

INTRODUCCIÓN

LA PERSISTENCIA DE LA CRISIS

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. Tensiones soterradas.
2. La hora de la integración.

Al igual que en los dos años precedentes, en 2010 el panorama de la inmigración ha estado presidido por los profundos impactos de la crisis económica. Pero a diferencia de 2009, el año en el que se registraron las mayores pérdidas de empleo, el tenor dominante en 2010 ha sido la estabilización, *grosso modo*, de los niveles de empleo y desempleo heredados del año anterior. Las tasas de uno y otro no han mostrado indicios significativos de recuperación, pero tampoco han seguido descendiendo. Algo parecido puede decirse del volumen de la población inmigrada. Como se puso de manifiesto en los Anuarios correspondientes a 2008 y 2009, en esos años se inició la desaceleración que ha terminado en 2010 por poner fin al rápido y sostenido incremento de la población inmigrada durante el período singular que caracterizamos como «la década prodigiosa» de la inmigración en España, si bien lo hizo con un notable *lag* temporal respecto del inicio de la contracción que contribuyó decisivamente a engrosar las filas de los desempleados. En 2010 el número de los extranjeros empadronados aún ha registrado un aumento cercano a los 100.000. Este incremento, muy inferior al de años precedentes, se explica en su totalidad por el de los procedentes de países comunitarios. Es interesante señalar que el de rumanos y búlgaros sólo explica una cuarta parte de aquel. El número de los inmigrantes de países extracomunitarios ha mostrado una leve tendencia a la contracción, al menos en términos de nacionalidad, explicado en su totalidad por la disminución de los latinoamericanos. Sin embargo, esta disminución es más aparente que real, por cuanto los empadronados nacidos en las Américas han registrado un leve aumento. La aparente paradoja se explica, claro está, por las naturalizaciones. Las cifras de africanos, asiáticos y europeos no comunitarios aparecen prácticamente estabilizadas. La modestia de todas las cifras sugiere un escenario de estabilización, máxime si se tiene en cuenta que muchos retornos no se traducirán en caducidades en el registro padronal hasta fechas futuras. A grandes rasgos, las nuevas entradas han vuelto a compensar los retornos, deparando un saldo neto de escasa magnitud. A su vez, el moderado volumen de aquello ha reforzado en 2010 la extendida impresión de que el grueso de la población inmigrada tiene intención de permanecer en España. Si algo merece ser subrayado es la leve contracción de la población activa masculina de origen inmigrante.

Lo que antecede no quiere decir que el saldo de entradas y salidas sea neutro: no lo es en términos cualitativos. Por el contrario, está suponiendo una, aunque leve, modificación de la distribución por edad de la población activa inmigrada. Si dividimos esta en dos mitades desiguales, la más joven (la que llega hasta los 44 años) pierde peso relativo respecto de la de más edad (la que va de 45 a 65). Seguramente ello refleja la mayor proclividad al retorno de los primeros y el mayor grado de asentamiento y la mayor solidez de los vínculos que ligan a los segundos con la sociedad receptora.

Los datos deparados por el mercado de trabajo en 2010 ponen de manifiesto interesantes realidades. Para empezar, añaden un matiz a la afirmación tantas veces repetida de que la crisis ha golpeado más a los inmigrantes que a los nativos. Sigue siendo cierta en términos de intensidad de desempleo y de consecuencias sociales, pero no lo es tanto si la vara de medir es la destrucción de empleo. La aparente paradoja de menor pérdida de puestos de trabajo con un aumento mucho mayor de la tasa de desempleo de los inmigrantes encuentra explicación en la persistencia de las entradas cuando ya no se creaba empleo neto.

De hecho, y ello constituye una segunda observación, conexas con la anterior, el peso relativo de los venidos de fuera en la población activa ha seguido aumentando en el tiempo que llevamos de crisis. Ello es cierto tanto de la población activa por edad, porque las entradas foráneas han sido más caudalosas que las autóctonas, como de la empleada, porque, como se ha dicho, las pérdidas ocupacionales de los inmigrantes han sido menores que las sufridas por los autóctonos.

En realidad, si se tiene en cuenta la crudeza y profundidad de la crisis, la resistencia del empleo inmigrante ha sido mayor de lo que las astronómicas tasas de paro hacen pensar. En efecto, a la altura del tercer trimestre de 2010, el empleo inmigrante totalizaba cerca de 3,2 millones de ocupados, una cifra sólo inferior en unos 240.000 puestos de trabajo a la existente justo antes de la crisis. Por supuesto, esa marcada resistencia del empleo inmigrante tiene mucho que ver con las características de la inserción laboral de los venidos de fuera, una inserción subalterna, desfavorecida y de bajo coste, como tantas veces se ha señalado. Y todo ello tiene como consecuencia un refuerzo de la segmentación del mercado de trabajo.

En suma, la crisis está golpeando duramente a los inmigrantes, y desde luego ha frenado hasta su detención la sostenida tendencia al aumento de su número que venía registrándose hasta 2008. Pero no está suponiendo una contracción significativa de su volumen y menos aún de la proporción que supone de la población activa. Tampoco está alterando los patrones que han caracterizado desde el principio su inserción en el mercado de trabajo. Si alguien pensó que la crisis iba a reducir la importancia de la inmigración en España, no cabe duda de que se equivocó. Los inmigrantes representan cerca de una quinta parte de los activos, casi una cuarta parte de la columna vertebral de la fuerza de trabajo constituida por los jóvenes adultos entre los 25 y los 44 años, y más de uno de cada cuatro desempleados.

1. TENSIONES SOTERRADAS

El pronóstico casandrístico tantas veces formulado de que la crisis económica iba a conllevar el estallido de graves conflictos sociales y de explosiones xenófobas en el ámbito de la inmigra-

ción ha seguido sin cumplirse en 2010. En realidad, la relación entre recesión económica y aumento de la xenofobia es menos lineal de lo que tiende a pensarse. Los preocupantes brotes que recurrentemente saltan a las portadas de los medios de comunicación en diversos países europeos –este año la palma se la han llevado la expulsión de ciudadanos de etnia gitana en Francia, el ascenso electoral de un partido de extrema derecha en Suecia y, en otro plano y con otra gravedad, no pocos de los preceptos contenidos en la directiva europea de empleo o de permiso único que fue derrotada in extremis en el Parlamento Europeo– no son atribuibles a la crisis, como no lo eran los muchos precedentes, no menos graves, que tuvieron lugar en los años que precedieron a la crisis. La floración de partidos populistas xenófobos en una docena de países europeos es muy anterior al inicio de la crisis, como lo es la acusada deriva restrictiva que preside las políticas de inmigración. Pocas dudas pueden caber acerca de la influencia deletérea de la crisis, que enrarece el clima social e incrementa la crónica tentación de buscar chivos expiatorios a los que culpar de frustraciones e inseguridades, pero, desgraciadamente, las pulsiones xenófobas y los sentimientos hostiles hacia la inmigración no florecen sólo en tiempos de vacas flacas.

Una prueba parcial de ello puede encontrarse en el hecho de que, mientras que la crisis económica reviste especial crudeza en España, el clima social que rodea a la inmigración sigue siendo aquí menos crispado que el observable en buena parte de Europa. Los vientos borrascosos que soplan allí desde hace años tienen aún una limitada contrapartida en España, donde no se han registrado incidentes graves, tensiones profundas o bandazos políticos. Ello no obstante, no han faltado indicios preocupantes de posibles deslizamientos en esa dirección. Especial mención merecen entre ellos los enfrentamientos violentos que se registraron en Salt (Girona); las resistencias de algunos municipios (Vic y otros) a empadronar a inmigrantes sin permiso de residencia o la pretensión de exigir requisitos no recogidos en la legislación; y la proliferación de iniciativas municipales para prohibir el burka o para vetar acceso a la residencia y al arraigo a inmigrantes a los que se califica de incívicos. Y, como ya se observó en la primavera de 2008, en vísperas de las elecciones generales, las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas en el otoño de 2010 han confirmado que las campañas electorales proporcionan un escenario propicio para la expresión de actitudes hostiles a la inmigración y para la manifestación más o menos abierta y declarada de tendencias e iniciativas xenófobas. Los resultados electorales han deparado buenas y malas noticias a este respecto: la mala es que el mayor partido de este tipo, Plataforma por Cataluña, ha crecido; la buena, que sigue siendo muy marginal, a gran distancia de sus equivalentes en Europa. En todo caso, es difícil calibrar hasta qué punto los indicios mencionados suponen un anuncio de deterioro futuro del clima social en el que se ha desenvuelto la inmigración hasta la fecha; y qué hay en ellos de coyun-

tural y qué de tendencia de fondo. Es probable que las próximas elecciones autonómicas y municipales de la primavera de 2011 supongan un nuevo y posiblemente preocupante test al efecto.

2. LA HORA DE LA INTEGRACIÓN

El año 2010 no pasará a la historia por la entidad de los cambios acaecidos en las normas que pretenden regular la realidad migratoria o en las políticas que pretenden influir sobre ella o sobre sus implicaciones. Desde ese punto de vista habrá sido un año de transición entre la reforma de la ley que tuvo lugar a finales de 2009 y la previsible aprobación, en los primeros meses de 2011, del reglamento que ha de desarrollarla. El largo tiempo transcurrido entre la aprobación de la ley y la de su reglamento se explica en buena parte por los importantes cambios operados en el equipo ministerial en 2010. Primero Anna Terrón reemplazó a Consuelo Rumí al frente de la Secretaría de Estado de Inmigración y poco después Valeriano Gómez fue nombrado ministro de Trabajo e Inmigración en sustitución de Celestino Corbacho. Por cierto, la demostrada sensibilidad de los nuevos máximos responsables de las políticas de inmigración constituye un nuevo desmentido a quienes pronosticaban un giro restrictivo en estas como consecuencia de la crisis.

Las políticas de inmigración no han experimentado cambios relevantes, pero es cada vez más perceptible una gradual reorientación de las preocupaciones y prioridades en la materia. En efecto, el foco de la atención se está desplazando de los flujos hacia la integración, y la crisis está contribuyendo a ello, tanto por su responsabilidad en la atenuación de los otrora caudalosos flujos como por sus efectos sociales. La creciente certeza de que la mayoría de los que vinieron de otros países van a permanecer en la sociedad española también influye en la alteración de las prioridades. Ese gradual cambio de énfasis ya encontró reflejo en la reforma legal de 2009. Con independencia de otras valoraciones, de las que se ocupó el Anuario precedente, puede decirse que, en el terreno de la integración, la ley de 2009 ara tierra virgen. En efecto, si bien la Ley Orgánica 4/2000 había añadido a su título el término «integración social de los inmigrantes», en vano se buscaría en su articulado desarrollo alguno del mismo. Ese vacío legal empieza a ser llenado, siquiera sea parcialmente, por la LO 2/2009. Por supuesto, la integración depende de un número considerable de variables, en su mayoría no susceptibles de regulación legal. Sin perjuicio de ello, en la ley la integración aparece como un principio general que se proyecta sobre la totalidad del ordenamiento legal (el nuevo art. 2bis), y que encuentra encaje en el sistema legal en el artículo 2.ter, rotulado expresamente «la integración de los inmigrantes».

Dados los tiempos que corren, lo primero que llama la atención de la ley en el ámbito de la integración es que no comulgue con la tendencia al endurecimiento y la obstaculización que vienen observándose en otros países. Por el contrario, apunta a políticas que deberían contrarrestar la subordinación estructural de la población inmigrante. Está presente en ella el énfasis en el aprendizaje lingüístico que tan acusado resulta en muchos países europeos, pero aquí reviste más el carácter de estímulo que el de obligación. La oferta y organización de los cursos y los servicios se deja a las comunidades autónomas, y en parte a los ayuntamientos, como no podía ser de otro modo.

Un segundo párrafo, en el mismo número 2, se ocupa de las acciones formativas para promover la difusión de valores democráticos: los de la Constitución, los de los Estatutos y los de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres. La ley garantiza, en todo caso, la escolarización obligatoria, el aprendizaje de las lenguas oficiales de España y el acceso al empleo como factores esenciales de integración. Estos parecen ser los tres pilares en los que la ley pretende anclar el edificio de la integración en España: escolarización para los niños y jóvenes, acceso al empleo para los trabajadores y aprendizaje de las lenguas para todos. Por supuesto, pueden verse como objetivos mínimos, aunque de importancia capital.

Finalmente, los números 3 y 4 destacan la necesidad de colaboración entre el Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, incluyendo como principales instrumentos los planes estratégicos, la Conferencia Sectorial de Inmigración y los programas bienales, así como el fondo estatal para promoción de la integración. Dentro de la participación de todos los poderes públicos en la integración, cada uno con la función que le es propia, resulta decisiva la relación entre el Estado y las comunidades autónomas, porque uno y otras comparten la potestad legislativa sobre este ámbito. Al Estado corresponde en este campo el diseño de las grandes líneas y también la coordinación de las comunidades autónomas. Los ayuntamientos llevan a cabo la mayor parte de los trabajos que afectan directamente a los ciudadanos, haciéndose cargo de asuntos tan importantes como la convivencia en la calle y los cursos de lengua y cultura, pero al carecer de poder legislativo y tener límites territoriales reducidos, es probable que su actividad no alcance la dimensión que pueden tener las comunidades autónomas.

Los nuevos Estatutos de Autonomía tienden a asumir competencias en materia de inmigración. Algunos de ellos –en especial los de Cataluña, Andalucía y Aragón– destacan las características particulares y las competencias que les corresponden en la materia. Con esta base se han aprobado algunas leyes autonómicas, y su análisis permite vislumbrar cómo puede desarrollar-

se esta materia. De especial calibre es la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña. Si bien se centra en la regulación de los cursos de lengua y cultura, aborda también otros puntos más generales de la inmigración como la coordinación de los ayuntamientos, la formación de un Consejo o Mesa de Ciudadanía e incluso la creación de una Agencia de Migraciones de Cataluña. Su objetivo central es crear un servicio público, denominado de primera acogida, para contribuir a la igualdad de las personas extranjeras –y retornadas, se añade sistemáticamente– que se encuentren en situación de desventaja por su desconocimiento de la sociedad o de las normas básicas, o por insuficientes competencias lingüísticas. El acceso al servicio de acogida se prevé para las personas mayores de 16 años que estén empadronadas en el municipio, así como para las que obtengan en el exterior una autorización de residencia o de estancia superior a 90 días. La prestación corresponde a los entes locales y a la Generalitat, directamente o a través de entidades, con o sin ánimo de lucro, contratadas para ello. El aprendizaje de la lengua comprende tanto el castellano como el catalán, y la ley opta porque se inicie con el aprendizaje del último, para equilibrar su posición ante el predominio social del castellano, una regulación (art. 9) que ha sido recurrida por el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional.

Especialmente relevante es la conexión de estas iniciativas legislativas con la nueva ley estatal. La Ley Orgánica establece un papel importante a diversos informes de la comunidad autónoma o del municipio en la decisión que corresponde adoptar a la Administración del Estado sobre aspectos esenciales del estatuto jurídico de los inmigrantes. Los principales asuntos para los que la ley prevé informes de la comunidad autónoma o del municipio, según los casos, son los siguientes: la escolarización obligatoria de menores a cargo, para la renovación de la autorización de residencia o de larga duración; vivienda, a efectos de reagrupación familiar; asistencia a las acciones formativas antes mencionadas, para la renovación de la residencia temporal, considerándola una muestra «del esfuerzo de integración del extranjero»; integración social, para la autorización de arraigo, contando específicamente, entre otros elementos, los programas de inserción realizados; e integración, en Registro Civil, para la obtención de la nacionalidad por transcurso del tiempo. También se prevé un informe de las comunidades autónomas con policía propia en los procedimientos de autorización de residencia y su renovación, cuando se estipule un informe gubernativo.

Como puede fácilmente verse, la ley establece que todos los hitos del estatuto del inmigrante vayan acompañados de algún tipo de informe autonómico, principalmente, o local: la autorización de residencia, la renovación de la misma, la autorización de larga duración, la reagrupación familiar, la autorización por arraigo y, finalmente, la naturalización.

Adicionalmente, la Ley de 2009 otorgó rango legal al Fondo para el Apoyo, la Acogida y la Integración de los Inmigrantes, que había sido creado en 2005. Además de los importantes recursos financieros que el Gobierno central ha podido así aportar a escuelas y ayuntamientos con una fuerte presencia de inmigrantes, en sus años de vigencia del Fondo ha constituido un valioso instrumento para la cooperación y coordinación de los tres niveles de gobierno, dado que en la operación del Fondo también intervienen las comunidades autónomas. La cuantía anual del Fondo ha sido de 200 millones de euros, repartidos entre educación (40%), competencia de las comunidades autónomas, las acciones de integración que realizan los ayuntamientos (50%) y otros objetivos (10%). Dada la importancia que el Fondo ha tenido para la atención de acuciantes necesidades y su valor de instrumento facilitador de la cooperación interinstitucional, sería deseable que su cuantía volviese a alcanzar, si no a superar, los niveles que tenía antes de la crisis.

En los últimos meses de 2010 se anunció la inminente publicación del Anteproyecto de Ley de Igualdad de Trato y no discriminación, en cumplimiento de lo establecido en la correspondiente Directiva europea de 2003. Tras su previsible discusión parlamentaria y aprobación en los primeros meses de 2011, la Ley debería constituir otro importante bastión para el avance de la integración. Otro instrumento para la misma debería ser la segunda edición del Plan Integral de Ciudadanía e Integración, en la que se trabajaba a finales de 2010 tras haberse completado su primer trienio de existencia.

Entre las actuaciones desarrolladas a favor de la integración en 2010 debe también mencionarse los esfuerzos llevados a cabo para hacer posible el derecho de voto en elecciones locales de inmigrantes no comunitarios. En su virtud, una parte de los que entre ellos lleven más de cinco años de residencia legal en España podrán votar en las próximas elecciones locales, que se celebrarán en mayo de 2011. Entre las medidas adoptadas para pasar de las buenas intenciones a los hechos destacan la Orden EAH/2264/2010, de 20 de julio, por la que 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 (BOE 27 de agosto de 2010), la firma de convenios de reciprocidad con un cierto número de países y actuaciones para facilitar la inscripción en el Censo Electoral de quienes reúnen las condiciones requeridas para el ejercicio del voto.

La participación de los extranjeros en los procesos electorales del país en el que residen desde hace años está considerada un instrumento de integración, y fue impulsada por el Consejo de Europa a través de un Convenio de 1992. El Tratado de Maastricht la estableció para los ciuda-

danos de los demás países de la Unión Europea, pero no la extendió a los residentes de terceros países. Sí lo han hecho algunos países de la UE –Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Italia e Irlanda– tras 3 o 5 años de residencia legal. También lo admiten, bajo condición de reciprocidad, el Reino Unido y Portugal. A estos se ha venido a sumar España. El artículo 13.2 de la Constitución permite el sufragio de los extranjeros en las elecciones locales siempre que sus estados de origen lo reconozcan a los españoles allí residentes. Esta exigencia de reciprocidad, justificada en su día por la voluntad de los constituyentes de 1978 de mejorar la posición de los españoles emigrantes en Europa, aparece hoy como obsoleta, disfuncional y generadora de consecuencias no deseadas. La primera y principal es que priva del derecho de voto, con todas sus implicaciones, a muchos residentes en España porque sus países de origen no celebran elecciones locales o porque si lo hacen prohíben el voto a los extranjeros y, consiguientemente, no desean firmar el correspondiente convenio. En consecuencia, los déficits democráticos de los países de origen se convierten en déficits democráticos para España, al excluir del derecho de voto a personas sin culpa alguna.

Una proposición no de ley aprobada en el Congreso de los Diputados el 21 de febrero de 2006 por todos los grupos parlamentarios animó al Gobierno a impulsar la firma de los convenios necesarios para el reconocimiento del derecho al sufragio a los residentes de larga duración, para así poner fin a tan antidemocrático y disfuncional estado de cosas, como por fin se ha hecho. Así, podrán participar en las próximas elecciones municipales los ciudadanos de Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Paraguay, Bolivia, Nueva Zelanda y Noruega que acrediten más de cinco años de residencia legal en España y se inscriban en el censo electoral. Están en curso, además, negociaciones con Argentina, Islandia, Trinidad y Tobago, Burkina Faso, Cabo Verde, Corea del Sur y Uruguay, y pendientes de iniciarse con Venezuela. Desgraciadamente, la exigencia de reciprocidad excluye, entre otras, a grupos nacionales tan importantes en la población inmigrada en España como los marroquíes, los chinos o los paquistaníes. Es de temer, además, que las distintas dificultades para cumplir con la exigencia de inscribirse en el censo electoral reduzca aún más el número de electores que finalmente ejerza su derecho al voto. Es posible que los finalmente facultados para hacerlo sean sólo una fracción de los potenciales votantes, y sería profundamente injusto que ello pudiera ser atribuido a falta de interés. Para maximizar la participación electoral de los venidos de fuera en futuras convocatorias sería altamente deseable que desapareciera la cláusula de reciprocidad establecida en la Constitución y que se eliminasen las dificultades prácticas para la inscripción en el censo. Ello no obstante, la extensión del derecho de voto a ciudadanos de países distintos de España y la UE no deja de ser una buena noticia.



LA EVOLUCIÓN DE LAS ACTITUDES ANTE LA INMIGRACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA Un análisis cualitativo

Sebastian Rinken

Director técnico del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía). Científico titular del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (Consejo Superior de Investigaciones Científicas)

1. Introducción.
2. El estudio OPIA como prisma.
3. Temas destacados.
4. Los principios discursivos y su evolución.
5. Debate de los resultados.
6. Conclusiones.

RESUMEN

Con la finalidad de comprobar si hay un impacto de la crisis económica sobre la opinión pública en materia migratoria, y en qué consiste, en este texto se analizan los resultados de los grupos de debate realizados en el período 2005-2010 en el marco del estudio OPIA (Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración). Los datos sugieren que, a raíz de la crisis, la necesidad de mano de obra inmigrante para desempeñar trabajos duros y mal remunerados ha dejado de ser una obviedad con amplia aceptación social, para pasar a convertirse en objeto de debates acalorados entre quienes defienden el mérito y la legitimidad del empleo inmigrante, por un lado, y quienes advierten situaciones de competencia desleal u otros efectos indeseables, por otro. Así, de los cuatro principios cardinales que configuraban el mapa discursivo ante

la inmigración con anterioridad a la crisis (empatía, utilidad, agravio y hostilidad), uno pierde rápidamente su antaño amplio respaldo. El discurso *funcionalista* se desmorona como tal, en beneficio sobre todo del discurso *desconfiado*, basado en la percepción de agravios comparativos de varia índole. El texto señala que sería inexacto y contraproducente equiparar las manifestaciones de agravio percibido automáticamente con actitudes racistas o xenófobas.

1. INTRODUCCIÓN

Sobre la evolución reciente de la opinión pública española en materia migratoria, se ha publicado información contradictoria, por no decir aparentemente antitética. Por un lado, existen datos que inducen a pensar que, en los primeros dos años de la crisis económica, la inmigración ha pasado de ser un tema destacado de la actualidad política y mediática a suscitar un interés social cada vez menor. Por otro lado, sin embargo, algunas investigaciones señalan un aumento alarmante de la xenofobia y el racismo, de modo que se estaría produciendo un rechazo cada vez mayor no ya a determinadas manifestaciones del hecho migratorio, sino a la población inmigrada.

La primera línea interpretativa se puede apoyar en los resultados del barómetro mensual del CIS, concretamente los obtenidos por la bien conocida pregunta acerca de los principales problemas del país (www.cis.es). En comparación con los altos valores registrados años atrás (especialmente elevados en el verano de 2006, al hilo de la «crisis de los cayucos»), la preocupación manifestada por los ciudadanos respecto del hecho migratorio ha retrocedido claramente, volviendo a niveles similares a los observados hace una década, cuando la bonanza económica y el correlativo auge inmigratorio estaban empezando a coger ritmo. Desde el inicio de la crisis, ese ranking de preocupaciones ciudadanas es dominado indiscutiblemente por el paro y la situación macroeconómica, de modo que el resto de cuestiones se ven relegadas a unos bajos porcentajes de menciones. Aun teniendo en cuenta el «efecto desplazamiento» generado por el predominio de la situación económica y laboral entre las preocupaciones de la ciudadanía, llama la atención que la inmigración pertenece al grupo de aquellos temas cuyos valores bajan sustancialmente, mientras que otros asuntos (como la educación) se mantienen estables y un tercer grupo de cuestiones (como notablemente, la calidad de la clase política) muestra una tendencia ascendente.

Ello puede sorprender o, incluso, resultar paradójico. A todas luces, el actual panorama macroeconómico, y singularmente la situación del mercado laboral, dista mucho de encontrarse en el mismo estado que durante la «década de oro». El auge inmigratorio estaba originado esencialmente, según concuerdan de forma casi unánime los observadores académicos e ins-

titucionales, por una *determinada* demanda de mano de obra por parte del mercado laboral español –determinada, eso es, en términos de sectores de actividad, niveles ocupacionales, condiciones laborales y regulación normativa (Cachón, 2006; Cuadrado *et al.*, 2006; Oliver Alonso, 2007; Pajares, 2007; Garrido y Miyar Busto, 2008)–. Según la evidencia empírica disponible, una amplia parte de la población autóctona respaldó sin animosidad la incorporación de un volumen muy considerable de inmigrantes laborales a la sociedad española. Ciertamente, dicho respaldo no era necesariamente desinteresado, sino que pudo basarse, en buena parte, en la valoración de que esa mano de obra resultaba necesaria, valoración relacionada con el antes aludido perfil diferencial de trabajadores autóctonos e inmigrantes en cuanto a sectores de actividad y niveles ocupacionales. También es cierto que, desde hace años, el apoyo ciudadano a la integración social de los inmigrantes iba acompañado por una serie de reticencias y recelos, respecto de aspectos como la eficacia del control de flujos y la adaptación de los inmigrantes a la sociedad de acogida, entre otros (González Enríquez y Álvarez Miranda, 2005; Méndez Lago, 2007). Aun así, las encuestas comparadas evidenciaban que en pleno auge del *boom* económico, la opinión pública española en materia migratoria era una de las más aperturistas de toda Europa (Coenders *et al.*, 2005). ¿Es posible que en un contexto bien distinto en cuanto a las condiciones de fondo, la opinión pública española permanezca impasible con relación a un hecho social que deriva, por lo menos *originariamente*, de tendencias y consideraciones económicas?

