celebración de este acuerdo no tiene como finalidad la eliminación de los visados de entrada entre

⁸ De hecho, son dos tratados internacionales: el primero sobre exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes diplomáticos, de servicios u oficiales, que fue firmado el 8 de noviembre de 2010, y que entró en vigor el 1 de abril de 2011 (DOUE L 63 de 10 de marzo de 2011); el segundo se refiere a la exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes ordinarios.

ambas entidades, pues Brasil no se encuentra entre los terceros países a cuyos nacionales se les exige un visado de entrada a la Unión Europea, según se establece en el Reglamento del Consejo nº 539/2001 de 15 de marzo de 2001. El motivo del acuerdo es diferente y obedece a lo siguiente. La exención de visados por la Unión Europea exige la aplicación del principio de reciprocidad con los ciudadanos europeos. Esta reciprocidad no se aplicaba porque se exigía un visado de entrada a cuatro países miembros de la Unión Europea (Estonia, Letonia, Malta y Chipre). La exención del visado de entrada en Brasil exige, de acuerdo con sus normas constitucionales internas, que se celebre un tratado internacional con el tercer Estado; los cuatro países mencionados no han celebrado un acuerdo bilateral con Brasil de exención de visados, y la política común de visados de corta duración es competencia de la Unión Europea y excluye la posibilidad de que los países mencionados puedan celebrar acuerdos bilaterales con Brasil. Por tanto, el cumplimiento del principio de reciprocidad en la exención de los visados exigía la celebración del acuerdo por la Unión Europea y Brasil. Este tratado no sustituye a los demás acuerdos bilaterales firmados entre Brasil y el resto de los países miembros de la UE, que continúan vigentes.⁹ Conviene llamar la atención de que Brasil no es el único país tercero que incumple el principio de reciprocidad en la exención de visados a todos los ciudadanos europeos; Canadá y Estados Unidos de América, por ejemplo, también exigen el visado de entrada a nacionales de algunos países de la Unión Europea.¹⁰

Asilo y refugiados

En mayo de 2010, el Parlamento y el Consejo crearon la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) mediante la aprobación de su Reglamento nº 439/2101.¹¹ La Oficina inició sus actividades en noviembre de 2010 y tiene su sede en La Valeta (Malta).¹² Su órgano de gobierno es el Consejo de Administración, compuesto por un representante nombrado por cada Estado miembro y dos miembros nombrados por la Comisión, y que, entre otras funciones, nombra al director ejecutivo, por un mandato de cinco años, que puede ser prorrogado.

⁹ Decisión del Consejo de 7 de octubre de 2010, nº 2010/622 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa del Brasil sobre exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes ordinarios, en DOUE L 275 de 20 de octubre de 2010.

¹⁰ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Sexto Informe sobre el mantenimiento por parte de determinados terceros países de requisitos de visado en infracción del principio de reciprocidad, en COM (2010) 620 final de 5 de noviembre de 2010.

¹¹ Reglamento nº 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DOUE L 132 de 29 de mayo de 2010.

¹² Decisión nº 2010/762 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 25 de febrero de 2010 por el que se fija la sede de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DOUE L 324 de 9 de diciembre de 2010.

El Reglamento asigna a la OEAA tres tipos de funciones. La primera consiste en apoyar la cooperación práctica interestatal en materia de asilo. Para ello se prevé, entre otras actividades, que se impulse la definición y la puesta en común, entre los estados miembros, de buenas prácticas en materia de asilo; la coordinación de información sobre los países de origen de las personas solicitantes de asilo; el apoyo al reasentamiento de los beneficiarios de protección en la UE en aquellos países miembros, que por su ubicación geográfica o por su demografía tengan unos sistemas de asilo y acogida sometidos a presiones especiales y desproporcionadas; actividades de formación en temas relacionados con la protección internacional; o la coordinación de los intercambios de información y demás actividades relacionadas con la aplicación de los instrumentos y mecanismo relativos a los aspectos exteriores del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

La segunda función de la Oficina es prestar apoyo operativo, o coordinarlo, a los estados miembros, en particular, a aquellos cuyas instalaciones de acogida y sus sistemas de asilo estén sometidos, excepcionalmente a exigencias serias y urgentes, como sería el caso, por ejemplo, de la afluencia repentina de un gran número de nacionales de terceros países que puedan necesitar protección internacional. En este sentido la Oficina coordinará las acciones de apoyo; entre ellas, las destinadas a garantizar la rápida y la adecuada prestación de los servicios de acogida, en particular, alojamientos de emergencia, medios de transporte y asistencia médica. También coordinará los denominados equipos de apoyo al asilo que pueden ser desplegados en el territorio del Estado miembro que su sistema de asilo y acogida esté sometido a presiones especiales. Estos equipos están integrados por expertos nacionales, constituidos en función de perfiles determinados, en materia de asilo que los estados miembros poden a disposición de la OEAA.

La tercera función asignada en el Reglamento es contribuir a la instauración del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Para ello, organizará, coordinará y favorecerá el intercambio de información entre las autoridades competentes de los países miembros; y entre estas y la Comisión sobre la aplicación del acervo comunitario en materia de asilo. En especial la OEAA recopilará información sobre la tramitación de las solicitudes de protección internacional tramitadas por las autoridades nacionales; y sobre la legislación, y jurisprudencia, nacionales en materia de asilo.

3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

Entre los elementos que configuran el programa de actuación política de la Unión Europea durante el año 2010, debemos destacar el Plan de Acción de la Comisión Europea que desarrolla

el denominado Programa de Estocolmo, que fue aprobado por el Consejo Europeo celebrados los días 10 y 11 de diciembre de 2009 (publicado en DOUE C 115 de 4 de mayo de 2010).

Como es conocido, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se celebró en Tampere (Finlandia) los días 15 y 16 de octubre de 1999 un Consejo Europeo que se dedicó exclusivamente a establecer las directrices políticas que permitieran la creación y consolidación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. En la reunión se aprobó un programa de acción que definía los objetivos y los medios para llevarlo a cabo por parte de la Unión Europea durante el primer quinquenio de funcionamiento del Tratado de Amsterdam. Cinco años después, coincidiendo con la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 4 y 5 de noviembre de 2004 adoptó un segundo programa de acción con una vigencia de cinco años (2005-2009). La finalidad del programa, que recibió el nombre de Programa de La Haya, era continuar y consolidar las acciones realizadas por las instituciones comunitarias durante el primer quinquenio; afrontando las nuevas preocupaciones que se derivaban de la adhesión de los países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea. El Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo celebrado el 10 y 11 de diciembre de 2009, establece las directrices políticas y jurídicas durante el quinquenio 2010-2014 y tiene por objetivo profundizar en el espacio de libertad, seguridad y justicia aprovechando el nuevo marco jurídico y el incremento competencial que se ha producido con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Entre las prioridades de la acción política de la Unión Europea, se subraya, en lo que a nosotros interesa, las tituladas: «Acceso a Europa en un mundo globalizado» y «Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y la colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo». Bajo estas rúbricas se prevé profundizar la política migratoria comunitaria, mejorar el control de los flujos migratorios e impulsar la política de asilo.

Junto a ello, también se debe subrayar los progresos que durante este período se han realizado con relación al Pacto sobre Inmigración y Asilo que fue aprobado por el Consejo Europeo el 15 y 16 de octubre de 2008 (Doc. 13440/08 de 24 de septiembre de 2008). El Pacto pivota sobre la asunción de cinco grandes compromisos, que contiene unos principios de actuación, en algunos casos, discutibles, que serán desarrollados en los años venideros por la Unión Europea mediante acciones concretas. Las cinco obligaciones marco que contempla el Pacto son las siguientes: la organización, y la integración de la inmigración legal, que debe tener en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida de cada Estado miembro; el combate de la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros que se encuentren en situación irregular; el fortalecimiento de la eficacia de los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea; la construcción de la denominada Europa del asilo,

que conduciría en un futuro a la instauración de un régimen de asilo europeo común; y la colaboración de la Unión Europea con los países de origen y de tránsito de los inmigrantes para mejorar y favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo. Este último apartado se corresponde con el desarrollo del denominado Enfoque Global de la Migración, que tiene sus orígenes en el año 2005 (aprobado por el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2005), y que se corresponde con la dimensión exterior de la política migratoria de la Unión Europea, y requiere la participación y la coordinación de la Unión Europea, sus estados miembros y los países terceros.

El plan de Acción de la Comisión Europea por el que se aplica el Programa de Estocolmo

El 20 de abril de 2010 se publicó el programa de Acción de la Comisión por el que se aplica el programa de Estocolmo.¹³ Este documento es una guía de las acciones que la Unión Europea piensa adoptar en el próximo quinquenio, que comprenden un conjunto de actividades de diverso tipo y naturaleza que la Comisión estima oportunas para conseguir los objetivos políticos incluidos en el Programa de Estocolmo. Entre estas, se incluye la presentación de propuestas legislativas, la negociación y celebración de acuerdos internacionales, la adopción de libros verdes, comunicaciones e informes, la evaluación de procedimientos, y la previsión de la convocatoria de reuniones sobre algunos ámbitos. El plan de acción no es un instrumento rígido y cerrado, sino que la misma Comisión anticipa la posibilidad de modificarlo si se producen acontecimientos imprevistos o si las circunstancias así lo requieren. Está prevista la presentación de un informe, en el año 2012, para evaluar la aplicación del Programa.

En este sentido, en nuestro ámbito de interés, las acciones más relevantes previstas en el programa se refieren a diferentes esferas de actuación precisadas en el mismo Plan de Acción. Tenemos un primer apartado que desarrolla la prioridad relativa al «Acceso a Europa en un mundo globalizado», que contiene dos subapartados. El referente a la gestión integrada de las fronteras exteriores se propone, entre otras acciones, modificar el Reglamento que regula la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores (FRONTEX), la modificación del Código de Fronteras Schengen, el desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) o la presentación de propuestas legislativas para la creación de un sistema de entrada y salida de la Unión Europea o para la creación de un registro de pa-

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, en COM (2010) 171 final de 20 de abril de 2010.

sajeros que crucen las fronteras exteriores. El segundo subapartado se refiere a las acciones que hay que desarrollar en el seno de la política de visados, que se centran esencialmente en las siguientes: la celebración de acuerdos internacionales, con terceros países, para facilitar la obtención de visado; el desarrollo y la entrada en funcionamiento del Sistema de Información de Visados (VIS); y, por último, el seguimiento de la reciprocidad de la exigencia de visados.

Las acciones que se incluyen en la prioridad política titulada «La Europa de la responsabilidad, la solidaridad y la asociación en materia de migración y asilo» se sistematizan en dos subapartados: uno relativo a la política de migración y otro centrado en la política de asilo. El primero, titulado «Una política de migración dinámica y global», comprende un conjunto de acciones que se agrupan en varias áreas temáticas que a continuación se desarrollan:

a. Las dos primeras se refieren a actuaciones que deben ser implementadas en el seno de la acción exterior de la Unión Europea; se trata de las líneas relativas a la «Consolidación, desarrollo y aplicación del enfoque global de la migración en la UE» (se incluyen dentro de este título acciones de mejora en la aplicación de la Asociación UE-África, desarrollar el diálogo entre UE y los estados de América Latina y Caribe sobre migración, intensificar el diálogo sobre la migración con la Asociación Oriental –Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania–, intensificar la cooperación con India, Afganistán y Pakistán en cuestiones migratorias, y continuar desarrollando las asociaciones de movilidad con los terceros países que quieran colaborar con la UE en la gestión de los flujos migratorios y en la lucha contra la migración irregular) y la titulada «Migración y desarrollo» (que comprende acciones para ayudar a terceros estados a definir y aplicar sus políticas de migración a través de la cooperación con la Unión Europea, o ayudar a crear un red de observatorios de migración en los países ACP).

b. Otro conjunto de acciones se concentran en cuestiones relativas a la admisión e integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea. En este epígrafe se insertan las acciones legislativas, como, por ejemplo, la presentación de propuestas de directiva relativas a las condiciones de admisión de los nacionales de terceros países en el marco de una transferencia dentro de la empresa, las propuesta de directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con finalidad de ejercer un empleo estacional, o la propuesta de modificación de la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar. También se prevén acciones que no tienen la finalidad de ser jurídicamente obligatorias para los estados miembros como la previsión de adoptar informes sobre la aplicación de la Directiva 2003/109 relativa al estatuto de los nacionales de terceros estados residentes de larga duración; sobre la Directiva 2005/71 relativa a un procedimiento específico de admisión de na-

cionales de terceros países a los efectos de investigación científica, sobre la aplicación de la Directiva 2004/114 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros estados a efectos de estudios, intercambio de alumnos, práctica no remuneradas o servicios de voluntariado o sobre la aplicación de la Directiva 2009/50 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. En esta línea también se contempla que la Comisión apruebe varias comunicaciones, como, por ejemplo, la agenda de la UE para la integración o el tratamiento de la escasez de la mano de obra por medio de la migración en los estados miembros de la UE y que elabore un Libro verde sobre el derecho a la reagrupación familiar.

c. Finalmente, también se contempla el desarrollo de acciones dirigidas a luchar contra la migración irregular, que comprenden la presentación de una propuesta legislativa para modificar la Directiva 2002/90 destinada a definir la ayuda a la entrada, circulación y estancia irregulares; la aprobación de informes de aplicación (de la Directiva 2009/52 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros estados en situación irregular y de la Directiva 2008/115 sobre el retorno), o la previsión de la elaboración de un plan de acción sobre menores no acompañados.

El subapartado que contiene las acciones relativas a la política de asilo no incluye la presentación de ninguna propuesta legislativa durante el quinquenio de vigencia del programa de Estocolmo y solo prevé la presentación de acciones que no tengan consecuencias jurídicas obligatorias.

La aplicación y evolución del Pacto sobre Inmigración y Asilo

Los avances en la aplicación del Pacto sobre la Inmigración y el Asilo se reflejan en sendas comunicaciones que anualmente son remitidas por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. En este sentido, el 24 de mayo de 2011, la Comisión presentó su Informe anual sobre Inmigración y Asilo correspondiente al año 2010 (COM (2011) 291 final). En este informe se indica la evolución del Pacto en los compromisos más relevantes asumidos por la Unión Europea y sus estados miembros. Simultáneamente, la Comisión había presentado, el 4 de mayo de 2011, una Comunicación sobre migración en la que mostraba unas propuestas de acción política sobre los compromisos asumidos en el Pacto a partir de las consecuencias que para la política migratoria y de asilo de la Unión Europea tienen los acontecimientos políticos en los países de la ribera sur del Mediterráneo. Estos son los documentos bases sobre los que se desarrolla el siguiente apartado.

a. En este sentido, respecto al compromiso de organizar e integrar la inmigración regular, la posición de la Comisión reside en apostar por continuar con el desarrollo legislativo de las propuestas de directivas presentadas y pendientes de aprobación, y garantizar la correcta aplicación por los estados miembros de las directivas ya adoptadas. Ello comprende avanzar en la negociación de las propuestas específicas sobre el empleo estacional y sobre el traslado de personal dentro de la misma empresa (presentadas ambas en 2010, como hemos tenido ocasión de comentar previamente), y de la propuesta general sobre la Directiva que establece un procedimiento para solicitar un único permiso que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro (presentada en 2007) y que está teniendo más dificultades para lograr un acuerdo entre los estados miembros. También incluye intensificar los esfuerzos para que los estados miembros transpongán correctamente al ordenamiento jurídico interno la Directiva nº 2009/50 del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (el plazo de transposición finaliza el 19 de junio de 2011).

En las cuestiones más relacionadas con la integración de los inmigrantes, cabe señalar la celebración de la IV Conferencia Ministerial sobre Integración que tuvo lugar en Zaragoza (en Docs. 8771/10 de 20 de abril de 2010). Entre las conclusiones que se presentaron en la Declaración final de la Conferencia sobresale la necesidad de considerar la integración como «motor de desarrollo y cohesión social», incorporando los temas de integración en todos los ámbitos políticos relevantes, prestando especial atención a las áreas de empleo y educación; garantizando la cooperación y la coordinación entre las distintas administraciones (europea, central, regional y local) con competencias en la materia. En este sentido, la Comisión aboga por una mayor implicación de los actores locales y regionales en la definición de las políticas de integración. Se propone, además, la necesidad de establecer objetivos, indicadores y mecanismos que permitan evaluar las políticas de integración. En este contexto, la Comisión tiene la intención de presentar, durante la segunda mitad de 2011, la creación de una Agenda Europea para la integración de los ciudadanos de terceros estados que recoja las experiencias europeas en la materia y recomiende medidas en las que participen las entidades locales y regionales de los estados miembros, y con la implicación de los países de origen de la migración.

b. Los elementos centrales de la lucha contra la inmigración irregular son, básicamente, dos directivas. La Directiva 2008/115 sobre el retorno de los nacionales de terceros estados en situación irregular y la Directiva 2009/52 sobre las sanciones aplicables a los empleadores de trabajadores en situación irregular, cuyo grado de transposición a los ordenamientos jurídicos internos de los estados miembros no es satisfactorio, según la Comisión.

Relacionado con el anterior compromiso del Pacto, se encuentra el fortalecimiento de la eficacia de los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Ambos compromisos se han visto profundamente alterados durante el período de examen por los disturbios políticos y militares en el norte de África que ha comportado el desplazamiento de miles de personas, que han presionado sobre las fronteras exteriores de la Unión Europea. Ello llevó a que en la reunión del Consejo, en formación de Justicia y Asuntos de Interior, de 25 y 26 de febrero de 2010, se adoptara un conjunto de 29 medidas concretas para reforzar la protección de las fronteras exteriores y para combatir la inmigración irregular (en Doc. 6975/10 de 1 de marzo de 2010); la última medida era una invitación a la Comisión a presentar un informe a finales de 2010 sobre el estado de la aplicación de dichas medidas, que efectivamente presentó el 26 de noviembre de 2010.¹⁴

Las medidas propuestas son de diverso tipo. Unas se refieren a las actividades estrictamente de vigilancia y control de los flujos migratorios en las fronteras exteriores, y se dirigen esencialmente a aumentar el protagonismo, la presencia y la capacidad de acción de FRONTEX. Entre estas medidas, se propone unas dirigidas directamente al incremento de la capacidad operativa de la Agencia; así y entre otras acciones, se plantea mejorar la financiación para incrementar la creación de más equipos de intervención rápida (RABIT) para acudir a situaciones de urgencia; o facilitar que los recursos técnicos y humanos puestos a disposición por los estados miembros en el Registro Central de Equipamiento Disponible (CRATE) puedan emplearse con más facilidad en las operaciones conjuntas. Otras se refieren a las actividades formativas y de mejora de los canales de información con la previsión de la creación de un programa «tipo Erasmus» para fomentar y sentar las bases de una cultura común en los guardias de frontera de los estados miembros; y la previsión de la mejora de la obtención, intercambio y tratamiento de la información entre la Agencia y otros organismos de la Unión Europea como Eurojust y Europol. Se considera también importante la conveniencia de incrementar la cooperación con terceros países para mejorar el patrullaje conjunto en las fronteras terrestres y marítimas, con el consentimiento del tercer Estado, y mejorar el intercambio de información y cualquier medida preventiva que fuera eficaz en el ámbito de la gestión fronteriza. En este sentido, a fecha de febrero de 2011, se habían celebrado 14 acuerdos de trabajo con las autoridades competentes de terceros países para facilitar la cooperación operativa, en esta materia, con la Unión Europea. En concreto, se trata de la Federación Rusa, Ucrania, Croacia, Moldavia, Georgia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia,

¹⁴ Commission staff working document on the fulfilment of the 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration adopted at the Justice and Home Affairs Council meeting, held on Brussels on 25 and 26 February 2010, SEC (2010) 1480 final de 26 de noviembre de 2010.

Albania, Bosnia y Herzegovina, Estados Unidos de América, Montenegro, Bielorrusia, Canadá y Cabo Verde. También se había firmado con el Consejo de Comandantes en Jefe de las Tropas Fronterizas de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y con la Iniciativa Regional de Migración, Asilo y Refugiados (MARRI) en los Balcanes occidentales. En las mismas fechas, continuaban las negociaciones con las autoridades de otros ocho países con vista a concluir acuerdos de cooperación: Turquía, Libia, Marruecos, Senegal, Mauritania, Egipto, Brasil y Nigeria.¹⁵ Finalmente, entre las medidas contempladas, también se preveía que FRONTEX creara una oficina operativa, a título de proyecto piloto, en el Mediterráneo oriental, en el Pireo. Esta oficina es operativa desde el 1 de octubre de 2010, y su misión consiste en coordinar las actividades que se desarrollen en el Mediterráneo oriental, que cubre a los países de Italia, Malta, Grecia y Chipre.