EL ACTUAL PANORAMA MACROECONÓMICO, Y ESPECIALMENTE LA SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL, DISTA MUCHO DE ENCONTRARSE IGUAL QUE DURANTE LA «DÉCADA DE ORO»

La segunda de las antes aludidas líneas interpretativas, lanzada por el Observatorio del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), va en el sentido diametralmente opuesto. Según titula el diario *El País* en su edición del 3 de marzo de 2010 con referencia a un informe del OBERAXE (Cea D’Ancona y Valles Martínez, 2009), «La crisis económica radicaliza a la sociedad en contra de la inmigración». Ya en su fase inicial, el cambio de ciclo económico habría afectado de lleno a las posturas de los españoles en materia migratoria, visto que en otoño de 2008 (fecha de realización de la encuesta en cuestión) sube la proporción de quienes califican de excesivamente tolerantes las leyes que regulan la entrada y permanencia de inmigrantes, por ejemplo. En el mismo sentido, aumentan las posturas reacias respecto de un largo etcétera de indicadores, desde la percepción del número de inmigrantes hasta la valoración de los efectos del hecho migratorio. Estos cambios son interpretados, por los analistas del OBERAXE, como evidencia

de una mayor difusión social (o «activación») de actitudes xenófobas y racistas; de hecho, cualquier postura ante la inmigración y su gestión es valorada como posible indicio de xenofobia, de modo que acaba siendo conceptualmente imposible diferenciar entre actitudes ante la inmigración y posturas ante la alteridad racial. Según este planteamiento, tan solo el incondicional apoyo a la inmigración –incluyendo el respaldo de medidas de discriminación positiva– puede eximir a un encuestado de ser clasificado como un racista, cuando menos, latente. Por tanto, desde este punto de partida, el aludido cambio del cuadro de opinión en materia migratoria en España tendría tintes inherentemente xenófobos.

Como señalábamos, estamos ante una lectura de la realidad social que es antagónica respecto de la esbozada anteriormente. En vez de ser indiferente para la valoración del hecho migratorio

¿HASTA QUÉ PUNTO HA DE CONSIDERARSE ACERTADO QUE LA MEDICIÓN DE LAS ACTITUDES ANTE LA INMIGRACIÓN SE FUSIONE CON LA MEDICIÓN DE LA XENOFOBIA Y EL RACISMO?

(o incluso inducir una menor preocupación *relativa* en comparación con los verdaderos problemas del momento), la recesión habría afectado de lleno no solo a la valoración de las normas de regulación de los flujos y otras actuaciones administrativas en materia migratoria, sino también a las actitudes ante las propias personas alóctonas. Ahora bien, si la primera línea interpretativa resulta claramente incompleta, respecto de la segunda cabría preguntarse ¿hasta qué punto

ha de considerarse acertado que la medición de las actitudes ante la inmigración se *fusiona* con la medición de la xenofobia y el racismo? Esta perspectiva no parece contemplar la posibilidad de que la complicada situación económica pueda inducir cambios en las valoraciones del hecho migratorio y de sus mecanismos de regulación, sin derivar necesariamente en un rechazo hacia las personas inmigradas ni en el apoyo a medidas que lesionen sus legítimos derechos.

A nuestro juicio, las dos líneas interpretativas a las que hemos hecho referencia eluden –cada una, a su manera– la estrecha relación existente entre el contexto macroeconómico y, singularmente, la situación del mercado laboral, por un lado, y las actitudes ante la inmigración, por otro. Tanto la desvinculación del hecho migratorio de las preocupaciones en materia económica y laboral (primera línea interpretativa) como la equiparación automática de cualquiera de sus interrelaciones con alguna forma de racismo (segunda línea interpretativa), conducen a un diagnóstico inadecuado de las actitudes ante la inmigración y sus tendencias de evolución. En el presente capítulo, desarrollaremos una tercera línea interpretativa, basándonos en un amplio conjunto de datos cualitativos.

2. EL ESTUDIO OPIA COMO PRISMA

La base empírica de nuestras observaciones está formada esencialmente por un total de 24 grupos de debate con andaluces autóctonos, realizados en el marco del estudio OPIA (Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración) durante el período 2005-2010. El estudio OPIA es una de las líneas de actividad del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM), perteneciente a la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía y gestionado desde el año 2007 por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) con la cofinanciación del Fondo Social Europeo.¹ El estudio OPIA combina una amplia encuesta telefónica, con muestras de entre 3.000 y 4.000 entrevistados según la edición de la que se trate, con una también amplia producción de datos cualitativos, entre los que destacan los aludidos grupos debate.

El estudio OPIA deriva sus conclusiones del análisis conjunto de ambos tipos de datos. Esta «triangulación» entre conocimiento generado mediante técnicas predominantemente estadísticas con el proveniente de herramientas hermenéuticas sigue siendo poco habitual en las ciencias sociales españolas, y es prácticamente inédita en el campo de investigación que nos concierne aquí. Pese a disponer también de un amplio cuerpo de evidencia cuantitativa, como decíamos, en este texto nos centramos en el análisis de los datos cualitativos generados mediante dinámicas grupales. Esta opción se eligió, entre otros motivos, por la especial sensibilidad de esta técnica de investigación a la hora de detectar cambios en las actitudes de las personas en épocas de rápida transformación social, capacidad que quedó patente en los meses iniciales de la crisis económica, al evidenciar el análisis discursivo un cambio de envergadura en el cuadro actitudinal de los andaluces que, en aquel momento, no se manifestaba aún en los datos de la encuesta (Rinken *et al.*, 2009; Rinken y Velasco Dujo, en prensa).

Cabe resaltar también que ambos tipos de datos (los cualitativos y los cuantitativos) tienen en cuenta la distribución residencial de la población inmigrada. Así, la muestra de OPIA está estratificada en función del nivel de presencia de inmigrantes –entendiendo por tales a los procedentes de países económicamente menos desarrollados que España– empadronados en la zona residencial (sección censal o distrito postal) de los encuestados, mientras que los grupos

¹ El estudio OPIA, al igual que las demás actividades del OPAM, es fruto de un esfuerzo colectivo en el que, junto con el autor de estas líneas, participan otros miembros del Observatorio. A ellos (y especialmente a Marisol Escobar, muy implicada en la producción y el análisis de los datos cualitativos que comentamos aquí) va mi sincero agradecimiento. Agradezco asimismo la confianza con la que la labor del Observatorio es respaldada desde la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía; en este sentido, quisiera reconocer expresamente el apoyo cariñoso de Rocío Palacios de Haro y de Israel Adán Castilla, directora general y jefe de servicio respectivamente de la mencionada DG.

de debate se celebraron en municipios o, en su caso, barrios con proporciones relativamente elevadas de inmigrantes. El estímulo semántico lanzado por la moderadora para iniciar las dinámicas grupales no se refirió expresamente a la inmigración, sino a la convivencia vecinal y su evolución durante los últimos años. El hecho de que en la mayoría de los grupos se generasen debates enfocados en gran parte a la inmigración constituye de por sí un primer resultado destacable de la investigación.

Los grupos de debate tuvieron lugar en cuatro fases distintas:

- en la primavera de 2005 (seis grupos);
- a principios de 2008 (cuatro grupos);
- en la primavera de 2009 (seis grupos); y
- a principios de 2010 (ocho grupos).

Los grupos de 2005, 2008 y 2010 fueron realizados como parte integrante de las correspondientes ediciones (1ª, 2ª y 3ª, según el caso) del estudio OPIA, mientras que los grupos de 2009 se hicieron a título de un «estudio de coyuntura» diseñado con el fin de comprobar y profundizar en los resultados obtenidos en la segunda edición de OPIA, llamativos por la antes referida divergencia entre los resultados cualitativos y los cuantitativos. En el presente texto, los *verbatim* de las reuniones grupales se identifican con el correspondiente año y lugar de realización, así como con el perfil sociodemográfico de los participantes. Para más información metodológica y una exposición más detallada de los resultados, consúltense las publicaciones disponibles al respecto en el espacio digital del Observatorio (Rinken y Pérez Yruela, 2007; Rinken *et al.*, 2009; OPAM, 2009).

Aun prescindiendo de su vertiente cuantitativa, consideramos que los resultados cualitativos del estudio OPIA ofrecen una buena base para valorar la evolución de las actitudes de la población autóctona andaluza ante la inmigración, ya que los grupos de debate se realizaron –según el mismo diseño metodológico– en fases bien diferenciadas de la historia reciente de España, en concreto desde la cúspide del boom (2005) hasta la evidencia inapelable de una crisis económica de envergadura (2009 y 2010), pasando por el momento en el que la población comenzaba a percibir de forma generalizada el agotamiento del ciclo expansivo (primavera de 2008). Sin obviar los matices que pueda merecer la evolución de estas actitudes durante el año 2009, consideramos prioritario (y metodológicamente preferible) dibujar, en este texto, las principales tendencias de evolución a lo largo del período 2005-2010. En este sentido, se convierte en virtud lo que habitualmente pasa por ser una desventaja de las técnicas cualitativas de investigación, a saber: la imposibilidad de medir con exactitud la difusión social que pudieran tener unas u otras actitudes. La principal fortaleza del análisis

hermenéutico de *dinámicas grupales* consiste en su capacidad para identificar lo que podríamos denominar los centros de gravedad de la opinión pública ante una determinada cuestión social, es decir, los polos en los que se anclan las consideraciones al respecto, al margen de la semántica exacta empleada en cada caso por los participantes o la proporción exacta de ciudadanos que puedan adherirse al posicionamiento en cuestión. Como veremos a continuación, aunque los principios discursivos ante la inmigración no suelen cambiar enormemente a corto plazo, en el período de tiempo que va de 2005 a 2010 sí se detecta un cambio de relevancia innegable.

Este mismo motivo –la ejecución continuada del estudio en distintos momentos– nos induce a pensar que la validez de nuestros principales resultados no es restringida al ámbito territorial de la comunidad autónoma en la que se realizó el trabajo de campo, y ello a pesar de que existen factores socioeconómicos diferenciales entre la realidad andaluza y la española en su conjunto, como por ejemplo unas tasas de paro de la población autóctona aún más elevadas y un nivel formativo medio más bajo en esa población. Incluso teniendo en cuenta la posibilidad de que tales factores pudieran acentuar la desconfianza expresada por amplios sectores de la población andaluza respecto de los efectos percibidos de la inmigración, en este difícil momento coyuntural consideramos que se trataría, en su caso, de matices en cuanto a la rapidez y virulencia del proceso evolutivo de las actitudes, sin afectar a la dirección y los principales rasgos del mismo. Consideramos, por tanto, que las tendencias de evolución de las opiniones en materia migratoria están determinadas esencialmente por razones de fondo (como el antes aludido cambio de ciclo económico) ajenas al marco territorial autonómico.

3. TEMAS DESTACADOS

En este apartado ofrecemos una primera aproximación a la percepción del hecho migratorio por parte de la población autóctona y a la evolución de la misma desde que comenzara la crisis económica. El apartado siguiente, dedicado a los principios básicos que dan cierta coherencia a esos posicionamientos, profundizará en el análisis de lo que, en un sentido más estrecho de la palabra, pueden denominarse las *actitudes* de los españoles (concretamente, de los andaluces) ante la inmigración. Para facilitar una exposición sintética, nos referiremos en primer lugar a los resultados de los grupos de debate realizados en el año 2005, para, posteriormente, destacar los principales matices y novedades que respecto de ellos se aprecian en las dinámicas grupales celebradas en distintos momentos de ese nuevo escenario, inaugurado a principios de 2008 por los indicios iniciales de la crisis.

Ya en las dinámicas grupales celebradas en 2005 surgieron una serie de temas que desde la perspectiva actual resultan no solo relevantes, sino también reiterativos, al verbalizarse de modo similar (aunque con matices que enseguida señalaremos) a como lo hicieron en las dinámicas grupales celebradas en momentos posteriores. Por lo general, se trata de temas que, de modo parecido, se desprenden también del análisis de grupos de debate llevado a cabo por otros investigadores en comunidades autónomas distintas a la andaluza, como notablemente los realizados por González Enríquez y colaboradores (2005; 2008). Destacaríamos, en este sentido, a) el elevado protagonismo del hecho migratorio como eje central de una mayoría de las dinámicas grupales, b) la estrecha relación establecida entre la disponibilidad para aceptar de buen grado la incorporación de los inmigrantes en la sociedad de acogida, por un lado, y la necesaria adaptación a las principales reglas y costumbres vigentes en la misma, por otro, y c) la expresión de sensaciones de agravio comparativo, relativas en parte al comportamiento de determinados grupos de inmigrantes y, en parte, a la actuación de las administraciones públicas.

a. Como decíamos en el apartado anterior, todas las dinámicas grupales analizadas aquí se iniciaron con la invitación para comentar la convivencia en el barrio o municipio y su evolución durante los últimos años. Cabía, por tanto, la posibilidad de que el hecho migratorio apenas constara entre los asuntos tratados espontáneamente por los participantes. Pues bien, en las contadas ocasiones en las que ocurrió, se trata de un hallazgo significativo, visto que, en todo caso, los participantes residían en localidades (pequeños pueblos o barrios de ciudades) con una proporción apreciable de habitantes de procedencia inmigrante. Ahora bien, otro hallazgo significativo es también que en una amplia mayoría de las dinámicas realizadas, la inmigración asumió un protagonismo destacado, convirtiéndose en uno de los principales ejes de la conversación grupal acerca de «la convivencia vecinal». La profusión de los comentarios relativos al hecho migratorio es aún más llamativa si tenemos en cuenta que, a tenor de la información recabada, los participantes apenas mantienen lazos estrechos con personas alóctonas, por mucho que compartieran las mismas zonas residenciales. En las dinámicas, pues, son escasos los relatos referentes a relaciones familiares o de pareja, así como a amistades. En cuanto al ámbito de convivencia más mencionado, el mundo laboral, destaca, en 2005 igual que en años posteriores, como el principal ámbito de convivencia, en lo que a contacto directo y cotidiano se refiere, siendo especialmente frecuentes los comentarios desde una perspectiva no ya horizontal (compañeros de trabajo) sino vertical (empleador español-empleados inmigrados).

b. De los relatos recabados en el año 2005 se desprende, en principio, una buena –por no decir, excelente– predisposición de la población autóctona andaluza para aceptar y apoyar la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. La expresión más emblemática de esta

postura acogedora es la convicción –manifestada de manera muy difusa– de que los derechos sociales básicos (sanidad pública y educación no universitaria, esencialmente) han de ser universales, haciéndose extensibles incluso a aquellos inmigrantes que carecieran de autorización administrativa de residencia.

Esta disposición acogedora de los autóctonos estaba, incluso en plena bonanza económica, vinculada a una especie de precondition ineludible. Ya en el año 2005, recogimos abundante evidencia empírica de que, en opinión de los autóctonos, la estancia duradera de los inmigrantes en el país de acogida y el disfrute de los derechos básicos han de ir aparejados a su adaptación a los valores básicos, las leyes y los códigos de conducta cívica establecidos en la sociedad de acogida. Solo en una corriente minoritaria de la población autóctona, convencida de las facultades enriquecedoras de la diversidad cultural, rige el optimismo respecto de la aceptación voluntaria, por parte de los inmigrantes, de los principios fundamentales de las sociedades occidentales avanzadas, como son el pluralismo, la forma democrática de gobierno y, singularmente (por la profusión de las referencias al respecto), la plena igualdad de hombres y mujeres en cuanto a derechos y oportunidades. Muchos autóctonos perciben dificultades de adaptación de determinados grupos de inmigrantes, lo cual les despierta cierta preocupación, dándose en todo caso por descontado que han de ser los inmigrantes quienes hagan un esfuerzo activo por adaptarse. En resumidas cuentas, «queremos ser amigos, pero que se adapten».²

Sobre este trasfondo, el disenso respecto del mantenimiento o no de las costumbres *de origen* se limita esencialmente a la visibilidad de la religión musulmana, simbolizada sobre todo por las mezquitas y vestimentas como el hiyab –o pañuelo árabe–. Para unos, estos símbolos constituyen de por sí una amenaza a los principios básicos de una sociedad democrática y pluralista; mientras que, para otros, no representan a priori infracción alguna ni obstáculo al proceso de integración social, sino simplemente ejemplos del ejercicio de libertades constitucionalmente garantizadas.

c. Como decíamos, la conducta cívica es uno de los ámbitos en los que los autóctonos reclaman desde hace tiempo una plena adaptación de los inmigrantes a las normas establecidas en la sociedad de acogida. Ya en pleno auge económico, en muchas dinámicas grupales se expresan quejas respecto de comportamientos poco respetuosos por parte de algunos inmigrantes relativos al uso, bien de espacios o servicios públicos, bien de viviendas arrendadas. Aunque pueda resultar obvio, quisiéramos resaltar que con las herramientas de investigación manejadas aquí,

² Esta postura, muy difusa en las dinámicas grupales, se ilustra aquí con un *verbatim* procedente de una de las entrevistas en profundidad realizadas en el marco del OPIA-I (Rinken y Pérez Yruela, 2007: 199).

es imposible determinar hasta qué punto esos relatos se refieren a situaciones reales, y en qué medida constituyen una especie de leyenda negra. Lo que sí podemos constatar es una tendencia de muchos autóctonos a generalizar según criterios de clasificación muy amplios, relacionados muchas veces con la nacionalidad o el fenotipo, de modo que nos encontramos con imágenes fuertemente estereotipadas. Dicho esto, es frecuente también la advertencia de que «hay de todo», es decir, que tales generalizaciones no se consideran acertadas. En todo caso, he aquí una primera dimensión de ese amplio caudal de referencias a percepciones de agravio comparativo que nos ocupará nuevamente en otros momentos de esta breve síntesis de resultados. Muchos autóctonos perciben, según la evidencia recopilada, una tendencia al incumplimiento de determinadas reglas o normas por parte de un segmento considerable de la población inmigrada.

Ya en plena bonanza económica, constatamos también una segunda dimensión de estas percepciones de agravio referente, no ya a comportamientos individuales, sino a actuaciones institucionales. Según estas percepciones, los poderes públicos se estarían volcando excesivamente en la atención a la población inmigrada, percepción que es sostenida a veces incluso por personas que reconocen la comparativamente desfavorecida situación de esta población. La actuación de las administraciones públicas es criticada por lo que se entiende como cierta tendencia a *olvidar* a una parte de la población autóctona que también estaría padeciendo unas deficitarias condiciones en cuanto a empleo, calidad del entorno residencial y demás factores que condicionan el bienestar social. Es decir, a las administraciones públicas se les reprocha que, en el orden de sus prioridades, la atención a los inmigrantes se situara por encima de la atención a personas autóctonas también muy necesitadas. La adjudicación de recursos como las becas para los comedores escolares o las propias plazas en los centros educativos son los dos ejemplos más mencionados al respecto. Entre los autóctonos, puede causar indignación el que tales recursos se destinen a personas «recién llegadas»; en muchos casos se desconocen los criterios de baremación administrativa a tal efecto e incluso, si se conocen, sus resultados se consideran manifiestamente injustos. La confusión al respecto es tal que, en algunas ocasiones, en las dinámicas grupales se expresa la idea de que los inmigrantes acceden a recursos públicos por el hecho de ser inmigrantes.

En comparación con estos antecedentes, recopilados en pleno *boom* económico, en los relatos recogidos desde que comenzara la crisis se observa una tendencia a vocalizar percepciones de agravio de forma cada vez más profusa, tendencia que se constata tanto en términos sociodemográficos (variedad de los perfiles de participantes en las correspondientes dinámicas grupales) como también respecto de los ámbitos de la realidad social a los que se hace referencia.

En este último sentido, es especialmente llamativo el protagonismo adquirido recientemente por el ámbito laboral como escenario de tales percepciones de agravio. He aquí un ejemplo ilustrativo:

M5: Porque yo soy camarera y me ha costado trabajo encontrar trabajo de camarera, porque han bajado bastante los sueldos y yo creo que ese es el motivo, yo no estoy dispuesta a trabajar por seiscientos euros diez horas y, sin embargo, hay gente que sí.

M6: Es que la hostelería es de... Que en esos tiempos de bonanza realmente la gente del pueblo no quería trabajar.

M3: Lo que pasa es que ellos [los inmigrantes]... por eso, para ellos ya ves tú...

M6: Para ellos es... les da igual trece o catorce horas, es que viven por y para eso. (OPIA-III, 2010, G1. Roquetas de Mar, Almería. Mujeres de 25 a 35 años. Trabajadoras y ex empleadas en el sector comercial y en la hostelería).

SEGÚN UNA PERCEPCIÓN DIFUSA, LOS PODERES PÚBLICOS SE ESTARÍAN VOLCANDO EXCESIVAMENTE EN LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN INMIGRADA

Para estas mujeres autóctonas, la mayor disponibilidad de los inmigrantes a aceptar bajos salarios y unas duras condiciones laborales contribuiría a empeorar la situación para el conjunto de los trabajadores del sector correspondiente, al generar una especie de competencia desleal. No obstante, en otros tramos de las dinámicas grupales, se responsabiliza exclusivamente al empresariado de los desajustes y de las infracciones que pudieran producirse:

M3: Sí, pero ellos malviven, y aquí entonces: ¿quién gana? ¿Quién gana?

M1: Por ejemplo en Almería, en Almería...

M3: El empresario nada más.

M1: En... en Huelva para las fresas.

M3: Nada más que esos son los que ganan y a veces. Porque como les pillen en una multa porque les pagan... ¿porque les pagan menos?

M1: Sí.

M3: Ahora que tú has dicho eso; ¿por qué les pagan menos?

M2: Sin seguros.

M3: Porque no le ponen seguros, porque no les ponen horarios, porque no les ponen de nada. Entonces claro que les pueden pagar menos.

M2: Están explotados. Están explotados. (OPIA-III, 2010, G3. Vélez-Málaga, Málaga. Mujeres de 45 a 55 años. Empleadas temporales en la agricultura o el servicio doméstico y amas de casa).

Valgan estos dos extractos verbales como ejemplos ilustrativos del hecho de que el tenor de los relatos, incluso si estos aluden a circunstancias empíricas aparentemente muy parecidas, cambia sustancialmente en función de las actitudes básicas de los sujetos.

4. LOS PRINCIPIOS DISCURSIVOS Y SU EVOLUCIÓN

Después de este breve repaso a los temas más recurrentes en las dinámicas grupales, procederemos ahora a examinar los *códigos genéticos* de los variados posicionamientos. Reservamos el término de discurso (o principio discursivo) para referirnos a los razonamientos básicos en los que se fundamentan, y/o mediante los que se sintetizan, los relatos de los autóctonos con relación al hecho migratorio. Frente a la dispersión temática y varianza de los enunciados, los principios discursivos se caracterizan por su escasez; parsimonia que hace reconocible a qué núcleos resale la dispersión y profusión semántica. En las dinámicas grupales es frecuente asistir a la interacción de varios de estos núcleos discursivos; a veces, se trata de verdaderos combates dialécticos que son sumamente útiles para calibrar el vigor de los discursos en cuestión. Igual que hiciéramos en el apartado anterior, empezaremos con una exposición del mapa discursivo en el año 2005, para posteriormente señalar las principales modificaciones acontecidas desde que cambiara el ciclo económico.

En época de bonanza económica, eran cuatro las *formas básicas* de pensar acerca del hecho migratorio en Andalucía:

- El discurso solidario, basado en la disponibilidad para ponerse en el lugar de los inmigrantes (*empatía*), se caracteriza por un apoyo incondicional a estos (escaso énfasis en el control de flujos; acceso a plenos derechos sociales y políticos; respaldo de la movilidad ocupacional ascendente; etc.) y una apreciación muy favorable de la diversidad cultural.
- El discurso funcionalista se basa en la apreciación de efectos positivos de la inmigración para la sociedad de acogida (*utilidad*), vinculando la aceptación de los inmigrantes a su disponibilidad para realizar aquellos trabajos duros, precarios y mal remunerados, para los que no existe mano de obra autóctona suficiente.

- El discurso desconfiado, por su parte, se encuentra vertebrado por sensaciones de *agravio comparativo* que abarcan un amplio abanico de ámbitos, desde la convivencia cívica hasta el acceso a recursos y servicios públicos, incluyendo notablemente el ámbito cultural: en sus articulaciones durante el boom económico, en este discurso destaca la percepción de determinadas costumbres como contrarias a los principios básicos de una sociedad igualitaria, democrática y pluralista.
- El discurso excluyente se presenta ensimismado en una valoración netamente negativa de la inmigración y el rechazo a los propios inmigrantes (*hostilidad*), hasta el punto de negarles cualquier cauce de integración en la sociedad de acogida.

En resumidas cuentas, en 2005 el mapa discursivo en materia migratoria estaba vertebrado por tres ejes, formados por sendos binomios (utilidad-agravio; adaptación-diversidad; integración-exclusión) y cuyo pronóstico de evolución clasificaríamos retrospectivamente de reservado. Nótese que la percepción de agravios comparativos mencionada en el apartado anterior reaparece aquí como razonamiento básico que plasma toda una *forma de pensar* acerca del hecho migratorio, lo cual da una idea de su posible recorrido en cuanto a capacidad de aumentar su aceptación social. Por ello, ya en su momento advertimos de la necesidad de tranquilizar a los *desconfiados* respecto de la vigencia de determinados principios y valores como marco general de la convivencia en una sociedad crecientemente pluricultural (Rinken y Pérez Yruela, 2007). Señalamos también, con cierta preocupación, la volatilidad inherente del discurso funcionalista, al depender su vigencia en gran parte de la coyuntura económica del momento; se trataba además del discurso más escueto de los cuatro en cuanto a elaboración semántica.

El trabajo de campo de la siguiente edición del estudio OPIA se realizó en los primeros meses de 2008; justamente por aquellas fechas, en la ciudadanía empezaba a generalizarse la idea de que el ciclo expansivo de la economía estaba agotándose. El análisis de las dinámicas grupales evidenció que el cambio de ciclo estaba originando rápidos cambios en lo que a la apreciación del hecho migratorio por parte de la población autóctona se refiere: el razonamiento *funcionalista* ya no plasmó un posicionamiento coherente acerca de la inmigración, de modo que perdió su estatus de principio discursivo, según la terminología manejada aquí. Ello no quiere decir que, en las dinámicas grupales, ya no se hicieran referencias a la utilidad económica de la mano de obra inmigrante, sino que estas, cuando aparecieron, llevaban en cada caso la *huella dactilar* de uno de los tres discursos restantes, es decir, de razonamientos ajenos a la utilidad económica en cuanto tal. Así, desde el punto de vista solidario, se ponía el énfasis en la legitimidad y el mérito del desempeño, por parte de los inmigrantes, de trabajos notoriamente duros y mal re-

munerados. Desde la perspectiva desconfiada, se insistía en la imposibilidad de que la mano de obra autóctona pudiera aceptar condiciones similares (horario; sueldo) a las que sí aceptarían los inmigrantes, haciendo hincapié, además, en que esta imposibilidad estaría originada, según ellos, no por una falta de voluntad, sino por unas situaciones objetivas distintas, como pueden ser las obligaciones familiares o la necesidad de mantener un determinado estándar de vida. Por su parte, el discurso excluyente tampoco negaba la conveniencia de que determinados sectores de la economía empleasen predominantemente trabajadores inmigrantes para realizar aquellos trabajos más indeseables, lamentando, sin embargo, tal situación como fruto justamente de una falta de voluntad de los autóctonos por emplearse en duras condiciones.

Siendo, por tanto, el papel de los inmigrantes en el mercado laboral un objeto frecuente de observaciones, en la primavera de 2008, estas ya no se limitan a afirmaciones pasajeras, como si de una obviedad se tratase. Durante el boom, la necesidad de mano de obra inmigrante era un lugar común que no precisaba reflexión ulterior; desde que se iniciara la crisis, el papel de los inmigrantes en el mercado laboral se convierte en objeto de debate acalorado. El discurso funcionalista –que se limitaba a la simple constatación de aquella necesidad– se agota como tal.

Como ejemplo ilustrativo, reproducimos algunos tramos de una dinámica grupal realizada a principios de 2008, en la que se advierte una clara polarización entre los discursos *desconfiado* y *solidario*. La primera manifestación del discurso desconfiado se da inmediatamente al iniciar la dinámica, nada más plantear la moderadora el tema de la misma:

M1: Bueno pues voy a empezar yo, mi nombre es Carmen y, como hemos estado hablando fuera, parece que nos hemos puesto de acuerdo para hablar de este tema, y yo no sabía nada, y hemos estado hablando de la inmigración... entonces como es un tema de convivencia entre nosotros, yo le he comentado a todas las chicas que yo no estoy en contra de la inmigración porque veo bien, mi padre emigró hace cuarenta años, lo veo bien, pero no estoy de acuerdo en cómo este país está recibiendo a los inmigrantes, es decir, aquí vienen sin papeles, sin un contrato de trabajo, tienen ellos trabajo y nosotros, por ejemplo yo en mi caso particular me he tenido que ir al paro y mi marido lleva tres meses parado, entonces [...] para mí es preocupante y ya digo que ni estoy en contra de la inmigración...

M2: Además las ayudas que les dan a ellos...

M1: Exactamente

M2: ...que para nosotros es imposible poder llegar, hasta incluso un colegio, hay colegios los cuales tienen un cupo de niños y entonces estas personas..., yo tampoco soy racista para nada, simplemente veo cosas que son muy injustas, que se están haciendo, hay personas que llevan años intentado meter a sus hijos en ese colegio y ahora vienen gente de fuera, pues con falta de recursos

o lo que sea, que me parece fantástico que todo el mundo tenemos derecho, pero lo que no puede ser es que esa persona que estaba antes, pues que llegue esta persona supuestamente sin recursos y te quiten a tu hijo del colegio y te metan a este... a estas personas, a este niño en este caso, que a ver, a mí me gustaría que todo se mirase, todo, y que todo fuera realmente igual, para todos, pero ahí sí que ciertamente ellos tienen muchas más facilidades para ayudas tanto para la familia como para casas, como para todos, en este caso yo soy divorciada, tengo dos niños... pagando una hipoteca que me cuesta muchísimo de pagar, cuando realmente estoy viendo que gente que viene de fuera tiene sus ayudas, tienen su casa, tienen su piso, y no están pagando nada y además se están beneficiando cuando nosotros estamos pagando una serie de impuestos de los cuales ellos no pagan, y si los pagan yo no sé...

(OPIA-II, 2008, G2. Marbella, Málaga. Mujeres de 35 a 49 años. Empleadas en ramas con mano de obra inmigrante y en las administraciones públicas).

DESDE QUE SE INICIARA LA CRISIS, EL PAPEL DE LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO LABORAL SE CONVIERTE EN OBJETO DE DEBATE ACALORADO

Durante varios minutos, esta dinámica grupal se mantiene monopolizada por manifestaciones de agravio percibido, relativas al ámbito laboral y a la distribución de los recursos públicos. El discurso solidario entra en escena algo más tarde, al hilo, precisamente, de estas consideraciones sobre la necesidad de mano de obra inmigrante:

M5: Yo veo que [...] los españoles hay ciertos trabajos que no los queremos, yo tenía a mi abuela enferma, buscamos por cielo y tierra alguna española... y una española para limpiarle un culo a un señor mayor no, y pagábamos y dábamos casa, sueldo, y una española no le limpiaba un culo a un señor mayor (OPIA-II, 2008, G2).

Este comentario desencadena un encendido debate acerca de si los trabajadores españoles están o no dispuestos, llegado el caso, a aceptar empleos relativamente poco deseables; las posturas antitéticas al respecto enfatizan el mérito de ese desempeño de trabajos duros por parte de los inmigrantes («vienen para levantar los países»; «hay que ponerse un poco en su lugar, que es muy difícil para nosotros, a nosotros nos sobra de todo»; «ellos han llegado y han creado riqueza en España»), por un lado, y la sensación de que los inmigrantes «tienen prioridad», por otro. En resumidas cuentas, como decíamos, ya en estos primeros meses de la crisis económica, no se recogen referencias meramente utilitaristas a la mano de obra inmigrante,

sino que en todas las observaciones acerca de este tema se aprecian consideraciones ajenas a la utilidad económica en cuanto tal.

Al considerar como un hallazgo de gran relevancia el *desmoronamiento* del discurso funcionalista, y visto que el número de reuniones grupales celebradas en 2008 era pequeño, quisimos descartar que en el resultado pudiese influir una posible infra-saturación empírica. Por tanto, en la primavera de 2009 realizamos otra serie de grupos de debate, sobreponderando en esta ocasión aquellos perfiles sociodemográficos que durante la fase expansiva del ciclo hubieran a priori sido proclives a adoptar posicionamientos funcionalistas, como pueden ser los empleados públicos o los jubilados, por ejemplo. Los resultados avalaron plenamente las conclusiones extraídas a partir de los datos de 2008: la crisis económica había marcado un antes y un después en lo que a la vigencia del discurso funcionalista se refiere.

Las dinámicas grupales celebradas a principios de 2010 confirman nuevamente ese mismo diagnóstico; como principal novedad de los relatos emergió una diversificación interna del discurso desconfiado en unas submodalidades cada vez más palpables. Así, junto con el discurso desconfiado «clásico», vocalizado sobre todo en contextos de contacto intenso entre las poblaciones autóctona y alóctona, y proclive a adoptar estereotipos específicos relativos a subgrupos de esta, surgen dos variantes nuevas de la actitud desconfiada. La primera se caracteriza por su alto grado de inhibición a la hora de manifestar abiertamente sus recelos; variante que se detecta en perfiles sociodemográficos que presentan un escaso o nulo contacto real con inmigrantes. En la segunda, la honda preocupación por la evolución del mercado laboral se mezcla con expresiones de comprensión hacia los inmigrantes y matices relativos a determinadas situaciones administrativas, como ilustran estos dos *verbatim*:

H1: Están haciendo la aceituna, a treinta euros al día. Cuando la pagan a cuarenta y dos euros.

H5: Pero que ahí, al que tiene la... ahí no tienen la culpa, yo no le echo la culpa a ellos. Ellos se tienen que buscar la vida y tienen que comer. Eso lo respeto. Pero los empresarios que los contratan... Esos sí tienen que estar bien castigados. Esos sí.

H3: Pero es que los empresarios se benefician.

H5: Claro [H2: Claro, Claro] Pero es que eso, es lo que tienen que castigar.

(OPIA-III, 2010, G5. Antequera, Málaga. Varones de 25 a 35 años. Empleados y ex empleados en el sector de la construcción).

M1: Que ahora no hay trabajo ni para los que estamos aquí, pues ya, claro, se está cambiando mucho la opinión. Pero no hay que llegar a ser racistas. Ni decir: «venga to[do]s fuera», sino que los

que estén regulariza[d]os, los que no estén regularizados. Como hay cosas que Zapatero no ha hecho bien, y cosas que sí. Como, por ejemplo, que el paro adelantárselo con la condición, todo junto, y que se vaya a su país. Porque luego se acabaría el paro y ¿qué hacen? Cuando aquí falta trabajo para nosotros.

(OPIA-III, 2010, G3. Vélez-Málaga, Málaga. Mujeres de 45 a 55 años. Empleadas temporales en la agricultura o en el servicio doméstico y amas de casa).

Como vemos, estamos ante una variante compleja de la actitud desconfiada, ya que el respeto de las necesidades de los inmigrantes y de sus derechos adquiridos no disminuye la incertidumbre y los temores que despierta la complicada situación del mercado laboral. Por tanto, cabe vaticinar que la vigencia futura de esta modalidad discursiva dependerá en gran medida de cómo evolucionarán las percepciones de empleabilidad de unos y otros segmentos de la población activa.

Hasta ahora, nos hemos referido exclusivamente a los resultados cualitativos del estudio OPIA en sus distintas ediciones, significativos en la medida en que nos aportan claros indicios de un proceso evolutivo de las actitudes ante la inmigración en España. Antes de entrar en el debate de esos resultados, y sin ánimo de extralimitarnos respecto del perfil diferencial de este capítulo del Anuario, quisiéramos cuando menos aludir a la relación de esos resultados cualitativos con los obtenidos en la segunda vertiente del estudio OPIA, es decir, las amplias encuestas realizadas en 2005, 2008 y 2010, respectivamente.

En este sentido, hemos de resaltar que en 2005, los cuatro principios discursivos descritos antes coincidían sustancialmente, en lo que a la naturaleza de los posicionamientos se refiere, con los cuatro tipos de actitudes identificados a partir de los resultados de la encuesta OPIA-I mediante análisis de componentes principales categóricos y otros procedimientos estadísticos más. Así, la encuesta permitía determinar con rigor matemático la difusión social de las actitudes, al tiempo que el análisis de los discursos profundizaba en el conocimiento de los razonamientos subyacentes. En 2008, este encaje se rompe y frente a la evolución llamativa del mapa discursivo, la encuesta OPIA-II presenta una imagen de estabilidad casi absoluta, incluyendo una proporción de sujetos clasificados como «funcionalistas» igual de elevada que en 2005. Después de descartar otras explicaciones, concluimos que esa divergencia se debe a la propia naturaleza de las herramientas de investigación empleadas: en un contexto de efervescencia extraordinaria, las encuestas pueden transmitir una imagen excesivamente estática de la realidad social, de modo que inducen a infradiagnosticar la naturaleza y el alcance de los procesos de cambio. La primavera de 2008 resultó ser un momento excepcional en lo que a las *formas de pensar* acerca del hecho migratorio se refiere. La encuesta OPIA-II aún refleja la rutina de

los pensamientos *acostumbrados* durante el ciclo expansivo, mientras que los grupos de debate de OPIA-II ya vislumbran un cambio de gran envergadura en las actitudes. El análisis preliminar de los resultados de la encuesta OPIA-III (OPAM, 2010) sugiere que esa brecha entre los datos cualitativos y cuantitativos está destinada a cerrarse progresivamente.

5. DEBATE DE LOS RESULTADOS

A tenor de las veinticuatro dinámicas grupales realizadas durante el período 2005-2010 en el marco del estudio OPIA, desde que iniciara la crisis económica, las actitudes de la población autóctona en materia migratoria están evolucionando con rapidez. La expresión más emblemática de ese proceso consiste en la descomposición del discurso funcionalista, es decir, en la incapacidad de consideraciones meramente utilitaristas para configurar una postura coherente ante el hecho migratorio. En pleno auge del boom económico, podía ocurrir que en las dinámicas grupales se aludiese a la utilidad de la mano de obra inmigrante sin ponerle ni énfasis ni letra pequeña; hasta diríamos que, para muchos ciudadanos, se trataba de una obviedad. En cambio, en las dinámicas grupales realizadas desde el inicio de la crisis, las referencias a la mano de obra inmigrante están marcadas, en cada caso, por consideraciones ajenas a la utilidad en cuanto tal. Esas consideraciones van desde la legitimidad y el mérito del empleo inmigrante para ocupar trabajos duros y mal remunerados (discurso solidario) hasta la hostilidad manifiesta hacia los inmigrantes (discurso excluyente). Estas argumentaciones comprenden, de modo especialmente profuso, la expresión de agravios percibidos (discurso desconfiado). De ser una idea con aceptación casi automática, capaz de sostener un posicionamiento coherente sin necesidad siquiera de argumentarlo mucho, la utilidad de la mano de obra inmigrante ha pasado a ser un tema de debate de manera acalorada. En esos debates, la postura solidaria suele actuar a la defensiva ante las variadas manifestaciones de agravio y recelo, manifestaciones que a veces rozan la indignación y otras, degeneran hacia el rechazo o incluso el desprecio del *otro*.

A todas luces, el actual proceso de cambio de la opinión pública en materia migratoria se debe fundamentalmente al impacto de la recesión. El acusado deterioro del mercado laboral cuestiona uno de los supuestos básicos en los que, en época de bonanza económica, muchos ciudadanos habían sustentado sus apreciaciones del hecho migratorio. Ese supuesto no es otro que la necesidad de un importante volumen de mano de obra inmigrante como ingrediente imprescindible para unas altas tasas de crecimiento económico. El cambio de ciclo ha originado la discontinuidad no solo de una larga fase expansiva del mercado laboral, sino que ha modificado también la percepción ciudadana de la mano de obra inmigrante. Dadas las circunstancias actuales, la opinión pública ya no percibe la necesidad del empleo inmigrante de la misma manera que antes.

En principio no tiene por qué sorprender que la opinión pública reaccione ante la evidencia de la crisis y que esa reacción, suponga un cambio respecto de determinados aspectos de sus actitudes ante la inmigración. Dada la naturaleza eminentemente laboral de una elevada proporción de la inmigración internacional recibida por España a lo largo de la última década, sería prácticamente inconcebible que ello no ocurriera. En realidad, el núcleo del actual proceso evolutivo de la opinión pública en materia migratoria corresponde a una lógica que, por ineludible, orienta desde principios de la crisis la actuación gubernamental. Es obvio que en materia de políticas migratorias, la gestión de una fuerte contracción del empleo (y, previsiblemente, su lenta recuperación en años venideros) ha de ser bien distinta de la gestión de una fase de fuerte expansión del mercado laboral. De incentivar la llegada y posterior incorporación a la sociedad de acogida de un elevado número de inmigrantes, el énfasis pasa a ponerse ahora en el enfriamiento de esas dinámicas migratorias, en virtud de prevenir un ulterior crecimiento de la población activa y, por ende, de las tasas de paro. En términos generales, la actual situación del mercado laboral sugiere que todos aquellos empleos que se generen conforme a la actividad económica, deberían cubrirse con trabajadores ya residentes; ello comprende tanto a los trabajadores extranjeros ya asentados en España de manera estable como obviamente a los trabajadores con nacionalidad española. En este sentido se ha movido el gobierno desde el año 2008 (reducción drástica del catálogo de empleos de difícil cobertura; lanzamiento de programas de retorno voluntario; etc.) y cabe esperar que seguirá haciéndolo mientras perduren los efectos de la crisis.

EL NÚCLEO DEL ACTUAL PROCESO EVOLUTIVO DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN MATERIA MIGRATORIA CORRESPONDE A UNA LÓGICA QUE, POR INELUDIBLE, ORIENTA DESDE PRINCIPIOS DE LA CRISIS LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL

Siendo en principio lógico que la crisis económica afecte a la percepción de costes y beneficios de la inmigración por parte de la población autóctona –y sobre todo, de aquel segmento de la misma que durante la bonanza había razonado esencialmente en términos de *beneficios*–, es necesario comprobar en qué sentido y exactamente con relación a qué aspectos se está produciendo ese cambio actitudinal. Los datos empíricos que hemos presentado aquí permiten esbozar dos puntos de partida.

En primer lugar, quisiéramos resaltar un error que hay evitar, error que consistiría en equiparar con racismo cualquier posicionamiento desfavorable o receloso en materia migratoria. Si la línea de demarcación entre las posturas políticamente legítimas, por un lado, y las censurables como

racismo, por otro, acabase coincidiendo con la expresión de opiniones favorables y desfavorables acerca de los efectos de la inmigración para la sociedad de acogida, es obvio que no habría debate posible sobre las migraciones internacionales y su regulación, dado que los planteamientos xenófobo y racista son claramente inaceptables en una sociedad civilizada y democrática. La desacreditación como *racismo* es demasiado grave como para conformarnos, para su insinuación, con elementos tan dudosos como la percepción de determinados agravios comparativos. Tales percepciones son expresadas a veces en términos semánticos poco refinados, pero no por ello son indicios suficientes de ese desprecio hacia el *otro* que caracteriza en propiedad a los racistas. Una cosa es opinar que en el actual escenario macroeconómico, la presencia de un elevado volumen de mano de obra inmigrada podría lesionar determinados intereses de las capas baja y medio-baja de la población autóctona; otra cosa bien distinta es propagar el rechazo hacia las personas inmigradas. Estamos convencidos de que a medio plazo, la imposición de un *tabú* a la vocalización de percepciones de agravio conllevaría un elevado riesgo de conducir exactamente a esa deriva populista que, supuestamente, se pretende evitar.

EN EL ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECELOSAS O RESTRICATIVAS EN MATERIA MIGRATORIA, HABRÍA QUE PRESTAR SUMA ATENCIÓN A MATICES QUE NO IMPLICAN ACTITUDES A PRIORI HOSTILES HACIA LOS ALÓCTONOS, COMO LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA O LA DURACIÓN DE LA ESTANCIA

En segundo lugar, en el análisis de las opiniones recelosas o restrictivas en materia migratoria, habría que prestar suma atención a matices, como por ejemplo la situación administrativa o la duración de la estancia, que no implican a priori actitudes hostiles hacia los alóctonos en cuanto tales. En este sentido, conviene señalar que como criterio de distribución de recursos escasos, el *factor tiempo* –es decir, la antigüedad en la correspondiente cola de espera– tiene tradicionalmente una amplia aceptación en la sociedad española; como ejemplos ilustrativos, piénsese en la distribución de los asientos en el transporte público en función del momento de llegada a la parada o en el acceso a plazas de

docente universitario en función, *ceteris paribus*, del tiempo de colaboración con el departamento en cuestión. En términos similares y, por tanto, de modo parecido a las salvedades que desde las administraciones se establecen respecto de las autorizaciones de residencia y trabajo, cabría interpretar potencialmente algunas reclamaciones de una *preferencia autóctona* en el acceso a determinados recursos; habría que valorar, según el caso, si se trata de posicionamientos excluyentes o más bien de propuestas de un criterio distributivo que, por mucho que

sirva los intereses particulares de sus proponentes, no tendría tintes inherentemente hostiles. La coincidencia de una escasa movilidad territorial de los españoles autóctonos (especialmente acusada en Andalucía) con unos flujos notables de inmigración internacional ha resultado en el hecho de que, en muchos barrios populares, una mayoría de los nuevos vecinos sean extranjeros, pero el aludido principio distributivo de la *antigüedad* no es, a nuestro entender, producto de esta constelación empírica, ya que en principio, no repara en el lugar de origen o los rasgos del «recién llegado». Evidentemente, es necesario crear interlocución con quienes defiendan una *preferencia autóctona* en el acceso a determinados recursos (entre ellos, el empleo), por ejemplo informándoles de que los extranjeros con nacionalidad de algún país comunitario o titulares de un permiso permanente de trabajo y residencia gozan de los mismos derechos laborales que los españoles. No obstante, la eficacia de tal pedagogía institucional no aumenta precisamente si es precedida de descalificaciones someras hacia sus destinatarios, por el simple hecho de manifestar recelos.

En resumidas cuentas, consideramos que ante este delicado asunto se impone la máxima prudencia interpretativa, evitando la imputación de actitudes racistas en todos aquellos casos en los que podríamos estar, más bien, ante indicios de la necesidad de que desde las instituciones competentes se especifiquen con la mayor claridad el alcance y las modalidades de una igualdad de derechos que, a tenor de los datos empíricos disponibles, sigue en principio contando con un amplio respaldo ciudadano, *con independencia de rasgos distintivos como la religión o la etnia*. Sería absurdo y contraproducente si, en el análisis de las opiniones ante la inmigración, estos rasgos se confundiesen con factores (empezando por la situación administrativa) que por su propia naturaleza son inherentes a la regulación normativa del hecho migratorio.

6. CONCLUSIONES

La crisis económica está induciendo un cambio de la opinión pública ante el hecho migratorio, referente sobre todo a los efectos económico-laborales del mismo. En una situación marcada por tasas de paro elevadas, la ecuación de costes y beneficios de la inmigración internacional está siendo reevaluada sobre todo por aquellos ciudadanos que, con anterioridad a la crisis, basaban una apreciación general favorable del hecho migratorio en la aceptación de que la economía española precisaba mano de obra inmigrante. El acoso del paro conlleva, por tanto, un deterioro de la opinión pública en materia migratoria, con cierta independencia de si se dan procesos de competencia y sustitución en determinados segmentos del mercado laboral. Simplemente, después de haberse acostumbrado durante una década a la idea de que la inmigración era una especie de rueda auxiliar que ayudaba a mantener la velocidad de crucero de la

economía española, en el momento actual, esa rueda auxiliar ya no se considera tan necesaria como antes; es más, para muchos ciudadanos parecería que resulta prescindible.

Siempre que se interprete y se gestione en los términos correctos, esta tendencia de evolución de las actitudes ante la inmigración puede considerarse en gran parte inevitable. La interpretación correcta pasa por no confundir con indiferencia la relativa tranquilidad con la que la opinión pública está encajando las dificultades generadas por estos primeros dos años de crisis económica, ni tampoco confundir con racismo cualquier posicionamiento receloso o dudoso en materia migratoria. Los datos empíricos presentados aquí avalan una tercera línea interpretativa, ajena tanto a la indiferencia como al alarmismo y preocupada sobre todo por los efectos a medio-largo plazo de las actuaciones y omisiones de unos y otros. En este sentido, conviene señalar que la gestión adecuada de una opinión pública cambiante debería incluir, por un lado, medidas que corrijan o prevengan, según el caso, ciertos desequilibrios y desajustes que pudieran originar percepciones de agravio comparativo y, por otro, una pedagogía institucional al hilo de aquel famoso dicho del escritor suizo Max Frisch, pronunciado en otro momento complejo de la historia migratoria europea: «llamamos a trabajadores, pero llegaron personas humanas».

BIBLIOGRAFÍA

CACHÓN, L. «Los inmigrantes en el mercado de trabajo de España (1996-2004)». En: Aja, E.; Arango, J. (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 175-201.

CEA D'ANCONA, M^a Á.; VALLES MARTÍNEZ, M. *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Ministerio de Trabajo e Inmigración), 2009. www.oberaxe.es [Consulta: 17.09.2010].

COENDERS, M. et al. *Majority populations' attitudes toward migrants and minorities: key findings from the Eurobarometer and the European Social Survey*. Viena: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2005. <http://fra.europa.eu/>. [Consulta: 17.09.2010].

CUADRADO, J.R. et al. *Inmigración y mercado de trabajo en España: 1997-2005. Análisis de algunas cuestiones fundamentales*. Bilbao: Fundación BBVA, 2006.

GARRIDO, L.; MIYAR BUSTO, M. «Dinámica laboral de la inmigración en España durante el principio del siglo xxi». *Panorama Social* No. 8, 2008. P. 52-70.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (dir.) *Los sindicatos ante la inmigración*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración), 2008. <http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/> [Consulta: 17.09.2010].

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C.; ÁLVAREZ MIRANDA, B. *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de opinión pública*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), 2005. <http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/> [Consulta: 17.09.2010].

MÉNDEZ LAGO, M. «Actitudes ante la inmigración. Una mirada desde las encuestas». En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) *La inmigración en España en 2006*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007. P. 68-81.

OLIVER ALONSO, J. «Inmigración y mercado de trabajo en 2006: razones de la acentuación del choque inmigratorio». En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) *La inmigración en España en 2006*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007. P. 44-67.

OPAM. *La evolución de las actitudes de los andaluces ante la inmigración en 2009: una exploración cualitativa*. Sevilla: Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (Tema OPAM nº1), 2009. www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/ [Consulta: 17.09.2010].

OPAM. *Informe Anual «Andalucía e Inmigración 2009»*. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, 2010. www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/ [Consulta: 17.09.2010].

PAJARES, M. *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), 2007. <http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/> [Consulta: 17.09.2010].

RINKEN, S.; PÉREZ Y RUELA, M. *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2007. www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/ [Consulta: 17.09.2010].

RINKEN, S. et al. *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración (II): entre la estabilidad y el cambio*. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, 2009. www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/ [Consulta: 17.09.2010].

RINKEN, S.; VELASCO DUJO, S. «La evolución de la opinión pública andaluza ante la inmigración: indicios de estabilidad y cambio en época de crisis económica». *Migraciones* (en prensa).