Un segundo tipo de medidas previstas se refieren a acelerar la creación del Sistema Europeo de Vigilancia en Fronteras (EUROSUR). Y entre las acciones previstas se insta a los estados miembros a que desarrollen un único sistema de vigilancia de las fronteras nacionales y un único centro de coordinación nacional; y a estimular la cooperación con terceros países vecinos para que colaboren en la vigilancia de las fronteras. En este sentido, la Comisión, a principios de 2001,¹⁶ publicó un informe en el que establece cuáles son las medidas que a corto y largo plazo deben adoptarse por los estados miembros, en estrecha cooperación con FRONTEX, con el objetivo de que EURO-SUR pueda empezar a ser operativo en el año 2013 y que funcione a pleno rendimiento en 2015.

En otro orden de cosas, el Consejo contempla que los estados miembros adopten acciones para estimular la lucha contra las redes de inmigración ilegal y la trata de seres humanos, y para desarrollar la gestión integrada de las fronteras exteriores.

c. Para la efectiva instauración de un régimen de asilo europeo que dé lugar al Sistema Común de Asilo (SECA), la Comisión considera que se deben dar unas determinadas condiciones procedimentales y materiales que garanticen un trato justo a los solicitantes de protección internacional, incluyendo la necesidad de una aproximación de los derechos concedidos a los solicitantes de protección internacional entre los estados miembros.

d. Finalmente, respecto al Enfoque Global de la Migración, y la necesaria colaboración de la Unión Europea con los países de origen y tránsito de los inmigrantes, se debe señalar la inten-

¹⁵ Se puede consultar en http://www.frontex.europa.eu/external_relations/

¹⁶ Commission staff working paper determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment, SEC (2011) 145 final de 28 de enero de 2011.

ción de la Comisión de profundizar en este enfoque mediante la adopción de medidas efectivas en tres ámbitos: organizar la migración regular, reforzar la lucha contra la migración irregular y potenciar la relación entre migración y desarrollo. Entre las áreas geográficas sobre las que se dedica mayor atención, no cabe duda de que los países del sur del Mediterráneo han adquirido un protagonismo muy importante.

La inestabilidad política, los levantamientos democráticos y la utilización de medios militares para intentar sofocarlos ha motivado un importante desplazamiento de la población en algunos países del norte de África que ha creado tensiones en la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de algunos estados miembros de la Unión Europea. El Consejo Europeo, en su reunión extraordinaria de 11 de marzo de 2011 (en Doc. EUCO 7/1/11 REV 1) asumió el compromiso de desarrollar una nueva estrategia con respecto a la región mediante su asociación con los países del sur del Mediterráneo. Esta relación se denomina «Asociación para la democracia y la prosperidad compartida en el Mediterráneo Meridional», y sus términos generales fueron definidos en una Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.¹⁷ La propuesta descansa sobre tres elementos: apoyar la transformación democrática, ayudar a la sociedad civil e impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos y la creación de empleo. En este sentido, y en lo que a nosotros interesa, los países socios que colaboren con la Unión Europea en materia de migración, asilo y gestión de fronteras recibirán ayudas para desarrollar sus capacidades en estos ámbitos.

17 Se trata de la Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones, Asociación para la Democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo oriental, COM (2011) 200 final de 8 de marzo de 2011.

DERECHO DE EXTRANJERÍA Y JURISPRUDENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

María Díaz Crego

Profesora ayudante doctora de la Universidad de Alcalá

1. Introducción.
2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
3. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
 - Condiciones de detención en centros de internamiento de extranjeros y prohibición de tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH).
 - Condiciones de acogida de solicitantes de asilo y prohibición de tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH).
 - Expulsión y extradición de ciudadanos extranjeros y prohibición de tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH).
 - Tráfico de personas, inmigración y prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (art. 4 CEDH).
 - Libertad personal de ciudadanos extranjeros (art. 5.1.f) CEDH) y privación de libertad para evitar la entrada ilegal o en el marco de un proceso de extradición o expulsión.
 - La protección de la vida privada y familiar (art. 8 CEDH) como un límite a la aplicación de medidas que supongan el alejamiento del extranjero.
 - El procedimiento de tramitación de las solicitudes de asilo y el derecho a un recurso ante una instancia nacional para la protección de los derechos reconocidos en el CEDH (art. 13 CEDH).
 - El derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad y el acceso a prestaciones sociales por parte de refugiados reconocidos (art. 14 CEDH).
4. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
 - Libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la UE y sus familiares.
 - Libertad de circulación y residencia de nacionales de terceros estados que no son familiares de ciudadanos de la Unión.

RESUMEN

El presente trabajo se limita a dar noticia de la jurisprudencia más relevante en materia de extranjería adoptada por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea durante el año 2010 y el primer semestre de 2011. En el período analizado, las sentencias del Tribunal Constitucional han sido escasas y de muy poca importancia. Sin embargo, varios asuntos del Tribunal Europeo han llamado la atención por las innovaciones introducidas en materia de asilo, siendo especialmente significativo el caso M.S.S c. Bélgica y Grecia, y tres pronunciamientos del Tribunal de Justicia han introducido novedades en lo que se refiere a la distribución de competencias entre estados miembros y UE en relación con las condiciones de adquisición y pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro (Rottmann);

a la determinación de las circunstancias en las que un nacional de un tercer Estado puede tener derecho a residir y trabajar en la UE gracias a la ciudadanía europea de sus hijos (Ruiz Zambrano); y a la criminalización de la inmigración irregular (El Dridi).

1. INTRODUCCIÓN

Al igual que en pasadas ediciones del Anuario, la finalidad de este artículo es dar noticia de las principales sentencias adoptadas a lo largo del año 2010 y del primer semestre de 2011 por el Tribunal Constitucional (TC), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que son relevantes desde el punto de vista del Derecho de extranjería. Durante el año y medio analizado, la jurisprudencia del TC en la materia ha sido escasa y poco innovadora. Sin embargo, la jurisprudencia del TEDH y el TJUE presentan pronunciamientos muy novedosos, especialmente en materia de asilo, en el caso del TEDH, y en relación con la Directiva de retorno, en el caso del TJUE.

2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tal y como ya quedó indicado, la jurisprudencia sentada por el TC durante el año y medio analizado tiene escasa importancia desde el punto de vista del Derecho de extranjería. De hecho, desde esta perspectiva, tan solo resultan reseñables cuatro resoluciones: en dos de ellas, el TC recoge su jurisprudencia habitual en relación con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas,¹ trasladándola al ámbito del asilo y del régimen general de extranjería (SSTC 141/2010 y 142/2011, ambas del 21 de diciembre); y en las otras dos, el TC se pronuncia sobre sendas euroórdenes (STC 132/2011, de 18 de julio), decidiendo el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJUE en la materia (ATC 86/2011, de 9 de junio).

De todos estos pronunciamientos, el único que merece la pena destacar es el contenido en el ATC 86/2011, de 9 de junio, en el que el TC decidía por primera vez plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE. A pesar de que la relevancia de esta decisión debe medirse especialmente en términos de articulación del Derecho de la Unión Europea con los ordenamientos nacionales, la decisión del TJUE sobre la cuestión prejudicial planteada por el TC no dejará de tener importancia desde el punto de vista del Derecho de extranjería, en la medida en que el TC planteaba varias preguntas referidas a la adecuación del Derecho interno a la

¹ Sobre esta jurisprudencia, véase García Roca y Díaz Crego (2009).

Decisión marco 2002/584/JAI, del Consejo, de 13 de junio, por la que se regulan las euroórdenes.

Los hechos del litigio principal que debía resolver el TC eran semejantes a los que dieron lugar a la STC 199/2009, de 28 de septiembre,² puesto que el recurrente en amparo, un ciudadano de origen italiano que había sido reclamado por las autoridades de su país a fin de cumplir una pena privativa de libertad de diez años impuesta por la comisión de un delito de quiebra fraudulenta, había sido condenado sin estar presente físicamente en el juicio oral, pero con la presencia de un abogado que él mismo había elegido y apoderado al efecto. En asuntos anteriores, el TC había considerado que la ejecución de una euroorden en tales circunstancias vulneraría el derecho de defensa del afectado si no se vinculaba a la posibilidad de revisión de la condena dictada en ausencia. Sin embargo, en el auto analizado, el TC toma una perspectiva de análisis distinta, al considerar que no podía proceder a dictar sentencia sin que el TJUE resolviera una serie de dudas referidas a la interpretación y la validez del artículo 4 de la Decisión marco 2002/584/JAI, en su redacción dada por la Decisión marco 2009/299/JAI. El TC se planteaba, así, si ese precepto, que solo permite a las autoridades de ejecución de una euroorden denegar la ejecución en ciertos supuestos en los que la condena se haya producido en ausencia del interesado, permitiría a las autoridades de ejecución condicionar la entrega a la posibilidad de que se revisara la condena dictada en ausencia. En segundo lugar, el TC se planteaba si las limitaciones contenidas en el precepto indicado de la decisión marco serían contrarias a los derechos a la tutela judicial y a la defensa, garantizados en los artículos 47 y 48 de la Carta de derechos fundamentales de la UE. Y, por último, el TC se preguntaba por el alcance del artículo 53 de la citada Carta, planteando si ese precepto podría interpretarse en el sentido de permitir

EL TEDH HA CENTRADO SU JURISPRUDENCIA DE EXTRANJERÍA EN ASUNTOS DE ASILO, ESPECIALMENTE EN EL CONTENIDO DE LA SENTENCIA M.S.S C. BÉLGICA Y GRECIA, DE 21 DE ENERO DE 2011, EN LA QUE SE CUESTIONA LA ADECUACIÓN AL CONVENIO DEL SISTEMA DE DUBLÍN, UNO DE LOS PILARES SOBRE LOS QUE SE ASIENTA LA POLÍTICA COMÚN DE ASILO DE LA UE

² Sobre el contenido de esa sentencia, Díaz Crego (2010b).

a un Estado miembro ampliar el contenido mínimo de los derechos reconocidos por la UE, condicionando la ejecución de una euroorden a la revisión de la condena dictada en ausencia.

A pesar de que la decisión del TC de plantear la cuestión prejudicial parecía adecuada, en la medida en que nuestro Alto Tribunal ha resuelto ya demasiados amparos referidos a euroórdenes interpretando espinosas normas europeas sin plantear cuestión prejudicial alguna,³ la realidad es que el planteamiento de esta cuestión suponía un notable quiebro en la jurisprudencia del TC, que pasaba de otorgar el amparo en una situación idéntica en la STC 199/2009 a cuestionarse la adecuación a Derecho de la UE de su propia jurisprudencia.

3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Más allá de la existencia de varias sentencias que condenan a los estados parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH o Convenio) por no respetar las medidas cautelares impuestas por el TEDH en casos en los que se analizaba la adecuación al Convenio de una

EL TEDH HA INTRODUCIDO UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 3 DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

decisión de expulsión o extradición de un extranjero⁴ y de varios asuntos en los que el TEDH se pronuncia sobre la aplicación del artículo 1 del Protocolo nº 7 de forma poco novedosa,⁵ en el período analizado, el TEDH ha centrado su jurisprudencia relevante desde el punto de vista de la extranjería en asuntos de asilo, destacando especialmente el contenido de la sentencia M.S.S c. Bélgica y Grecia, de

21 de enero de 2011, en la que se cuestiona la adecuación al Convenio del sistema de Dublín, uno de los pilares esenciales sobre los que se asienta la política común de asilo de la UE; así como su sentencia Rantsev c. Chipre y Rusia, de 7 de enero de 2010, en la que el TEDH analiza las conexiones existentes entre ciertas políticas migratorias y el tráfico de personas en el ámbito internacional.

³ El número de amparos resuelto por el TC en este sentido es muy extenso, pero pueden quizás reseñarse especialmente las SSTC 199/2009, de 28 de septiembre, y la STC 177/2006, de 5 de junio. Algunas críticas al tratamiento de la cuestión por parte del TC pueden verse en Torres Pérez (2010) y De La Quadra-Salcedo Janini (2006).

⁴ Han constatado la violación del artículo 34 CEDH por no respetar las medidas cautelares acordadas por el TEDH en aplicación del artículo 39 de su Reglamento: STEDH Trabelsi c. Italia, de 13 de abril de 2010; Al-Saadoon & Mufdhi c. Reino Unido, de 2 de marzo de 2010; STEDH Kamaliyevy c. Rusia, de 3 de junio de 2010.

⁵ En este sentido: SSTEDH Geleri c. Rumania, de 15 de febrero de 2011, Ahmed c. Rumania, de 13 de julio de 2010 y Kaushal y otros c. Bulgaria, de 2 de septiembre de 2010.

Condiciones de detención en centros de internamiento de extranjeros y prohibición de tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH)

Durante el período analizado, el TEDH ha revisado varios casos en los que se planteaba la eventual vulneración del artículo 3 CEDH por las condiciones de internamiento en centros de extranjeros. Siguiendo su jurisprudencia habitual sobre las condiciones de internamiento en estos centros,⁶ el TEDH ha vuelto a criticar las deplorables condiciones de detención en los centros de internamiento de extranjeros griegos⁷ y rumanos,⁸ en los que los extranjeros vivían hacinados, en medio de la suciedad y de nefastas condiciones higiénicas, y en los que los extranjeros malvivían sin una alimentación adecuada, asistencia sanitaria o recreación. A pesar de lo poco novedoso de esta terrible constatación, destaca que las sentencias más recientes del TEDH consideren vulnerado el artículo 3 CEDH cuando la estancia en estos centros de internamiento es mínima, incluso de unos pocos días, lo que parece apuntar en la línea de exigir ciertas condiciones de habitabilidad e higiene en cualquier centro de internamiento, independientemente de que esté pensado para estancias de larga o corta duración.⁹

Sin embargo, de entre los asuntos analizados, resultan especialmente reseñables los casos *Rahimi c. Grecia*, de 5 de abril de 2011, y *Muskhadzhiyeva y otros c. Bélgica*, de 19 de enero de 2010, en los que el TEDH se pronunciaba sobre las condiciones de detención de solicitantes de asilo menores de edad. En el primer caso, el demandante era un menor de edad no acompañado, que permaneció apenas dos días en un centro de internamiento para adultos, que se encontraba en condiciones higiénicas lamentables. En el segundo caso, los demandantes eran una solicitante de asilo y sus cuatro hijos menores de edad –de siete meses, tres, cinco y siete años–, que permanecieron en un centro de internamiento de extranjeros belga a la espera de su traslado a Polonia durante más de un mes, a pesar de que varios médicos certificaron el deterioro de la salud de los menores y de la madre, recomendando que la familia fuera puesta en libertad.

A pesar de que las condiciones de ambos centros eran notablemente diferentes y que, en el primer caso, el TEDH se enfrentaba a la privación de libertad de un menor extranjero no acompañado, el Alto Tribunal seguía la jurisprudencia sentada en el asunto *Mubilanzila Mayeka y*

⁶ Sobre la jurisprudencia en la materia del TEDH, véase Salado Osuna (2009)

⁷ En este sentido: *STEDH A. A. c. Grecia*, de 22 de julio de 2010; *R.U. c. Grecia*, de 7 de junio de 2011; *Efraimidi c. Grecia*, de 21 de junio de 2011.

⁸ En este sentido: *STEDH Al-Agha c. Rumania*, de 12 de enero de 2010.

⁹ En este sentido: *STEDH Rahimi c. Grecia*, de 5 de abril de 2011, sobre el internamiento de un menor de edad durante dos días; *STEDH M.S.S c. Bélgica y Grecia*, de 21 de enero de 2011, sobre dos internamientos consecutivos de cuatro días y una semana.

Kaniki Mitunga c. Bélgica, de 12 de octubre de 2006, y constataba la inadaptación de los centros en los que estuvieron reclusos los menores a las necesidades específicas de ese colectivo, así como la especial vulnerabilidad de los niños, y consideraba violado el artículo 3 CEDH. Parecía confirmarse, así, una clara tendencia del TEDH a exigir condiciones específicas de detención de los menores extranjeros, independientemente de su condición de acompañados o no acompañados.

Condiciones de acogida de solicitantes de asilo y prohibición de tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH)

En relación con la aplicación del artículo 3 CEDH a asuntos de extranjería, resulta especialmente relevante el novedoso pronunciamiento del TEDH sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en Grecia en el asunto M.S.S c. Bélgica y Grecia, de 21 de enero de 2011. En este caso, el TEDH analizaba, entre otras cuestiones, si las condiciones en que vivió el Sr. M.S.S. una vez que su solicitud de asilo fue admitida por las autoridades griegas y fue documentado con la tarjeta rosa de solicitante de asilo fueron contrarias al artículo 3 CEDH. El demandante subrayaba, en este sentido, que a pesar de su condición de solicitante de asilo, permaneció desde junio de 2009 hasta la fecha en que se resolvió la demanda presentada ante el TEDH sin ningún tipo de apoyo institucional, ni siquiera para alimentarse o lavarse, de modo que hubo de vivir durante largos meses en un parque de Atenas, tratando de buscar alimentos a través de limosnas y con la única ayuda de los religiosos de una iglesia vecina y la Cruz Roja local. Junto a él, numerosos solicitantes de asilo que contaban con las mismas tarjetas rosas que les identificaban como tales vivían en condiciones inhumanas.

El TEDH analizaba, desde ese punto de vista, si la falta total de sustento y alojamiento apropiado de un solicitante de asilo puede considerarse una violación del artículo 3 CEDH, una cuestión a la que había respondido de forma negativa en asuntos previos.¹⁰ A pesar de que el TEDH señalaba de forma clara que el artículo 3 CEDH no impone a los estados parte la obligación de asegurar un determinado nivel de vida a los solicitantes de asilo y refugiados, el Alto Tribunal también subrayaba que nunca había excluido la posibilidad de que un Estado parte del CEDH fuera condenado por violación del artículo 3 CEDH si una persona totalmente dependiente de las ayudas públicas fuera abandonada en una situación total de privación por las autoridades.¹¹

¹⁰ En este sentido, véase *Muslim c. Turquía*, de 26 de abril de 2005.

¹¹ En este sentido, véase *Larioshina c. Rusia (Admisión)*, de 23 de abril de 2002. Sobre el posible alcance de esta doctrina véase *Cousins* (2008).

En esa lógica, el TEDH valoraba, en primer lugar, que la propia normativa griega, derivada de la Directiva 2003/9/CE, de 27 de enero, por la que se prueban las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros de la Unión Europea, imponía a las autoridades de ese país la obligación de proveer de alojamiento y de condiciones de vida decentes a los solicitantes de asilo. A pesar de ello, el TEDH subrayaba que el solicitante de asilo no fue nunca informado correctamente por las autoridades de la posibilidad de acceder a alguna plaza de alojamiento en un centro de acogida; que el número de plazas que ofrecen las autoridades griegas a estos efectos no llega a las 1.000, a pesar del elevado número de solicitantes que hay documentados en ese país; que las autoridades griegas ni siquiera tramitaron de forma diligente la solicitud de asilo del demandante, de modo que, en el momento en que se resolvió el litigio ante el TEDH, todavía no se había resuelto su solicitud; y que, a pesar de contar con una tarjeta que le identificaba como solicitante de asilo y que le permitía trabajar, las trabas administrativas para poder hacerlo eran tan importantes que la posibilidad de trabajar para ganar el sustento parecía una alternativa totalmente irreal. Dada la situación en que se encontró el solicitante de asilo, desprovisto de toda ayuda pública y sin posibilidad de acceder al mercado laboral, y las exigencias que la Directiva 2003/9/CE imponía a las autoridades griegas, el TEDH consideraba que el Estado griego violó las obligaciones que le imponía el artículo 3 CEDH, ya que las terribles condiciones de acogida del solicitante podían considerarse un trato degradante.

UNA INNOVADORA SENTENCIA RESUELTA POR EL TEDH EN EL PERÍODO ANALIZADO PONE SOBRE LA MESA LAS IMPORTANTES IMBRICACIONES EXISTENTES ENTRE DETERMINADAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y EL TRÁFICO DE PERSONAS

Esta primera condena a un Estado parte del CEDH por las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo ha sido posteriormente confirmada en el asunto *Rahimi c. Grecia*, de 5 de abril de 2011, más terrible todavía si se tiene en cuenta que el solicitante de asilo era un menor de edad y fue abandonado a su suerte por las autoridades griegas, que le pusieron en libertad sin poner en marcha ningún dispositivo para buscar a su familia, asignarle un tutor o prever algún mecanismo que garantizara su alojamiento y la cobertura de sus necesidades básicas.