María Ángeles Cea D'Ancona

Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Migraciones
Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

ESTABILIDAD Y CAMBIOS DE LAS ACTITUDES ANTE LA INMIGRACIÓN

Un análisis cuantitativo

1. Preámbulo.
2. El rechazo manifiesto a la inmigración y su evolución.
3. Evolución de las dimensiones de xenofobia.
4. A modo de conclusión.

RESUMEN

Los contextos de crisis económica y de incremento de las cifras de desempleo elevan la *competencia* entre la población autóctona y la inmigrada en el acceso a los bienes económicos y al mercado laboral. La *imagen* de la inmigración cambia de necesaria a lasciva, y con ello se acentúa el *rechazo* al foráneo. A lo largo de este artículo van a descubrirse que la fotografía de las actitudes ante la inmigración, que elabora la serie de encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en España, las tres últimas para el Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE), es menos gris que la prevista. El rechazo expreso a la inmigración se ha mantenido estable en los tres últimos años. Lo que cambia es la configuración de la *ambivalencia* (que se aproxima al *rechazo* más que a la *tolerancia*), junto al protagonismo que

adquieren las dimensiones económicas y de empleo en el posicionamiento ante la inmigración. *El sí o bueno, pero...*, en consonancia con el deterioro de la imagen de la inmigración. Principalmente en los ámbitos de empleo y de acceso a las prestaciones públicas. Por el contrario se estabiliza la crítica a la permisividad de la política migratoria en una sociedad ya más habituada a convivir con inmigrantes.

1. PREÁMBULO

La redacción de la presente publicación coincide con la confirmación, por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE), de que la economía española ha registrado un decrecimiento interanual del 0,1% en el segundo trimestre de 2010, mientras que el crecimiento intertrimestral se sitúa en el 0,2% (una décima más alto que el del trimestre pasado, moderando su caída frente a la contracción del 1,3% del primer trimestre). El empleo decrece a un ritmo del 2,5%; lo que supone una reducción neta de casi 450.000 puestos de trabajo a tiempo completo en un año. La mejora del consumo y de la inversión (especialmente en bienes de equipo) se sitúa en la raíz del crecimiento de la economía española en un 0,2% en el segundo trimestre de 2010 respecto al trimestre anterior. Se está ante lo que se valora «el mejor dato trimestral que se produce desde el primer trimestre de 2008» (*El País*, 26.08.2010). Noticia alentadora, aunque a su vez se pronostique un nuevo retroceso en el tercer trimestre por la subida del IVA a partir del 1 de julio de 2010.

Apenas un año antes los datos económicos describían un panorama más desalentador: el Producto Interior Bruto (PIB) del segundo trimestre de 2009 experimentó su mayor caída interanual desde que España entrara en recesión a finales de 2008, con un desplome del 4,1% (aunque frenara su ritmo de descensos al 1% con respecto al primer trimestre del año). En su explicación el INE argüía la caída del consumo de las familias españolas acuciadas por la elevada tasa de desempleo (un total de 4.137.500 desempleados en el segundo trimestre de 2009, que representaban el 17,92% de la población activa en España).¹ El año 2009 concluía con una tasa de desempleo total del 18,39% (16,80% de los trabajadores españoles y del 29,70% de los extranjeros); en 2008 la tasa era del 13,91% (12,52% entre los españoles y 21,26% entre los extranjeros). Pérdida notoria de empleo que hacía prever una repercusión inmediata en las actitudes de la población autóctona ante la inmigración. En 2003 (en un contexto de continuo crecimiento económico y de presencia de población extranjera) Tezanos y Tezanos pronostica-

¹ En el informe mensual *Eurostat Newsrelease Euroindicators*, 112/2009, la tasa de paro en España se eleva al 18,1%, doblando la media de la Unión Europea (8,9%).

ban que en España la inmigración se convertiría en un «problema social» y poblacional de mayor entidad a medida que la oferta de trabajo para los inmigrantes no acompase a la demanda creciente. La razón, el aumento de la *competencia* por el empleo, aun en peores condiciones, esta es un factor clave de xenofobia (Cea D'Ancona, 2007, 2009b).

Desde los estudios pioneros sobre el prejuicio étnico de Allport (1954/1977) y Blumer (1958) la competencia se conecta al racismo y la xenofobia. También, el estudio sobre conflicto grupal de Sherif y Sherif (1953), que muestra como este se eleva en circunstancias de reducción de recursos, que incrementan la percepción de amenaza; o desde la perspectiva teórico-empírica del racismo simbólico (Sears 1988, 2005; Tarman y Sears, 2005), que sitúa a contextos económicos desfavorables, de elevada tasa de desempleo, en el punto de mira de la expresión de rechazo hacia la presencia de inmigrantes y de minorías étnicas en general. Así lo fue durante la crisis económica de principios de la década de los noventa (de menor alcance que la actual), cuando la competencia por el empleo despuntó como el principal desencadenante de los brotes xenófobos habidos en Italia (Mura, 1995) y en Alemania (Del Fabbro, 1995). A la competencia también se señaló en el estudio de las actitudes de los europeos ante la inmigración realizado por Brücker *et al.* (2002).

EN EL ÚLTIMO AÑO SE ACENTÚAN IMÁGENES ESTEREOTÍPICAS DE LA INMIGRACIÓN QUE LE ATRIBUYEN RESPONSABILIDAD EN LA DETRACCIÓN DE OPORTUNIDADES LABORALES Y DE ACCESO A LOS RECURSOS PÚBLICOS

Pero, veamos qué nos dicen las encuestas de actitudes ante la inmigración, la estrategia metodológica que más se aplica para su medición. El presente estudio ofrece resultados de encuestas levantadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). De manera especial, las tres últimas que realiza para el Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE),² y que se detallan en los informes sobre la *Evolución del racismo y la xenofobia en España* (Cea D'Ancona y Valles, 2008b, 2009 y 2010a), que publica OBERAXE. Hay otras encuestas de ámbito nacional, como las realizadas por ASEP (Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos, S.A.), dirigidas y analizadas por Díez Nicolás (2005, 2009a, 2009b), pero la serie temporal disponible en su página web se interrumpe en 2007 (último año para el que ofrecen datos de encuesta). Y encuestas

² Adscrito a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

de ámbito autonómico, como las efectuadas en el País Vasco por Ikuspegi (Observatorio Vasco de Inmigración) –Ikuspegi (2009), Aierdi y Bilbao (2009)–, y las encuestas telefónicas de IESA (Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía) para el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (Rinken *et al.*, 2009).

Los datos de encuesta nacionales más próximos corresponden a la encuesta CIS-OBERAXE de *Actitudes hacia la inmigración III*, cuyo trabajo de campo se efectuó del 14 al 27 de octubre de

EL ANÁLISIS CONJUNTO DE LOS INDICADORES DE RACISMO Y XENOFOBIA PRESENTES EN LA ENCUESTA DE 2009 APENAS VARÍA DE LOS OBTENIDOS EN LA ENCUESTA GEMELA DE 2008

2009.³ Encuesta que se analiza de manera por-menorizada en la monografía de Cea D’Ancona y Valles (2010a), donde los datos de encuesta se complementan con materiales procedentes de otras fuentes de información (estadísticos, hemerográficos y calas cualitativas a través de entrevistas biográfico-focalizadas y grupos de debate, principalmente). Como quería constatar-se el posible efecto negativo de la crisis económica en el cambio de las actitudes ante

la inmigración, el cuestionario apenas varió del aplicado en la encuesta CIS-OBERAXE de septiembre-octubre de 2008,⁴ a diferencia de lo que sucediera en 2008 respecto a la inicial de septiembre de 2007 (como se especifica en Cea D’Ancona y Valles, 2009).

El análisis continuo y comparable de los datos de encuesta exige mínimas variaciones de diseño para evitar que cambios en las respuestas puedan atribuirse a modificaciones en el formato de la pregunta o a su ubicación en el cuestionario. Aunque las encuestas de 2008 y 2009 gocen de una mayor comparabilidad, el análisis de las actitudes requiere la ampliación de la mirada a encuestas del CIS que compartan unos mismos indicadores de racismo y xenofobia. Como dijera McBroom y Reed (1992: 205), «los datos longitudinales proporcionan una ventaja de diseño importante al estudiar la consistencia actitud-conducta».

³ Encuesta mediante entrevista personal, que mantiene el diseño muestral convencional aplicado por el CIS. A una muestra de 2.836 personas de 18 y más años, aleatoriamente seleccionadas en 275 municipios y 370 secciones, aplicando un muestreo estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (municipios) y de las unidades secundarias (secciones) de forma aleatoria y proporcional, y de las unidades últimas de muestreo (individuos) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad.

⁴ Los únicos cambios fueron la incorporación de dos preguntas sobre los medios de comunicación social (que se ubicaron al final del cuestionario para no restar comparabilidad a los resultados de ambas encuestas), que supuso la eliminación de dos preguntas del final del cuestionario que en la encuesta de 2008 apenas actuaron como indicadores de xenofobia.

2. EL RECHAZO MANIFIESTO A LA INMIGRACIÓN Y SU EVOLUCIÓN

Contra la hipótesis de partida, el análisis conjunto de los cuarenta y siete indicadores de racismo y xenofobia de la encuesta CIS-OBERAXE 2009 apenas ofrece variaciones respecto de la encuesta de 2008, en la antesala de la crisis económica.⁵ El análisis de conglomerados⁶ con las nueve dimensiones en que se agrupan (aceptación de la convivencia con inmigrantes, detracción de prestaciones sociales, conveniencia de la sociedad multicultural y pluriétnica, concesión de derechos a los inmigrantes, detracción de oportunidades laborales, permisividad de la política migratoria, refractariedad a la sociedad multicultural, necesidad de la inmigración y penalización del racismo) y trece variables sociodemográficas que configuran el posicionamiento ante la inmigración (sexo, edad, estudios, ocupación laboral, clase social, ingresos, situación económica personal, tamaño de hábitat, ideología política, religiosidad, confianza en las personas, experiencia emigratoria exterior y experiencia de desempleo reciente),⁷ clasificó al 36% de los 2.836 encuestados en 2009 como reacios a la inmigración. Porcentaje similar al obtenido en 2008 (37%) y 2007 (37%).

Fue en 2007 cuando sí se detectó un ascenso del rechazo expreso a la inmigración, comparado con el mostrado en la encuesta que la precediera: el barómetro del CIS de noviembre de 2005. En este barómetro el 31% de los encuestados quedó clasificado como reacio a la inmigración (Cea D'Ancona, 2007); descendió la tolerancia (24%) y la ambivalencia alcanzó el nivel más alto (46%) de la serie de encuestas que incluye el gráfico 1. Este traza la evolución de las actitudes ante la inmigración que muestran la serie de encuestas levantadas por el CIS de 1993 a 2009, y que se hallan analizadas en estudios anteriores (Cea D'Ancona, 2004, 2005, 2007; Cea D'Ancona y Valles, 2008b, 2009 y 2010a).

La comparabilidad es mayor entre aquellas efectuadas hasta 2004, porque comparten los mismos indicadores (aunque no de manera plena), y entre las tres últimas realizadas para OBERAXE. El barómetro de noviembre de 2005 conjugó indicadores de la Encuesta Social Europea 2002-2003 con otros comunes en las encuestas del CIS. Por su parte, la encuesta CIS-OBERAXE de septiembre de 2007 mantiene el formato de las dos encuestas telefónicas que IESA hiciera para OBERAXE en diciembre de 2005 y 2006.⁸

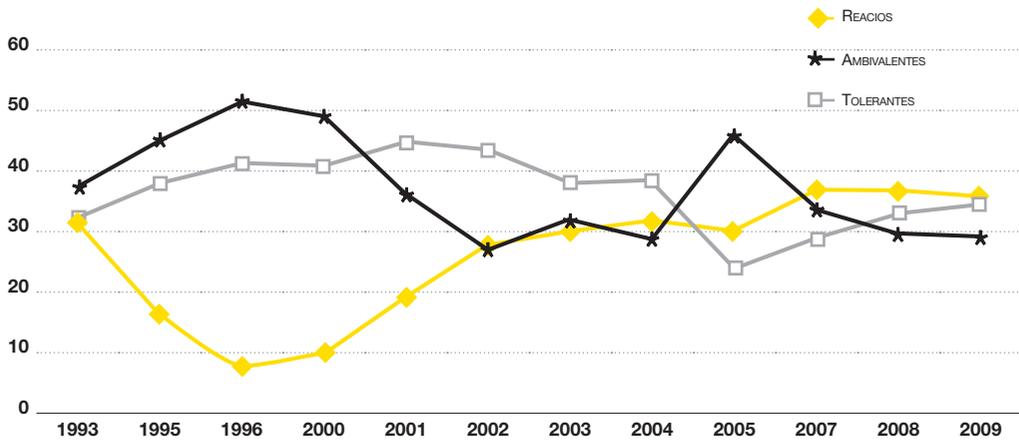
⁵ El trabajo de campo de la encuesta CIS-OBERAXE 2008 se desarrolló del 20 de septiembre al 2 de octubre de 2008.

⁶ Los análisis y los resultados obtenidos se detallan en Cea D'Ancona y Valles (2010a).

⁷ Más en el caso de las variables edad, ideología política, religiosidad, estudios y demás indicadores de posición social, y la subjetiva de confiar en las personas. Menos, en las variables sexo (o género) y hábitat.

⁸ En Pérez Yruela y Desrués (2006 y 2007) se ofrecen los resultados de ambas encuestas.

GRÁFICO 1. Evolución de las actitudes ante la inmigración. En porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas levantadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

En el gráfico puede observarse que de 1993 a 1996 la tendencia fue de caída en la manifestación de rechazo a la inmigración. Coincide con un contexto de recuperación económica (tasa de paro del 23,83% en 1993, del 21,73% en 1996 y del 10,50% en 2001) y de moderación de los discursos políticos contrarios a la inmigración.⁹ Culmina con la declaración de 1995 como el Año de las Naciones Unidas contra la Intolerancia, el Racismo y la Xenofobia, y de 1997 como el Año Europeo contra el Racismo.

A partir de entonces, y como se muestra en Cea D’Ancona (2004, 2007), la conjunción de una creciente presencia de «inmigrantes económicos» (en 2001 la variación interanual del número de extranjeros con permiso de residencia en España fue del 23,82%; en 2003, del 24,40%; en 2005, del 38,52%),¹⁰ de rasgos étnicos y culturales diferenciales, su presencia en los medios de comunicación y el endurecimiento de los discursos políticos en torno a la inmigración (en los países de la Unión Europea), propicia que la xenofobia se active o que su latencia aflore.

⁹ Recuérdense las manifestaciones multitudinarias contra el racismo y la xenofobia celebradas en Madrid (21 de noviembre de 1992) y Barcelona (29 de noviembre), tras el «crimen de Aravaca» (descrito en Calvo Buezas, 1993). Su convergencia con la «guerra de los Balcanes» (1991-1995); y concienciación entre la clase política de la necesidad de manifestar el rechazo expreso a cualquier manifestación de racismo y xenofobia (ilustrativos el mensaje de Nochebuena del rey Juan Carlos en 1992 y la petición del entonces presidente de gobierno, Felipe González, de un gran pacto europeo contra el racismo y la xenofobia en el primer congreso de partidos socialistas europeos celebrado en La Haya el 9 de noviembre de 1992).

¹⁰ El incremento de 2001 coincide con el quinto proceso de regularización extraordinaria de inmigrantes (que supuso la incorporación de 239.174 extranjeros a esta estadística oficial) y la Operación Ecuador (36.013); el aumento de 2005, con el proceso de normalización documental de extranjeros (561.241).

En apenas un año se registran aumentos en la exteriorización del rechazo de nueve puntos porcentuales de 2001 a 2002. Incrementos que coinciden con descensos de la ambivalencia más que de la tolerancia (de trece y ocho puntos, respectivamente). En 2002 no solo afectó el aumento de un 19,38% de los extranjeros con permiso de residencia (el 72,6% de países ajenos a la Unión Europea), sino también, la ubicación de los indicadores directos de xenofobia a posiciones más tardías en el cuestionario (lo que ayuda a reducir el sesgo de la deseabilidad social);¹¹ la repercusión mediática de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y de noticias que resaltan los problemas de convivencia e integración de los inmigrantes musulmanes (como la prohibición a una niña de 13 años de acudir al colegio con el hiyab en febrero de 2002 o la amplia protesta vecinal por la construcción de una mezquita en el centro del municipio barcelonés de Premià de Mar, en un solar propiedad de los musulmanes);¹² el debate que siguió a las declaraciones, en marzo de 2002, del entonces ministro del Interior (Mariano Rajoy) que vinculaba el aumento de la delincuencia al crecimiento de la inmigración, al afirmar que 9 de cada 10 nuevos reclusos preventivos eran extranjeros; el ascenso de formaciones xenófobas en las elecciones presidenciales de Francia y Holanda, que pudo asimismo contribuir a crear un estado de opinión contrario a la inmigración, al destacar los peligros de una inmigración masiva, aparte de alentar la «licitud» de manifestaciones contrarias a la inmigración. Rydgren (2004) muestra que la presencia de estos partidos contribuye a la extensión de la xenofobia, porque propician discursos contrarios a la inmigración en las demás formaciones políticas para restarles votos del electorado. Por último, la coincidencia temporal con la cumbre de la Unión Europea en Sevilla, los días 21 y 22 de junio de 2002 (la semana que precede al trabajo de campo de la encuesta), donde se acordó incrementar el control de la inmigración irregular. Unas semanas antes (el 5 de junio de 2002) el gobierno anunció el endurecimiento de la Ley de Extranjería para restringir la regularización de inmigrantes y limitar la reagrupación familiar, siguiendo la estela de otros países europeos (Dinamarca, Francia o Alemania).

En suma, una relación de noticias y eventos que, como se muestra en Cea D'Ancona (2007, 2009b), son propiciatorios de xenofobia. Su confluencia temporal se halla en la explicación del aumento notorio del rechazo expreso a la inmigración que recoge el barómetro del CIS de junio de 2002: nueve puntos porcentuales en un año.

En 2009 la presión inmigratoria decrece. Aunque la estadística de extranjeros con permiso de residencia en vigor¹³ alcanza la cifra más alta hasta la fecha (4.791.232), el incremento respecto a

11 El de mayor incidencia en la medición de la xenofobia mediante encuesta (Cea D'Ancona, 2009a).

12 En el período de dos semanas hubo tres manifestaciones en contra de la construcción de la mezquita.

13 Estadística que permite trazar la evolución del grueso de extranjeros oficiales con anterioridad a 1998, a diferencia del Padrón Municipal de Habitantes del INE.

2008 es de apenas un 7,10%, la variación interanual más baja en la franja temporal analizada; lejos del 38,52% de 2005 (coincidiendo con el proceso de normalización documental de trabajadores extranjeros) o del 31,68% de 2007 (incorporación de Rumania y Bulgaria a la Unión Europea).¹⁴ Desaceleración de la presencia inmigratoria (cualquiera que sea la fuente consultada) que corrobora la aseveración de que el ciclo migratorio expansivo de la sociedad española se puede dar por concluido al día de hoy (Aja, Arango y Oliver, 2009); o como un año antes Izquierdo y León (2008) afirmaran, se cierra el período de desmesura en la entrada de inmigrantes y abrimos el ciclo de la inmigración «hacia dentro». ¹⁵ De lo cual los medios de comunicación social se han hecho asimismo eco. Sirva de ilustración el siguiente titular de prensa (publicado tres semanas antes del trabajo de campo de la encuesta CIS-OBEXAXE de 2009): «*La crisis frena en seco la contratación en origen*. La cifra hasta el 30 de junio es quince veces menor a la de 2008. Muchos inmigrantes se han convertido en irregulares al quedarse sin trabajo. Apenas hace dos años España era “El Dorado”. Ahora, son pocos los que vienen y cada vez más los que piensan en irse: a muchos ha dejado de merecerles la pena dejar su país para venir a un país en crisis» (*El País*, 16.09.2009).

Un año marcado por la entrada en vigor del Decreto Ley de Retorno Voluntario de Inmigrantes Extracomunitarios de noviembre de 2008 y el debate y aprobación de la reforma de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que reforma la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).¹⁶ También, por el ascenso progresivo de la tasa de desempleo, que propicia que el paro y los problemas de índole económico se conviertan en los dos principales problemas que existen actualmente en España, seguido a distancia de la inmigración (un 77%, 48% y 16%¹⁷ de menciones, respectivamente, en la encuesta CIS-OBEXAXE de 2009).

¹⁴ Sobre todo de los rumanos, que hasta entonces constituían la cuarta comunidad de extranjeros de mayor presencia en España (en 2006, al igual que en 2005). Como documentan los informes elaborados por Pajares (2009) y la OCDE (2009), muchos de los inmigrantes rumanos que en 2007 engrosaban la estadística de extranjeros «oficiales», estaban ya en España, aunque en situación irregular.

¹⁵ Reher y Requena (2009) asimismo vaticinan que la explosión migratoria «ha tocado a su fin»; el fin de la llamada década prodigiosa de la inmigración en España, a la que también apuntan Aja, Arango y Oliver (2008). En el informe «The impact of the global economic crisis on illegal migration to the UE», que en agosto de 2009 publica la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX) se destaca el efecto de la crisis económica en la reducción de la *inmigración irregular* en el conjunto de los países de la Unión Europea.

¹⁶ Dirigida a la ampliación de derechos a los inmigrantes, la vinculación de los flujos migratorios a las necesidades del mercado laboral y la restricción de la reagrupación familiar, entre otras actuaciones que buscan mejorar la integración de los inmigrantes.

¹⁷ Lejos del protagonismo alcanzado en el barómetro del CIS de septiembre de 2006, cuando la inmigración se situó, por vez primera, como el problema más importante en España con un 59% de menciones (consecuencia de la llamada crisis de los cayucos de Canarias: llegaron 31.245 personas durante ese año). Y repuntes del 44% en mayo de 2006, coincidiendo con la difusión de noticias que vinculaban inmigración con delincuencia (robo a mano armada en chalets de la periferia catalana y madrileña por bandas de ciudadanos de la Europa del Este), y del 40% en el barómetro de noviembre de 2005, concurriendo con la revuelta de las *banlieus* francesas, que mostraron los problemas de integración de segundas y terceras generaciones de inmigrantes. Como señalase Sampedro (2000: 99), «Los temas señalados en las encuestas como los más importantes coinciden con los que reciben atención mediática, a su vez fijada por los grupos políticamente dominantes. ¿Podría ser de otro modo?».

La consideración de la inmigración como problema es un desencadenante de xenofobia. También, su percepción como amenaza para la situación laboral (que empeoren las condiciones laborales), el acceso a derechos sociales (temor a perder la preferencia), y la pérdida de la homogeneidad cultural. Percepción de amenaza en la que incide la presencia de inmigrantes, su grado de distintividad étnica, cultural y conductual con la población autóctona, los contextos de crisis y de recesión económica, su presencia en los medios de comunicación (en noticias que fomenten una imagen negativa de la inmigración),¹⁸ el endurecimiento de los discursos políticos y el fracaso en la integración de los inmigrantes (Cea D'Ancona, 2009b).

LAS ENCUESTAS MUESTRAN ESTABILIDAD EN LA PERCEPCIÓN DE LA PRESENCIA INMIGRATORIA Y EN LA CRÍTICA A LA PERMISIVIDAD DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN. CAMBIOS EN EL PROTAGONISMO QUE ADQUIEREN LAS DIMENSIONES ECONÓMICAS Y DE EMPLEO

Sea como fuere, el análisis conjunto de los indicadores de racismo y xenofobia presentes en la encuesta de 2009 apenas varía de los obtenidos en la encuesta gemela de 2008. El rechazo expreso se sitúa en el 36%, mientras que la tolerancia (o actitud favorable a la inmigración) prosigue la tendencia ascendente que iniciara a partir de 2005. Aglutina al 35% de los encuestados, apenas dos puntos porcentuales más que en 2008 (33%) y seis respecto de 2007 (29%). La ambivalencia tampoco varía en proporción (un 29% en 2009, un 30% en 2008 y un 34% en 2007), aunque sí en su configuración. Precisamente esta es la novedad que presenta la encuesta 2009: se acentúan las distancias entre tolerantes y reacios, mientras que se acortan las habidas entre ambivalentes y reacios. A diferencia de las encuestas anteriores, la ambivalencia se sitúa más próxima al rechazo que a la tolerancia. En especial porque entre los ambivalentes asciende la creencia de que los inmigrantes detraen prestaciones sociales y oportunidades laborales. Cambio de percepción que coincide con un perfil sociodemográfico medio del ambivalente caracterizado por un nivel de estudios y de cualificación profesional más bajo en 2009. Además de una mayor presencia de jóvenes, de varones, de personas con experiencia reciente de desempleo y que declaraban una mala situación económica personal. Variables estas últimas que en 2009 adquieren un mayor peso en la configuración de las actitudes ante la inmigración.

18 «La cobertura informativa sobre el tema de inmigración puede constituir un factor explicativo de la percepción de la inmigración como problema e, indirectamente, ser fuente de prejuicios y de estereotipos hacia los inmigrantes» (Igartua *et al.*, 2006: 6).

Del análisis discriminante se obtiene que la primera función (la de mayor poder discriminatorio o de diferenciación de las actitudes) en la encuesta de 2009 se asemeja a la obtenida en 2008, como puede verse en el cuadro 1. Distingue la tolerancia de la ambivalencia y del rechazo a la inmigración. La compone la combinación lineal de las mismas cuatro variables sociodemográficas que la configuraban en 2008 y en el mismo orden: experiencia de desempleo reciente, situación económica personal, ocupación laboral e ingresos. Pero, a diferencia de 2008, la dimensión detracción de oportunidades laborales en 2009 adquiere poder discriminante. Desplaza a dos dimensiones que sí definían la tolerancia versus rechazo en 2008: la crítica de la permisividad de la política migratoria y el reconocimiento de la necesidad de la inmigración. En estas dos últimas se registra un mayor consenso opinático en 2009 (los posicionamientos a favor o en contra se suavizan), dejando de marcar tanto la exteriorización de la tolerancia como del rechazo a la inmigración. De modo que la tolerancia o apertura a la inmigración queda definida por la combinación de no tener experiencia de desempleo reciente y disfrutar de una buena situación económica personal, al igual que su nivel de cualificación ocupacional y de ingresos. A lo que se suma el no compartir que los inmigrantes detraigan oportunidades laborales; y, con apenas relevancia estadística, el tamaño del municipio de residencia (residir en entornos más urbanos).