El carácter garantista de estas sentencias del TEDH, que exigen, por vez primera, condiciones de acogida dignas para los solicitantes de asilo, no deja de causar, sin embargo, cierta incertidumbre, ya que las sentencias del Alto Tribunal recalcan de forma llamativa que la condena

al Estado griego se debía, en cierta medida, a que la propia normativa interna preveía unas condiciones de acogida de los solicitantes de asilo que las autoridades griegas no estaban proporcionando. Quedaba así la duda de si esta jurisprudencia sería aplicable a aquellos otros estados, muchos sin duda, cuya normativa interna no prevea apoyo institucional alguno para los solicitantes de asilo.

Expulsión y extradición de ciudadanos extranjeros y prohibición de tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH)

Como en pasadas ediciones del Anuario, buena parte de las sentencias del TEDH analizadas se han centrado en determinar si la expulsión o extradición de un extranjero por las autoridades de un Estado parte del Convenio podría suponer una vulneración del artículo 3 CEDH, que prohíbe la tortura y los tratos inhumanos y degradantes. Según jurisprudencia bien asentada,¹² un Estado parte del CEDH vulneraría el artículo 3 CEDH si expulsara o extraditara a un extranjero hacia un país cuando existieran temores serios y fundados de que esa persona, en caso de ser expulsada o extraditada, correría un riesgo real de sufrir tratos contrarios al CEDH. Según el TEDH, esa prohibición es absoluta, de modo que será de aplicación a cualquier persona, independientemente de que esta pueda suponer un peligro para el Estado de acogida.¹³

EN EL CASO KIYUTIN C. RUSIA EL TEDH HA SENTADO UN PRECEDENTE CLARO A FAVOR DE LA PROHIBICIÓN DE CUALQUIER DISCRIMINACIÓN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE EXTRANJEROS INFECTADOS POR VIH

Si bien esta jurisprudencia ha sido de enorme trascendencia en el ámbito del derecho de asilo, su aplicación práctica ha planteado varios problemas, entre los que pueden destacarse especialmente dos, la determinación de las circunstancias que permiten entender que existe un «riesgo real» de sufrir tratos contrarios al artículo 3 CEDH y la definición de cómo se reparte la carga de la prueba en relación con la existencia de ese «riesgo real» entre el demandante y el Estado demandado.

¹² En este sentido, Mole y Meredith (2010)

¹³ En relación con extranjeros condenados por actos de terrorismo, véase en el período analizado: STEDH Boutagni c. Francia, de 18 de noviembre de 2010; STEDH Trabelsi c. Italia, de 13 de abril de 2010; STEDH A. c. Países Bajos, de 20 de julio de 2010.

En relación con la primera de las cuestiones indicadas, hay que destacar que se ha producido una lenta evolución en la jurisprudencia del TEDH de la que hemos dado noticia en pasadas ediciones de este Anuario;¹⁴ si bien, en un inicio, el Alto Tribunal parecía exigir una prueba de que ese temor estaba perfectamente individualizado en la persona del demandante, en la actualidad, el TEDH parece tener en cuenta tanto las circunstancias presentes en el país de origen como las circunstancias personales del demandante, inclusive su pertenencia a determinados grupos especialmente vulnerables, sin desechar la posibilidad de que la situación en el país de origen sea de tal violencia que permita afirmar que la expulsión/extradición de cualquier persona a ese país vulneraría el artículo 3 CEDH. En el período analizado, el TEDH ha vuelto a contemplar la posibilidad de que la situación generalizada de violencia en un determinado país pueda determinar, por sí misma, la vulneración del artículo 3 CEDH en caso de que se produzca la expulsión de una persona hacia ese país, pero la respuesta sigue siendo negativa en relación con países como Afganistán,¹⁵ Chad,¹⁶ Irán,¹⁷ o Congo.¹⁸ La única excepción que podemos subrayar al respecto la encontramos en el asunto Sufi y Elmi c. Reino Unido, de 28 de junio de 2011, en el que el TEDH –recogiendo su propia jurisprudencia en el asunto F.H¹⁹ y la jurisprudencia del TJUE en el asunto Elgafagi–²⁰ analizaba la situación de violencia indiscriminada en Mogadiscio y concluía, por vez primera, que dada la constante utilización de métodos de guerra que causan bajas civiles por las partes combatientes, el importante número de civiles muertos –que se contabilizan por miles– o desplazados y la extensión del conflicto a toda la ciudad, la violencia en la capital de Somalia había llegado a tal nivel de severidad desde comienzos del año 2010 que la ciudad no podía considerarse segura para ninguna persona que se desplazara a ella, a no ser que tuviera contactos con las cúpulas de alguna de las partes contendientes.

Si bien el avance que supone el asunto Sufi y Elmi no debe ser desdeñado, hay que subrayar que la mayoría de los asuntos en los que el TEDH se ha pronunciado sobre la eventual vulneración del artículo 3 CEDH en casos de expulsión o extradición de extranjeros ha tenido en cuenta no solo la situación general de inestabilidad en el país de origen, sino también las circunstancias

14 Véase Díaz Crego (2010b). Y también, sobre la evolución de la jurisprudencia del TEDH en este sentido, Morgades Gil (2010).

15 STEDH N. c. Suecia, de 20 de julio de 2010.

16 STEDH B. A. c. Francia, de 2 de diciembre de 2010.

17 STEDH R.C. c. Suecia, de 9 de marzo de 2010.

18 STEDH Mawaka c. Países Bajos, de 1 de junio de 2010.

19 STEDH F.H. c. Suecia, de 20 de enero de 2009.

20 STJUE de 17 de febrero de 2009, asunto Meki Elgafagi y Noor Elgafagi, as. C-465/07.

personales del demandante.²¹ Un asunto que resulta especialmente interesante por el análisis combinado de ambas circunstancias es el asunto N. c. Suecia, de 20 de julio de 2010, en el que el TEDH analizaba el caso de una solicitante de asilo afgana, que había residido en Suecia desde el año 2004, y manifestaba temer ser perseguida en su país de origen porque, antes de abandonarlo, impartió clases a mujeres y porque, durante su residencia en Suecia, había abandonado a su marido, solicitado el divorcio y comenzado una nueva relación extramarital con un ciudadano sueco. Para dar respuesta a las alegaciones de la demandante, el TEDH analizaba la documentación sobre la situación de las mujeres en Afganistán aportada por diversas organizaciones no gubernamentales y por los departamentos de Estado de diversos países y llegaba así a la conclusión de que las mujeres afganas que no adecuan su comportamiento a los roles de género establecidos por la sociedad afgana son objeto de violencia doméstica consentida por las autoridades y de diversas formas de violencia o estigmatización social. El TEDH ponía así especial énfasis en el hecho de que la legislación afgana sigue recogiendo el deber de las mujeres afganas de cumplir con los deseos sexuales de sus maridos y de obtener permiso para salir del hogar familiar; que las autoridades afganas consideran la violencia ejercida contra las mujeres como legítima, por lo que casi ninguna de ellas denuncia su situación, a pesar de que el 80% de las mujeres afganas sufren agresiones en el hogar; que las relaciones extramatrimoniales siguen siendo consideradas un delito que una mujer puede llegar a pagar con su propia vida, y que las mujeres afganas no pueden desarrollar una vida social normal sin un «tutor» de sexo masculino, ya que la estigmatización y la discriminación siguen siendo la dinámica general sufrida por las mujeres que están solas. Dada la situación descrita, el TEDH llegaba a la conclusión de que la demandante podría enfrentarse a la persecución por parte de su marido, de la familia de este o de su propia familia por su decisión de abandonar el matrimonio y comenzar una nueva relación, pudiendo incluso llegar a ser condenada a muerte por ello, en caso de volver a Afganistán. Incluso si no se daba tal situación, el TEDH indicaba que la demandante llevaba al menos cinco años sin mantener relación alguna con su familia, de modo que parecía evidente que volvería a su país de origen sin ningún tipo de apoyo familiar de sexo masculino, lo que la situaría en todo caso en una situación de exclusión y estigmatización social. Ambos posibles escenarios eran considerados por el TEDH como contrarios al artículo 3 CEDH.

21 La jurisprudencia del período analizado nos muestra constantes ejemplos de ellos. Más allá de los casos estudiados en el cuerpo del texto, véanse: SSTEDH T. N. y S. N. c. Dinamarca; N.S. c. Dinamarca; T.N. c. Dinamarca; S.S. y otros c. Dinamarca; P.K. c. Dinamarca, todas ellas de 20 de enero de 2010; STEDH Dzhaksybergenov c. Ucrania, de 10 de febrero de 2011; STEDH Elmuratov c. Rusia, de 3 de marzo de 2011; STEDH E.G. c. Reino Unido, de 31 de mayo de 2011; STEDH Mawaka c. Países Bajos, de 1 de junio de 2010; STEDH Garayev c. Azerbaijón, de 10 de junio de 2010; STEDH Y.P. ET L.P. c. Francia, de 2 de septiembre de 2010; STEDH B. A. c. Francia, de 2 de diciembre de 2010. Incluso en la STEDH Sufi y Elmi c. Reino Unido, de 28 de junio de 2011, el TEDH acababa valorando las circunstancias personales de los demandantes para determinar si su expulsión a otras zonas del territorio somalí vulneraría el artículo 3 CEDH.

El Alto Tribunal imprimía así una perspectiva de género en la aplicación del artículo 3 CEDH, reconociendo el género como uno de los motivos que pueden desencadenar una situación contraria a ese precepto y reconociendo una situación de fuerte estigmatización social como suficiente para alcanzar el nivel de gravedad que exige la aplicación de ese precepto. Una sentencia, sin duda, muy relevante, sobre todo si se tiene en cuenta que el género no es uno de los motivos de persecución que contempla expresamente la Convención de Ginebra sobre el estatuto del refugiado y que existe un fuerte debate sobre la necesidad de incluir ese motivo de persecución para proteger situaciones como la descrita en el asunto N. c. Suecia.

EN EL MARCO DE LA UE TODOS LOS PADRES DE NIÑOS QUE HAYAN ADQUIRIDO LA NACIONALIDAD DE UN ESTADO MIEMBRO PODRÁN INVOCAR LA JURISPRUDENCIA RUIZ ZAMBRANO PARA EXIGIR EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A RESIDIR Y TRABAJAR EN CUALQUIERA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

El segundo gran problema que plantea la aplicación práctica de la jurisprudencia del TEDH que establece ciertos límites a la expulsión/extradición de extranjeros sobre la base del artículo 3 CEDH tiene que ver, tal y como ya quedó indicado, con la carga de la prueba de la existencia de un riesgo real de sufrir tratos contrarios al CEDH en caso de ser expulsado/extraditado y cómo esta se reparte entre el demandante y el Estado demandado. Según la jurisprudencia del TEDH, corresponde a quien alega el temor de sufrir tratos contrarios al CEDH en caso de ser expulsado o extraditado la obligación de presentar las pruebas que demuestren que existen motivos serios para creer en la existencia de un riesgo real de sufrir esos tratos. Si esas pruebas son presentadas, es el Estado demandado a quien corresponde disipar cualquier duda al respecto.

A pesar de que esta distribución de cargas parece clara en abstracto, su aplicación práctica genera severas dudas, tal y como demuestra de forma especialmente significativa el asunto R.C. c. Suecia, de 9 de marzo de 2010, en el que el TEDH declaraba vulnerado el artículo 3 CEDH en el caso de un solicitante de asilo de origen iraní que alegaba temer por su vida y su integridad física en el caso de ser devuelto a su país de origen, en la medida en que había participado en varias manifestaciones pacíficas en el año 2001 y, como consecuencia de ello, había sido detenido y torturado por las autoridades del país. El demandante había presentado, junto a su solicitud de asilo, un informe médico en el que se señalaba que las lesiones corporales que presentaba debían vincularse a las torturas que decía haber sufrido. A pesar de ello, las autori-

dades suecas consideraron poco creíble su relato de hechos y le denegaron el asilo. El TEDH analizaba el relato y las pruebas presentadas y señalaba que el informe médico debía considerarse una prueba suficiente de la existencia de motivos serios que permitieran creer en la veracidad del relato del demandante. Dado que el demandante había probado la veracidad de su relato, las autoridades suecas debían haber aportado pruebas que disiparan cualquier duda sobre el origen de las lesiones, solicitando, por ejemplo, informes médicos contradictorios. Puesto que las autoridades suecas reclamaron al demandante que presentara pruebas que confirmaran las conclusiones del informe, en lugar de tratar de disipar ellas mismas esas dudas, y las informaciones sobre el país de origen y su inestabilidad política parecían apoyar la versión del demandante, el TEDH llegaba a la conclusión de que se había vulnerado el artículo 3 CEDH. El asunto analizado llamaba especialmente la atención por la clara obligación que imponía a las

EL TJUE SE PRONUNCIA POR VEZ PRIMERA SOBRE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR, CONCLUYENDO QUE LA POLÍTICA, SEGUIDA POR ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS, DE SANCIONAR PENALMENTE LA SITUACIÓN DE IRREGULARIDAD DE CIERTOS EXTRANJEROS NO ES COMPATIBLE CON LAS PREVISIONES DE LA DIRECTIVA DE RETORNO (DIRECTIVA 2008/115/CE)

autoridades del Estado de investigar todos los datos relevantes antes de resolver sobre una solicitud de asilo, siempre que el solicitante aportara alguna prueba que mostrara claramente la veracidad de su relato. Dada la importancia que tiene la prueba de la persecución en todas las solicitudes de asilo y las dificultades que afrontan los solicitantes para probar la veracidad de su relato, esta exigencia resulta sin duda trascendental.

Siguiendo este hilo jurisprudencial, debemos destacar también el contenido del asunto *Al-Saadoon & Mufdhi c. Reino Unido*, de 2 de marzo de 2010, en el que el TEDH aplicaba su jurisprudencia en torno a los límites a la expulsión/extradición de extranjeros hacia terceros países que se derivan del artículo 3 CEDH a un

caso que presentaba ciertas particularidades, ya que los demandantes eran dos ciudadanos iraquíes, que habían sido detenidos por las tropas británicas durante la invasión de Irak por formar parte del partido Baath, y que habían sido posteriormente transferidos a las autoridades iraquíes para ser juzgados por los crímenes que habían cometido. El problema se planteaba porque el TEDH asumía que los demandantes habían estado bajo jurisdicción británica, a pesar de haber sido detenidos en Irak y no haber abandonado nunca ese país, y que existía un riesgo real de que fueran condenados a la sanción capital por las autoridades iraquíes –a pesar de no

haber concluido todavía el proceso—, de modo que se planteaba no solo si la transferencia de la responsabilidad sobre los detenidos había supuesto una violación del artículo 3 CEDH, sino también si podían entenderse vulnerados los artículos 2 CEDH y el artículo 1 del Protocolo nº 13, que prohíbe la pena de muerte en cualquier circunstancia.

A estos efectos, el TEDH subrayaba la responsabilidad que asumen los estados parte del CEDH cuando ponen a disposición de un tercer Estado a una persona y señalaba que, a pesar de que esa transferencia de responsabilidad venía obligada, en el caso objeto de estudio, por un acuerdo internacional firmado entre las autoridades británicas y las autoridades iraquíes, la existencia de tal acuerdo no eximía a las primeras de la obligación de respetar el CEDH; obligación que podrían haber asumido perfectamente obteniendo de las autoridades iraquíes un compromiso de que ninguno de los detenidos transferidos desde manos británicas sería condenado a la pena capital. A pesar de que esa posibilidad existía, el Reino Unido no hizo ningún esfuerzo al respecto, abandonando a los demandantes con el temor de sufrir una condena a la pena de muerte, lo que sin duda, recalca el TEDH, les produjo un sentimiento de angustia e incertidumbre y un sufrimiento psicológico que podía ser considerado un trato inhumano desde la perspectiva del artículo 3 CEDH. Llamaba, sin embargo, la atención que el TEDH no considerara también vulnerado el artículo 1 del Protocolo nº 13, a pesar de subrayar que existía un riesgo real de que los demandantes fueran condenados a la pena capital. La explicación que proporcionaba el Alto Tribunal parecía relacionarse con la incertidumbre sobre el alcance final de la sentencia que pronunciarían los tribunales iraquíes, en la medida en que el proceso no había concluido todavía. A pesar de esa falta de referencia al Protocolo y de las específicas circunstancias de las que trae causa este asunto, hay que subrayar, desde la perspectiva que aquí nos interesa, que esta sentencia del TEDH podría quizás trasladarse al ámbito del asilo diplomático, e interpretarse en el sentido de exigir el respeto de los derechos del CEDH también en aquellos supuestos en los que un extranjero solicite protección de un Estado parte del CEDH fuera de las fronteras de este.

Finalmente, una última sentencia del TEDH resulta de especial interés desde la perspectiva de la jurisprudencia analizada, en la medida en que la traslada no al caso de la expulsión/extradición de un extranjero a un tercer país —que es la situación habitualmente estudiada—, sino a otro país que también es parte del CEDH. En el asunto *M.S.S c. Bélgica y Grecia*, de 21 de enero de 2011, el TEDH condenaba a los dos estados demandados por el traslado de un solicitante de asilo de Bélgica a Grecia a fin de que este segundo analizara la solicitud de asilo. La resolución del caso planteaba varios problemas, en la medida en que ambos estados habían actuado aplicando una norma de la UE, el Reglamento 343/2003, de 18 de febrero, y que, por tanto, la

condena a ambos países podía poner en entredicho la actual configuración y aplicación de uno de los principales elementos de la política común de asilo de la UE, el sistema de Dublín; y en la medida en que Bélgica había trasladado al solicitante de asilo a otro Estado parte del CEDH, que además era Estado miembro de la UE, y que, por tanto, debía asumir idénticos compromisos de respeto de los derechos fundamentales que la propia Bélgica.

A pesar de ello, la conclusión del TEDH era clara, condenando a Bélgica por vulnerar el artículo 3 CEDH. Para llegar a esa conclusión, el TEDH seguía un razonamiento muy bien hilado. En primer lugar, el TEDH excluía que su sentencia pudiera enjuiciar el contenido del Reglamento 343/2003, en la medida en que la norma permitía a los estados miembros de la UE no transferir a un solicitante de asilo a otro Estado miembro si consideraban que existían motivos para temer que ese Estado no analizaría de forma detallada su solicitud y no garantizaría el principio de *non refoulement*. El TEDH señalaba así que lo que se debatía no era la posible inadecuación del contenido del Reglamento a las exigencias derivadas del CEDH, sino la aplicación –quizás inadecuada– que Bélgica y Grecia habían realizado de ese instrumento.

Sentado ese primer punto, el TEDH indicaba que su jurisprudencia referida a los límites que impone el artículo 3 CEDH a la expulsión/extradición de cualquier extranjero se aplican también a supuestos en los que el traslado se produce entre los propios estados parte del CEDH. A pesar de que esa afirmación no era novedosa, ya que el TEDH había subrayado en otras ocasiones esa posibilidad,²² lo innovador del asunto M.S.S es que el Alto Tribunal llegaba a la conclusión, por primera vez, de que un Estado parte había vulnerado el artículo 3 CEDH por trasladar a un solicitante de asilo hacia otro Estado parte en virtud del mecanismo puesto en marcha por el sistema de Dublín. El TEDH justificaba la condena teniendo en cuenta dos consideraciones distintas. Por un lado, el TEDH afirmaba que dadas las terribles condiciones de acogida y de detención de los solicitantes de asilo en Grecia, contrastadas por múltiples informes de organismos y organizaciones internacionales, inclusive su propia jurisprudencia, Bélgica habría violado el artículo 3 CEDH por someter al demandante a esas condiciones. Por otro lado, el TEDH tenía en cuenta las alegaciones del demandante referidas a la posibilidad de que Grecia le expulsara de su territorio antes de valorar de forma objetiva y seria sus temores de ser perseguido en su país de origen. El Alto Tribunal se planteaba así la responsabilidad de Bélgica por un posible *refoulement* en cadena que podría llevar al demandante a un país en el que existiera un

²² En este sentido, véanse: STEDH T.I. c. Reino Unido, de 7 de marzo de 2000 (Admisión), traslado a Alemania sobre la base del Convenio de Dublín; STEDH K.R.S. c. Reino Unido, de 2 de diciembre de 2008 (Admisión), traslado a Grecia sobre la base del Reglamento Dublín II. Sobre la actitud del TEDH en relación con las expulsiones/extradiciones entre estados parte, véase Laba-lye (2011: 283 y ss).

riesgo real de que sufriera tratos contrarios al artículo 3 del CEDH. En este sentido, el TEDH valoraba la situación del demandante y subrayaba que, dadas las circunstancias del caso, el demandante podía albergar un temor fundado de ser perseguido en caso de ser devuelto a su país de origen, Afganistán, en la medida en que había colaborado con las fuerzas de la coalición internacional que invadió ese país y temía ser perseguido por los muyahidines. Contrastado el carácter fundado del temor de persecución alegado, el TEDH analizaba la situación de los solicitantes de asilo en Grecia y subrayaba que, según información procedente de ACNUR, el Comité de Derechos Humanos del Consejo de Europa y diversas ONG, las autoridades griegas no desarrollaban ni un análisis particularizado, independiente y serio de las solicitudes de asilo, ni respetaban el principio de *non refoulement*, en la medida en que se habían documentado casos de expulsiones de solicitantes de asilo de Grecia a Turquía sin un análisis detallado del caso y sin resolución alguna sobre el fondo de su solicitud. Dada la información obrante en su poder, conocida por el gobierno belga en el momento de trasladar al demandante, el TEDH consideraba que Bélgica habría vulnerado de forma indirecta el artículo 3 CEDH al poner al demandante en la situación de riesgo descrita.