La segunda función discriminante, que distingue el rechazo de la ambivalencia y la tolerancia, tampoco registra grandes variaciones respecto de la encuesta de 2008. En ambas el rechazo a la inmigración está definido por la combinación lineal de las variables: estudios,¹⁹ edad, aceptación de la convivencia con inmigrantes, concesión de derechos a inmigrantes y religiosidad. Pero, mientras que la religiosidad pierde peso en 2009, la aceptación de la convivencia y la actitud hacia la concesión de derechos lo ganan. A estas se suma el grado de confianza que se tenga en las personas y, con apenas relieve, la distintividad de género (una ligera mayor exteriorización del rechazo entre las mujeres, confluyendo con las variables edad, estudios y conservadurismo). De modo que, en la manifestación de rechazo, actúa la conjunción de tener un nivel bajo de estudios, edad avanzada, no aceptar la convivencia con inmigrantes, ser contrario a la concesión de derechos a los inmigrantes, declarar un nivel alto de creencia y práctica religiosa y tener baja confianza en las personas.²⁰

19 Adviértase lo ya señalado en estudios experimentales (Krysan, 1998, 2000; Cea D'Ancona, 2009a), la mayor vulnerabilidad al sesgo de la deseabilidad social de las personas de mayor nivel educativo, a diferencia de otros errores de medición de encuesta. Las personas de mayor nivel educativo son las que más perciben la intencionalidad de la pregunta y las más interesadas en no mostrarse xenófobas; más cuando han de dar su respuesta a un entrevistador y en indicadores directos de racismo y xenofobia.

20 Con esta clasificación se alcanza una discriminación casi «perfecta», al quedar correctamente clasificado (coincidencia entre el grupo «real» y el «pronosticado» con el modelo discriminante) el 90% de la muestra. Por razones de espacio, véase el detalle en Cea D'Ancona y Valles (2010a).

CUADRO 1. Composición de las funciones discriminantes canónicas en la explicación de la actitud ante la inmigración (en las encuestas CIS-OBERAXE de 2008 y 2009)

1ª FUNCIÓN DISCRIMINANTE	2ª FUNCIÓN DISCRIMINANTE
2008	
Experiencia desempleo reciente	Estudios
Situación económica personal	Edad
Ocupación laboral	Religiosidad
Ingresos	Aceptación de la convivencia
Necesidad inmigración	Concesión de derechos
Permisividad de la política inmigratoria	
Diferencia a los tolerantes de los ambivalentes y reacios (al ser los centros de sus conglomerados: 1,472, -1,603 y -0,082)	Diferencia a los reacios de los ambivalentes y tolerantes (al ser los centros de sus conglomerados: -2,257, 0,610 y 0,534)
2009	
Experiencia de desempleo reciente	Estudios
Situación económica personal	Edad
Ocupación laboral	Aceptación de la convivencia
Ingresos	Concesión de derechos
Detracción oportunidades laborales	Religiosidad
Hábitat	Confianza en las personas
	Sexo
Diferencia a los tolerantes de los ambivalentes y reacios (al ser los centros de sus conglomerados: 1,628, -2,096 y -0,314)	Diferencia a los reacios de los ambivalentes y tolerantes (al ser los centros de sus conglomerados: -2,010, 0,760 y 0,489)

Fuente: elaboración propia.

De la secuencia de análisis estadísticos se colige que el contexto de crisis económica y de elevada tasa de desempleo continúa propiciando el protagonismo de las dimensiones económicas y de empleo en el posicionamiento ante la inmigración, y también, la imagen estereotípica que atribuye a la inmigración la detracción de oportunidades laborales. La posición económica y laboral de la persona es clave. Gozar de buena posición contribuye a que la inmigración se conceptúe como «ganancia», en tanto que tener una posición deficitaria incide en su imagen de «perjuicio», con la consiguiente expresión de rechazo a la inmigración. Pero igualmente continúa siendo clave su nivel de estudios, edad y religiosidad (que marca el componente identitario y de mentalidad). Además del grado de confianza que se tenga en las personas y la permanencia de prejuicios hacia la inmigración, en general, y hacia nacionalidades concretas de inmigrantes, en particular. Prejuicios que se exteriorizan en la no aceptación de diferentes modos de convivencia con la población inmigrante, junto con la no predisposición a concederles derechos. Es en estas variables y dimensiones de xenofobia donde las medias grupales presentaban mayor polaridad, convirtiéndose (como ya sucediera en 2008) en decisivas en la demarcación del posicionamiento o actitud hacia la inmigración. Pero, descendamos al desglose

de la opinión que recaban indicadores concretos de xenofobia de la encuesta CIS-OBERAXE de 2009, que se compara con otras de fechas anteriores.

3. EVOLUCIÓN DE LAS DIMENSIONES DE XENOFOBIA

Antes se ha señalado la pérdida de efectividad de dos dimensiones de xenofobia que en 2008 marcaban el posicionamiento ante la inmigración: necesidad de la inmigración y permisividad de la política migratoria. Por el contrario, en 2009 adquiere poder discriminatorio la dimensión detracción de oportunidades laborales, y se consolida el correspondiente a la aceptación de la convivencia y la concesión de derechos.

Por razones de espacio el trazo de la evolución de las dimensiones de xenofobia va a quedar restringido a estas cinco dimensiones que han experimentado variaciones en este último año.

EN 2008 LOS POSICIONAMIENTOS ANTE LA INMIGRACIÓN DESTACABAN LA NECESIDAD DEL FENÓMENO Y LA PERMISIVIDAD DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA. EN 2009 ADQUIERE PODER DISCRIMINATORIO LA DIMENSIÓN DETRACCIÓN DE OPORTUNIDADES LABORALES, Y SE CONSOLIDA EL DE LA ACEPTACIÓN DE LA CONVIVENCIA Y LA CONCESIÓN DE DERECHOS

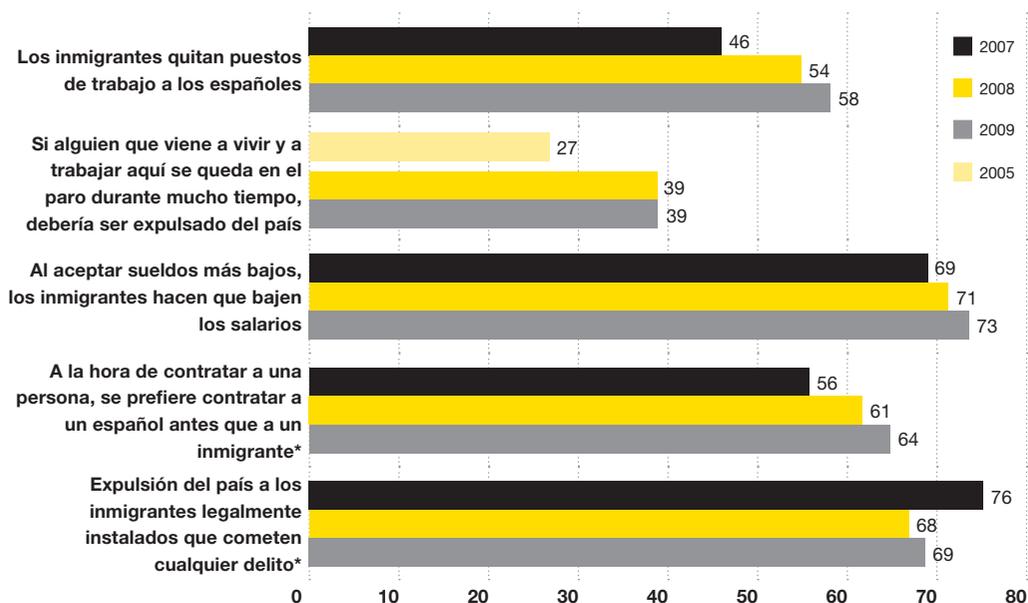
Aunque también se hará referencia a indicadores de otras dimensiones que carecen de poder discriminatorio debido a su extensión en el conjunto de la población (indistintamente de cuál sea su actitud ante la inmigración). Nos referimos a aquellas dimensiones que, ni en 2009 ni en 2008, son parte de los modelos discriminantes: detracción de prestaciones sociales, conveniencia de la sociedad multicultural y pluriétnica, refractarividad a la sociedad multicultural y penalización del racismo.

Comenzando por la dimensión que adquiere un mayor protagonismo, la detracción de oportunidades laborales, en el gráfico 2 se recoge la evolución de los principales indicadores que la integran.²¹ En él puede observarse la progresión de la imagen estereotípica de la inmigración que

la asocia al deterioro de las condiciones laborales. Estereotípica porque contraviene estudios que demuestran la contribución de la inmigración al crecimiento de las oportunidades de empleo de

²¹ El orden lo marcan los coeficientes factoriales obtenidos en el análisis de componentes principales, tal y como se describe en Cea D'Ancona y Valles (2009).

GRÁFICO 2. Detracción de oportunidades laborales. En porcentaje de acuerdo o de aceptación



* En estos dos ítems, la respuesta se gradúa en términos de aceptación; en los cuatro primeros, de acuerdo.
Fuente: elaboración propia a partir de encuestas levantadas por el CIS.

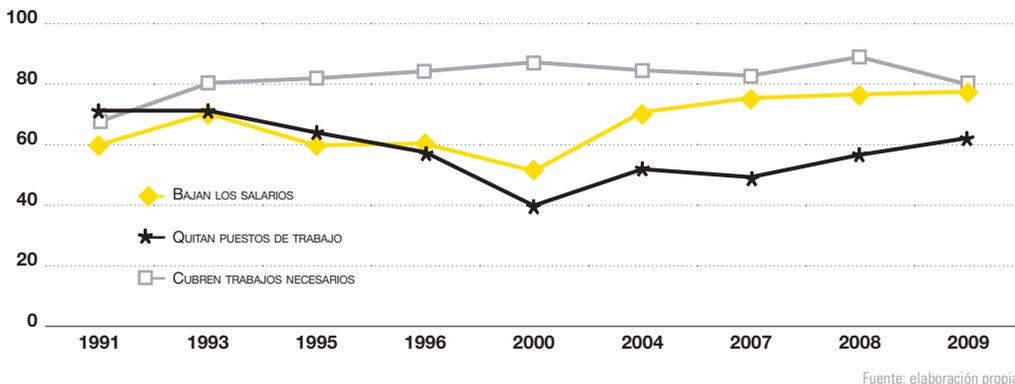
los autóctonos (Pérez y Serrano, 2008; Garrido y Miyar, 2008; Pajares, 2007),²² de manera especial, el avance de la creencia de que «los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles». Esta asciende en doce puntos porcentuales de 2007 (el 46% de acuerdo) a 2009 (el 58%), y cuatro puntos en este último año. Si bien, esta creencia continúa situándose por debajo de la opinión (más extendida) de que «los inmigrantes hacen que bajen los salarios»: la comparten casi tres de cada cuatro encuestados en 2009.²³

El avance de ambas imágenes estereotípicas puede apreciarse mejor en el gráfico 3, que recoge la evolución de ambos indicadores en la serie de encuestas del CIS. Aunque adviértase que en él los porcentajes se han calculado sobre las respuestas válidas. Proceder preciso cuando se quiere trazar la evolución en encuestas con porcentajes de no respuesta muy disimilares.

²² Pajares (2007) corrobora el efecto de la inmigración en el descenso de salarios, aunque únicamente en los sectores no sujetos a negociaciones colectivas y carentes de movilidad ascendente (caso del empleo doméstico y de los últimos eslabones de la cadena de contratación).

²³ El estudio cualitativo del proyecto MEXEES I (Cea D'Ancona y Valles, 2010c) muestra la extensión de afirmaciones como: «Nos quitan el trabajo»; «Trabajan por menos dinero»; «Ocupan un trabajo que a mí no me dan, porque trabajan por menos dinero»; «Mano de obra barata, baratísima»; «Una ganga para los empresarios».

GRÁFICO 3. Evolución del acuerdo de los efectos de la inmigración en el mercado laboral en las encuestas CIS de 1991 a 2005 y CIS-OBERAXE 2007-2009. Porcentaje sobre el total de respondientes



Por ejemplo, el indicador «bajan los salarios» presentó una no respuesta del 20% en 1991, mientras que en las tres últimas encuestas oscila entre el 5% y el 8%.

El gráfico 2 incluye un tercer indicador, cubren trabajos necesarios, que en las encuestas CIS-OBERAXE figura con el siguiente enunciado: «los inmigrantes desempeñan trabajos que los españoles no quieren hacer». El acuerdo aglutinó al 78% de los encuestados en 2009, cuatro puntos porcentuales menos que en 2008. Pero, en este último año sobre todo ha descendido la opinión de que «los inmigrantes hacen una importante contribución al desarrollo económico de España». Un descenso de nueve puntos en un año (la comparte el 54% de los encuestados en 2009 frente al 63% en 2008). Hecho que hay que resaltar como pérdida de reconocimiento de la contribución económico-laboral de la inmigración, contraviniendo lo documentado en estudios recientes (Dolado, 2006; Amuedo-Dorantes y de la Rica, 2007; Carrasco, 2008; Moreno, 2009; Pajares, 2009). Este último autor, en su *Informe 2009 sobre inmigración y mercado de trabajo*, plantea la conveniencia del retorno de los inmigrantes cuando arrecia el desempleo y la sociedad española está convencida de que nos interesa que los inmigrantes retornen a sus países de origen.

La intensificación del paro²⁴ y el temor al empeoramiento de las condiciones laborales también explica que ascienda la opinión favorable a la expulsión de inmigrantes en paro de larga

²⁴ Recuérdese que mientras que en el momento de la encuesta de 2008 la tasa de desempleo era del 11,33% (el porcentaje más alto desde el primer trimestre de 2004), en 2009 ascendía al 17,93%; y en 2007, era del 8,03%, según la Encuesta de Población Activa elaborada por el INE (<http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do>).

duración. Como recoge el gráfico 2, cuatro de cada diez encuestados en 2009 comparten que «si alguien que viene a vivir y a trabajar aquí se queda en el paro durante mucho tiempo, debería ser expulsado del país». ²⁵ Pero el porcentaje no varía respecto de 2008. En cambio sí lo hace si lo comparamos con la Encuesta Social Europea de 2002-2003 (21%) y el barómetro del CIS de noviembre de 2005 (27%). Aumento de doce puntos porcentuales entre 2005 y 2008.

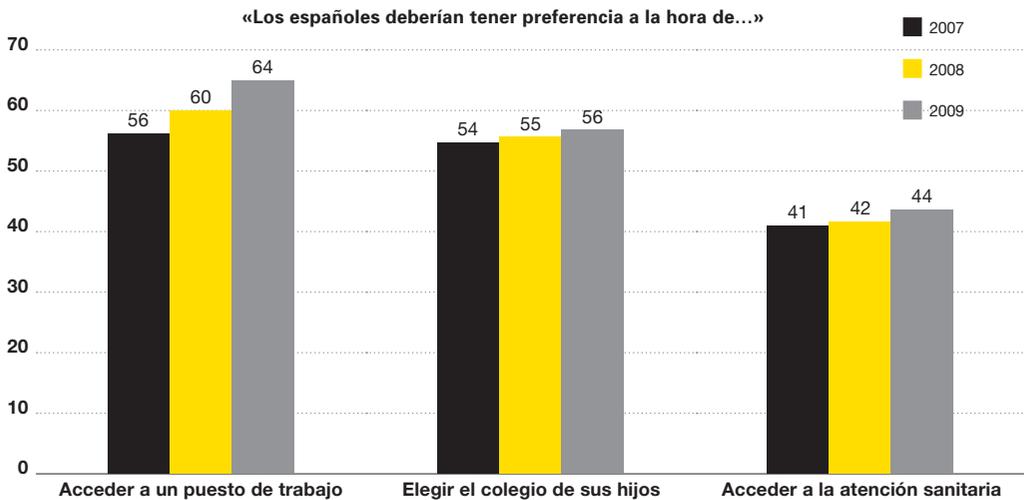
La intensificación de la competencia también se halla detrás de la ampliación del discurso de la preferencia de los autóctonos frente a los foráneos. Como muestra el gráfico 4, este es mayor cuando afecta al ámbito laboral. Que «se prefiera contratar a un español antes que a un inmigrante» pasa de un 56% de aceptación en 2007 al 64% en 2009. Ya en la indagación cualitativa del proyecto MEXEES I (Cea D'Ancona y Valles, 2008a, 2010c), se recogían testimonios que incidían en «es lo justo», «es lo normal», «que al haber nacido aquí debo de tener más oportunidades para obtener trabajo que una persona de fuera» (esto último en palabras de un joven de 24 años, estudiante de publicidad); y ello que el trabajo de campo se desarrolló entre finales de 2006 y principios de 2007, en un contexto económico aún de crecimiento, aunque ya latía el temor a un cambio de contexto económico (sobre todo entre las personas más expuestas a *la competencia*).

El discurso de la preferencia se entrelaza con la aminoración de la voluntad de conceder derechos a los inmigrantes. El gráfico 5 representa la evolución de los seis derechos incluidos en las encuestas CIS-OBERAXE. Aunque la pregunta se circunscriba a «inmigrantes instalados en España de manera estable» y esta se plantee en términos dicotómicos («debería o no tener derecho a...»), desciende el deseo de su concesión. Sobre todo los derechos de sufragio ²⁶ y de reunificación familiar, pero, de 2007 a 2008. En 2009 las variaciones porcentuales son mínimas. En ocho puntos porcentuales desciende el deseo de extensión del derecho de voto en las elecciones municipales; en siete, el de reunificación familiar. Ello a pesar de su defensa como

25 Cuando la expulsión es de «inmigrantes legalmente instalados que cometan cualquier delito», la proporción asciende a siete de cada diez encuestados (gráfico 2). Un supuesto que actúa menos como indicador de xenofobia porque suscita una menor desaprobación social. Incluso el artículo 89 del Código Penal (LO 10/1995, de 23 de noviembre, actualizado a diciembre de 2007) establece que las penas privativas de libertad inferiores a seis años, que se impongan a extranjeros no residente legalmente en España, sean sustituidas por su expulsión del territorio español; salvo que el juez o tribunal aprecie que la naturaleza del delito justifica el cumplimiento de la condena en un centro penitenciario en España.

26 La propia Ley Orgánica 2/2009 dedica un artículo a los derechos de «participación pública», entre los que figura el derecho de sufragio en las elecciones municipales. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares de dicho derecho en «los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley». No contempla la votación en las elecciones generales, mientras se sea extranjero o no se haya adquirido la nacionalidad española.

GRÁFICO 4. Aceptación del discurso de la preferencia de los españoles frente a los inmigrantes. En porcentaje

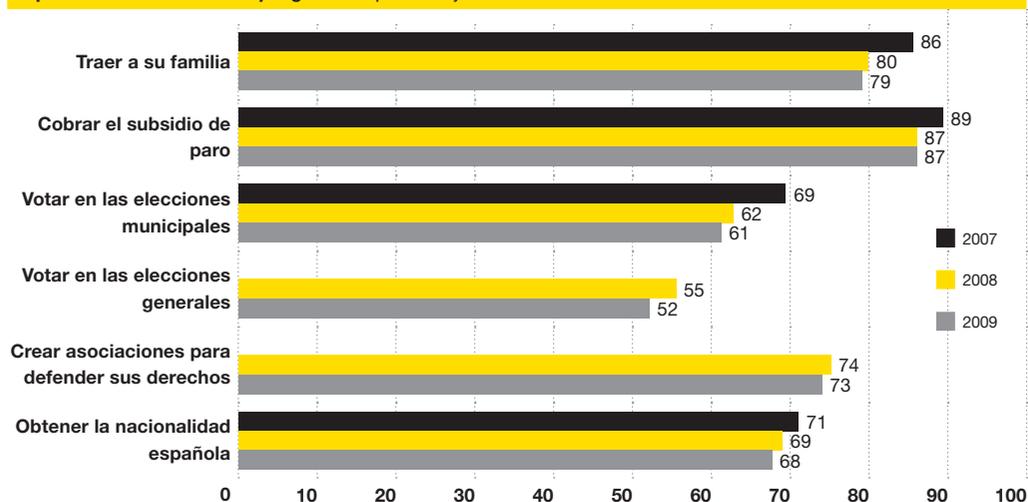


Fuente: elaboración propia a partir de encuestas CIS-OPERAXE de 2007 a 2009.

vía para la integración sociopolítica de los inmigrantes (Aja, 2002; Lázaro, 2002; Castler y Miller, 2004; Zapata-Barrero, 2004; Pajares, 2005; Pedone y Gil Araújo, 2008; Zapata-Barrero y Zaragoza, 2009; De Lucas, 2009).

El descenso de la voluntad de conceder derechos a los inmigrantes corre pareja al ascenso de su percepción como colectivo «protegido», en consonancia con la perspectiva teórico-empírica del racismo simbólico y moderno (Sears, 1998; 2005). En 2009 aumenta en siete puntos (respecto a 2008) la percepción del inmigrante como receptor más que aportador de bienes públicos. Reciben del Estado «mucho más de lo que aportan» es compartido por el 25% de los encuestados (el 20% en 2008 y el 22% en 2007) y «más de lo que aportan» por el 34% (el 32% en 2008 y 2007). Y cuando se pregunta por ayudas concretas, las educativas son algo más nombradas (el 52% en 2009 y el 50% en 2008) que las sanitarias (el 47% en 2009 y el 46% en 2008). Imagen del inmigrante que también se evidenció en los grupos de debate del proyecto *Living Together* (Cea D'Ancona y Valles, 2010b), donde el carácter inmediato del aprovechamiento de ayudas o derechos sociales estuvo presente en todos los grupos, junto con la crítica a que aún no han podido contribuir a su financiación. El discurso del resentimiento cuando se compara lo recibido por inmigrantes «recién llegados» con lo vivido antes de la generalización del Estado del bienestar. Imagen del inmigrante como «persona que esquilma el sistema de servicios sociales creado y costado por la población autóctona con sumo esfuerzo», que corroboran Aierdi y Bilbao (2009: 107). En su estudio demuestran que, como otras imágenes que

GRÁFICO 5. Aprobación de la concesión de derechos a inmigrantes instalados en España de manera estable y regular. En porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas CIS-OBEXAXE de 2007 a 2009.

sobredimensionan la realidad y los efectos negativos de la población extranjera, esta no se ajusta a la realidad.²⁷

La progresión de ambas imágenes negativas de la inmigración (que la conexas con la acaparración de bienes públicos y el deterioro de la calidad de los servicios públicos)²⁸ contrasta con el avance en positivo de indicadores que forman la tercera dimensión con poder discriminatorio: la aceptación de la convivencia con inmigrantes (de mayor realce, al llevar más tiempo entre nosotros). Esta es una dimensión que adquiere relieve en la medición de racismo y xenofobia no solo porque exterioriza la pervivencia de prejuicios, sino porque nuestras filias y fobias van a estar afectadas cada vez más por experiencias de convivencia reales con inmigrantes.

Cuando se plantea la pregunta hipotética de si «aceptaría, trataría de evitarla o rechazaría» diferentes supuestos de relación con personas inmigrantes, la relación laboral o de estudios continúa recabando la mayor aceptación, y en igual proporción en 2008 y 2009 (el 81% y el 83% en 2007), y la relación de alquiler de un piso, la más baja (el 46% en 2009 y 2007; el 48% en 2008).

²⁷ En la encuesta a la población extranjera residente en el País Vasco de 2007, que realiza Ikuspegi (Observatorio Vasco de Inmigración), nueve de cada diez encuestados no han percibido ayudas de desempleo, ayudas de emergencia social, renta básica ni otro tipo de ayudas canalizadas a través de diferentes redes u organismos sociales.

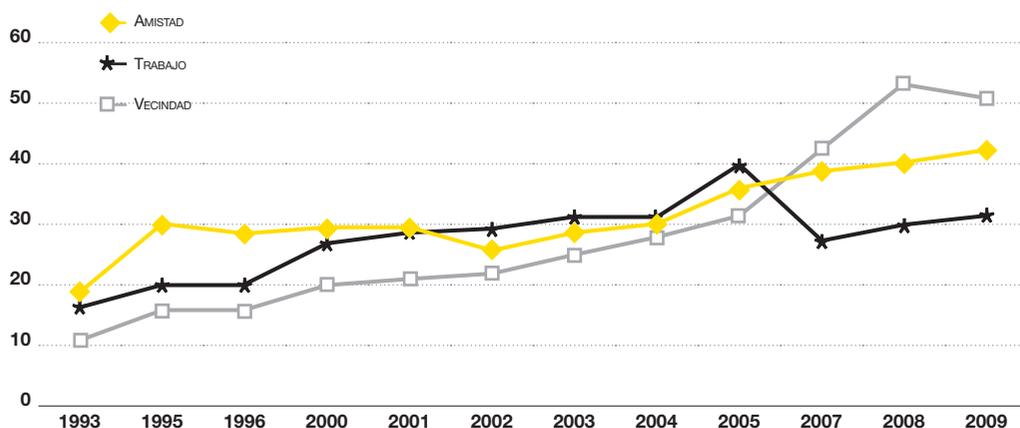
²⁸ El 53% de los encuestados en 2009 comparte que «la presencia de inmigrantes hace que disminuya la calidad de la atención sanitaria» (el 52% en 2008 y el 46% en 2007) y el 50% la calidad de la educación (el 49% en 2008 y el 45% en 2007).

En su explicación, la confluencia de prejuicios con experiencias propias o ajenas (transmitidas por los medios de comunicación social) de situaciones de impago, de hacinamiento y de degradación de viviendas cuyos inquilinos son inmigrantes de bajo poder adquisitivo. Pero donde se registra un mayor descenso de aceptación es en los supuestos de relación de vecindad con inmigrantes. El 59% de los encuestados en 2009 aceptaría «vivir en el mismo barrio en el que viven muchos inmigrantes», cuatro puntos porcentuales menos que en 2008 (63%) y quince que en 2007 (74%); en «el mismo bloque» (el 59% en 2009, el 63% en 2008 y el 74% en 2007).

Pero si se pasa al plano de las relaciones «reales», el gráfico 6 muestra la evolución de los tres tipos de relaciones sobre las que el CIS ha preguntado en la serie de encuestas levantadas hasta la fecha. En él destaca el ascenso gradual en la modalidad de relación a la que se concede mayor interés analítico, al ser una relación elegida y no sobrevenida: la relación de amistad con inmigrantes (el 42% en 2009; el 40% en 2008 y el 38% en 2007). La relación vecinal aumentó en once puntos de 2007 a 2008 (53%), aunque retrocede, por vez primera, en 2009 (51%), probablemente porque comience a percibirse un descenso de la presencia inmigratoria en España (el retorno de inmigrantes que antes fueran vecinos). En cambio, el descenso de las relaciones laborales de 2007 cabe atribuirlo a una sobredeclaración en el barómetro de 2005.

Una novedad en la encuesta de 2009 es la no progresión (o inmovilismo) de los indicadores de política inmigratoria. Desde 1996, es la primera vez que no asciende la percepción en demasía de la presencia inmigratoria. Al contrario, se mantiene en los mismos términos que recoge la encuesta CIS-OBEXAXE de 2008: el 46% opina que es «excesivo el número de inmigrantes que hay actualmente en España»; un 33% considera su presencia «elevada» (el 31% en 2008). La suma de ambas categorías de respuesta («excesivo» y «elevado»), en cambio, sí supera en diez puntos porcentuales la obtenida en 2007 (69%). Igualmente se frena la progresión de la calificación de «las leyes que regulan la entrada y permanencia de extranjeros en España» de ser «demasiado tolerantes». Si en 1996 lo compartía un 8% de los encuestados, un 12% en 2000 y un 24% en 2004 (Cea D'Ancona, 2004), en 2008 dicha percepción asciende en dieciocho puntos porcentuales (pareja a la percepción en demasía de la presencia inmigratoria) y se sitúa en el 42%; pero en 2009 el porcentaje no varía. La valoración de las leyes de inmigración como «más bien tolerantes» tampoco cambia: se mantiene en el 32% en ambas encuestas. Por lo que la intensificación de la crisis económica vivida en 2009 no ha tenido eco en este indicador demoscópico. Aunque del peso porcentual de las respuestas se colija el deseo de endurecimiento de la política inmigratoria, este no ha proseguido la tendencia ascendente que antes siguiera al compás de la intensificación de los flujos migratorios. En consecuencia, la percepción de descontrol de la política inmigratoria se frena, pero no retrocede.

GRÁFICO 6. Evolución de los tipos de relación con inmigrantes en las encuestas del CIS de 1993 a 2005 y CIS-OBEXAXE de 2007 a 2009. En porcentaje*



* Porcentajes calculados sobre el total de encuestados. En las encuestas de 2008 y 2009 se modificó el formato de la pregunta. Fuente: elaboración propia a partir de encuestas levantadas por el CIS.

Dos últimos datos por resaltar de la encuesta CIS-OBEXAXE 2009 son el ascenso del acuerdo hacia modelos de integración asimilacionistas y que entre los jóvenes arrecie el discurso contrario a la inmigración. Respecto de lo primero, «la adaptación al modo de vida del país» continúa siendo el criterio más valorado a la «hora de permitir a una persona extranjera venir a vivir a España» (puntuación media de 8,01 en 2009 y 7,79 en 2008); y continúa anteponiéndose a las necesidades del mercado laboral. Además, aumenta la opinión a favor de «que se excluya a una alumna de un colegio por llevar velo islámico». Aunque la encuesta se efectúa del 14 al 27 de octubre de 2009 (precede al virulento debate mediático, social y político que de abril a junio de 2010 ha acaparado la atención de los medios de comunicación social), registra un ascenso de nueve puntos porcentuales en la opinión favorable a la expulsión de 2008 (28%) y de 2009 (37%). Dato que contrasta con un mayor reconocimiento del «enriquecimiento cultural» como el aspecto positivo más destacado de la inmigración: ocho puntos porcentuales más en 2009 (35%) que en 2008 (27%). Si bien este ascenso en gran parte se debe a que desciende el reconocimiento del «impacto positivo de la inmigración en la economía» (el 11% en 2009 y el 14% en 2008) y en el mercado laboral: «mano de obra secundaria» (el 9% en 2009 y el 15% en 2008).

Por último, uno de los hallazgos del proyecto *Living Together* (Cea D'Ancona y Valles, 2010b) fue el cambio de discurso hacia la inmigración en la población joven, la tradicionalmente más favorable a la inmigración. En Holanda fue el único grupo de debate donde se criticó a los inmi-

grantes por abusar del Estado de bienestar; en España, donde mayor énfasis se puso en la repercusión negativa de la inmigración en el mercado laboral. Se culpó a los inmigrantes por el aumento del desempleo y la bajada de salarios («trabajan por menos dinero»; «Me tengo que conformar con 800 euros» [si no, se lo dan a un inmigrante]). Argumentos similares se recogieron en Portugal. En su explicación, que están en la antesala o en los primeros tramos de la inserción laboral; víctimas de la crisis económica y de la precariedad laboral.²⁹

De 2007 a 2009 las encuestas CIS-OBERAXE registran un aumento de quince puntos porcentuales en la opinión favorable a expulsar a los inmigrantes en paro de larga duración entre los

DESTACA LA PÉRDIDA DE RECONOCIMIENTO DEL BENEFICIO ECONÓMICO DE LA INMIGRACIÓN, QUE REVIERTE EN LA AMPLIACIÓN DE SU APORTACIÓN CULTURAL

jóvenes de 18 a 30 años (el 24% en 2007, el 36% en 2008 y el 39% en 2009); de catorce, en la creencia de que los inmigrantes quitan puestos de trabajo (43% en 2007, 51% en 2008, 57% en 2009); de diez, en la opinión de que reciben mucha o bastante protección por parte del Estado (el 45% en 2007, el 54% en 2008 y el 55% en 2009). Y por el contrario desciende en diecinueve puntos la valoración positiva de la inmigración (el 62% en 2007, el 51% en 2008

y el 43% en 2009); en el conjunto de la población el descenso fue de catorce puntos. También se aminora su reconocimiento del enriquecimiento cultural que proporciona la inmigración (el 53% en 2009), a diferencia de lo que sucediera en 2008, cuando se elevó en diez puntos respecto a 2007 (el 57% en 2008 y el 47% en 2007). Datos que han de llevar a la reflexión y a la actuación.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El presente bosquejo a través de los datos de encuesta descubre estabilidad y cambio de las actitudes ante la inmigración. Estabilidad tanto en la percepción de la presencia inmigratoria como en la crítica a la permisividad de la política de inmigración. Ambas se mantienen en los niveles de 2008, coincidiendo con la aminoración de las cifras de la inmigración. Cambios en el

²⁹ Por el contrario, en el estudio cualitativo de González *et al.* (2008), los jóvenes manifestaron menor rechazo a la inmigración que los trabajadores más antiguos, que han presenciado cambios en las condiciones laborales debidos a la inmigración. Además se destacó que el descenso de los salarios es el principal problema que los trabajadores autóctonos atribuyen a la inmigración. Al igual que en el proyecto MEXEES I (Cea D'Ancona y Valles, 2010c), al que corresponde las afirmaciones: «Nos quitan el trabajo»; «Trabajan por menos dinero»; «Ocupan un trabajo que a mí no me dan, porque trabajan por menos dinero»; «Mano de obra barata, baratísima»; «Una ganga para los empresarios».

protagonismo que adquieren las dimensiones económicas y de empleo. Abarcan el ámbito personal (experiencia de desempleo, situación económica personal, nivel ocupacional y de ingresos) y el imaginario colectivo de la inmigración. En el último año se acentúan imágenes estereotípicas de la inmigración que le atribuyen responsabilidad en la detracción de oportunidades laborales (pérdida salarial y de puestos de trabajo) y de acceso a los recursos públicos (acaparan ayudas, perciben más de lo que aportan). Propicia la extensión del discurso de la preferencia, de manera especial en el ámbito laboral, a la par que se atenúa la voluntad de conceder derechos a los inmigrantes. No hay novedad en ello. Es acorde con lo defendido desde el racismo simbólico y moderno (Sears, 1988, 2005; Tarman y Sears, 2005). También, con estudios que apuntan a la competencia como desencadenante de xenofobia (Walker y Pettigrew, 1984; Baumgarte y Favell, 1995; Quillian, 1995; Bommers y Geddes, 2000; Verberk *et al.*, 2002; Brader *et al.*, 2004; Bonilla-Silva, 2006). A ello se suma la pérdida de reconocimiento del beneficio económico de la inmigración, que revierte en la ampliación de su aportación cultural. Cara y cruz que muestra el carácter bifronte de la inmigración en el imaginario de la sociedad española. Una sociedad ya más habituada a la pluralidad étnica y cultural que trae la inmigración, aunque aún perviven prejuicios que frenan los deseos de convivencia entre foráneos y autóctonos. Los análisis conjuntos no detectan un aumento del rechazo expreso a la inmigración, en contra de vaticinios. Sí el cambio de la ambivalencia («*el bueno, pero...*»), que se aproxima al rechazo, en un contexto económico que lleva a cuestionar la necesidad de la inmigración.

BIBLIOGRAFÍA

AIERDI URRAZA, X.; BILBAO URKIDI, S. «La opinión de la sociedad de acogida sobre las políticas sociales dirigidas a los inmigrantes». En: CACHÓN, L.; LAPARRA, M. (eds.) *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona: Bellaterra, 2009. P. 105-147.

AJA, E. «Inmigración: diversidad cultural e integración social». Ponencia presentada en *La inmigración en la UE: situación y perspectivas para Euskadi*. 4 y 5 de noviembre de 2002. Bilbao: Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua, 2002. P. 73-102.

AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER, J. (eds.) *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la inmigración en España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008.

--- (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2009.

ALLPORT, F. H. *The Nature of Prejudice*. Cambridge, M.A: Addison-Wesley, 1954/ (trad. cast.: *La naturaleza del prejuicio*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977).

AMUEDO-DORANTES, C.; DE LA RICA, S. «Immigrants' Responsiveness to Labor Market Conditions and their impact on regional employment disparities: evidence from Spain». *Documento de Trabajo* 2007/34. Madrid: FEDEA, 2007.

BAUMGARTE, B.; FAVELL, A. *New xenophobia in Europe*. Londres: Kluwer Law International, 1995.

BLUMER, H. «Race prejudice as a sense of group position». *Pacific Sociological Review*. Vol.1, 1958. P. 3-7.

BOMMES, M.; GEDDES, A. *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state*. Londres: Routledge, 2000.

BONILLA-SILVA, E. *Racism without racists: color-blind racism and the persistence of racial inequality in the United States*. Rowman & Littlefield, 2006.

BRADER, T.; VALENTINO, N. A.; SUHAY, E. «Seeing threats versus feelings treats: group cues, emotions and activating opposition to immigration». Comunicación presentada en la reunión anual de la American Political Science Association. Chicago, septiembre. 2004.

BRÜCKER, H.; EPSTEIN, G. S.; MCCORMICK, B.; SAINT-PAUL, G.; VENTURI, A.; ZIMMERMANNE, K. «Managing migration in the European Welfare State». En: BOERI, T.; HANSON, G.; MCCORMICK, B. (eds.) *Immigration policy and the welfare system*. Nueva York: Oxford University Press, 2002. P. 1-167.

CALVO BUEZAS, T. *El crimen racista de Aravaca*. Madrid: Editorial Popular, 1993.

CARRASCO CARPIO, C. «Mercado de trabajo e inmigración». En: CACHÓN, L.; M. LAPARRA, M. (eds.) *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona: Bellaterra, 2008. P. 215-257.

CASTLES, S.; MILLER, M. J. *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004.

CEA D'ANCONA, M^a Á. *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI. Colección *Monografías* n^o 210, 2004.

--- «La exteriorización de la xenofobia». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 112, 2005. P. 197-230.

--- *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*. Madrid: OBERAXE. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

--- «La compleja detección del *racismo* y la *xenofobia* a través de encuesta. Un paso adelante en su medición». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No.125, 2009a. P. 13-45.

--- «Filiás y fobias ante la imagen polidébrica cambiante de la inmigración: claves en la comprensión del racismo y la xenofobia». *Revista del Ministerio de Trabajo. Migraciones Internacionales*. No. 80, 2009b. P. 39-60.

CEA D'ANCONA, M^o Á.; VALLES MARTÍNEZ, M. S. «Nuevos– viejos discursos ante la inmigración y su reflejo vivencial de *racismo*, *xenofobia* y *xenofilia* en la España inmigrante». *Migraciones*. No. 23, 2008a. P. 237-277.

--- *Evolución del racismo y la xenofobia en España* [Informe 2008] Madrid: OBERAXE. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008b.

--- *Evolución del racismo y la xenofobia en España* [Informe 2009] Madrid: OBERAXE. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

--- *Evolución del racismo y la xenofobia en España* [Informe 2010] Madrid: OBERAXE. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010a.

--- *Living Together: European Citizenship against racism and xenophobia: Decalogue & final comparative and comprehensive report*. Madrid: OBERAXE. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010b.

--- *Xenofobias y xenofiliás en clave biográfica: relatos entrelazados de autóctonos y foráneos*. Madrid: Siglo XXI/ Akal, 2010c.

DE LUCAS, J. «Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político». *Papers*. No. 94, 2009. P. 11-27.

DEL FABBRO, R. «Germany. A victory of the street». En: BAUMGARTE, B.; FAVELL, A. *New xenophobia in Europe*. Londres: Kluwer Law International, 1995. P.132-147.

DÍEZ NICOLÁS, J. *Las dos caras de la inmigración*.. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. Nº 3. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

--- «Construcción de un índice de xenofobia-racismo». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Migraciones Internacionales*, nº 80, 2009a. P. 21-38.

--- «Opinión pública y políticas de inmigración». En: ZAPATA-BARRERO, R. *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009b. P. 247-265.

DOLADO, J.J. *Los efectos económicos y las políticas de inmigración: panorámica y reflexiones*. Madrid: Universidad Carlos III, 2006.

GARRIDO MEDINA, L.; MIYAR BUSTO, M. «Dinámica laboral de la inmigración en España durante el principio del siglo XXI». *Panorama Social 8 – Inmigrantes en España: participación y convivencia*. Madrid: FUNCAS, 2008. P. 52-70.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C.; BREY, E.; RIVILLA BASELGA, P.; HERRANZ ANDÚJAR, D. *Los sindicatos ante la inmigración*. Documento del Observatorio Permanente de la inmigración nº 18. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

HOUTS PICCA, L.; FEAGIN, J. R. *Two-faced racism. Whites in the backstage and frontstage*. Nueva York: Routledge, 2007.

IKUSPEGI. *Panorámica de la inmigración*. Boletín Ikuspegi Nº 30. Bilbao: Observatorio Vasco de la Inmigración, 2009.

IGARTUA, J. J.; OTERO, J.; MUÑIZ, C.; CHENG, L.; GÓMEZ, J. «Efectos cognitivos y afectivos de los encuadres noticiosos de la inmigración». Ponencia presentada en las V Jornadas de Comunicación *Medios de Comunicación, Inmigración y Sociedad. Retos y propuestas para el siglo xx*. 7-9 de marzo de 2006. Universidad de Salamanca.

IZQUIERDO, A.; LEÓN, S. «La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel». *Política y Sociedad*. Vol. 45. No. 1, 2008. P. 11-39.

KRYSAN, M. «Privacy and the expression of white racial attitudes. A comparison across three contexts». *Public Opinion Quarterly*. No. 62, 1998. P. 506-544.

--- «Prejudice, politics and public opinion: understanding the sources of racial policy attitudes». *Annual Review of Sociology*. No. 26, 2000. P. 135-168.

LÁZARO GONZÁLEZ, I. «La reagrupación familiar de los extranjeros en España. Previsible incidencia de la futura directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar». *Migraciones*. No. 12, 2002. P. 43-74.

- MCBROOM, W.H.; REED, F.W. «Towards a reconceptualization of attitude behavior consistency». *Social Psychology Quarterly*. Vol. 55. No. 2, 1992. P. 205-216.
- MORENO FUENTES, F. J. «La gestión del bienestar y la inmigración en España». En: ZAPATA-BARRERO, R. *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009. P. 73-91.
- MURA, L. «Italy. Enduring a general crisis». En: BAUMGARTE, B.; FAVELL, A., *New xenophobia in Europe*. Londres: Kluwer Law Internacional, 1995. P. 206-217.
- OCDE. *International Migration Outlook, Special Focus: Managing the Labour Migration beyond the Crisis*. París, 2009.
- PAJARES, M. *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*. Barcelona: Icaria & Antrazyt, 2005.
- *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Análisis de datos de España y Cataluña*. Documento del Observatorio Permanente de la Inmigración No. 14. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.
- *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Documento del Observatorio Permanente de la Inmigración No. 21. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2009.
- PEDONE, CL.; GIL ARAÚJO, S. «Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español. El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar». En: SOLÉ, C.; PARELLA, S.; CAVALCANTI, L. *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Documento del Observatorio Permanente de la Inmigración. No. 19. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008. P. 151-176
- PÉREZ, F.; SERRANO, L. «Los inmigrantes en el mercado de trabajo: la experiencia española reciente». *Panorama Social 8 – Inmigrantes en España: participación y convivencia*. Madrid: FUNCAS, 2008. P. 32-51
- PÉREZ YRUELA, M.; DESRUES, T. *Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. OBERAXE (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia), 2006.
- *Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. OBERAXE, 2007.
- QUILLIAN, L. «Prejudice as a response to perceived group threat: population composition and anti-immigrant and racial prejudice in Europe». *American Sociological Review*. No. 60, 1995. P. 586-611.

REHER, D. S.; REQUENA, M. *Las múltiples caras de la inmigración en España*. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

RINKEN, S.; SILVA PEREJÓN, M.; VELASCO DUJO, S.; ESCOBAR VILLEGAS, S. *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración (II): Entre la estabilidad y el cambio*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2009.

RYDGREN, J. «The logic of xenophobia». *Rationality and Society*. Vol.16. No. 2, 2004. P. 123-148.

SAMPEDRO BLANCO, V. *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Madrid: Istmo, 2000.

SEARS, D.O. «Symbolic racism». En: KATZ, P.A.; TAYLOR, D.A. *Eliminating racism*. Nueva York: Plenum Press, 1988.

--- «Racism and politics in the United States». En: EBERHARDT, J. L.; FISKE, S. T. *The problem and the response*. Thousand Oaks: Sage, 1998. P. 76-100.

--- «Inner conflict in the political psychology of racism». En: DOVIDIO, J. F.; GLICK, P.; BUDMAN, L. A. *On the nature of prejudice. Fifty years after Allport*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. P. 343-358.

SHERIF, M.; SHERIF, C. W. *Groups in harmony and tensions*. Nueva York: Harper, 1953.

TARMAN, CH.; SEARS, D. O. «The conceptualization and measurement of symbolic racism». *The Journal of Politics*. Vol. 67. No. 3. 2005. P. 731-761.

TEZANOS, J. F.; TEZANOS VÁZQUEZ, S. «Inmigración y exclusión social». *Papeles de Economía Española*. No. 98, 2003. P. 225-237.

VERBERK, G.; SCHEEPERS, P.; FELLING, A. «Attitudes and behavioural intentions towards ethnic minorities: an empirical test of several theoretical explanations for the Dutch case». *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 28. No. 2, 2002. P. 197-213.

WALKER, I.; PETTIGREW, T. F. «Relative deprivation theory: an overview and conceptual critique». *British Journal of Social Psychology*. Vol. 23, 1984. P. 301-310.

ZAPATA-BARRERO, R. *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Síntesis, 2004.

ZAPATA-BARRERO, R.; ZARAGOZA, J. «La gestión del derecho de voto de los inmigrantes en España». En: ZAPATA-BARRERO, R. *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009. P. 139-163.

Ramón Sanahuja i Vélez

Director del Gabinete Técnico de Inmigración del
Ayuntamiento de Barcelona

**EL IMPACTO
SOCIAL DE LA
CRISIS.
EL PAPEL DEL
MUNDO LOCAL EN
LA INTEGRACIÓN
DE LA
INMIGRACIÓN
Estudio de caso
de Barcelona**

1. El impacto de la crisis económica en los flujos migratorios de la ciudad de Barcelona.
 - Disminución del número de residentes extranjeros.
 - Disminución de extranjeros por nacionalidades.
 - Disminución de extranjeros en el territorio.
 - Posibles causas de la disminución.
 2. La crisis y su impacto en los servicios públicos.
 - El impacto en los servicios sociales básicos de la ciudad de Barcelona.
 3. El impacto en la economía local.
 4. La crisis y la percepción sobre la inmigración.
 5. Conclusiones.
- Anexo.** El plan Barcelona Interculturalidad: Una apuesta de futuro.

El presente artículo tiene por objeto analizar cuál es el impacto de la crisis económica en el proceso de integración de la inmigración en la ciudad de Barcelona. Es necesario entender la integración como un proceso bidireccional, que afecta tanto a las personas que han llegado en los últimos años como a las personas que ya residían en la ciudad. Se trata de un proceso social de gran calado que está transformando profundamente la sociedad barcelonesa. Por otro lado, la crisis económica está afectando gravemente al conjunto de la sociedad pero en especial al colectivo de inmigrantes.

RESUMEN

Analizaremos el impacto de la crisis en la realidad migratoria de la ciudad de Barcelona desde cuatro puntos de vista. Primero: el impacto en el flujo migratorio local. Segundo: el impacto de la

crisis en los servicios públicos. Tercero: el impacto en la economía local. Cuarto: el impacto en cuanto a la percepción pública sobre la inmigración.

Finalmente explicaremos cómo el foco de las políticas de inmigración está cambiando: en la pasada década se centró especialmente en todos los temas de acogida de los recién llegados, mientras que actualmente se centra en la promoción de la convivencia entre todos los ciudadanos de Barcelona, gestión de la diversidad cultural e interculturalidad.

A continuación se explicará cómo desde el gobierno local se están reforzando las políticas básicas de servicios públicos (políticas sociales, laborales, etc.) para dar respuesta a la delicada situación económica que está afectando negativamente a muchos ciudadanos y ciudadanas de Barcelona.

1. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS DE LA CIUDAD DE BARCELONA

Durante los últimos diez años Barcelona ha experimentado un gran cambio sociodemográfico, producto del intenso proceso migratorio que ha modificado radicalmente el paisaje social, económico y cultural de la ciudad.

Durante la última década el principal factor de atracción de inmigración a la ciudad de Barcelona al igual que en muchas otras ciudades de España, ha sido la necesidad de cubrir determinados puestos de trabajos durante los años de fuerte crecimiento económico. Otro factor explicativo es la envejecida estructura demográfica de la ciudad. En 2009 la población mayor de 64 años (332.071 personas) casi doblaba la población de entre 0 y 14 años (195.419). Por lo tanto, parece obvio que la crisis económica, la rápida destrucción del empleo y el incremento del desempleo tengan un reflejo claro en la llegada de nuevos inmigrantes.

Disminución del número de residentes extranjeros

A continuación se procederá a analizar la evolución de las estadísticas municipales del padrón municipal de habitantes (cuadro 1).

Como aspecto más destacable, podemos afirmar que por primera vez en la década, según las cifras de 1 de enero de 2010, se detecta un importante cambio en la tendencia de la evolución de la población extranjera en Barcelona. De 2000 a 2009 la población extranjera pasó de 53.428

CUADRO 1. Evolución del número de empadronados con nacionalidad extranjera en la ciudad de Barcelona (2000-2010)

AÑO	NÚMERO	INCREMENTO INTERANUAL EN NÚMEROS ABSOLUTOS	PORCENTAJE SOBRE LA POBLACIÓN RESIDENTE	INCREMENTO PORCENTUAL INTERANUAL
Marzo 2000	53.428	12.525	3,5%	30,6%
Enero 2001	74.019	20.591	4,9%	38,5%
Enero 2002	113.809	39.790	7,6%	53,8%
Enero 2003	163.046	49.237	10,7%	43,3%
Enero 2004	202.489	39.443	12,8%	24,2%
Enero 2005	230.942	28.453	14,6%	14,1%
Enero 2006	260.058	29.116	15,9%	12,6%
Enero 2007	250.789	-9.269	15,6%	-3,6%
Enero 2008	280.817	30.028	17,3%	12,0%
Enero 2009	294.918	14.101	18,1%	5,0%
Enero 2010	284.632	-10.286	17,6%	-3,5%

Fuente: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

residentes extranjeros 2000 a 294.918. En 2009 representaban el 18,1% del total de residentes de la ciudad.

Esta tendencia al crecimiento se ha parado. El número de residentes extranjeros empadronados en la ciudad de Barcelona era, a 1 de enero de 2010, 284.632 personas, el 17,6% del total de la población residente en la ciudad. Por tanto, el número de residentes de origen extranjero ha disminuido durante el año 2009 en 10.286 personas. Esta es la disminución más importante de los últimos 10 años. En 2006 también se produjo una disminución del número de empadronados, pero fue debido puramente a efectos estadísticos dado que entró en vigor la normativa de la caducidad en el padrón de los extranjeros no comunitarios sin permiso de residencia permanente. La entrada en vigor de esta normativa, afectó de golpe a 116.000 extranjeros empadronados que debían renovar su empadronamiento. La no renovación supuso la baja automática de 32.874 extranjeros durante 2006.

Disminución de extranjeros por nacionalidades

Por nacionalidades, por segundo año consecutivo, el ranking lo encabeza Italia, con 22.684 personas, seguido de Ecuador, Pakistán, Bolivia, Perú, China, Marruecos, Francia y Colombia. Todas estas nacionalidades superan los 10.000 residentes (cuadro 2).