Con esta decisión garantista, el TEDH parece poner ciertos límites a una práctica cada vez más habitual en el mundo del Derecho de asilo, la devolución de solicitantes de asilo hacia países en los que no son perseguidos, pero a partir de los cuales podrían ser reenviados hacia sus estados perseguidores. Queda así claro que el primer Estado de reenvío asume la responsabilidad del destino final de esa persona y, por tanto, vulnerará el artículo 3 CEDH si no verifica adecuadamente que el país intermediario es un país seguro. Estos límites adquieren particular importancia en el marco de la política de asilo de la UE, en la medida en que el sistema de Dublín sienta las bases para una transferencia casi automática de solicitantes de asilo entre estados miembros. A partir de este asunto parece claro que la automaticidad del sistema debe desaparecer, al menos en lo que se refiere al traslado de solicitantes de asilo hacia estados miembros de la UE que no garanticen un análisis riguroso de las solicitudes de asilo y no respeten el principio de *non refoulement*.

Tráfico de personas, inmigración y prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (art. 4 CEDH)

Una innovadora sentencia resuelta por el TEDH en el período analizado pone sobre la mesa las importantes imbricaciones existentes entre determinadas políticas de inmigración y el tráfico de personas. En el asunto *Rantsev c. Chipre y Rusia*, de 7 de enero de 2010, el TEDH analizaba el caso de una joven rusa, que se trasladó a Chipre tras ser contratada como artista de cabaret

en ese país y murió de forma sospechosa después de estar detenida durante unas horas en una comisaría de policía del país y de que la policía la entregara a su empleador. El caso resultaba especialmente llamativo dado que la joven formaba parte de una de las numerosas jóvenes inmigrantes que son contratadas por los cabarets chipriotas, y numerosos informes de diversos organismos, incluido el ombudsman del país, habían puesto de manifiesto que estas jóvenes son frecuentemente objeto de un delito de tráfico de personas, y una vez contratadas y trasladadas desde su país de origen, son obligadas a prostituirse y a vivir en condiciones deplorables. Además, el caso presentaba una especial complejidad dado que la legislación migratoria del país establecía un vínculo directo entre las jóvenes contratadas en origen como artistas de cabaret y su empleador, de modo que este debía incluso informar a las autoridades del país del abandono de su empleo por parte de la trabajadora extranjera y estaba obligado a depositar una caución por los posibles altercados que causaran las trabajadoras a su cargo.

En este contexto, el TEDH se veía abocado a pronunciarse sobre la eventual vulneración de los derechos a la vida (art. 2 CEDH), a no ser objeto de malos tratos (art. 3 CEDH), a no ser objeto de esclavitud ni de trabajo forzado (art. 4 CEDH) y a la libertad personal (art. 5 CEDH), que se habrían derivado del actuar negligente de las autoridades chipriotas y rusas en este caso de tráfico de personas. Si bien el tratamiento del asunto desde la perspectiva de los artículos 2, 3 y 5 CEDH no presentaba especiales novedades, la jurisprudencia del TEDH en torno al artículo 4 CEDH era claramente innovadora. En relación con la prohibición de esclavitud y trabajos forzados, resultaba especialmente significativo el vínculo claro que el TEDH establecía entre el tráfico de personas y la prohibición de esclavitud y de trabajos forzados, al considerar que el tráfico de personas no es más que una forma moderna de esclavitud, que se caracteriza por la explotación de las víctimas, y por el ejercicio sobre ellas de poderes asociados al derecho de propiedad, como la compraventa, la utilización para trabajos forzados, habitualmente en la industria del sexo, y por la continua vigilancia y el uso de la violencia sobre las víctimas.

Dado que el tráfico de personas debía ser considerado como comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 4 CEDH, el TEDH derivaba una serie de obligaciones que se imponen a todos los estados parte para prevenirlo y combatirlo, entre ellas, el establecimiento de medidas tendentes a proteger a las víctimas de esos comportamientos, la tipificación como delito y la persecución del tráfico de personas, el control sobre los negocios que habitualmente son utilizados por las redes de tráfico de personas, y la investigación eficaz de los delitos de tráfico de personas, inclusive a través de la cooperación con otros estados en los que puedan trabajar las mismas redes. En el caso objeto de estudio, ni Rusia ni Chipre habían cumplido con las obligaciones indicadas, en la medida en que no solo la legislación migratoria chipriota

ponía en serio peligro a las jóvenes migrantes contratadas como artistas en cabarets al hacerlas depender totalmente de su empleador, sino que, además, las autoridades de ambos países no desarrollaron una investigación eficaz que permitiera identificar a los presuntos responsables de la red de tráfico de personas que desplazó a la joven muerta de Rusia a Chipre y la explotó en este último país. Este importante asunto, que permite observar claramente cómo ciertas políticas migratorias no solo no evitan, sino que favorecen el delito de tráfico de personas, ha permitido al TEDH pronunciarse sobre uno de los grandes problemas de la sociedad de nuestro tiempo, y sentar claros principios que deberán ser observados por todos los estados parte.

Libertad personal de ciudadanos extranjeros (art. 5.1.f) CEDH) y privación de libertad para evitar la entrada ilegal o en el marco de un proceso de extradición o expulsión

Como en pasadas ediciones de este Anuario, varios asuntos analizan la adecuación de medidas de internamiento de ciudadanos extranjeros con el artículo 5 CEDH. En este sentido, nuestro principal interés se centra en el motivo de privación de libertad que contempla el artículo 5.1.f) CEDH, que permite a los estados privar de libertad a una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio nacional o cuando esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición contra esa persona. Para el TEDH, una medida privativa de libertad de un ciudadano extranjero podrá justificarse desde el punto de vista del artículo 5.1.f) CEDH siempre que persiga uno de los objetivos indicados y sea «regular», entendiéndose como tal aquella que se adecue a las previsiones de Derecho interno y aquella que asegure la protección de la persona contra la arbitrariedad. En este sentido, el TEDH exige que la legislación nacional sea suficientemente accesible y previsible en cuanto a las condiciones de privación de libertad, y, además, que su aplicación se realice de buena fe; que toda privación de libertad se vincule al objetivo que justifica la detención de extranjero, esto es, impedir que entre irregularmente en el territorio nacional o que eluda una medida de expulsión o extradición; y que la detención se realice en un lugar apropiado y su duración no exceda del plazo razonablemente necesario para alcanzar el fin perseguido.

En aplicación de esta jurisprudencia, el TEDH consideraba, en los asuntos A. A. c. Grecia, de 22 de julio de 2010, y R.U. c Grecia, de 7 de junio de 2011, que el mantenimiento de la privación de libertad de los demandantes durante meses no podía considerarse regular, en la medida en que estos habían solicitado asilo mientras estaban detenidos y esa solicitud provocó la suspensión de la resolución de expulsión para cuya ejecución estaban privados de libertad. Al suspenderse la ejecución de la expulsión, el mantenimiento de la privación de libertad carecía de base

legal, según la propia legislación interna, de modo que tampoco podía considerarse regular desde el punto de vista del CEDH.²³

En los asuntos *Al-Agha c. Rumania*, de 12 de enero de 2010, *Ahmed c. Rumania*, de 13 de julio de 2010 y *Garayev v. Azerbaiján*, de 10 de junio de 2010, el problema no era la inexistencia de base legal que justificara la medida privativa de libertad, sino la propia calidad de la legislación nacional, en la medida en que esta no se consideraba previsible y no protegía frente a la arbitrariedad. En los dos primeros casos, los demandantes habían sido privados de libertad por un período de tres años y cinco meses y seis meses, respectivamente, en un centro de internamiento de extranjeros, tras ser declarados ciudadanos *non gratos* por las autoridades nacionales, sin conocer los hechos exactos por los cuales se había producido tal declaración. Además, su detención fue objeto de sucesivas prórrogas sin ningún tipo de control judicial que fuera más allá de la mera constatación de que habían sido declarados personas *non gratas*. Tal situación, conforme con la legislación nacional, no protegía al individuo contra la arbitrariedad de los poderes públicos, en la medida en que parecía garantizar una casi total libertad de aquellos para declarar *non grata* a una persona y justificar así su privación de libertad; lo que el TEDH consideraba disconforme con las exigencias que impone el artículo 5.1 CEDH. Lo mismo ocurría en el segundo caso, en el que el demandante había sido privado de libertad con el objeto de ser extraditado en aplicación de una legislación que no establecía siquiera un período máximo de detención. En ausencia de tal límite temporal, el TEDH consideraba que la legislación nacional no podía considerarse precisa y previsible y que, por tanto, debía entenderse vulnerado el artículo 5.1 CEDH.

En el caso *Rahimi c. Grecia*, de 5 de abril de 2011, el problema en el que se centraba el TEDH no era otro que el de la buena fe con que las autoridades griegas adoptaron y aplicaron la decisión de privar de libertad a un menor extranjero no acompañado a fin de garantizar su expulsión.²⁴ El TEDH subrayaba que, en el caso de los menores de edad, especialmente si estos no estaban acompañados, toda medida debía ser adoptada teniendo en cuenta el interés superior del niño, así como la exigencia de que cualquier medida privativa de libertad fuera una medida de último recurso, tal y como prevé la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Puesto que las autoridades griegas aplicaron la medida privativa de libertad sin tener en

²³ En la misma línea, sobre la inexistencia o la insuficiencia de la base legal interna que justificaba la detención con miras a la expulsión o extradición: STEDH *Seferovic c. Italia*, de 8 de febrero de 2011; STEDH *Moghaddas c. Turquía*, de 15 de febrero de 2011; STEDH *Elmuratov c. Rusia*, de 3 de marzo de 2011.

²⁴ Sobre la exigencia de buena fe en la actuación de las autoridades nacionales por la que se privó de libertad a un ciudadano extranjero a fin de ser extraditado, véase STEDH *Adamov c. Suiza*, de 21 de junio de 2011.

cuenta ninguno de esos dos criterios y a pesar de conocer el lamentable estado en que se encontraba el centro de internamiento en el que iba a ser recluido el menor, el TEDH consideró vulnerado el artículo 5.1.f) CEDH.

Por su parte, en el caso *Raza c. Bulgaria*, de 11 de febrero de 2010, el TEDH analizaba la adecuación al Convenio de una medida privativa de libertad de un extranjero que iba a ser expulsado del país desde la perspectiva de la duración de la medida privativa de libertad.²⁵ El TEDH destacaba que el demandante había sido privado de libertad durante un período de más de dos años y medio y que la justificación que se había aportado a esa privación de libertad no era otra que la falta de expedición de un documento necesario para llevar a cabo la expulsión por parte de las autoridades del país de origen del demandante, que era pakistaní. A pesar de que la permanencia del demandante en un centro de internamiento de extranjeros parecía relacionarse más con la inactividad de las autoridades del país de origen que con la inactividad de las autoridades búlgaras, el Alto Tribunal subrayó que las autoridades búlgaras no desarrollaron sus funciones con la debida diligencia y que, por tanto, la privación de libertad no podía entenderse justificada por un período de tiempo tan prolongado. Además, el TEDH tenía en cuenta que la legislación búlgara fue modificada tiempo después para adaptarla a la famosa Directiva de retorno de la UE y que, según esa directiva, el tiempo máximo de permanencia de un extranjero en un centro de internamiento a efectos de ser expulsado es de 18 meses, tiempo notablemente inferior al que permaneció el Sr. Raza internado.

Finalmente, hay que destacar que el TEDH considera aplicables a los supuestos de privación de libertad de extranjeros para evitar su entrada irregular o para facilitar su expulsión o extradición las garantías que recogen los párrafos 2, 3, 4 y 5 del artículo 5 CEDH, que se refieren, respectivamente, a los derechos del detenido, al control judicial de las medidas privativas de libertad y a la posibilidad de solicitar una indemnización en caso de que la privación de libertad haya sido irregular. En este sentido, el TEDH nos ha recordado que el artículo 5.4 CEDH exige que ese control judicial se centre en la regularidad de la privación de libertad, examinando todas las exigencias que el artículo 5.1 CEDH impone a cualquier medida privativa de libertad,²⁶ y que se produzca en breve plazo. Según el TEDH, la valoración de ese plazo debe producirse teniendo en cuenta el desarrollo global del proceso y la propia conducta de los demandantes. Sin embargo, la aplicación de esta jurisprudencia a casos concretos no deja de resultar un tanto aleatoria.

²⁵ También se ponía en tela de juicio la diligencia con que las autoridades griegas desarrollaron todo el procedimiento de expulsión del demandante: *STEDH Efraimidi c. Grecia*, de 21 de junio de 2011.

²⁶ En relación con esta cuestión: *SSTEDH Al-Agha c. Rumanía*, de 12 de enero de 2010; *A. A. c. Grecia*, de 22 de julio de 2010; *Rahimi c. Grecia*, de 5 de abril de 2011; *R.U. c. Grecia*, de 7 de junio de 2011.

Así, por ejemplo, en el asunto *Muskhadzhiyeva y otros c. Bélgica*, de 19 de enero de 2010, el TEDH consideraba que no se había producido vulneración alguna del artículo 5.4 CEDH ya que la decisión judicial sobre la regularidad de la detención de los demandantes se había producido en un plazo de seis días. Por el contrario, en el caso *Bubulima c. Grecia*, de 28 de octubre de 2010, en el que se analizaba la eventual vulneración del artículo 5.4 CEDH en el caso de la privación de libertad sufrida por un menor extranjero que iba a ser expulsado de Grecia, el TEDH consideraba que el plazo de 14 días que tardó el tribunal nacional en pronunciarse sobre la regularidad del internamiento del menor fue excesivo. Por último, en el período analizado, el TEDH también se ha pronunciado sobre la eventual vulneración del artículo 5.5 CEDH en casos en los que la privación de libertad de un extranjero se ha producido de forma irregular, recordando que si la privación de libertad no se adecua a las exigencias del resto de los párrafos del artículo 5 CEDH, el extranjero debe poder exigir una indemnización ante la autoridad nacional correspondiente.²⁷

La protección de la vida privada y familiar (art. 8 CEDH) como un límite a la aplicación de medidas que supongan el alejamiento del extranjero

En el período analizado, el TEDH ha vuelto a recordarnos en varios asuntos que, aunque el CEDH no garantiza el derecho de ningún extranjero a entrar y residir en un Estado parte del Convenio, el alejamiento de una persona del país en el que viven sus familiares más cercanos o en el país en el que ha desarrollado ciertos vínculos culturales y sociales puede vulnerar su derecho a la vida privada y familiar. Esta jurisprudencia ha sido aplicada, a lo largo del período estudiado, esencialmente a casos en los que el extranjero iba a ser o había sido expulsado de un Estado parte del CEDH.²⁸ No obstante, hay que destacar varios asuntos en los que el TEDH recoge la doctrina indicada a fin de reconocer o negar el derecho de un extranjero a obtener un permiso de residencia que le permita desarrollar su vida en un determinado Estado.²⁹

La mayor parte de los casos a los que el TEDH ha aplicado la jurisprudencia indicada en el período analizado cuestionaban la adecuación al derecho a la vida familiar del demandante de una decisión de expulsión. En el análisis de estos casos, el TEDH ha debido plantearse una serie de problemas llamativos. Un primer problema se relacionaba con la idea de familia que debía tenerse en cuenta

²⁷ En este sentido: SSTEDH *Seferovic c. Italia*, de 8 de febrero de 2011 o *Al-Agha c. Rumania*, de 12 de enero de 2010.

²⁸ Además de los casos que se citarán en el cuerpo del texto, véase: STEDH *De Souza Ribeiro c. Francia*, de 30 de junio de 2011.

²⁹ En este sentido, además de los asuntos que se citarán a lo largo del texto, véanse: SSTEDH *Kuri y otros c. Eslovenia*, de 13 de julio de 2010 y *Agraw c. Suiza y Mengesha Kimfe c. Suiza*, ambos de 29 de julio de 2010.

a la hora de aplicar el artículo 8 CEDH. En este sentido, es reseñable que la jurisprudencia del TEDH no haya seguido criterios formalistas, considerando vida familiar aquella que se deriva de la existencia de vínculos familiares de facto, sin necesidad de que se produzca un reconocimiento legal concreto. Así se demuestra en el asunto Kamaliyevy c. Rusia, de 3 de junio de 2010, en el que el problema surgía porque el demandante, de origen uzbeko y residente en Rusia hasta el momento en que se produjera su expulsión, había contraído matrimonio con una ciudadana de este último país, pero el matrimonio no podía considerarse válido, ya que estaba casado paralelamente con una ciudadana uzbeca con la que había tenido cuatro hijos. Se planteaba, así, si existía una verdadera vida familiar, a lo que contestaba en un sentido positivo el TEDH, limitándose a afirmar, de modo un tanto lacónico, que el propio Estado demandado había reconocido en un primer momento la validez del matrimonio. En relación con la determinación de qué debe entenderse por vía familiar, también resultaba de interés el contenido del caso A.W. Khan c. Reino Unido, de 13 de enero de 2010, en el que el TEDH recordaba que, en los casos de extranjería, no suele reconocerse la existencia de una vida familiar entre los hijos mayores de edad y sus padres o hermanos, a no ser que exista una relación de dependencia especial.

Una segunda cuestión que ha sido objeto de cierta atención por la jurisprudencia del TEDH es si cabe hablar de que una medida de expulsión constituye una injerencia en el derecho a la vida familiar cuando no solo el demandante, sino también sus familiares, residan en el Estado parte en situación irregular. En relación con esta cuestión, la posición del TEDH se plasmaba claramente en el asunto Mawaka c. Países Bajos, de 1 de junio de 2010, en el que el TEDH subrayaba que una medida de expulsión solo constituye una injerencia en el derecho a la vida familiar, con carácter general, en caso de que los familiares del extranjero afectado residan legalmente en el país correspondiente; lo que no ocurría en el caso objeto de estudio ya que los familiares del demandante se encontraban en situación irregular en los Países Bajos.

En tercer lugar, el problema esencial que ha planteado la aplicación de la doctrina citada a supuestos de hecho concretos ha partido del análisis de la proporcionalidad de la medida de expulsión/extradición. Según la jurisprudencia del TEDH, el derecho a la vida familiar de los extranjeros no es un derecho absoluto, de modo que puede ser limitado siempre que así esté previsto en la ley,³⁰ que la injerencia persiga un objetivo legítimo y que sea proporcionada. El problema de esta

30 Los únicos casos que se han centrado en el análisis de la legalidad de una medida de expulsión de un extranjero en el período estudiado son el asunto Raza c. Bulgaria, de 11 de febrero de 2010, el asunto Kaushal y otros c. Bulgaria, de 2 de septiembre de 2010, y Geleri c. Rumania, de 15 de febrero de 2011, en los que el TEDH considera que la medida nacional no podía considerarse legal, ya que la legislación nacional no era lo suficientemente previsible y no protegía al individuo frente a la arbitrariedad al no garantizar un adecuado control judicial de las decisiones de expulsión fundadas en motivos asociados a la defensa de la seguridad nacional.

doctrina es, sin embargo, cómo aplicar el test de proporcionalidad a las supuestas injerencias en los derechos a la vida privada y familiar. Desde los casos *Boultif c. Suiza*, de 2 de agosto de 2001, y *Üner c. los Países Bajos*, de 18 de octubre de 2006, el TEDH viene utilizando un elenco de criterios para determinar qué medidas limitativas de este derecho pueden considerarse proporcionadas.³¹ Aunque la predeterminación de los criterios que hay que tener en cuenta en la valoración de la proporcionalidad de la medida aporta cierta seguridad jurídica, lo cierto es que la valoración de estos criterios parece un tanto aleatoria, tal y como hemos destacado otros años. Si bien, con carácter general, parece poder identificarse cierta tendencia del TEDH a no reconocer vulnerado el derecho cuando el alejamiento del extranjero se debe a la comisión de delitos relativamente graves y a reconocer la vulneración cuando no se ha cometido delito alguno, este es menor o el comportamiento del demandado mejora sustancialmente y existe una vida familiar que puede verse fracturada,³² esta regla no parece cumplirse en alguno de los casos resueltos en el período analizado. Así, en el asunto *Kamaliyevy c. Rusia*, de 3 de junio de 2010, el TEDH consideraba que la expulsión del demandante no había vulnerado el artículo 8 CEDH, a pesar de que este mantenía una relación de afectividad en Rusia y que el motivo de expulsión se relacionaba con su situación de irregularidad, ya que el Sr. Kamaliyevy había obtenido un pasaporte ruso de forma fraudulenta y había cometido una infracción menor relacionada con el registro de los ciudadanos extranjeros. Parece, así, que el TEDH comienza a valorar el incumplimiento de la legislación de extranjería de los estados parte como un dato que debe ser objeto de un notable reproche y que puede justificar por sí mismo una decisión de expulsión, aunque existan vínculos familiares claros.³³

La aplicación de los criterios indicados ha presentado ciertas especificidades, que deben ser subrayadas, en el asunto *Kiyutin c. Rusia*, de 10 de marzo de 2011, en el que se analizaba si la legislación rusa que impedía a un extranjero con vínculos familiares en el país acceder a un permiso de residencia permanente en el caso de ser VIH positivo podía ser contraria al derecho a la vida familiar (art. 8 CEDH), en relación con el derecho a no ser discriminado (art. 14 CEDH). En el caso objeto de estudio, la situación era especialmente llamativa, en la medida en que el demandante, de nacionalidad uzbeca, había visto cómo las autoridades rusas rechazaban su

31 Sobre los criterios que utiliza la jurisprudencia de Estraburgo, véase García Roca y Díaz Crego (2008).

32 Esa lógica parece seguirse en los asuntos *A.W. Khan c. Reino Unido*, de 13 de enero de 2010; *Zakayev y Safanova c. Rusia*, de 11 de febrero de 2010; *Bousarra c. Francia*, de 23 de septiembre de 2010; *Abou Amer c. Rumania*, de 24 de mayo de 2011.