CUADRO 2. Principales nacionalidades (2010)

País	NÚMERO
Italia	22.946
Ecuador	20.459
Pakistán	18.150
Bolivia	15.541
Perú	14.717
China	14.398
Marruecos	13.916
Francia	13.238
Colombia	12.962
Argentina	8.855
Brasil	8.070
Filipinas	7.752
Alemania	7.304
República Dominicana	7.053
Rumania	6.490
Reino Unido	6.125
India	5.753
Chile	4.977
México	4.350

Fuente. Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

La disminución de los residentes extranjeros en la ciudad no ha sido homogénea en cuanto a las nacionalidades. Algunas nacionalidades han visto disminuir el número de residentes por encima de otras. En general podríamos afirmar que la disminución afecta mayormente a nacionales procedentes de países latinoamericanos: Bolivia (-2.131), Ecuador (-1.751), Brasil (-1.595), Argentina (-908) y Perú (-896). Por otro lado, los residentes procedentes de países asiáticos siguen aumentando: Pakistán (+415), India (+395), Bangladesh (+360) y China (+322).

Esta tendencia, refuerza la especificidad de la ciudad de Barcelona, en cuanto a presencia de colectivos procedentes de países asiáticos. En 2010, el 19% de los residentes extranjeros en Barcelona provenían de países asiáticos.

Por otro lado, es interesante constatar que a 1 de enero de 2004 el número de ecuatorianos residentes en Barcelona era de 32.946. El descenso en más de 10.000 residentes de origen ecuatoriano en seis años se debe a una paralización de las llegadas, combinado con un incremento del número de nacionalizaciones y una emigración hacia otros municipios metropolitanos.

Disminución de extranjeros en el territorio

La ciudad de Barcelona está formada por diez distritos y setenta y tres barrios. Cada distrito está compuesto por varios barrios. Las disminuciones observadas no han sido homogéneas en el territorio. Por un lado, se ha constatado que las disminuciones de residentes extranjeros se han producido en todos los distritos de la ciudad, pero en distinta intensidad. En números absolutos destacan la disminución del Eixample (-1.382) Nou Barris (-1.110) y Ciutat Vella (-1.037). En porcentaje la disminución más importante se da en Gràcia (-5,4%) y Sant Andreu (-3,9%). Por otro lado, si nos fijamos en los barrios, la población residente extranjera ha disminuido en 55 de los 73 barrios de la ciudad, en especial en aquellos con un importante número de residentes extranjeros. Así, la población residente extranjera ha disminuido en la mayoría de los barrios de la ciudad, pero especialmente en El Raval (-515), Sagrada Família (-441), Sant Gervasi-Galvany (-405), Ciutat Meridiana (-338), Camp de l'Arpa (-293), Dreta de l'Eixample (-276), Barri Gòtic (-242) y Poble Sec (-228). Sin embargo algunos barrios han incrementado los residentes en números absolutos. Destacan algunos barrios del distrito de Sant Martí, como el Parc y la Llacuna (75), la Vila Olímpica (34), el Poblenou (36), Diagonal Mar y el Frente Marítimo (114) y Provençals del Poblenou (128).

Estas dinámicas territoriales confirman la tendencia hacia un gradual equilibrio residencial territorial de los extranjeros residentes en Barcelona. Por ejemplo en el año 2001 los barrios del distrito de Ciutat Vella concentraban el 21,5% de todos los residentes extranjeros de la ciudad, mientras que en 2010 había bajado al 14,5% del total de residentes extranjeros.

Posibles causas de la disminución

Los datos anteriormente aportados miden la lectura del padrón de la ciudad entre dos fechas determinadas con intervalos de un año. Ello nos informa de las variaciones padronales, pero no nos indica la causa de estas variaciones. Podemos aventurar alguna causa de esta importante disminución del número de residentes extranjeros. La disminución se produce porque el número de personas que se dan de alta en el padrón es inferior al número de personas que se

dan de baja. Básicamente los motivos para que un residente extranjero se de de baja del padrón son los siguientes: defunción, emigración a otro municipio español, emigración al extranjero o baja como extranjero y alta como nacional debido a procesos de nacionalización. Los motivos de alta en el padrón de la ciudad son los contrarios: nacimiento, inmigración de extranjero proveniente de otro municipio e inmigración de persona extranjera proveniente del extranjero.

Es importante señalar que desde el punto de vista normativo también existe el procedimiento de alta por omisión y de baja por inscripción indebida. En el caso de las bajas por inscripción indebida se incluyen a las personas extranjeras extracomunitarias sin permiso de residencia permanente que no renuevan su empadronamiento en la ciudad. En el caso de las altas por omisión corresponde a empadronados que hayan sido dados de baja del padrón, pero sigan viviendo en el municipio y vuelvan a solicitar su empadronamiento o aquellas que vivan en el municipio pero no estén empadronadas en ningún otro municipio y soliciten su empadronamiento.

El número de defunciones de extranjeros es muy bajo dado que se trata de una población muy joven comparado con la media de edad del conjunto de la población. Por ejemplo en 2008 fallecieron en la ciudad de Barcelona 15.016 personas, 14.774 españoles y 242 extranjeros. La tasa de mortalidad de la ciudad en el año 2008 se situó en 9,3 fallecimientos por mil habitantes. La tasa de mortalidad de los extranjeros residentes en Barcelona correspondiente al año 2008 fue de 0,8 fallecimientos por cada 1.000 residentes extranjeros, una tasa muy baja. No disponemos de las cifras de fallecimientos correspondientes a 2009, pero es de suponer que sean muy similares a las de 2008. En conclusión, la razón de la disminución del número de residentes extranjeros en Barcelona obedece a las otras causas.

Ciertamente es posible que se haya producido algún flujo migratorio de retorno, de aquellas personas que se encuentran en una situación de mayor precariedad, y que la crisis económica, por tanto, haya truncado su proyecto migratorio. En especial, personas en situación de irregularidad. Este sería el caso que probablemente explicaría parcialmente la importante disminución del número de personas empadronadas con nacionalidad boliviana.

Otro posible motivo de emigración al extranjero es la movilidad intracomunitaria. Algunos colectivos tienen lazos muy estrechos con miembros de su comunidad de origen en otros países de la UE. La crisis económica que está afectando a España más profundamente que a otros países de la UE es posible que haya hecho replantear la estrategia migratoria de algunas personas, desplazándose a otro país de la UE, donde puedan encontrar importantes lazos comunitarios.

rios al residir un importante número de compatriotas. Este sería el caso, por ejemplo, de algunos marroquíes que hayan podido emigrar a Bélgica, paquistaníes al Reino Unido o senegaleses a Italia o Francia.

Ahora bien, pese a que la crisis afecte a muchas personas de origen inmigrante, esto no comporta un flujo de retorno de aquellos inmigrantes con mayor tiempo de residencia en España. Aquellas personas que hayan arraigado en nuestra ciudad, que hayan pasado por un proceso de reagrupación familiar, que tengan permisos de residencia renovados, que tengan hijos menores escolarizados, difícilmente asumirán el coste que supone un posible retorno al país de origen.

Finalmente cabe destacar que el flujo de salidas del padrón de residentes extranjeros debido a la nacionalización es importante desde el punto de vista cuantitativo y puede haber influido en la disminución global observada durante 2009.

Aumento de las nacionalizaciones

Según información de marzo de 2010, en los últimos diez años 37.820 barceloneses y barcelonesas han obtenido la nacionalidad española. Esta tendencia se ha intensificado en los últimos tres años. Ello quiere decir que estas personas figuraban anteriormente como residentes extranjeros. En el registro padronal eran identificados mediante el pasaporte o el NIE (Número de Identificación de Extranjero), mientras que en la actualidad figuran como nacionales mediante el DNI (Documento Nacional de Identidad).

Estos residentes, no han cambiado de municipio de residencia, pero sí han salido del registro del padrón de la categoría de extranjero para pasar a ser contabilizados como nacionales. A efectos estadísticos es una disminución del número de extranjeros. Para la ciudad, implica que se ha ganado residentes de nacionalidad española, es decir, ciudadanos españoles de pleno derecho de origen extranjero.

Es interesante analizar el origen de estos nuevos ciudadanos con nacionalidad española en la ciudad de Barcelona. Destacan por encima de todo los originarios de países latinoamericanos y Filipinas que gozan de un proceso de adquisición de la nacionalidad más fácil respecto a

**LA RESPUESTA MUNICIPAL A LA
CRISIS ECONÓMICA HA SIDO
MÁS POLÍTICAS SOCIALES Y
MÁS TRABAJO EN RED CON LAS
ASOCIACIONES Y ENTIDADES
QUE TRABAJAN EN EL ÁMBITO
SOCIAL**

CUADRO 3. Anterior nacionalidad de los residentes españoles nacionalizados en la ciudad de Barcelona. De 2000 a 2010

PAÍS	MARZO DE 2010
Ecuador	7.386
Perú	7.222
Colombia	3.512
República Dominicana	3.079
Filipinas	2.397
Argentina	2.294
Marruecos	2.113
Cuba	950
Bolivia	857
Venezuela	686
Pakistán	680
Otras nacionalidades	6.644
TOTAL	37.820

Fuente: elaboración propia a partir del padrón del Ayuntamiento de Barcelona.

otras nacionalidades. Los originarios de Latinoamérica, Filipinas y Guinea Ecuatorial pueden iniciar el proceso de nacionalización una vez hayan residido legalmente en España durante dos años. Las personas con pasaporte de la Unión Europea pueden iniciar el proceso de nacionalización una vez hayan residido cinco años en el país, mientras que los extranjeros del resto del mundo no pueden iniciar el procedimiento de nacionalización hasta haber residido diez años en España.

CUADRO 4. Evolución de los matrimonios en Barcelona según la nacionalidad de los cónyuges (2003 a 2008). Números absolutos

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Matrimonio entre españoles	4.983	5.009	4.914	4.721	4.081	3.997
Matrimonio entre extranjeros	502	562	510	519	467	576
Matrimonio entre español/a y extranjero/a	1.157	1.303	1.428	1.498	1.525	1.794
TOTAL	6.642	6.874	6.852	6.738	6.073	6.367

Fuente: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

CUADRO 5. Evolución de los matrimonios en Barcelona según la nacionalidad de los cónyuges (2003 a 2008).
En porcentaje

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Matrimonio entre españoles	75,00	72,90	71,70	70,10	67,20	62,8
Matrimonio entre extranjeros	7,60	8,20	7,40	7,70	7,70	9,0
Matrimonio entre español/a y extranjero/a	17,40	19,00	20,80	22,20	25,10	28,2
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0

Fuente: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

En el caso de las personas de origen latinoamericano que han adquirido la nacionalidad española, destacan aquellos originarios de países con más larga presencia en Barcelona, como es el caso de los originarios de Ecuador, muy por delante de otros con una presencia más reciente, como los provenientes de Bolivia.

Otra forma de obtener la nacionalidad española es a través del matrimonio con un nacional. En los cuadros 4 y 5 se puede observar la importancia creciente de los cambios sociodemográficos que está experimentando la ciudad. En 2008 el número de matrimonios mixtos celebrados entre un español/a y un extranjero/a fue de 1.794, cifra que casi triplica al número de matrimonios celebrados entre extranjeros. El número de matrimonios mixtos aumenta año tras año y cada vez representa una mayor proporción del total de matrimonios que se celebran en la ciudad. En 2008 eran el 28,2% de todos los matrimonios formalizados en Barcelona. Cabe suponer que una parte de los extranjeros que se casan con nacionales solicitan posteriormente la nacionalidad española.

Algunos motivos de la disminución de la población extranjera pueden ser un menor número de altas en el padrón debido a una inferior llegada de nuevos empadronados con nacionalidad extranjera, tanto provenientes de otros municipios de España como directamente del extranjero. Un ejemplo de esta tendencia son las llegadas por la reagrupación familiar que se analizan a continuación.

Disminución de las llegadas por reagrupamiento familiar

Otra vía importante de entrada de extranjeros en la ciudad de Barcelona es a través de la reagrupación familiar. Para medir este flujo migratorio podemos utilizar el número de solicitudes de informe de disponibilidad adecuada de vivienda realizada al Ayuntamiento para poder pro-

CUADRO 6. Solicitudes de reagrupamiento familiar en Barcelona. Evolución del número de informes de vivienda para reagrupación familiar emitidos por el Ayuntamiento de Barcelona

AÑO	BARCELONA	INCREMENTO	% INCREMENTO
2005	4.459		
2006	5.764	1.305	29,30
2007	6.943	1.179	20,50
2008	6.234	-709	-10,20
2009	4.603	-1.631	-26,20

Fuente: Dirección del Programa de Inmigración. Ayuntamiento de Barcelona.

ceder al reagrupamiento familiar (cuadro 6). El número de solicitudes de informes de disponibilidad de vivienda durante 2009 fue de 4.603. Esta cifra supuso una disminución de 1.631 en el número de solicitudes, un 26,2% menos con relación al año anterior. Aun así es importante destacar el importante número de peticiones de reagrupación familiar. Cada petición comporta una media de 1,4 personas por reagrupar. No todas estas peticiones se acabarán formalizando, pero sí es indicativa de un importante volumen de llegadas de residentes extranjeros a Barcelona.

Para proceder a la reagrupación familiar son necesarios dos requisitos fundamentales, además de haber renovado el permiso de residencia al menos una vez: disponer de una vivienda adecuada para poder reagrupar a la familia y tener unos mínimos ingresos para poder mantener a los familiares reagrupados. Seguramente, la crisis económica está afectando la capacidad de muchos residentes extranjeros para cumplir con estos requisitos y, como consecuencia, disminuye el volumen de peticiones.

El estudio elaborado por encargo del Ayuntamiento de Barcelona por D-CAS, *Inmigració y reagrupament familiar: característiques demogràfiques i socials*, demostró la existencia de una gran demanda potencial de reagrupación familiar de cara a los próximos años. El hecho de que no se hayan formalizado aún las peticiones, no quiere decir que en el futuro no se formalicen sino todo lo contrario.

Finalmente, señalar que el mercado de trabajo ha sido el principal factor de atracción de inmigrantes extranjeros en los últimos años. Ahora bien el mercado de trabajo no es único, existen múltiples mercados de trabajo en función del sector económico, de la categoría profesional y de la localización geográfica. Podemos afirmar que se trata de múltiples mercados de trabajo a

la vez. Los trabajadores extranjeros, incluso estando más dispuestos a cambiar de puesto de trabajo, de sector económico etc., no son infinitamente elásticos. No todo el mundo puede ocupar cualquier puesto de trabajo. Es muy importante tener en cuenta estos aspectos, porque pueden producirse situaciones paradójicas, como, por ejemplo, la existencia de un gran número de parados en una ciudad concreta, pero, al mismo tiempo, la llegada de trabajadores extranjeros para ocupar determinados puestos de trabajo muy específicos, en un determinado sector de actividad y categoría profesional, que el mercado de trabajo local no puede cubrir.

2. LA CRISIS Y SU IMPACTO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

A continuación procederemos a analizar cómo la crisis está afectando a la demanda de algunos servicios públicos de la ciudad de Barcelona con especial incidencia entre el colectivo inmigrante.

En primer lugar, debemos explicar que el Ayuntamiento de Barcelona en sus diferentes instrumentos de planificación utiliza el llamado principio de normalización, esto es: los inmigrantes deben ser atendidos en los equipamientos, programas y servicios dirigidos al conjunto de la población. La política seguida en los últimos años ha tendido a no crear servicios específicos para inmigrantes. Ello no significa que estos servicios, programas y equipamientos no deban adaptarse a la nueva realidad. Esta adaptación ha de ser cuantitativa, cuando la inmigración afecta a la cantidad de la demanda, y cualitativa.

El aumento de la diversidad y de inmigración frecuentemente interpela con nuevas necesidades y especificidades los servicios concebidos para una población hasta hace bien poco muy homogénea. La llegada de inmigrantes ha comportado un importante cambio en la forma de prestar los servicios y atender a los ciudadanos. Las políticas de inmigración en el Ayuntamiento de Barcelona tienen un enfoque transversal, ello quiere decir que todas las áreas municipales realizan la política de inmigración en aquellos aspectos que les afectan parcialmente ya sea educación, deporte, cultura, urbanismo, promoción económica, servicios sociales, etc. Cada área de acuerdo a sus responsabilidades.

La única excepción al principio de normalización y transversalidad son las políticas de acogida de los recién llegados y los servicios específicos municipales derivados de la Ley de Extranjería –el arraigo social y la reagrupación familiar– que obviamente no afectan a ciudadanos españoles. Es importante señalar que el Ayuntamiento de Barcelona durante el presente mandato, y especialmente desde el inicio de la crisis, viene priorizando el gasto dirigido en atención a las

CUADRO 7. Presupuestos del sector acción social del Ayuntamiento de Barcelona. En millones de euros

	2007	2008	2009	2010
Presupuesto del sector de acción social y ciudadanía	96,6	101,4	140,3	165,8

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

personas. La respuesta municipal a la crisis económica ha sido más políticas sociales y más trabajo en red con las asociaciones y entidades que trabajan en el ámbito social.

Este presupuesto ha tenido un incremento de 69,2 millones de euros entre 2007 y 2010, lo cual corresponde a un incremento del 71%. El sector de acción social tiene la responsabilidad de todas las políticas de inclusión social del Ayuntamiento; esto es dirigidas a colectivos en situación de mayor vulnerabilidad, como personas en situación de dependencia, personas en situación de exclusión social severa, personas mayores frágiles, niños y adolescentes en situación de riesgo o familias vulnerables. La principal tipología de usuarios de los servicios sociales municipales son familias monoparentales –madres solas con uno o más hijos–, personas mayores en situación de pobreza y familias en la que

los dos adultos se han quedado sin trabajo. Por otro lado, los receptores de la renta mínima de inserción en el municipio de Barcelona han pasado de 4.650 en 2007 a 7.195 en 2010, ello significa un aumento del 54,7%.

EL PRESUPUESTO DE ACCIÓN SOCIAL DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA HA TENIDO UN INCREMENTO DE 69,2 MILLONES DE EUROS ENTRE 2007 Y 2010, LO CUAL CORRESPONDE A UN INCREMENTO DEL 71%

No disponemos de suficiente información para poder analizar el impacto de la crisis en todos los servicios municipales y cual ha sido el protagonismo de la inmigración en los mismos. Por

tanto, procederemos únicamente a estudiar el impacto en un programa específico de acogida y un programa de los servicios sociales municipales: la oferta de servicios sociales de la red de Centros de Servicios Sociales municipales.

Con relación al impacto de la crisis en los servicios de acogida, en principio cabe presuponer que la menor llegada de personas extranjeras en la ciudad debería reflejarse en los servicios de primera acogida. El Ayuntamiento de Barcelona dispone del SAIER (Servicio de Atención al Inmigrante y Extranjero Refugiado) que tiene como principal objetivo facilitar servicios de acogida a las personas extranjeras recién llegadas. Este servicio, que en 2010 cumple 20 años, propor-

CUADRO 8. Evolución del número de usuarios del SAIER* en los últimos años

AÑO	NÚMERO
2001	8.190
2002	10.598
2003	14.947
2004	21.545
2005	24.123
2006	21.037
2007	20.037
2008	21.125
2009	17.889

* Servicio de atención a los inmigrantes, extranjeros y refugiados

Fuente: Memoria Área de acción social i ciudadanía. 2009.

ciona información sobre acceso a servicios básicos de la ciudad, así como sobre asistencia jurídica, servicios de inserción laboral, facilita cursos de idiomas y en casos de máxima vulnerabilidad servicios de urgencia social.

La evolución del número de usuarios del servicio de acogida del SAIER (cuadro 8) va pareja a la evolución del número de residentes extranjeros a la ciudad, durante la primera mitad de la década se produce un importante incremento, con un máximo en el año 2005. Las cifras muestran una clara disminución en el número de personas atendidas en el servicio de primera asistencia: 17.889 en 2009, frente a 21.125 en 2008, lo que implica una disminución del 15,3%. Este dato confirmaría que la crisis económica comporta una disminución de la demanda de servicios de primera acogida para inmigrantes recién llegados.

El impacto en los servicios sociales básicos de la ciudad de Barcelona

Otra cuestión diferente sería la utilización que hacen los residentes de origen inmigrante con más tiempo de residencia de otros servicios públicos de la ciudad. Limitaremos el análisis en este caso a los usuarios de los centros de servicios sociales de la ciudad de Barcelona. La evolución del número de usuarios (nacionales y extranjeros) de los Centros de Servicios Sociales de la ciudad (cuadro 9) ha aumentado en los últimos cuatro años, pasando de 42.444 usuarios en 2006 a 55.188 en 2009. El número de usuarios extranjeros ha crecido por encima de la media respecto a los usuarios nacionales.

CUADRO 9. Número de personas atendidas en los Centros de Servicios Sociales de la ciudad de Barcelona

AÑO	TOTAL PERSONAS ATENDIDAS	EXTRANJEROS ATENDIDOS	% SOBRE TOTAL
2006	42.444	9.237	21,8
2007	44.943	9.876	22,0
2008	51.018	12.117	23,8
2009	55.188	15.085	27,3

Fuente: Memoria del Sector de Acción Social i Ciudadanía. Ayuntamiento de Barcelona.

En 2006 los usuarios extranjeros representaban el 21,8% del total de usuarios de los servicios sociales, mientras que en 2009 representaban el 27,3% del total de usuarios. Es importante relativizar esta cifra dado que el número total de usuarios con nacionalidad extranjera de los servicios sociales de la ciudad en 2009 era de 15.085. Este número es relativamente bajo respecto al total de residentes extranjeros de la ciudad: 284.632. Es decir, la inmensa mayoría de los residentes extranjeros de la ciudad de Barcelona no son usuarios de los servicios sociales, solo lo son un 5,3%. Por otro lado, sí que se constata un mayor impacto de la crisis en el colectivo inmigrante, dado que el incremento interanual de usuarios extranjeros de los centros de servicios sociales ha sido sustancialmente superior al incremento medio del total de usuarios (cuadro 10). Ello es especialmente llamativo durante 2009, año en que las consecuencias de la crisis económica se han manifestado con mayor crudeza. Durante 2009, el número de usuarios extranjeros de los servicios sociales se incrementaron en un 24,5%, ante un incremento medio del total de usuarios del 8,2%.

LA INMENSA MAYORÍA DE LOS RESIDENTES EXTRANJEROS DE LA CIUDAD DE BARCELONA NO SON USUARIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES, SOLO LO SON UN 5,3%

CUADRO 10. Incremento interanual de los usuarios de los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona

AÑO	INCREMENTO INTERANUAL DE USUARIOS	INCREMENTO INTERANUAL DE USUARIOS EXTRANJEROS (%)
2006		
2007	5,9%	6,9
2008	13,5%	22,7
2009	8,2%	24,5

Fuente: Departamento de Acción Social y ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona y elaboración propia.

3. EL IMPACTO EN LA ECONOMÍA LOCAL

Otro elemento clave para analizar el impacto de la crisis en la población inmigrante en la ciudad de Barcelona es el análisis y la evolución de las cifras de ocupación y paro (cuadro 11). Quizás, las consecuencias más llamativas de la presente crisis económica en España ha sido la rápida destrucción de la ocupación que ha supuesto que muchos trabajadores se hayan quedado sin trabajo. En este caso es interesante analizar si el aumento de la desocupación en Barcelona tiene mayor incidencia entre los trabajadores extranjeros que entre los españoles.

La evolución del número de personas registradas como paradas en las oficinas de Trabajo de la Generalitat de Catalunya en la ciudad de Barcelona (cuadro 12) se ha incrementado un 92% de media mensual entre 2006 y 2010 al pasar de 54.653 parados de media mensual durante 2006 a 105.395 durante el primer semestre de 2010. Sin embargo la destrucción de empleo ha golpeado con mayor intensidad a los trabajadores inmigrantes, al producirse un incremento del paro entre ambos años del 236% (se ha pasado de 7.061 parados extranjeros en 2006 a 23.761 en 2010). En el mismo período de tiempo el número de parados con nacionalidad española se ha incrementado un 71%.

El impacto de las crisis, a la vista de los anteriores cuadros, es mucho mayor en los trabajadores inmigrantes que en los autóctonos. Cabría preguntarse ¿por qué el número de parados crece en mayor proporción entre inmigrantes que entre autóctonos? Una posible respuesta es la propia precariedad de los contratos de inmigrantes, frecuentemente se trata de contratos temporales, que cuando llegan a su finalización no se renuevan. Ante la crisis es más fácil empezar a no renovar contratos que proceder al despido de personas con una larga duración con-

CUADRO 11. Evolución del número de parados registrados en la oficinas de Trabajo en la ciudad de Barcelona.
En números absolutos. Medias mensuales de todo el año

AÑO	TOTAL PARADOS	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS
2006	54.653	47.592	7.061
2007	52.047	45.403	6.644
2008	62.416	51.549	10.867
2009	91.722	72.085	19.637
2010 (enero-junio)	105.359	81.598	23.761
Incremento 2006-2010	92,8%	71,5%	236,5%

Fuente: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

CUADRO 12. Aumento interanual de los parados registrados. Medias mensuales. En porcentaje

AÑO	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS
2006			
2007	-4,8	-4,6	-5,9
2008	19,9	13,5	63,6
2009	47,0	39,8	80,7
2010	14,9	13,2	21,0

Fuente: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

tractual con las empresas. Otra posible respuesta es que el paro ha afectado especialmente a algunos de los sectores donde se habían empleado en mayor medida los extranjeros, especialmente al sector de la construcción. En cuadro 13 se reflejan las cifras de trabajadores parados registrados en las oficinas de empleo según el sector económico. Las cifras corresponden a las medias mensuales de todo el año.

El incremento más importante de parados corresponde al sector de la construcción que en dos años pasa de 3.076 parados registrados a 10.945, es decir, un incremento medio del 255%. Ahora bien, en el caso de los extranjeros ocupados en el sector de la construcción el paro pasa de 837 personas registradas en 2007, a 6.438 en 2009. Esto corresponde a un incremento del 438%.