33 Así parecía apuntarse también en la STEDH *Nuñez c. Noruega*, de 28 de junio de 2011, en la que el TEDH subrayaba de forma clara que no podía considerarse contraria al artículo 8 CEDH per se una normativa nacional que previera la expulsión como medida generalizada para actuar contra posibles infracciones de la legislación de extranjería. Sin embargo, en el caso concreto analizado, el TEDH consideraba que la decisión de las autoridades noruegas de expulsar a la demandante había sido desproporcionada ya que, aunque esta nunca vivió de forma regular en el país y nunca pudo tener la expectativa legítima de permanecer en él puesto que había obtenido su documentación de forma fraudulenta, tenía dos hijas menores de edad que habían residido desde su nacimiento en el país y de las que era el principal sustento y apoyo afectivo.

solicitud de un permiso de residencia permanente por su condición de seropositivo, a pesar de que su esposa y su hija eran rusas y que toda su familia y sus lazos sociales y económicos se hallaban en ese país. El TEDH resolvía el caso aplicando al motivo de discriminación sufrido su jurisprudencia habitual sobre el artículo 14 CEDH. El Alto Tribunal recordaba así que ese precepto no prohibía toda diferencia de trato, sino solo aquellas que no pudieran justificarse por causas objetivas y razonables, y que los estados parte contaban con cierto margen de apreciación para determinar si una medida era razonable, pero ese margen se estrechaba en aquellos supuestos en los que la diferencia de trato afectaba a un grupo especialmente vulnerable, que había sido estigmatizado y excluido de la sociedad. El TEDH señalaba así que los infectados por el virus VIH debían considerarse uno de esos grupos vulnerables y que, por tanto, cualquier medida que les tratara de forma diferente en razón de su condición médica debía ser justificada de forma especialmente cuidadosa por las autoridades del Estado parte. En el caso objeto de estudio, el Estado ruso trataba de justificar la medida indicando que los infectados por VIH eran un peligro para la salud pública y que suponían tal coste para el sistema de salud que el Estado debía tratar de limitar su entrada. Sin embargo, el razonamiento del TEDH subrayaba las debilidades de esa argumentación: el argumento relacionado con el peligro para la salud pública no resultaba solvente, desde la perspectiva del Alto Tribunal, porque la legislación de extranjería rusa sí permitía obtener permisos de residencia para estancias cortas a pesar de estar infectado por el VIH y porque numerosos informes de distintas organizaciones internacionales apuntaban que la imposición de límites a la libertad de circulación de los enfermos de sida no era una vía adecuada para evitar la extensión de la enfermedad, que no se contagiaba de forma rápida por la mera cercanía con un enfermo, sino solo cuando no se respetaban determinadas reglas de seguridad. En cuanto al argumento relacionado con las finanzas de la asistencia sanitaria rusa, el TEDH subrayaba que los extranjeros que residían de forma permanente en el país no tenían derecho a asistencia sanitaria gratuita, debiendo costearse sus propios tratamientos. El TEDH sentaba así un precedente claro que militaba a favor de la prohibición de cualquier discriminación en el ejercicio de la libertad de circulación y residencia de extranjeros infectados por VIH.

A pesar de que, tal y como hemos visto, gran parte de los casos estudiados desde la perspectiva del artículo 8 CEDH se centran en los límites a la expulsión de extranjeros derivados del reconocimiento del derecho a la vida familiar, algunos de los asuntos resueltos por el TEDH en el período analizado estudian medidas de expulsión o denegaciones de permisos de residencia a extranjeros desde la óptica del derecho a la vida privada. El TEDH tiene en cuenta así que los extranjeros no solo generan vínculos familiares en el Estado de acogida, sino también vínculos culturales y sociales que favorecen su integración en ese Estado, pero también les alejan progresivamente de sus países de origen. En todo caso, para la resolución de estos supuestos, el TEDH sigue la juris-

prudencia ya indicada en relación con el derecho a la vida familiar, de modo que considera que la expulsión o la negativa a conceder un determinado permiso de residencia al extranjero se adecua a las previsiones del Convenio si es legal, persigue un objetivo legítimo y es proporcionada. Sin embargo, los criterios que tiene en cuenta el TEDH para determinar la proporcionalidad de la medida no son los mismos que en el caso de eventuales vulneraciones del derecho a la vida familiar. El TEDH recordaba así, en los casos *Mutlag c. Alemania*, de 25 de marzo de 2010, y *Gezginci c. Suiza*, de 9 de diciembre de 2010, que los criterios que había que tener en cuenta cuando el extranjero no ha formado su propia familia en el Estado de acogida son únicamente la naturaleza y gravedad de las infracciones cometidas por el demandante, la duración de la residencia en el país del que va a ser expulsado, el lapso de tiempo transcurrido desde las infracciones y el comportamiento del demandante, y la solidez de los lazos sociales, culturales y familiares que unen al demandante con su país de origen y aquel del que es expulsado.

La aplicación de estos criterios a los dos casos enjuiciados llevaba al TEDH a constatar la no vulneración del artículo 8 CEDH. En el primer caso, el Sr. Mutlag había nacido en Alemania y había residido en ese país durante su infancia y su adolescencia, pero había sido expulsado del país debido a la comisión de una serie de delitos muy violentos, en los que el demandante había aumentado progresivamente su agresividad. Además, el demandante conocía la lengua de su país de origen, Jordania, y había sido acogido en ese país por un medio-hermano, de modo que poseía ciertos lazos con su país de origen. El TEDH entendía así que su expulsión, aun siendo por tiempo indefinido, podía entenderse justificada por la gravedad de los delitos cometidos y la existencia de vínculos con el país de origen. Sin embargo, en el caso *Gezginci* la justificación de la decisión de las autoridades suizas de no conceder un permiso de residencia por razones humanitarias al demandante parecía menos clara: el Sr. Gezginci llevaba más de treinta años residiendo en Suiza, se encontraba enfermo, no había sido condenado por ningún delito grave y su hija estaba integrada y estudiaba en Suiza. A pesar de ello, el TEDH tenía en cuenta que el demandante no trabajaba desde hacía tiempo, dependiendo de la asistencia social del Estado de acogida, que su hija se encontraba en situación irregular, que ambos podían integrarse nuevamente en Turquía o Rumania, donde mantenían lazos familiares, y que el demandante podía ser tratado de su enfermedad en Turquía. El TEDH parecía así dar más peso a una visión puramente económica e instrumental de la inmigración que a su visión más humana, en la medida en que la dependencia económica del Sr. Gezginci parecía ser el punto de inflexión que llevaba al TEDH a decidir a favor de las pretensiones estatales.³⁴

³⁴ El voto disidente de los jueces Spielmann y Jebens ponía en entredicho la decisión de la mayoría, subrayando la duración de la residencia del Sr. Gezginci en Suiza y el hecho de que no había cometido ninguna infracción penal grave.

Finalmente, un último caso del período analizado estudia la eventual vulneración del derecho a la vida privada y familiar de una menor de edad de origen somalí a la que las autoridades danesas denegaron la posibilidad de reunirse con sus padres en Dinamarca. El asunto *Osman c. Dinamarca*, de 14 de junio de 2011, lidia así con un problema creciente en los estados europeos, la regulación de la reagrupación familiar, que tiene importantes consecuencias en la vida de numerosas familias. En el caso objeto de estudio, la demandante había vivido en Dinamarca durante un primer período de siete años, en el que fue escolarizada y se integró sin problema alguno en la sociedad danesa. A los quince años, sus padres decidieron enviarla a Kenia durante un período de tiempo que se extendió hasta los dos años. Puesto que la menor había permanecido durante más de doce meses fuera del país, su permiso de residencia expiró y con 17 años hubo de solicitar nuevamente la reagrupación familiar con sus padres en Dinamarca. Sin embargo, en el ínterin, la legislación de extranjería fue modificada a fin de permitir las reagrupaciones familiares de menores de edad solo hasta que estos cumplieran los 15 años, de modo que la solicitud de la demandante fue rechazada. El TEDH resuelve el caso centrándose en los hechos concretos y sin valorar expresamente el contenido de la legislación danesa, deudora claramente de la criticada Directiva de reagrupación familiar de la UE. En este sentido, el TEDH señalaba que la vida privada y familiar de la menor se vio truncada por la negativa de las autoridades del país a concederle un nuevo permiso de residencia, en la medida en que su familia nuclear residía en Dinamarca, y ella estaba perfectamente integrada en ese país, donde tenía también sus principales lazos sociales. Además, sus padres no pudieron prever la modificación legislativa que impediría a la joven volver a residir con ellos en Dinamarca. En tales circunstancias, el TEDH consideraba la medida nacional desproporcionada.

El procedimiento de tramitación de las solicitudes de asilo y el derecho a un recurso ante una instancia nacional para la protección de los derechos reconocidos en el CEDH (art. 13 CEDH)

A pesar de que varias sentencias del TEDH han vuelto a recordar, en el período analizado, que las garantías procedimentales recogidas en el artículo 6 CEDH no son de aplicación a casos de extranjería, que quedan excluidos del ámbito de aplicación *ratione materiae* de ese precepto,³⁵ el Alto Tribunal ha vuelto a utilizar el artículo 13 CEDH a fin de imponer ciertas garantías procedimentales que deben ser respetadas en el marco del Derecho de asilo. Sin lugar a dudas, la aplicación que el TEDH realiza de ese precepto en el caso *M.S.S c. Bélgica y Grecia*, de 21 de

³⁵ En este sentido: *SSTEDH Raza c. Bulgaria*, de 11 de febrero de 2010; y *Geleri c. Rumania*, de 15 de febrero de 2011.

enero de 2011, es una de las más relevantes a la hora de marcar las exigencias mínimas que debe cumplir todo procedimiento de determinación del estatuto de refugiado.³⁶

Tal y como ya hemos señalado, en el caso M.S.S c. Bélgica y Grecia, el TEDH analizaba la situación vivida por un solicitante de asilo afgano, que tras entrar en la UE por suelo griego y atravesar diversos países europeos hasta llegar a Bélgica, solicita asilo en ese país y es devuelto a Grecia por las autoridades belgas. El solicitante de asilo apuntaba, entre otras alegaciones, que las deficiencias estructurales que se observaban en la tramitación de las solicitudes de asilo en Grecia vulnerarían los artículos 2 y 3 CEDH, en relación con el artículo 13 CEDH, en la medida en que este último precepto exige que los estados habiliten un recurso eficaz contra cualquier posible vulneración de uno de los derechos reconocidos en el Convenio. Puesto que el demandante temía sufrir tratos contrarios al Convenio en caso de ser devuelto a su país de origen, reclamaba también un recurso eficaz ante las autoridades griegas a fin de hacer valer el derecho que le reconocían los artículos 2 y 3 CEDH.

El TEDH resolvía la alegación subrayando que, efectivamente, el artículo 13 CEDH exigía la existencia de un recurso interno que permitiera defender cualquier alegación basada en la eventual vulneración de uno de los derechos reconocidos en el CEDH. Ese recurso no tenía por qué ser necesariamente ante una instancia judicial, aunque sí era necesario que permitiera el examen detallado e independiente de todas las alegaciones formuladas por el demandante, que estuviera disponible tanto en teoría como en la práctica y fuera efectivo. Para el TEDH, la efectividad del recurso podía verse en entredicho si su resolución se dilataba demasiado en el tiempo y si no tenía efectos suspensivos.

A la luz de esta doctrina, el TEDH analizaba el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado griego. El Alto Tribunal subrayaba que la legislación griega regulaba un procedimiento de asilo perfectamente adecuado a las exigencias del Convenio, en la medida en que también se adaptaba a la normativa de la UE –Directiva 2003/9, de 27 de enero, por la que se aprueban las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros–. El problema se relacionaba, por tanto, con la puesta en práctica de ese procedimiento, esto es, con el cumplimiento de la propia normativa interna. El TEDH recogía así los informes de numerosas organizaciones no gubernamentales, del ACNUR y del Comité de Derechos Humanos del Consejo de Europa,

³⁶ En el período considerado, ha analizado también las deficiencias del procedimiento de asilo griego el asunto R.U. c. Grecia, de 7 de junio de 2011. Otros asuntos se han centrado en el análisis de las deficiencias de los procedimientos de asilo de otros países, aunque ninguno con el mismo nivel de precisión: República Checa (STEDH Diallo c. Republica Checa, de 23 de junio de 2011); Turquía (STEDH Dbouba c. Turquía, de 13 de julio de 2010); Países Bajos (A. c. Países Bajos, de 20 de julio de 2010).

en los que se subrayaban las deficiencias estructurales ligadas al acceso y al desarrollo del procedimiento de determinación del estatuto de refugiado en Grecia: se indicaba así que las autoridades no informaban de forma suficiente y completa a los solicitantes de asilo sobre el procedimiento que había que seguir; que no se garantizaba una comunicación fiable entre los solicitantes de asilo y la administración; que el procedimiento se dilatava excesivamente en el tiempo, en ocasiones hasta varios años; que no había casi intérpretes; que el personal que tramitaba las solicitudes estaba escasamente formado; que no se garantizaba la asistencia letrada de los solicitantes; que la mayoría de las solicitudes finalizaban con una decisión administrativa negativa, que además no estaba correctamente motivada; que se había suprimido la participación en el procedimiento de ACNUR y de las comisiones de información sobre los refugiados, que actuaban como organismos protectores de los derechos de los solicitantes de asilo; y que la revisión judicial de las decisiones administrativas denegatorias no mejoraba la situación. Dadas las deficiencias estructurales vinculadas al procedimiento de asilo griego, el TEDH consideraba vulnerado el artículo 13 CEDH, detallando así con notable claridad las exigencias de tipo formal que deben cumplir los procedimientos de asilo de los estados parte para adecuarse a las exigencias impuestas por el CEDH.

El derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad y el acceso a prestaciones sociales por parte de refugiados reconocidos (art. 14 CEDH)

Varios asuntos de los resueltos por el TEDH en el período analizado vuelven a centrarse en una cuestión de crucial interés para el importante número de extranjeros que viven en el continente europeo, la posibilidad de que el principio de no discriminación por razón de nacionalidad o del estatus migratorio se aplique también a las condiciones de acceso a determinadas prestaciones sociales.

Los asuntos *Saidoun c. Grecia* y *Fawsie c. Grecia*, ambos de 28 octubre de 2010, analizaban la adecuación a los artículos 8 y 14 CEDH de una normativa que exigía contar con la nacionalidad griega, de alguno de los estados miembros de la Unión Europea o ser de «origen nacional griego» para acceder a las prestaciones sociales para familias numerosas. A las demandantes, refugiadas que llevaban años residiendo en Grecia, se les denegó el acceso a tales prestaciones, en la medida en que no cumplían ninguna de las exigencias indicadas. Sin embargo, el TEDH subrayaba, siguiendo la jurisprudencia sentada en el asunto *Gaygusuz c. Austria*, de 31 de agosto de 1996,³⁷ que una diferencia de trato sería discriminatoria si no estaba justificada de forma objetiva y razo-

³⁷ Sobre el tratamiento de las discriminaciones basadas en la nacionalidad por el TEDH, véase Díaz Crego (2010a).

nable y que las diferencias de trato fundadas únicamente en la nacionalidad son objeto de un escrutinio especialmente cauteloso por parte del tribunal, de modo que «solo razones muy poderosas» pueden justificarlas. En el caso objeto de estudio, el TEDH llegaba a la conclusión de que las razones apuntadas por las autoridades griegas para mantener tal diferencia de trato –el serio problema demográfico del país y la necesidad de potenciar la natalidad entre los nacionales, en la medida en que los extranjeros eran más proclives a abandonar el país– no aportaban una justificación objetiva y razonable, ya que las dos demandantes residían de forma regular en el país desde hacía años, las propias autoridades nacionales parecían haber cambiado de parecer reconociendo el derecho a la prestación a todos los refugiados residentes en el país desde el año 2008, y la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, que había sido ratificada por Grecia, le imponía la obligación de reconocer a los refugiados que residieran de forma habitual en su territorio el mismo trato que a los nacionales del país en relación con el acceso a la asistencia y la seguridad social. El TEDH utilizaba, así, un instrumento internacional firmado en el marco de las Naciones Unidas, la Convención de Ginebra, a fin de justificar la igualdad de trato exigida.

El asunto *Anatoliy Ponomaryov y Vitaliy Ponomaryov c. Bulgaria*, de 21 de junio de 2011, sigue idéntica lógica a los asuntos *Saidoun y Fawsie*, pero traslada la jurisprudencia indicada a un caso en el que la prestación social controvertida era el acceso gratuito a la educación secundaria de dos hermanos menores de edad, cuyo estatus migratorio no quedaba del todo claro. Ambos menores residían en Bulgaria desde hacía años bajo el amparo del permiso de residencia de su madre –casada con un ciudadano búlgaro–. A pesar de ello, las autoridades del país les habían exigido pagar ciertas tasas para poder acceder a la educación secundaria, en la medida en que la legislación nacional solo preveía la gratuidad de esa enseñanza para los extranjeros que fueran residentes permanentes en el país o nacionales de la UE, de uno de los estados miembros del Espacio Económico Europeo o de Suiza.

El TEDH resolvía el asunto destacando que existía una evidente diferencia de trato por razón de nacionalidad y del estatus migratorio en lo que al acceso al sistema educativo se refería y que, como tal, tal diferencia solo se adecuaría a lo previsto en el artículo 2 del Protocolo nº 1 y en el artículo 14 CEDH, en caso de tener una justificación objetiva y razonable. A fin de determinar si la medida estaba justificada, el TEDH recordaba que los estados cuentan con cierto margen de apreciación a la hora de limitar el acceso a ciertas prestaciones sociales, muy costosas para el erario público, a los extranjeros que han residido durante escaso tiempo en el país y a los extranjeros que se encuentren en situación irregular, ya que estos no han contribuido a financiarlos. Y que esa regla se podía aplicar, con carácter general, a la educación, aunque el margen de apreciación de los estados en la materia es más limitado cuanto más básico sea el nivel educa-

tivo al que nos enfrentemos. Sin embargo, dado que la diferencia de trato afectaba al nivel educativo intermedio, que los demandantes no podían ser considerados extranjeros irregulares *strictu sensu*, ya que podían residir en el país gracias al permiso de residencia de su madre, y que habían residido durante un largo período de tiempo en Bulgaria, el TEDH consideraba desproporcionada la medida y, por tanto, contraria al artículo 14 CEDH, en relación con el artículo 2 del Protocolo nº 1. Quedaba así la duda de si la medida también sería considerada desproporcionada en el caso de afectar a extranjeros en situación irregular o a extranjeros que hubieran residido durante un corto período de tiempo en el país. El razonamiento del TEDH proporcionaba justicia para el caso concreto, pero dejaba numerosos interrogantes por resolver.

4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como en pasadas ediciones de este Anuario, debemos señalar que la jurisprudencia del TJUE relevante desde el punto de vista del Derecho de extranjería puede dividirse en dos grandes bloques: el que se refiere a las libertades de circulación y residencia de los ciudadanos de la UE y sus familiares, y el que se refiere a los nacionales de terceros estados que residen y trabajan o pretenden hacerlo en el territorio de alguno de los estados miembros de la UE.

A pesar de que podemos hacer esta clara distinción entre ambos regímenes, una de las sentencias resueltas por el TJUE en el período analizado afecta potencialmente tanto a ciudadanos de la UE como a nacionales de terceros estados, en la medida en que se pronuncia sobre la supresión de las fronteras interiores de la UE y, en concreto, sobre la interpretación de los artículos 20 y 21 del Reglamento nº 562/2006, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras. En el asunto Melki,³⁸ de extraordinaria importancia por el pronunciamiento del TJUE sobre la adecuación del procedimiento incidental de control de constitucionalidad de las leyes previsto por la Constitución francesa desde su reforma de 2008,³⁹ el TJUE analizaba también si la norma francesa que autorizaba a realizar controles policiales en una zona de 20 kilómetros desde la frontera del Estado se adecuaba a la prohibición de efectuar controles en las fronteras interiores de la UE, que recoge el artículo 20 del Reglamento nº 562/2006.

Los demandantes en el litigio principal consideraban que la normativa francesa tenía idénticos efectos que los controles fronterizos prohibidos y, por tanto, debía seguir la misma suerte. Sin embargo, el TJUE desechaba claramente esa posibilidad: desde su punto de vista, los controles de

³⁸ STJUE de 22 de junio de 2010, asunto Aziz Melki y Sélim Abdeli, as. acumulados C-188/10 y C-189/10.

³⁹ Sobre esta cuestión, véase Sarmiento (2011)

identidad que permitía realizar la normativa francesa no podían considerarse controles fronterizos, en la medida en que no se realizaban en la frontera, sino en el territorio del propio Estado miembro, se realizaban aunque la persona no hubiera cruzado la frontera correspondiente y no tenían como objetivo, en ningún caso, autorizar la entrada de personas o exigir el abandono del territorio nacional. Para el TJUE, por tanto, la normativa francesa debía analizarse desde la óptica del artículo 21 del Reglamento nº 562/2006, que permite a los estados miembros llevar a cabo controles policiales en el territorio nacional siempre que esos controles no tengan un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas y permite a los estados, en la misma línea, imponer a la población la obligación de llevar consigo siempre ciertos documentos identificativos. A pesar de que el TJUE parecía establecer una clara diferencia entre la normativa francesa y una medida de control de las fronteras interiores, el Alto Tribunal señalaba dos puntos oscuros de la normativa interna, al indicar que el control se efectuaba únicamente en zonas fronterizas y se realizaba sobre cualquier persona, independientemente de su comportamiento o de que se produjeran otras circunstancias que acreditaran un riesgo de perturbación del orden público. Para salvar estas objeciones, el TJUE exigía la concreción de la competencia de control atribuida a las autoridades nacionales a fin de orientar su facultad de «apreciación» en el ejercicio de la función que se les había atribuido. Parecía apuntarse así la excesiva flexibilidad del modelo de control previsto por la normativa nacional; modelo que podría derivar de hecho en un control sistemático de aquellos individuos que parecieran no ser franceses y provocar, por tanto, idénticas consecuencias que un control ordinario de fronteras. El TJUE se movía así en un terreno pantanoso, que siempre provoca dudas y críticas, en concreto, la delimitación de las funciones policiales en el ámbito de la extranjería.

Libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la UE y sus familiares

La jurisprudencia del TJUE dedicada a analizar diferentes aspectos del régimen aplicable a los ciudadanos de la UE y sus familiares que ejercen las libertades de circulación y residencia en el territorio de la Unión ha sido muy abundante a lo largo del año y medio estudiado. Nuevamente, un numerosísimo grupo de sentencias del TJUE se pronuncia sobre eventuales restricciones a la libertad de circulación de los ciudadanos de la UE relacionadas con el régimen fiscal nacional,⁴⁰ la normativa interna referida al establecimiento de ciertos negocios,⁴¹ las legislaciones interna

⁴⁰ STJUE de 18 de marzo de 2010, asunto F. Gielen c. Staatssecretaris van Financiën, as. C-440/08; STJUE de 20 de enero de 2011, asunto Comisión c. Grecia, as. C-155/09.

⁴¹ STJUE de 11 de marzo de 2010, asunto Attanasio Group Srl c. Comune di Carbognano, as. C-384/08 (gasolineras); STJUE de 1 de junio de 2010, asunto José Manuel Blanco Pérez y otros c. Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, as. acumulados C-570/07 y C-571/07 (farmacias).

sobre los complementos de antigüedad de los profesores universitarios⁴² o sobre las incompatibilidades del personal al servicio de la Administración pública,⁴³ las normas nacionales referidas a la devolución de los gastos sanitarios generados durante estancias en otro Estado miembro,⁴⁴ la normativa nacional reguladora de distintas prestaciones sociales⁴⁵ y, en general, del régimen de la seguridad social,⁴⁶ la legislación nacional aplicable en materia de juegos de azar,⁴⁷ la normativa nacional que exige cierta cualificación para acceder a una determinada actividad profesional o la regula⁴⁸ o prevé el reconocimiento de ciertas titulaciones académicas,⁴⁹ y la normativa nacional que regula los permisos de conducción.⁵⁰

42 STJUE de 15 de abril de 2010, asunto Friedrich G. Barth c. Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, as. C-542/08.

43 STJUE de 2 de diciembre de 2010, asunto Edyta Joanna Jakubowska c. Alessandro Maneggia, as. C-225/09.

44 STJUE de 15 de junio de 2010, asunto Comisión c. España, as. C-211/08; STJUE de 5 de octubre de 2010, asunto Georgi Ivanov Elchinov c. Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa, as. C-173/09; STJUE de 5 de octubre de 2010, asunto Comisión c. Francia, as. C-512/08; STJUE de 27 de enero de 2011, asunto Comisión c. Luxemburgo, as. C-490/09.

45 En relación con pensiones de jubilación: STJUE de 29 de julio de 2010, asunto Rijkdienst voor Pensioenen y Elisabeth Brouwer, as. C-577/08; STJUE de 3 de marzo de 2011, asunto Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu c. Stanisława Tomaszewska, as. C-440/09; STJUE de 22 de junio de 2011, asunto Marie Landtová c. eská správa sociálního zabezpečení, as. C-399/09; STJUE de 10 de marzo de 2011, asunto Maurits Casteels y British Airways, as. C-379/09. En relación con prestaciones por dependencia: STJUE de 30 de junio de 2011, asunto João Filipe da Silva Martins c. Bank Betriebskrankenkasse – Pflegekasse, as. C-388/09. En relación con prestaciones por hijo a cargo: STJUE de 14 de octubre de 2010, asunto Gudrun Schwemmer c. Agentur für Arbeit Villingen-Schwenningen – Familienkasse, as. C-16/09; STJUE de 18 de noviembre de 2010, asunto Alketa Xhymshiti c. Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Lörrach, as. C-247/09; STJUE de 10 de marzo de 2011, asunto Tanja Borger c. Tiroler Gebietskrankenkasse, as. C-516/09. En relación con prestaciones dirigidas a discapacitados: STJUE de 5 de mayo de 2011, asunto Ralph James Bartlett, Natalio González Ramos, Jason Michael Taylor c. Secretary of State for Work and Pensions, as. C-537/09; STJUE de 5 de mayo de 2011, asunto Comisión c. Alemania, as. C-206/10.

46 STJUE de 9 de diciembre de 2010, asunto Vlaamse Gemeenschap c. Maurits Baesen, as. C-296/09; STJUE de 14 de octubre de 2010, asunto J. A. van Delft y otros c. College voor zorgverzekeringen, as. C-345/09 (sobre el seguro de enfermedad).

47 STJUE de 8 de septiembre de 2010, asunto Markus Stoß y otros c. Wetteraukreis, as. acumulados C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07; STJUE de 8 de septiembre de 2010, asunto Winner Wetten GmbH y Bürgermeisterin der Stadt Bergheim, as. C-409/06.

48 STJUE de 18 de noviembre de 2010, asunto Comisión c. Portugal, as. C-458/08 (en relación con la construcción); STJUE de 25 de enero de 2011, asunto Michael Neukirchinger c. Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen, as. C-382/08 (en relación con el transporte aéreo en globo aerostático); STJUE de 17 de marzo de 2011, asunto Josep Peñarroja Fa, as. acumulados C-372/09 y C-373/09 (en relación con la profesión de perito traductor jurado); STJUE de 24 de mayo de 2011, asunto Comisión c. Bélgica, as. C-47/08; STJUE de 24 de mayo de 2011, asunto Comisión c. Francia, as. C-50/08; STJUE de 24 de mayo de 2011, asunto Comisión c. Luxemburgo, as. C-51/08; STJUE de 24 de mayo de 2011, asunto Comisión c. Portugal, as. C-52/08; STJUE de 24 de mayo de 2011, asunto Comisión c. Austria, as. C-53/08; STJUE de 24 de mayo de 2011, asunto Comisión c. Alemania, as. C-54/08; STJUE de 24 de mayo de 2011, asunto Comisión c. Grecia, as. C-61/08 (todas ellas en relación con la exigencia de nacionalidad para acceder a la profesión de notario); STJUE de 29 de marzo de 2011, asunto Comisión c. Italia, as. C-565/08 (en relación con la obligación de respetar unas tarifas fijas en materia de honorarios en el ejercicio de la profesión de abogado); STJUE de 5 de abril de 2011, asunto Sociétés fiduciaire nationale d'expertise comptable c. Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, as. C-119/09 (sobre la prohibición de desarrollar actividades de captación de clientes por parte de los auditores de cuentas).

49 STJUE de 22 de diciembre de 2010, asunto Robert Koller, as. C-118/09 y STJUE de 3 de febrero de 2011, asunto Donat Cornelius Ebert c. Budapesti Ügyvédi Kamara, as. C-359/09 (en relación con la Licenciatura en Derecho); STJUE de 2 de diciembre de 2010, asunto Vassiliki Stylianou Vandorou y otros c. Ypourgos Ethnikis Paideias kai Thriskevmaton, as. acumulados C-422/09, C-425/09 y C-426/09 (en relación con el título de auditor/contable jurado); STJUE de 5 de abril de 2011, asunto Christina Ioanni Toki c. Ypourgos Ethnikis paideias kai Thriskevmaton, as. C-424/09 (en relación con el título de ingeniero medioambiental).

50 STJUE de 19 de mayo de 2011, asunto Mathilde Grasser c. Freistaat Bayern, as. C-184/10.

Algunos de estos asuntos llamaban especialmente la atención por lo original de los hechos. Así, en el llamativo asunto *Olympique Lyonnais SASP*,⁵¹ el TJUE valoraba una restricción a la libre circulación de trabajadores que afectaba a los jugadores profesionales de fútbol al garantizar al club que los había formado una indemnización en caso de que el jugador firmara un contrato con un club de otro Estado miembro cuando hubiera finalizado su período formativo y consideraba que, si bien la medida perseguía un objetivo legítimo –fomentar la contratación de jóvenes futbolistas–, debía considerarse desproporcionada, en tanto la indemnización por pagar no se relacionaba con los costes de formación del jugador. Siguiendo un razonamiento semejante, en los asuntos *Sayn-Wittgenstein*⁵² y *Runevi-Vardyn*,⁵³ el TJUE valoraba sendas restricciones a la libre circulación de ciudadanos de la UE derivadas de la normativa interna que regulaba la inscripción del nombre y los apellidos de los propios nacionales. En el primero de los casos, el TJUE consideraba legítima y proporcionada una medida nacional que provocó el cambio de apellidos de la demandante –adoptada por un noble alemán– en aplicación de la norma constitucional que abolía la nobleza, mientras que en el segundo caso el TJUE consideraba legítima la medida nacional que obligaba a transcribir el nombre de los nacionales conforme al alfabeto del país, aunque instaba a los tribunales internos a valorar la proporcionalidad de la medida en el caso de la demandante. Por último, también merece una reseña especial el asunto *Bressol y otros*,⁵⁴ en el que el TJUE se pronunciaba sobre la adecuación al Derecho de la UE de la normativa belga que establecía ciertas diferencias de trato entre residentes y no residentes en el acceso a los estudios universitarios del ámbito sanitario al prever que los segundos solo podrían representar un 30% del alumnado total. Siguiendo su jurisprudencia habitual en la materia, el TJUE valoraba la legitimidad y la proporcionalidad de la medida nacional, y señalaba que, aunque la medida podía estar justificada por el notable número de alumnos franceses que acudían a las universidades belgas a fin de cursar estudios en la rama sanitaria, lo que estaba perjudicando la calidad de la enseñanza y planteando dudas sobre la continuidad de los servicios sanitarios en el país, las autoridades belgas debían aportar datos concretos que permitieran a los tribunales nacionales valorar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida controvertida.

51 STJUE de 16 de marzo de 2010, asunto *Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard y el club de futbol Newcastle UFC*, as. C-325/08.

52 STJUE de 22 de diciembre de 2010, asunto *Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*, as. C-208/09

53 STJUE de 12 de mayo de 2011, asunto *Malgożata Runevi -Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*, as. C-391/09.

54 STJUE de 13 de abril de 2010, asunto *Nicolas Bressol y otros, Céline Chaverot y otros c. Gouvernement de la Communauté française*, as. C-73/08.

No obstante, más allá de los asuntos reseñados, las sentencias más destacadas del TJUE en el período analizado son el asunto Rottman, en el que se analizan las circunstancias en que un Estado miembro puede privar de su nacionalidad a una persona; varios casos en los que se reconoce el derecho a residir en un Estado miembro de la UE a padres que ostentan la nacionalidad de un tercer Estado, pero cuyos hijos son ciudadanos de la UE, entre ellos, el asunto Ruiz Zambrano; varios asuntos en los que se analiza la regulación de la residencia permanente de los ciudadanos de la UE y sus familiares, contenida en la Directiva 2004/38/CE.

Pérdida y adquisición de la condición de ciudadano de la UE: ¿hacia una limitación de la competencia de los estados miembros para determinar quiénes son sus nacionales?

En el período analizado, una de las sentencias del TJUE se ha pronunciado sobre una cuestión espinosa, referida a la pérdida y adquisición de la ciudadanía de la UE y, por tanto, a la pérdida y adquisición de la nacionalidad de uno de los estados miembros de la UE. El asunto Rottman⁵⁵ traía causa de la adquisición de la nacionalidad alemana por parte de un ciudadano austriaco gracias a la ocultación de información sobre un proceso penal que tenía abierto en su país de origen y, por tanto, de forma fraudulenta. Su naturalización en Alemania supuso la pérdida de su nacionalidad austriaca. Sin embargo, tiempo después de haber adquirido la nacionalidad de ese país, las autoridades alemanas tuvieron conocimiento del fraude y adoptaron la decisión de revocar la concesión de nacionalidad de forma retroactiva.

El TJUE se pronunciaba así al hilo del recurso planteado por el demandante contra la decisión revocatoria de su naturalización y lo hacía partiendo de la jurisprudencia sentada en el conocido asunto Micheletti.⁵⁶ En ese caso, el TJUE señaló claramente que las normas sobre adquisición y pérdida de la nacionalidad eran competencia de los estados miembros, pero que estos debían ejercer su competencia respetando el Derecho de la UE. El significado de la segunda parte de la afirmación realizada por el TJUE nunca había quedado demasiado claro, en la medida en que parecía dejar una puerta abierta al Derecho de la UE para regular la adquisición y pérdida de la nacionalidad de los estados miembros. Y así parece desprenderse, efectivamente, del contenido del caso Rottman, en el que el TJUE afirma, en primer lugar, que el problema suscitado por el caso entraba dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la UE y pasa, después, a analizar los límites que el Derecho de la UE impone a los ordenamientos internos en lo que a la pérdida de su nacionalidad se refiere.

⁵⁵ STJUE de 2 de marzo de 2010, asunto Janko Rottmann c. Freistaat Bayern, as. C-135/08. Sobre esta sentencia, véanse Iglesias Sánchez (2010); y Kochenov (2010).

⁵⁶ STJCE de 7 de julio de 1992, asunto Mario Vicente Micheletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria, as. C-369/90.

El TJUE justificaba la intervención del Derecho de la UE en la materia señalando que el Sr. Rottmann había disfrutado de la condición de nacional de un Estado miembro a lo largo de toda su vida, y, por tanto, también había disfrutado de los derechos asociados al estatuto de ciudadano de la UE. Puesto que la eventual revocación de la decisión por la que se concedía la nacionalidad alemana al Sr. Rottmann provocaría también la pérdida de todos los derechos asociados a la condición de ciudadano de la UE, el TJUE deducía que el Derecho de la UE tenía algo que decir al respecto. El vínculo con la ciudadanía de la UE parecía, así, suficiente para dar cabida a la imposición de ciertas exigencias por parte del Derecho de la UE.

En esa lógica, el TJUE analizaba la finalidad perseguida por la decisión revocatoria de la nacionalidad, en concreto, evitar el fraude en la adquisición de la misma y proteger la relación especial de solidaridad y lealtad existente entre todo Estado y sus nacionales y, por tanto, un fin que el TJUE consideraba legítimo y adecuado a las exigencias internacionales en la materia, en la medida en que tanto la Convención para reducir los casos de apatridia como el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad permiten la privación de la nacionalidad a un individuo, aunque pueda convertirse en apátrida, cuando la haya obtenido de forma fraudulenta. Sin embargo, el TJUE consideraba que no era suficiente con que la medida privativa de la nacionalidad persiguiera un fin legítimo, siendo necesario además que la medida superara el test de proporcionalidad. A fin de evaluar la proporcionalidad de tal medida, el TJUE señalaba que las administraciones y los órganos jurisdiccionales nacionales debían tener en cuenta una serie de elementos, en concreto, si la pérdida de la nacionalidad estaba justificada en relación con la gravedad de la infracción cometida por el afectado, con el tiempo transcurrido entre la decisión de naturalización y la decisión revocatoria, así como la posibilidad de que el interesado recuperara su nacionalidad de origen. De hecho, el TJUE parecía instar incluso a los órganos jurisdiccionales nacionales a valorar la posibilidad de conceder al interesado un plazo para que este tratara de recuperar su nacionalidad originaria, antes de proceder a privarle de la nacionalidad obtenida de forma fraudulenta. La sentencia del TJUE sorprendía así por las notables exigencias que se imponía a la normativa interna en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad: parecía pasarse así de una competencia casi puramente estatal a una competencia nacional en la que el Derecho de la UE tenía mucho que decir.

Derecho a residir de los padres de un ciudadano de la UE derivado del derecho de residencia de los hijos

Tres de los asuntos analizados por el TJUE durante el año 2010 y el primer semestre de 2011 han reconocido a los padres de ciudadanos de la UE un derecho de residencia derivado del

derecho a residir de sus hijos. Las sentencias *Texeira*⁵⁷ e *Ibrahim*,⁵⁸ de mucho menor calado, han derivado ese derecho del derecho de los hijos de un ciudadano de la UE a finalizar sus estudios en el Estado miembro en el que alguno de sus progenitores esté o haya estado empleado, derecho reconocido en el artículo 12 del Reglamento nº 1612/68. Sin embargo, en el asunto *Ruiz Zambrano*,⁵⁹ el derecho a residir de los progenitores se deriva directamente del artículo 20 del Tratado de funcionamiento de la UE y, por tanto, de la condición de ciudadano de la UE del hijo.

En el caso *Ruiz Zambrano*, el TJUE se enfrentaba a la denegación del derecho a residir y trabajar de un ciudadano colombiano, que, tras la denegación de su solicitud de asilo por parte de las autoridades belgas, intentó regularizar su situación en ese país en varias ocasiones. Durante el proceso, el Sr. Ruiz Zambrano y su esposa, también de nacionalidad colombiana, tuvieron dos hijos que adquirieron la nacionalidad belga y, por tanto, la condición de ciudadanos de la UE. Se planteaba así si el Sr. Ruiz Zambrano y su esposa podían adquirir un derecho a residir y trabajar en Bélgica como progenitores de un ciudadano de la UE. Ante tal cuestión, el TJUE señalaba que ese derecho no puede derivarse de lo previsto en la Directiva 2004/38/CE, en la medida en que esa normativa solo resulta aplicable a los casos que tengan alguna dimensión transnacional, esto es, a aquellos casos en los que el ciudadano de la UE haya ejercido su libertad de circulación y residencia; lo que no ocurría en el caso objeto de estudio en la medida en que los hijos del Sr. Ruiz Zambrano eran nacionales belgas, residían en ese país y nunca se habían establecido en otro Estado miembro. A pesar de que la situación era puramente interna y, por tanto, podía debatirse la aplicabilidad del Derecho de la UE, el TJUE tenía en cuenta que los hijos del Sr. Ruiz Zambrano eran ciudadanos de la UE y deducía de esa condición el derecho de sus progenitores a residir y trabajar en Bélgica, justificando el reconocimiento de ese derecho en la imposibilidad de que los hijos del Sr. Ruiz Zambrano disfrutaran de los derechos que les confiere la condición de ciudadanos de la UE si no se reconocía el derecho de residencia y trabajo al progenitor, en la medida en que se verían abocados a abandonar el territorio de la UE junto al padre. Un caso innovador, en el que la jurisprudencia del TJUE impone ciertos límites relevantes a la regulación de las situaciones puramente internas y que tendrá, sin duda, profundas implicaciones en materia de extranjería, en la medida en que todos los padres de niños que hayan adquirido la nacionalidad de un Estado miembro podrán invocar la jurisprudencia *Ruiz Zambrano* para exigir el

57 STJUE de 23 de febrero de 2010, asunto *Maria Texeira c. London Borough of Lambeth*, as. C-480/08.

58 STJUE de 23 de febrero de 2010, asunto *London Borough of Harrow c. Nimco Hassan Ibrahim*, as. C-310/08.

59 STJUE de 8 de marzo de 2011, asunto *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office National d'emploi*, as. C-34/09.

reconocimiento de un derecho a residir y trabajar en cualquiera de los estados miembros de la UE.⁶⁰

En los asuntos *Teixeira e Ibrahim*, ambos sustancialmente iguales, el TJUE se pronuncia sobre el derecho de los progenitores a residir en un Estado miembro distinto a aquel del que son nacionales en virtud del derecho de sus hijos a continuar sus estudios en el Estado en que sus padres ejerzan o hayan ejercido un empleo, reconocido en el artículo 12 del Reglamento nº 1612/68. En ambos casos, el problema se planteaba porque el progenitor que detentaba la custodia de los hijos –en un caso de nacionalidad portuguesa y en el otro de nacionalidad somalí, aunque casada con un ciudadano danés– carecía de un derecho propio para residir en el Estado miembro de acogida, bien porque ya no ejercía una actividad económica o porque nunca la había ejercido, dependiendo de los ingresos de su cónyuge, de modo que debía aclararse si el derecho de los hijos a continuar sus estudios en el Estado miembro de acogida implicaba el reconocimiento de un paralelo derecho a residir del progenitor que tenía su custodia y en qué condiciones podía ejercerse ese derecho.

El TJUE tenía así oportunidad de pronunciarse en línea con su jurisprudencia *Baumbast*,⁶¹ aclarándola a la luz de la entrada en vigor de la Directiva 2004/38/CE. Si en el asunto *Baumbast*, el TJUE había señalado que, en virtud de lo previsto en el artículo 12 del Reglamento nº 1612/68, los hijos de un ciudadano de la UE que hubiera ejercido su libertad de circulación y residencia en otro Estado miembro, podían permanecer en ese Estado hasta la finalización de sus estudios y que, de ese derecho de los hijos, se derivaba el correspondiente derecho del progenitor que ejerciera su custodia a permanecer con ellos en el Estado miembro de acogida; en los asuntos *Teixeira e Ibrahim*, el TJUE confirmaba el mantenimiento de esa jurisprudencia tras la entrada en vigor de la Directiva 2004/38/CE, subrayando que esa norma no había introducido reforma alguna en el artículo 12 del Reglamento nº 1612/68 y que, por tanto, el derecho de los hijos a permanecer en el Estado de acogida hasta que acabaran sus estudios y el correspondiente derecho de sus padres debía seguir interpretándose autónomamente y sin sujeción a las exigencias que imponía la Directiva 2004/38/CE.

Sin embargo, los asuntos *Teixeira e Ibrahim* planteaban varias cuestiones no directamente resueltas en el asunto *Baumbast*. La Sra. *Teixeira* y la Sra. *Ibrahim* no contaban con recursos suficientes, ni con un seguro de enfermedad, que les permitiera residir en Reino Unido sin suponer

⁶⁰ Sobre las implicaciones de la jurisprudencia *Ruiz Zambrano*, véase *Iglesias Sánchez* (2011).

⁶¹ STJCE de 17 de septiembre de 2002, asunto *Baumbast and R. c. Secretary of State for the Home Department*, as. C-413/99.

una carga para la asistencia social de ese Estado. Además, el caso de la Sra. Texeira planteaba un problema más, ya que la hija de la Sra. Texeira tenía más de 18 años, de modo que cabía preguntarse si, alcanzada la mayoría de edad de los hijos, se mantenía el derecho de los padres a residir con ellos en el Estado miembro de acogida.

En relación con la primera pregunta, la respuesta del TJUE resultaba clara: a pesar de que, en el asunto Baumbast, el progenitor contaban con independencia financiera, este no fue uno de los elementos que tuvo en cuenta el tribunal a la hora de reconocerle el derecho a residir con sus hijos en el Estado miembro de acogida. Para el TJUE, la interpretación del artículo 12 del Reglamento nº 1612/68 no debe ser restrictiva y debe garantizar el efecto útil del precepto; y este no quedaría garantizado si se exigiera la independencia financiera subrayada, de modo que los hijos de un ciudadano de la UE y el progenitor que tenga su custodia tienen derecho a residir en el Estado miembro de acogida hasta que los hijos finalicen sus estudios aunque supongan una carga para la asistencia social de ese Estado. Esta afirmación era quizás la más relevante de la sentencia del TJUE, en la medida en que tiene consecuencias claras sobre las finanzas de los estados miembros, ya que tanto los asuntos Texeira como Ibrahim nacían a partir del momento en el que ambas demandantes solicitaron una ayuda de vivienda en el Reino Unido: se reconocía así un derecho de residencia con profundas implicaciones económicas.

Finalmente, en cuanto a la cuestión de la mayoría de edad del hijo, que se planteaba solo en el caso Texeira, el TJUE subrayaba que el artículo 12 del Reglamento nº 1612/68 reconoce a los hijos de los ciudadanos de la UE que hayan ejercido su libertad de circulación el derecho a permanecer en el Estado miembro de acogida hasta que finalicen sus estudios, y estos incluyen los estudios superiores, de modo que los hijos pueden permanecer en el Estado miembro de acogida incluso tras haber alcanzado la mayoría de edad. Sin embargo, la cuestión es, si una vez alcanzada la mayoría de edad, el progenitor que tenía la custodia puede seguir residiendo con él. La respuesta que el TJUE proporciona a esta pregunta era, desde luego, bastante matizada: puesto que el TJUE era consciente de que el reconocimiento del derecho de residencia de los padres se vinculaba con la necesidad de asegurar que los hijos pudieran ejercer el derecho que les reconoce el Derecho de la UE, incluso cuando necesiten de los cuidados de sus progenitores, y esos cuidados no serán normalmente necesarios una vez alcanzada la mayoría de edad, el TJUE matizaba mucho su pronunciamiento, indicando que los padres mantendrán su derecho de residencia una vez alcanzada la mayoría de edad de los hijos solo cuando el hijo siga «necesitando la presencia y las atenciones de ese progenitor con objeto de continuar y terminar sus estudios» (FJ 86); circunstancia que debía ser apreciada por los órganos jurisdiccionales de los estados miembros. Quedaba, así, en manos de los tribunales nacionales la de-

licada cuestión de valorar cuándo una persona mayor de edad puede requerir de los cuidados de sus progenitores para finalizar sus estudios.

Doble nacionalidad y ejercicio de las libertades de circulación y residencia de los ciudadanos de la UE

El asunto McCarthy⁶² es uno de los pocos asuntos resueltos por el TJUE durante el período analizado en el que el Alto Tribunal adopta una postura claramente restrictiva, difícil de conciliar con el resultado al que lleva su razonamiento en el caso Ruiz Zambrano, antes analizado. En este caso, se planteaba si entraba dentro de ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38/CE o del artículo 21 del Tratado de funcionamiento de la UE la situación personal de la Sra. McCarthy, que era nacional irlandesa y británica, pero había residido de forma permanente en el Reino Unido. En un determinado momento, la Sra. McCarthy contrae matrimonio con un nacional de un tercer Estado y solicita su permiso de residencia en el Reino Unido como ciudadana de la UE, así como el permiso de residencia de su marido como familiar de ciudadano de la UE. Las autoridades británicas deniegan ambas solicitudes, al considerar que la demandante no era ciudadana de la UE, sino una nacional que no había ejercido jamás las libertades que reconoce el Derecho de la UE.

En esta lógica, el TJUE se pronunciaba sobre la posibilidad de considerar la situación descrita dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la UE. En cuanto a la posibilidad de que la demandante fuera considerada beneficiaria de los derechos que reconoce la Directiva 2004/38/CE, el TJUE señalaba que la Sra. McCarthy se encontraba claramente fuera del ámbito de aplicación de esa norma porque jamás había hecho uso de las libertades de circulación y residencia y porque era nacional del Estado miembro y, por tanto, no podía someterse su derecho a entrar y residir en el Reino Unido a condición alguna, según lo previsto en el artículo 3 del Protocolo nº 4 al CEDH. En cuanto a la posibilidad de que la demandante se beneficiara de la aplicación del artículo 21 del Tratado de funcionamiento de la UE, el TJUE señalaba que si bien la Sra. McCarthy era ciudadana de la UE y debía garantizársele el disfrute del conjunto de derechos asociados a ese estatuto, la situación descrita en el caso objeto de estudio era una situación puramente interna y la medida adoptada por la autoridad nacional no le impedía ejercer las libertades de circulación y residencia que le reconocía el Derecho de la UE ni obstaculizaba en modo alguno el ejercicio de esas libertades. El TJUE parecía sugerir, así, que la diferencia fun-

62 STJUE de 5 de mayo de 2011, asunto Shirley McCarthy y Secretary of State for the Home Department, as. C-434/09.

damental entre este caso y el caso Ruiz Zambrano era que, en el segundo, los ciudadanos de la UE se veían en la imposibilidad de ejercer sus libertades de circulación y residencia si no se reconocía el derecho a residir y trabajar de sus progenitores, mientras que la Sra. McCarthy sí podía ejercer, en todo caso, esas libertades, desplazándose a otro Estado miembro y solicitando allí la residencia. Sin embargo, las dos situaciones parecen de hecho muy semejantes, en la medida en que en el asunto Ruiz Zambrano, que también analizaba una situación puramente interna, los padres habrían podido desplazarse con sus hijos a otro Estado miembro y solicitar allí la residencia. En fin, la principal diferencia parecía encontrarse más bien en la minoría de edad o la mayoría de edad del ciudadano de la UE afectado; diferencia que, aunque fundamental, podría haber sido apuntada más claramente por el TJUE.

Residencia permanente de los ciudadanos de la UE en un Estado del que no son nacionales: condiciones de acceso a la residencia permanente y expulsión

Dos de los asuntos analizados por el TJUE en el período analizado se centran en la interpretación de los preceptos de la Directiva 2004/38/CE que regulan el derecho de residencia permanente de los ciudadanos de la UE tras un período de residencia legal y continuado en el Estado de acogida de cinco años.

El primero de estos asuntos, el caso Lassal,⁶³ se centra en un problema de Derecho transitorio, relacionado con la fecha en que finalizó el plazo de transposición de la Directiva 2004/38/CE y el cómputo del período de cinco años previsto en el artículo 16 de la misma para acceder al permiso de residencia permanente. El problema se planteaba porque la Sra. Lassal, de nacionalidad francesa, pero con residencia continuada en el Reino Unido de más de cinco años, hubo de abandonar el territorio de ese país durante diez meses en el año 2005 para cuidar a su madre, volviendo al Reino Unido en diciembre del año 2005. En noviembre de 2006, solicitó un complemento de ingresos por embarazo, pero las autoridades británicas le denegaron el acceso a esa prestación al considerar que había perdido su derecho a residir en ese país. Se planteaba, así, si la Sra. Lassal cumplía las exigencias para acceder al permiso de residencia permanente que regula el artículo 16 de la Directiva 2004/38/CE, a pesar de que había cumplido el período continuado de cinco años de residencia antes de que finalizara el plazo de transposición de esa directiva –que concluyó el 30 de abril de 2006– y a pesar de que había abandonado el país durante un período de diez meses antes de esa misma fecha y se cuestionaba, por tanto, si había

63 STJUE de 7 de octubre de 2010, asunto *Secretary of State for Work and Pensions c. Taouss Lassal*, as. C-162/09.

perdido el derecho a la residencia permanente en virtud de lo previsto en los artículos 16.3 o 16.4 de la Directiva 2004/38/CE, que prevén, respectivamente, las consecuencias de las ausencias del territorio del Estado de acogida a efectos de obtener el permiso de residencia permanente, así como las consecuencias de las ausencias superiores a dos años, que suponen la pérdida de ese derecho de residencia permanente una vez adquirido.

La respuesta del TJUE a la pregunta formulada pasaba por una interpretación extensiva de las disposiciones de la Directiva 2004/38/CE tendente a garantizar el efecto útil de la misma. El TJUE señalaba así que, a pesar de que la normativa anterior a esa Directiva no reconocía a los ciudadanos de la UE el derecho a obtener un permiso de residencia permanente, los períodos de residencia continuados anteriores a la fecha de su transposición debían ser tenidos en cuenta a fin de reconocer el derecho a obtener un permiso de residencia permanente, incluso aunque el período de residencia de cinco años se hubiera visto quebrado por una ausencia inferior a dos años antes de que se produjera la fecha de finalización del plazo de transposición de la Directiva. En este sentido, el TJUE parecía desechar la aplicación al caso objeto de estudio del artículo 16.3 de la Directiva 2004/38/CE, en la medida en que la ausencia de la Sra. Lassal del Estado de acogida se produjo después de haber residido de forma continuada por más de cinco años. Tampoco parecía aplicarse al caso el artículo 16.4 de la Directiva 2004/38/CE, en la medida en que la ausencia de la Sra. Lassal no había excedido del plazo de dos años y, por tanto, no podía interpretarse que hubiera perdido su derecho de residencia permanente. El TJUE realizaba, así, una interpretación del artículo 16 de la Directiva 2004/38/CE con potenciales efectos retroactivos, en la medida en que los ciudadanos de la UE que hayan residido durante cinco años continuados en otro Estado miembro incluso antes de la fecha de finalización del plazo de transposición de la Directiva 2004/38/CE ven reconocido el derecho a un permiso de residencia permanente, a no ser que tras la acumulación de ese período de residencia hayan abandonado el territorio del Estado de acogida por un período de dos.

El asunto *Tsakouridis*,⁶⁴ notablemente distinto al caso *Lassal*, se centra en una cuestión novedosa en la jurisprudencia de Luxemburgo, en concreto, la interpretación del artículo 28 de la Directiva 2004/38/CE, que permite la expulsión de un ciudadano de la UE de un Estado miembro, aun cuando tenga permiso para residir de forma permanente en él mismo. En el caso objeto de estudio, el problema se planteaba porque el Sr. *Tsakouridis*, de nacionalidad griega, pero nacido en Alemania y con más de veinte años de residencia efectiva en el mismo, fue condenado por va-

64 STJUE de 23 de noviembre de 2010, asunto *Land Baden-Württemberg c. Panagiotis Tsakouridis*, as. C-145/09.

rios delitos (entre ellos, tráfico de estupefacientes a través de banda organizada) a más de cinco de años de prisión. Dado su historial delictivo y que el Sr. Tsakouridis había abandonado Alemania en varias ocasiones para explotar una crepería en la isla de Rodas, las autoridades alemanas consideraron que procedía su expulsión a Grecia por motivos imperiosos de seguridad pública.

No obstante, la aplicación del artículo 28 de la Directiva 2004/38/CE al caso del Sr. Tsakouridis planteaba dos problemas diversos. Por un lado, los tribunales alemanes dudaban sobre el efecto que podrían tener las sucesivas ausencias del territorio alemán por parte del Sr. Tsakouridis. La cuestión no carecía de relevancia, ya que según lo previsto en el artículo 28.3 de la Directiva 2004/38/CE, un ciudadano de la UE que haya residido en un Estado miembro durante los diez años anteriores solo puede ser expulsado del territorio de ese Estado «por motivos imperiosos de seguridad pública». Sin embargo, si se consideraba que las ausencias del Sr. Tsakouridis impedían que se le aplicara el precepto indicado, la norma aplicable sería el artículo 28.2 de la Directiva 2004/38/CE, que permite la expulsión de un ciudadano de la UE con permiso de residencia permanente tan solo «por motivos graves de orden público o seguridad pública». A pesar de la claridad de la pregunta, el TJUE no aportaba una respuesta concreta, limitándose a indicar que la incidencia de las ausencias del territorio del Estado miembro de acogida en la situación de un ciudadano de la UE que pueda ser objeto de una decisión de expulsión dependen de la situación global del interesado, de modo que, en cada caso concreto, los tribunales nacionales deberán comprobar si esas ausencias han determinado la ruptura de los vínculos de integración del afectado con el Estado miembro de acogida, teniendo en cuenta una serie de criterios, en concreto, la duración de cada ausencia del interesado, la duración total y la frecuencia de esas ausencias, los motivos que llevaron al interesado a abandonar ese Estado miembro, y si tales ausencias implicaron el desplazamiento hacia otro Estado de los intereses personales, profesionales o personales del afectado.

Por otro lado, los tribunales alemanes dudaban sobre la posibilidad de que los actos por los que fue condenado el Sr. Tsakouridis pudieran determinar su expulsión por motivos imperiosos de seguridad pública, en línea con lo previsto en el artículo 28.3 de la Directiva 2004/38/CE, o por motivos graves de orden público o seguridad pública, en línea con lo previsto en el artículo 28.2 de la Directiva 2004/38/CE. En este sentido, el TJUE señalaba que, aunque los motivos imperiosos de seguridad pública suelen asociarse a acciones que supongan un ataque contra el funcionamiento de las instituciones y los servicios esenciales de un Estado, o contra la supervivencia de la población, además de acciones que generen un riesgo de perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos, o incluso, el ataque a los intereses militares de un Estado, nada impide que el tráfico de estupefacientes mediante banda organizada

pueda llegar a tener un nivel de intensidad suficiente como para poder encajar en el motivo indicado. En la misma lógica, el TJUE señalaba que el delito cometido por el Sr. Tsakouridis también podía considerarse comprendido en el concepto de orden público. Sin embargo, para el TJUE, tal entendimiento no conllevaba necesariamente que la expulsión de una persona en las circunstancias del Sr. Tsakouridis pudiera considerarse adecuada a lo previsto en la Directiva 2004/38/CE, ya que cada medida de expulsión debe evaluarse de forma individual, teniendo en cuenta la gravedad de la amenaza, el carácter necesario de la medida y que esta sea la menos restrictiva de todas las posibles. A fin de aplicar el test de proporcionalidad enunciado, el TJUE señalaba que las autoridades nacionales deben tener en cuenta la duración de la residencia del ciudadano de la UE, las consecuencias que tal decisión pueda tener sobre los ciudadanos de la UE que sí estén integrados en el Estado miembro de acogida, las penas que puedan aplicarse al afectado, el nivel de implicación en la actividad criminal, la gravedad del perjuicio causado, la tendencia a reincidir, el riesgo que pueda suponer la expulsión para la reinserción del afectado y, sobre todo, que la medida no suponga una restricción ilegítima de los derechos fundamentales del afectado, y especialmente de su derecho a la vida privada y familiar, reconocido en el artículo 8 CEDH y en el artículo 7 de la Carta de derechos fundamentales de la UE. El TJUE hacía así depender la legitimidad de toda medida de expulsión de un análisis particularizado de las circunstancias del caso, en el que la influencia del CEDH y de la jurisprudencia del TEDH era notoria.

Libertad de circulación y residencia de nacionales de terceros estados que no son familiares de ciudadanos de la Unión

Como ya ocurriera en ediciones pasadas de este Anuario, parte de la jurisprudencia del TJUE referida al estatuto jurídico de los nacionales de terceros estados que no son familiares de ciudadanos de la UE se centra en constatar la falta de adecuación de la normativa interna de ciertos estados miembros a alguna de las directivas de la UE en la materia,⁶⁵ o en interpretar ciertos preceptos del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía⁶⁶

⁶⁵ Sobre la falta de transposición de la Directiva 2005/71/CE de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica: STJUE de 11 de febrero de 2010, asunto Comisión c. España, as. C-523/08. Sobre la falta de transposición de la Directiva 2005/85/CE, de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado: STJUE de 7 de abril de 2011, asunto Comisión c. Irlanda, as. C-431/10.

⁶⁶ STJUE de 21 de enero de 2010, asunto Ümit Bekleyen c. Land Berlin, as. C-462/08; STJUE de 4 de febrero de 2010, asunto Hava Genc y Land Berlin, as. C-14/09; STJUE de 29 de abril de 2010, asunto Comisión c. Países Bajos, as. C-92/07; STJUE de 9 de diciembre de 2010, asunto Staatssecretaris van Justitie y F. Toprak (C-300/09), I. Oguz (C-301/09); STJUE de 22 de diciembre de 2010, asunto Land Baden-Württemberg c. Metin Bozkurt, as. C-303/08; STJUE de 16 de junio de 2011, asunto Fatma Pehlivan y Staatssecretaris van Justitie, as. C-484/07; STJUE de 26 de mayo de 2011, asunto Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen y H. Akdas, as. C-485/07.

y del Acuerdo para la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y Suiza.⁶⁷ Más allá de esta jurisprudencia, resultan especialmente reseñables varios asuntos en los que el TJUE se pronuncia sobre la interpretación de los preceptos de la Directiva 2004/83/CE, que regula las causas de exclusión y de cese del estatuto de refugiado; el asunto Chakroun, en el que el TJUE se pronuncia sobre los recursos económicos con los que deben contar los nacionales de terceros estados para reagrupar a sus familiares; y, sobre todo, el importantísimo asunto El Dridi, en el que el TJUE se pronuncia sobre la criminalización de la inmigración irregular.

Las causas de exclusión del estatuto de refugiado a la luz de la Directiva 2004/83/CE

Dos asuntos de los analizados por el TJUE en este período se centran en la interpretación de las cláusulas de exclusión de la condición de refugiado que recoge el artículo 12 de la Directiva 2004/83/CE.

El asunto Bolbol⁶⁸ analiza una de las concretas causas de exclusión del estatuto de refugiado que recoge el artículo 12 de la Directiva 2004/83/CE, en concreto, aquella que prevé que se excluirá de la condición de refugiado a los nacionales de terceros estados que reciban protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del ACNUR. La cuestión se planteaba porque la solicitante de asilo, palestina huida a Hungría, parecía encuadrarse en el ámbito de actuación del Organismo de Obras Públicas y Socorro a los Refugiados de Palestina en el Próximo Oriente, que era considerado por todas las partes en litigio como un organismo internacional de los mencionados en el artículo 12 de la Directiva 2004/83/CE y en el artículo 1.D de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. A pesar de ello, el TJUE señalaba que la Directiva 2004/83/CE debía interpretarse siempre de conformidad con las previsiones de la Convención de Ginebra y que, en relación con esa cláusula de exclusión, el artículo 1.D de la Convención indicaba que solo podía excluirse del estatuto de refugiado a aquellas personas que recibieran actual y efectivamente la protección y asistencia de un organismo de Naciones Unidas distinto del ACNUR; situación en la que no parecía encontrarse la solicitante de asilo, que no solo no figuraba inscrita en el registro de ese organismo, sino que se encontraba en un país distinto de aquellos en los que el organismo presta sus servicios, aunque esta cuestión no era apuntada claramente por el TJUE, que se limitaba a interpretar en abstracto el contenido del precepto y a ceder la aplicación del mismo al caso concreto al tribunal nacional.

67 STJUE de 15 de julio de 2010, asunto Alexander Hengartner, Rudolf Gasser c. Landesregierung Vorarlberg, as. C-70/09

68 STJUE de 17 de junio de 2010, asunto Nawras Bolbol y Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, as. C-31/09.

Los asuntos B. y D.,⁶⁹ por su parte, se pronunciaban sobre la interpretación de otras dos de las cláusulas de exclusión que recoge el artículo 12 de la Directiva 2004/83/CE, de conformidad con los artículos 1.F.b) y c) de la Convención de Ginebra, en concreto, aquellas que prevén la exclusión de esa condición para quienes hayan cometido un grave delito común fuera del país de refugio y antes de ser reconocidos como refugiados o sean culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. La necesidad de dotar de contenido a esas dos cláusulas de exclusión surgía porque los dos demandantes en los litigios principales, de nacionalidad turca, habían participado en las actividades de dos organizaciones que utilizaban métodos terroristas y que habían sido consideradas terroristas en la Posición común 2001/931/PESC. Se planteaba, así, si la pertenencia a esas organizaciones era suficiente para considerar aplicable alguna de las dos cláusulas de exclusión enunciadas.

La respuesta del TJUE era muy matizada: el Alto Tribunal consideraba que las dos cláusulas de exclusión estaban relacionadas con el comportamiento del interesado anterior a la búsqueda de asilo, de modo que no podían interpretarse en el sentido de excluir del estatuto a aquellas personas que representaran un riesgo actual para el Estado de acogida. Sin embargo, para el TJUE, tales cláusulas podían ser, en principio, aplicadas a una persona que había participado en las actividades de alguna de las organizaciones terroristas indicadas, pero la mera pertenencia a esas organizaciones no podía considerarse suficiente para justificar su aplicación, siendo necesario que el tribunal nacional realizara una valoración concreta de las circunstancias del caso a fin de determinar en qué medida se podía imputar al interesado una parte de la responsabilidad por los actos cometidos por la organización de la que había formado parte. En esta lógica, el TJUE instaba a los órganos jurisdiccionales nacionales a tener en cuenta el papel que desempeñó efectivamente la persona interesada en la perpetración de los actos en cuestión, su posición en el seno de la organización, el grado de conocimiento que tenía o se suponía que tenía de las actividades de esta, las posibles presiones a las que pudo verse sometida u otros factores que pudieron influir en su comportamiento (FJ 97). Un pronunciamiento, sin duda, relevante en la medida en que exige un análisis detallado y particularizado de cada caso, imposibilitando que la mera pertenencia formal a un grupo terrorista impida a una persona beneficiarse de la protección que reconoce el derecho de asilo.

⁶⁹ STJUE de 9 de noviembre de 2010, asuntos acumulados Bundesrepublik Deutschland c. B (asunto C-57/09), D (asunto C-101/09).

Las causas de cese del estatuto de refugiado a la luz de la Directiva 2004/83/CE

En los asuntos acumulados Salahadin Abdulla y otros,⁷⁰ el TJUE se pronuncia sobre una cuestión novedosa, relacionada con la interpretación de los preceptos de la Directiva 2004/83/CE en los que se regula las causas de cese del estatuto de refugiado. El asunto trae causa de una cuestión prejudicial planteada por un tribunal alemán en el caso de unos refugiados iraquíes, que llegaron a Alemania a finales de los años noventa y comienzos del año 2000 y solicitaron asilo para evitar la persecución sufrida en su país de origen a manos del Partido Baas, entonces en el poder. Tras la invasión de Irak por tropas internacionales, las autoridades alemanas decidieron retirar el estatuto de refugiado que les había sido concedido, aduciendo que el cambio en la situación del país había hecho desaparecer el temor de persecución por el que inicialmente se les concedió el asilo. El desarrollo interno del caso planteaba dos cuestiones sustanciales, relacionadas con las causas que permiten el cese del estatuto de refugiado y la intensidad de la carga probatoria en tales casos.

En relación con la primera cuestión, el problema radicaba en que los afectados habían subrayado que, dada la situación de inestabilidad generalizada y extrema existente en Irak, no podía considerarse que se hubiera producido un cambio en las circunstancias que dieron lugar a la concesión del estatuto de refugiado que pudiera considerarse duradero y estable, tal y como exigen los artículos 11.1.e) y 11.2 de la Directiva 2004/83/CE para el cese del estatuto. El TJUE se centra así en la interpretación de esos dos preceptos, indicando que solo puede entenderse producido un cambio de circunstancias que sea duradero y estable cuando hayan desaparecido los temores de sufrir alguno de los actos de persecución que describe el artículo 9 de la propia Directiva, y esto podrá ocurrir cuando alguno de los agentes de protección que define el artículo 7 del mismo texto sea capaz de proporcionar una protección eficaz contra esos actos. El TJUE recuerda así que, entre esos agentes de protección, no solo se encuentra el propio Estado, sino también partidos y organizaciones, inclusive organizaciones internacionales y, por tanto, también fuerzas multinacionales que controlen el Estado o una parte de este, haciendo clara alusión a las fuerzas internacionales que operan en Irak. Además, la sentencia del TJUE proporciona ciertos criterios que permiten determinar cuándo alguno de estos agentes de protección garantizan una protección efectiva frente a actos de persecución: señala así el TJUE que no podrá entenderse que se ha producido un cambio sustantivo de circunstancias si los agentes de protección no han tomado medidas para impedir la persecución, en particular, no disponen de un sistema judicial eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de acciones

⁷⁰ STJUE de 2 de marzo de 2010, asuntos acumulados Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08), Dier Jamal (C-179/08)/Bundesrepublik Deutschland.

constitutivas de persecución, al que los nacionales interesados tengan acceso. A la luz de los criterios sentados por el TJUE, parece claro, como el propio tribunal indica, que el cese del estatuto de refugiado implicará una valoración no solo de los actos de cualquier agente que pueda perseguir al refugiado en el país de origen, sino también de las propias instituciones de ese país, a fin de determinar si su funcionamiento es adecuado para garantizar la protección del refugiado; tarea compleja, sin lugar a dudas, que corresponderá, con carácter general, a las administraciones y a los tribunales de los estados miembros de la UE.

Una segunda problemática que planteaba la cuestión prejudicial formulada estaba relacionada con la carga de la prueba en los procedimientos de cese del estatuto de refugiado. Se planteaba, así, como problema central, qué carga probatoria debía imponerse a los refugiados objeto de un procedimiento de cese del estatuto cuando estos alegaran un temor fundado de ser perseguidos por un motivo distinto de aquel por el que inicialmente se les concedió el estatuto. En la respuesta a esta pregunta, el TJUE se alejaba de la postura sostenida por la Comisión, que había reseñado claramente que, en los procedimientos de cese del estatuto de refugiado, correspondía siempre al Estado que decidía revocar el estatuto probar que la persona afectada había dejado de cumplir las condiciones para ser considerada refugiada. Lejos de adoptar esta postura, que reforzaba la posición de los refugiados ya reconocidos, el TJUE atribuía la carga de la prueba en los procedimientos de cese cuando el refugiado alegara nuevas causas de persecución al propio refugiado. Parecía sugerirse, así, un reparto de la carga probatoria en los procedimientos de cese del estatuto de refugiado entre Estado y refugiado, de modo que, una vez que el Estado ha probado que ya no existe la fuente de temor que inicialmente alegó el afectado, debe ser este el que pruebe que existen otras fuentes posibles de persecución; algo casi imposible si se tiene en cuenta que los refugiados habrán permanecido fuera de su país de origen durante largo tiempo y tendrán escaso contacto con la realidad del mismo.

Derecho de los nacionales de terceros países a la reagrupación familiar y recursos económicos

El asunto Chakroun⁷¹ es el único caso del período analizado en el que el TJUE se pronuncia sobre la interpretación de alguno de los preceptos de la Directiva que regula el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros estados, en concreto, de los artículos 2 y 7 de la Directiva 2003/86/CE. En el asunto analizado, el problema surgía porque la normativa ho-

71 STJUE de 4 de marzo de 2010, asunto Rhimou Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken, as. C-578/08.

landesa en materia de reagrupación familiar exigía a los nacionales de terceros estados que residieran en el país y desearan reagrupar a los miembros de la familia que habían creado antes de instalarse en los Países Bajos que probaran que contaban con unos ingresos fijos y regulares equivalentes al salario mínimo, mientras que exigía a aquellos nacionales de terceros estados residentes en el país que desearan reagrupar a la familia creada tras su instalación en Países Bajos que probaran que contaban con unos ingresos fijos y regulares equivalentes al 120% del salario mínimo de un trabajador de 23 años. Se establecía así una diferencia de trato entre los extranjeros que habían formado una familia antes y después de haberse trasladado a los Países Bajos, que podía ser contraria a las previsiones del artículo 7.1.c) de la Directiva 2003/86/CE.

El TJUE daba respuesta a esta cuestión rechazando claramente la posibilidad de establecer una diferencia de trato basada en el momento o en las circunstancias de creación del vínculo familiar. Para el Alto Tribunal, así se desprendería claramente del artículo 2. d) de la Directiva 2003/86/CE, que definía la reagrupación familiar indicando que a esos efectos era «independiente» que el vínculo familiar se hubiera creado antes o después de la entrada del familiar reagrupante en el territorio del Estado. Además, para el TJUE, las exigencias económicas impuestas a aquellos nacionales de terceros países que desearan reagrupar a sus familiares habiendo creado el vínculo familiar tras su entrada en el territorio del Estado de acogida eran claramente contrarias a lo previsto en el artículo 7.1.c) de la Directiva 2003/86/CE, en la medida en que ese precepto autorizaba a los estados miembros a exigir al extranjero reagrupante que contara con ingresos fijos y regulares suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia, pero no les permitiría imponer un importe de ingresos mínimos –ni siquiera coincidente con el salario mínimo, parece indicar el tribunal– por debajo del cual se denegaría cualquier reagrupación familiar, con independencia del examen concreto de la situación de cada solicitante. El TJUE llamaba así la atención sobre la necesidad de proceder a realizar una valoración concreta de las circunstancias de cada reagrupante que tuviera en cuenta sus necesidades concretas y la adecuación de los recursos de que disponía a las mismas. Una valoración que puede beneficiar el ejercicio del derecho concreto, pero que dificulta, sin duda, la tarea de aquellos llamados a decidir sobre cada reagrupación familiar.

La criminalización de la inmigración irregular y la interpretación de la Directiva de retorno

Quizás la sentencia El Dridi⁷² sea la más relevante de todas las resueltas en el período analizado por el TJUE. En este asunto, el TJUE se pronuncia por vez primera sobre la criminalización de

72 STJUE de 28 de abril de 2011, asunto Hassen El Dridi, alias Soufi Karim, as. C-61/11 PPU.

la inmigración irregular, llegando a la conclusión de que la política, seguida por algunos estados miembros, de sancionar penalmente la situación de irregularidad de ciertos extranjeros no es compatible con las previsiones de la Directiva 2008/115/CE, esto es, con la famosa Directiva de retorno.

El asunto El Dridi tiene su origen en la normativa italiana, adoptada en el año 2009 durante el gobierno de Berlusconi, que permitía sancionar con una pena de hasta cinco años de privación de libertad a aquellos extranjeros que permanecieran en el país infringiendo una orden de salida del territorio nacional. El demandante en el asunto principal, extranjero que se encontraba en situación irregular en Italia tras ser objeto de un decreto de expulsión, decidió permanecer en el país a pesar de su situación de irregularidad y, tras ser detenido nuevamente por las autoridades italianas, se inició contra él un procedimiento penal en el que podía imponérsele una sanción de un año de prisión. En ese contexto, la Corte de apelación de Trento decidió plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE, cuestionando la adecuación de la normativa italiana que sancionaba penalmente la permanencia en el territorio nacional en situación irregular a la Directiva de retorno, especialmente a los artículos 15 y 16 de esa Directiva, que prevén los supuestos en los que procede el internamiento de un extranjero en el marco de un procedimiento de retorno.

En este contexto, el TJUE recordaba que la Directiva de retorno permite a los estados miembros adoptar normas en la materia que sean más favorables a los extranjeros en situación irregular, pero no aquellas que sean más desventajosas. La normativa italiana parecía ubicarse claramente entre las segundas. El TJUE llamaba así la atención sobre la falta de transposición de la Directiva en Italia y señalaba que el procedimiento de retorno previsto en la normativa italiana incumplía en varios puntos el procedimiento regulado en la Directiva.

El Alto Tribunal indicaba que la Directiva prevé un procedimiento estructurado en varias fases: con carácter general, tras la adopción de una decisión de retorno, el afectado debe contar con un plazo de ejecución voluntaria de la decisión que oscilará entre siete y treinta días; transcurrido ese plazo sin que el extranjero haya abandonado el país, los estados deberán llevar a cabo la expulsión, adoptando las medidas coercitivas que sean necesarias para ello, siempre que estas sean proporcionadas y respeten los derechos fundamentales; entre esas medidas se incluye el internamiento del extranjero afectado, pero ese internamiento deberá respetar las exigencias que imponen los artículos 15 y 16 de la Directiva, en especial, el plazo máximo de internamiento previsto en la norma, que no podrá exceder del plazo más breve posible, sin superar nunca los 18 meses, y siempre que se ejecuten de forma diligente los trámites de expulsión y esta sea posible.

Para el TJUE, la normativa italiana no preveía el plazo de ejecución voluntaria de las decisiones de retorno exigido por la Directiva y, sobre todo, infringía lo previsto en los artículos 15 y 16 de la misma, al sancionar penalmente a aquellos extranjeros que incumplieran un decreto de expulsión. Según el Alto Tribunal, los estados podían adoptar medidas de carácter penal para disuadir a los extranjeros que ya habían sido objeto de una decisión de retorno de permanecer de forma irregular en el país. Sin embargo, esas medidas penales debían ser conformes con el espíritu de la Directiva y garantizar su efecto útil: puesto que la Directiva pretendía construir un sistema eficaz de retorno y expulsión de extranjeros que se encontraran en situación irregular, esas medidas no podían dilatar la ejecución de la decisión de retorno. El TJUE justificaba así la contradicción entre la normativa nacional y la europea utilizando un argumento un tanto controvertido: si bien el TJUE parecía indicar que la norma italiana no se adecuaba a la Directiva de retorno porque la privación de libertad en ella prevista no respetaba las exigencias de los artículos 15 y 16 de la Directiva, especialmente en lo referido al plazo de privación de libertad, el razonamiento del TJUE sugería que, en última instancia, la contradicción entre ambas normas se producía porque la privación de libertad del extranjero tras su condena dilatada la ejecución de la medida de retorno. A pesar de que el argumento utilizado podía criticarse, la conclusión a la que llegaba el TJUE sí parecía digna de elogio, en la medida en que el Alto Tribunal zanjaba de una vez por todas el debate en torno a la criminalización de la inmigración irregular al impedir a los estados miembros la imposición de penas privativas de libertad a aquellos extranjeros que se encuentren en situación irregular en su territorio.

BIBLIOGRAFÍA

COUSINS, M. *The European Convention on Human Rights and social security law*. Amberes: Intersentia, 2008.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. «El encaje constitucional del nuevo sistema europeo de detención y entrega (Reflexiones tras la STC 177/2006, de 5 de junio)». *Revista Española de Derecho Constitucional*. No. 78, 2006. P. 277-303.

DÍAZ CREGO, M. «El derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad: ¿un derecho de los extranjeros?». *Revista Española de Derecho Constitucional*. No. 89, 2010a. P. 115-155.

--- «Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». En: AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER ALONSO, J. (eds.) *Inmigración y crisis económica*. Barcelona: CIDOB, 2010b. P. 372-406.

GARCÍA ROCA, J.; DÍAZ CREGO, M. «Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». En: AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER ALONSO, J. (eds.) *La inmigración en la encrucijada*. Barcelona: CIDOB, 2008. P. 223-243.

--- y --- «Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». En: AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER ALONSO, J. (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis*. Barcelona: CIDOB, 2009. P. 256-277.

IGLESIAS SÁNCHEZ, S. «TJUE-Sentencia de 2 de marzo de 2010 (Gran Sala), Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, asunto C-135/08. ¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía europea?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. No. 37, 2010. P. 933-950.

--- «El asunto Ruiz Zambrano: una nueva aproximación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la ciudadanía de la Unión». *Revista General de Derecho Europeo*. No. 24, 2011.

KOCHENOV, D. «Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010». *Common Market Law Review*. Vol. 47, 2010. P. 1831-1846.

LABAYLE, H. «Aspects du droit d'asile. Le droit européen de l'asile devant ses juges: précisions ou remise en question?». *Revue Française de Droit Administratif*. Vol. 27. No. 2, 2011.

MOLE, N.; MEREDITH, C. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Estrasburgo: Council of Europe, 2010.

MORGADES GIL, S. «La protección de los demandantes de asilo por razón de su vulnerabilidad especial en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. No. 37, 2010. P. 801-842.

SALADO OSUNA, A. «Exigencias en relación con el derecho de defensa: el derecho a la autodefensa, a la defensa técnica y a la asistencia jurídica gratuita». En: GARCÍA ROCA, J.; SANTOLAYA, P. (dirs.) *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: CEPC, 2009. P. 82-112.

SARMIENTO, Daniel «Cuestión prejudicial y control previo de constitucionalidad. Comentario a la sentencia Melki del Tribunal de Justicia de la UE». *Revista Española de Derecho Europeo*. No. 37, 2011. P. 97-110.

TORRES PÉREZ, A. «Euroorden y conflictos constitucionales: a propósito de la STC 199/2009, de 28.9.2009». *Revista Española de Derecho Europeo*. No. 35, 2010. P. 441-471.