Otra posible causa del mayor impacto del paro entre los trabajadores inmigrantes es el posible desplazamiento y remplazo de trabajadores con nacionalidad extranjera por trabajadores con

CUADRO 13. Trabajadores parados registrados en Barcelona según sector económico (2007 y 2009)

	2007			2009		
	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS
Agricultura	266	186	80	275	163	112
Industria	7.279	6.892	387	11.137	9.935	1.202
Construcción	3.076	2.239	837	10.945	6.438	4.507
Servicios	39.220	34.311	4.909	66.144	53.219	12.925
Sin ocupación anterior	2.206	1.775	431	3.221	2.330	891
Total	52.047	45.403	6.644	91.722	72.085	19.637

Fuente: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

CUADRO 14. Porcentaje de aumento del paro registrado según sector económico y nacionalidad entre 2007 y 2009. Medias mensuales de parados registrados

	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS
Agricultura	3,4	-12,4	40,0
Industria	53,0	44,2	210,6
Construcción	255,8	187,5	438,5
Servicios	68,6	55,1	163,3
Sin ocupación anterior	46,0	31,3	106,7

Fuente: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona y elaboración propia.

nacionalidad española en algunos de los sectores que hace apenas dos años estaban monopolizados únicamente por trabajadores extranjeros. Ello es así en determinados puestos de trabajo de los sectores de la restauración, el comercio al detalle e incluso sectores como las tareas domésticas y atención a las personas.

Otras posibles consecuencias de la crisis para la economía local, que por falta de información no podemos demostrar, son un posible incremento de los sectores informales de la economía. Algunos inmigrantes que habían conseguido permisos de trabajo regulares en el pasado y que debido a la crisis se han quedado sin trabajo, por necesidad, deben volver a trabajar en los sectores informales de la economía. Por otro lado, cabe señalar, la mayor disponibilidad y capacidad de adaptación a las situaciones de crisis en general de los trabajadores de origen inmigrante. En general están dispuestos a aceptar más fácilmente que los trabajadores autóctonos cambios entre distintos sectores de actividad económica y movilidad geográfica para encontrar un puesto de trabajo. Desde el punto de vista de la teoría económica clásica este es un claro elemento positivo del factor de producción trabajo. Este aspecto ha sido destacado por Miguel Pajares en el último Informe sobre inmigración y mercado de trabajo 2009, publicado por el Observatorio Permanente de la Inmigración. Pajares destaca que, ya antes de la crisis, la movilidad geográfica de los trabajadores inmigrantes era cuatro veces superior a la de los tra-

LA MAYOR ADAPTACIÓN DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES A LA NUEVA REALIDAD EN TIEMPOS DE CRISIS ES CLAVE PARA CORREGIR LOS DESAJUSTES QUE SE PRODUCEN EN EL MERCADO DE TRABAJO Y ENCONTRAR UNA SALIDA MÁS RÁPIDA A LA CRISIS

bajadores con nacionalidad española. También señala la mayor movilidad horizontal (entre distintos sectores de actividad) y vertical (entre distintas categorías) de los trabajadores extranjeros respecto a los nacionales. Este factor de mayor adaptación de los trabajadores inmigrantes a la nueva realidad puede ser clave para poder corregir los desajustes que se producen en el mercado de trabajo y contribuir positivamente a encontrar una salida más rápida a la situación de crisis.

Finalmente, otra respuesta clásica a la situación de crisis económica y las difíciles expectativas de encontrar un empleo es la autoocupación a través de la figura del empresario autónomo. Según datos de la Federación Nacional de Trabajadores Autónomos (ATA), citados por el periódico *Latinoamérica Exterior*, entre diciembre de 2009 y mayo de 2010 en el ámbito nacional, la cifra de autónomos extranjeros crece ocho veces más que el número de autónomos nacionales. Por primera vez en muchos meses se está empezando a notar un incremento del número de afiliados a la seguridad social acogidos al régimen de autónomos. Entre diciembre de 2009 y mayo de 2010 el número de autónomos extranjeros creció en toda España en 1.267, lo que supone se un crecimiento modesto, pero indicativo de un posible cambio de tendencia.

4. LA CRISIS Y LA PERCEPCIÓN SOBRE LA INMIGRACIÓN

En principio, una situación de crisis económica como la que estamos viviendo, con una rápida destrucción de la ocupación y un importante empeoramiento de las condiciones de vida de muchos de los ciudadanos, podría hacer pensar que conllevaría un cambio en la percepción que sobre la realidad de la inmigración se tiene por parte del conjunto de la ciudadanía. Es importante tener en cuenta la novedad de la realidad de la inmigración extracomunitaria en una ciudad como Barcelona. La mayor parte de la ciudadanía barcelonesa con nacionalidad española estaba empezando a convivir con la nueva situación de una sociedad mucho más diversa y compleja cuando las primeras consecuencias de la crisis económica se pusieron de manifiesto.

LA PERCEPCIÓN SOBRE LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD EN EL CONJUNTO DE LA CIUDADANÍA DE BARCELONA NO HAN EMPEORADO SIGNIFICATIVAMENTE

En este contexto podría llegar a darse un escenario de grave conflictividad social, donde los mensajes simplistas de tinte xenófobo –nacionales primero– tendrían una fácil acogida por una

CUADRO 15. ¿Cómo valora el aumento de la diversidad cultural en la ciudad de Barcelona? Entrevistados con nacionalidad española. En porcentaje

	JUNIO 2009	JUNIO 2010
Muy positivamente	7,5	5,5
Positivamente	52,2	46,0
Indiferente	19,3	22,9
Negativamente	16,2	17,9
Muy negativamente	2,5	3,6
No sabe	2,0	3,4
No contesta	0,3	0,7
	100,0	100,0

Fuente: Omnibus Municipal. Ayuntamiento de Barcelona

parte de la sociedad, y los partidos xenófobos tendrían una gran oportunidad para promocionar su agenda política. Sin embargo, podemos afirmar que el aumento del paro entre el conjunto de la población de Barcelona, y especialmente entre la población inmigrante y el empeoramiento de la situación de crisis económica durante 2009, no ha hecho empeorar significativamente la percepción de la diversidad cultural e inmigración en el conjunto de la ciudadanía. En los cuadros 15 y 16, se muestra el resultado a unas de las preguntas de las dos encuestas realizadas dentro de la Encuesta Omnibus Municipal del Ayuntamiento de Barcelona correspondientes a junio de 2008 y junio de 2009.

De las respuestas obtenidas, podemos afirmar que la mayoría de los entrevistados tienen una percepción positiva de la diversidad, aunque en 2010 se observa una disminución. Así mismo, únicamente un 17,9% de los entrevistados tienen una visión negativa o muy negativa (3,6%) en 2010. Se ha producido un ligero incremento de las opiniones negativas o muy negativas y cierta disminución de las opiniones positivas o muy positivas, pero globalmente no ha empeorado significativamente. Hay que tener en cuenta que durante el primer semestre de 2010 han tenido lugar en la opinión pública catalana y en los medios de comunicación un fuerte y largo debate sobre dos temas que han ocupado la atención mediática. Por un lado, el debate sobre la conveniencia o no de empadronar a las personas en situación irregular, debate alentado a raíz de la negativa suscitada por el Ayuntamiento de Vic. Por otro lado, el debate sobre la conveniencia de establecer una regulación o no relativa a las prendas de vestir niquab y burka. Ambos debates mediáticos y sociales pueden haber contribuido más a empeorar la percepción del conjunto de la sociedad sobre la inmigración que la propia situación de crisis económica.

CUADRO 16. ¿Cuál de las siguientes frases se ajusta más a su percepción sobre la inmigración? Entrevistados con nacionalidad española. En porcentaje

	JUNIO 2009	JUNIO 2010
Es una oportunidad	19,8	18,7
Es una necesidad	14,9	13,9
Es una amenaza	8,3	9,7
Es una realidad inevitable	52,8	52,3
Otras	0,0	0,8
Ninguna de estas	2,1	1,2
No sabe	1,9	3,1
No contesta	0,1	0,3
	100,0	100,0

Fuente: Ómnibus Municipal. Ayuntamiento de Barcelona

En cuanto a la percepción sobre la inmigración (cuadro 16), la opinión mayoritaria es aquella que la percibe como una realidad inevitable. Esta opinión no ha cambiado significativamente de un año a otro. Aunque sí es cierto que ha disminuido ligeramente el porcentaje de encuestados que perciben la inmigración como una oportunidad o como una necesidad.

Otro indicador sobre la percepción de la inmigración en la ciudad de Barcelona es el barómetro municipal que periódicamente pregunta sobre los problemas más graves según el punto de vista

CUADRO 17. ¿Cuál considera usted que es el problema más grave que tiene la ciudad de Barcelona en estos momentos? En porcentaje

	SEPTIEMBRE 2007	JUNIO 2008	JUNIO 2009	JUNIO 2010
Paro	2,4	7,9	18	21,3
Inseguridad	10,5	13,6	14,8	18,1
Problemas asociados a la inmigración	9,3	15,1	7,9	6,8
La gestión de política municipal	1,9	1,9	1,1	5,9
Problemas económicos	1,5	5,4	5,5	5,8
Molestias por obras	2,9	0,9	3,6	5,8
Limpieza	7,8	6,6	6,8	4,1
Acceso a la vivienda	14,6	9	3,6	1,3

Fuente: Barómetro semestral del Ayuntamiento de Barcelona. Dirección de Servicios de estudios y evaluación.

del ciudadano. Este barómetro (cuadro 16) se realiza a partir de una encuesta a 800 ciudadanos con un nivel de confianza del 95,5% i $p=q$, el error es de $\pm 3,1$ para el conjunto de la muestra.

Obviamente el principal problema para los barceloneses y barcelonesas en junio de 2010 es el paro, que es la principal preocupación para el 21,3% de los ciudadanos. Claramente la crisis ha cambiado la percepción que los ciudadanos tienen sobre los principales problemas de la ciudad. En 2007, el principal problema percibido era el acceso de vivienda, este problema, en cambio, ha caído drásticamente como un problema percibido en 2010. Por otro lado el paro era únicamente una preocupación para el 2,4% de los encuestados en 2007, pasando a ser el principal problema para el 21,3% de los encuestados en 2010. Los problemas asociados a la inmigración son percibidos como un problema por el 6,8% de la población en junio de 2010. Sin embargo, la inmigración como problema es percibido por menos ciudadanos que en 2007 o en 2008, cuando la crisis aún no se había manifestado con todas sus negativas consecuencias.

Por todo ello, cabe concluir que la percepción sobre la inmigración y la diversidad en el conjunto de la ciudadanía de Barcelona no han empeorado significativamente, manteniendo una opinión mayoritaria positiva o indiferente, pese a las polémicas mediáticas y pese al empeoramiento de la situación global de la economía que está afectando negativamente a muchos ciudadanos. Incluso la percepción de la inmigración percibida como un problema ha perdido protagonismo respecto a años anteriores según el barómetro municipal.

5. CONCLUSIONES

Tal y como ha quedado demostrado mediante los datos aportados con anterioridad, los grandes incrementos de población extranjera en Barcelona se produjeron especialmente durante la primera mitad de la década de 2000. El crecimiento siguió durante la segunda parte de la década pero con volúmenes inferiores, hasta llegar a la situación actual, donde por primera vez se ha observado un decrecimiento.

Desde el punto de vista de las políticas de inmigración, la anterior década se caracterizó por los esfuerzos para la acogida del importante número de personas extranjeras llegadas a nuestra ciudad. Como había ocurrido en otras etapas de la historia de la ciudad, Barcelona demostró una vez más su capacidad de acogida y adaptación a los cambios sociales.

El 1 de enero de 2010 una gran parte de los residentes extranjeros en la ciudad llevaban ya bastantes años residiendo en España. Solamente una minoría llevaba residiendo menos de un

año. La gran mayoría de los extranjeros llevaba entre 3 y 8 años. Pese a la gran magnitud del flujo migratorio y a la gran complejidad que supone para el conjunto de servicios públicos y privados podemos afirmar que no se han producido graves episodios de conflictividad convivencial. Al mismo tiempo la diversidad social y cultural de la ciudad ha aumentado notablemente el grado de complejidad de las relaciones sociales; también el paisaje humano de la ciudad ha cambiado radicalmente en estos últimos diez años. Barcelona ha recorrido este camino de una forma mucho más veloz que muchas otras ciudades del norte y centro de Europa que han visto un cambio social similar pero en unos períodos de tiempo mucho más largos.

Los motivos de la llegada tan importante de extranjeros a nuestra ciudad son básicamente dos: el primero, el fuerte crecimiento de la economía y la gran demanda de trabajadores en determinados sectores de la economía intensivos en mano de obra como por ejemplo la industria turística de Barcelona, así como todos los sectores relacionados con la atención a las personas (servicio doméstico, atención domiciliaria de mayores, etc.). El segundo, la estructura de la población envejecida con unas generaciones nacidas a finales de los ochenta y principio de los noventa muy escasas, que se incorporan al mercado de trabajo, pero que numéricamente son inferiores a las generaciones que están saliendo del mercado de trabajo por la parte superior de la pirámide de edad.

Sin duda la llegada de inmigrantes a Barcelona ha sido uno de los mayores cambios sociales de nuestra sociedad. En los últimos veinticinco años podríamos destacar también como grandes cambios sociodemográficos la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, en unas tasas de actividad cada vez más cercanas a la masculin, y finalmente un proceso de envejecimiento general de la población. La llegada de inmigrantes ha contribuido a rejuvenecer la demografía de la ciudad, asimismo ha posibilitado que las clases medias hayan podido contratar a personas –en su mayoría mujeres inmigrantes y con frecuencia informalmente– para realizar las tareas domésticas así como el cuidado parcial de menores y ancianos.

El énfasis en las políticas públicas de inmigración se está centrando en las políticas de diversidad e interculturalidad. Ello no significa que las políticas de acogida dejen de ser importantes, todo lo contrario, seguirán llegando personas y será necesario que sigan los distintos circuitos de acogida establecidos. A corto y medio plazo arribarán personas extranjeras a través de los procesos de reagrupación familiar, aunque en menor volumen. En el caso de Barcelona podrán acogerse al Programa de acogida y acompañamiento de núcleos familiares reagrupantes, que actualmente está llegando a la práctica totalidad de las familias que están llevando a cabo procesos de reagrupación familiar. Sin embargo, teniendo en cuenta las circunstancias anterior-

mente expuestas, actualmente el debate se está centrando en cómo deseamos convivir en la diversidad, en cómo afrontar el reto de la convivencia.

Como hemos visto, la crisis económica está afectando, por un lado, a los flujos migratorios, dado que se ha detectado una menor llegada de inmigrantes con lo que el balance entre altas y bajas padronales es negativo en 2009 por primera vez en diez años. Por otro lado, es evidente que la crisis económica la acusa más severamente el colectivo de inmigrantes que han visto incrementar la tasa de paro más rápidamente que los residentes nacionales, y que ello ha conllevado una mayor demanda de algunos de los servicios básicos de la ciudad como, por ejemplo, los servicios sociales.

Hemos comprobado cómo el incremento de demanda de servicios sociales es mayor entre los residentes extranjeros que entre los españoles. Pero también podemos afirmar que los servicios públicos han sido capaces de absorber el incremento de toda la demanda de servicios sociales.

ANEXO. EL PLAN BARCELONA INTERCULTURALIDAD: UNA APUESTA DE FUTURO

Como se ha expuesto anteriormente, la estrategia de la ciudad de Barcelona ante la situación de crisis pasa por una doble apuesta: por un lado, reforzar los programas y equipamientos básicos de atención a las personas dirigidas al conjunto de la población así como los servicios relacionados con la creación de ocupación, formación e inserción laboral; y por otro, una apuesta por las políticas de promoción de la convivencia como el plan Barcelona Interculturalidad.

Refuerzo de los servicios y políticas básicas

El riesgo de no dar respuesta a todas las nuevas demandas de servicios desde el punto de vista cuantitativo puede llevar a posibles agravios comparativos entre ciudadanos en situación de vulnerabilidad. En los apartados anteriores hemos visto cómo el presupuesto de Acción so-

CUADRO 18. Evolución del presupuesto para becas comedor del Ayuntamiento de Barcelona			
	CURSO 2007 A 2008	CURSO 2008-2009	INCREMENTO (%)
Número de ayudas concedidas	7.869	11.864	50
Presupuesto para becas	4.621.115	7.021.115	50

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

cial ha tenido un gran incremento en el presente mandato que ha visto un aumento de 69,2 millones entre 2007 y 2010, lo cual supone un aumento del 71%. Otro claro ejemplo de esta política es el refuerzo de los presupuestos para ayudas de comedor, conocidos como las becas comedor (cuadro 18). Un tema altamente sensible.

El presupuesto se ha reforzado durante el curso 2008 a 2009 y ha tenido aún más incrementos en el curso 2009 a 2010. Por ello podemos afirmar que nunca antes tantos alumnos en situación precaria –nacionales y extranjeros– habían podido recibir una beca comedor como en la actualidad. El número de solicitudes de las familias que cumplen los baremos mínimos y que no se han podido otorgar ha caído drásticamente.

A parte de las políticas clásicas de refuerzo de los servicios básicos, que actúan como colchón social en momentos de grave crisis económica, es importante mencionar el reto de promover una nueva etapa en las políticas específicas de diversidad.

Promoción de la interculturalidad

La ciudad de Barcelona acumula una larga experiencia en la planificación y consenso de las diferentes políticas de gestión de la inmigración y de la diversidad. Por ejemplo, en el lejano año 1997, cuando el porcentaje de población inmigrante de la ciudad era inferior al 2%, se definió un primer plan Municipal de Interculturalidad. En él se marcaban ya los cimientos de la que

EL NUEVO PLAN BARCELONA INTERCULTURALIDAD SE DIRIGE A LA ACCIÓN POLÍTICA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA, LA INTERACCIÓN POSITIVA Y LA INTERCULTURALIDAD

sería la política en los años venideros: enfoque transversal, especificidad únicamente de la acogida, respeto de la diversidad, énfasis en la convivencia, etc.

En el año 2002, se pacta por consenso político de todas las fuerzas con representación municipal un plan Municipal de Inmigración. Este consenso vuelve a reeditarse en 2008 con la

aprobación del plan de Trabajo de Inmigración. Pero más allá de los instrumentos de planificación son muchas las iniciativas en el campo de las políticas municipales: la creación del servicio de Atención al Inmigrante y Extranjero Refugiado (SAIER), que recientemente ha celebrado su 20 aniversario, la puesta en marcha del servicio de mediación intercultural en 2003, la creación de la Oficina de Asuntos Religiosos, o la dirección del programa de inmigración en 2005, entre otras.

En 2008 el Ayuntamiento se plantea un cambio de orientación en las políticas y para ello empieza la elaboración del plan Barcelona Interculturalidad. El plan parte de la necesidad de definir una estrategia propia, adaptada a la realidad contextual de la ciudad de Barcelona, pero también al cambio de tendencia debido a los retos que el profundo cambio social acaecido en la ciudad había comportado. Por un lado, había que tener en consideración los factores sociales y económicos que provocan una gran desigualdad entre personas, y por tanto, incorporar los aspectos relacionados con la lucha contra la exclusión y a favor de la igualdad de derechos. Pero, por otro lado, pretende tener en cuenta también la importancia de las variables culturales que la reciente inmigración nos había aportado: «actualmente lograr un equilibrio complejo entre unidad y diversidad que combine el respeto y el reconocimiento de las diferencias, pero que al mismo tiempo haga hincapié en los vínculos comunes que nos unen más que en los que nos separan, se convierte en un reto para la mayoría de las sociedades modernas» (Ayuntamiento de Barcelona, plan Barcelona Interculturalidad)

El plan parte de la asunción del paradigma intercultural que incorpora simultáneamente tres principios: el principio de igualdad, el principio de reconocimiento de la diversidad y el principio de interacción positiva. La principal novedad de esta estrategia es situar la promoción de la interacción como el centro de la acción política. El plan asume que promover la interacción entre todos los ciudadanos es la mejor forma de garantizar la socialización normalizada de la diversidad en todos los espacios y ámbitos de la ciudad. En ausencia de interacción no puede producirse socialización. Sin aprendizaje es difícil que se produzca conocimiento, interacción y refuerzo de los elementos comunes, y por tanto, creación de un sentido de pertenencia. El plan pretende que la promoción de la interacción sea asumida por todos los ámbitos de la política municipal.

El plan también parte de la idea de que la interacción no sucede por casualidad o de forma «natural». Todo lo contrario, la historia nos muestra que la tendencia «natural» es la relación fácil entre iguales y la conformación de grupos homogéneos por origen o afinidad. Tampoco pretende «forzar» a nadie a relacionarse con los demás, sino eliminar los impedimentos que existen actualmente para las relaciones y promover un escenario ciudadano donde estas relaciones se produzcan de forma más fácil. Por ello, el plan Barcelona Interculturalidad, incorpora áreas municipales muy importantes como la promoción económica, el urbanismo o la educación que deben asumir el nuevo paradigma intercultural.

A lo largo del proceso de elaboración se han identificado algunos elementos clave que dificultan las relaciones de convivencia entre los residentes de Barcelona de orígenes culturales diversos. Por encima de otros aspectos, el principal obstáculo a la relación es lo que se ha agrupado bajo la categoría de elementos subjetivos. Esto es: el desconocimiento del otro, los estereotipos y los prejuicios

que afectan a muchos ciudadanos de todas las nacionalidades. Estos prejuicios y estereotipos afectan al conjunto de ciudadanos respecto a los nuevos ciudadanos de origen extranjero, pero también, a muchos nuevos residentes respecto a la sociedad de acogida y a otros colectivos.

Otros aspectos importantes son los relacionados con factores sociales institucionales. Esto es: la discriminación institucional, la segregación, los discursos mediáticos, etc. Finalmente también se han identificado otros factores que dificultan las relaciones de convivencia: la falta de comunicación por no compartir una lengua común, la precariedad económica, o los recursos públicos limitados.

El plan se ha estructurado en diez ámbitos estratégicos –el decálogo Barcelona Intercultural–, treinta objetivos y noventa medidas concretas, que sintetizan la estrategia de Barcelona para convivir en la diversidad.

1. Ciudad y democracia: de la vecindad a la ciudadanía.
2. Oportunidades: de las oportunidades a la movilidad social.
3. Educación: del aula diversa a la ciudad educadora.
4. Lengua y comunicación: del aislamiento a la comunicación.
5. Diversidad cultural: de la diversidad cultural al enriquecimiento cultural.
6. Entorno urbano: de la construcción de ciudad a la vida de barrio.
7. Convivencia: de la indiferencia a la convivencia.
8. Rumores y estereotipos: del estereotipo al conocimiento.
9. Vitalidad social: de los intereses comunes a los espacios compartidos.
10. Desarrollo: de la diferencia a la excelencia.

Finalmente el plan incorpora una batería de 120 indicadores para poder realizar su seguimiento.

A continuación citamos algunos ejemplos de medidas concretas, en este caso en el ámbito estratégico 8 «Rumores y estereotipos», que ya se están llevando a cabo:

- Creación de la red de «agentes activos antirrumores de Barcelona».
- Elaboración de diversos materiales que promuevan el conocimiento: manual contra rumores y tópicos, materiales audiovisuales, etc.
- Estructurar un programa de debates ciudadanos por toda la ciudad mediante dinamización dirigida que tienen como objetivo reflexionar, debatir y rebatir ideas estereotipadas en torno a la diversidad cultural.

- Utilización de la red de cuarenta centros cívicos para promover el conocimiento de la realidad de la diversidad cultural de la ciudad.

En definitiva, después de diez años en que la ciudad ha vivido una transformación social profunda y en la que se han llevado a cabo políticas y programas, sobre todo centrados en los aspectos de la acogida de recién llegados, y ante un contexto de crisis económica y destrucción del empleo, Barcelona renueva sus esfuerzos virando el centro de la acción política hacia la promoción de la convivencia, la interacción positiva y la interculturalidad.

BIBLIOGRAFÍA

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Informe estadístic. La Població estrangera a Barcelona, 2009*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2010.

--- *Plan Barcelona Interculturalidad*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2010.

--- *Memoria Àrea d'Acció Social i Ciutadania 2009*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2010.

--- *20 anys SAIER. 1989-2009*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2010.

--- *Barcelona Economia nº73 junio 2010*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2010.

--- Barómetro semestral del Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2010.

D-CAST. *Inmigració i reagrupament familiar: Característiques demogràfiques i socials*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2008.

PAJARES, M. *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid: Ministerio de Trabajo, 2010.

RENDON, G.; SANAHUJA, R. «El reagrupament familiar a la ciutat de Barcelona». *B-Societat*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2008.

SANAHUJA, R. «La aplicación de la normativa de inmigración en el Ayuntamiento de Barcelona». En: AJA, E.; ARANGO, J. (ed.) *La inmigración en España 2006*. Barcelona: CIDOB Edicions, 2007.

2

Valeriano Gómez

Economista del Instituto Universitario y de Investigación
Ortega y Gasset

CRISIS, INMIGRACIÓN Y POLÍTICA DE EMPLEO

Una visión de conjunto

1. La dinámica de la crisis.
2. El comportamiento laboral de los inmigrantes.
3. Los retos de la política laboral y su incidencia en el ámbito de la inmigración. Las reformas de 2010.

RESUMEN

El texto analiza los efectos de la actual crisis económica sobre el empleo tanto sobre el colectivo nativo como sobre el inmigrante, comparando su evolución con la de la última gran crisis económica vivida en España, entre 1991 y 1994, y también respecto a las dinámicas de las principales economías europeas. El comportamiento laboral de los inmigrantes ante tal coyuntura económica es analizado a partir de los sectores de ocupación, la temporalidad laboral y las prestaciones por desempleo. Más allá de los datos y las evidencias estadísticas, el artículo reflexiona también sobre los desafíos de la política laboral y sus repercusiones sobre el fenómeno de la inmigración, analizando las características y el modelo de la reforma laboral de 2010, sexta reforma desde 1984. El autor termina reivindicando una política activa de empleo con más orienta-

ción y apoyo en la transición a otras ocupaciones, reforzando la formación y potenciando medidas dirigidas a disminuir los períodos entre desempleo y ocupación.

1. LA DINÁMICA DE LA CRISIS

Desde que finalizara 2007 el mercado de trabajo español se ha desenvuelto en el contexto de la crisis más aguda que nuestra economía haya registrado durante el último medio siglo. Lo que comenzó siendo una crisis de carácter financiero y esencialmente circunscrita en sus inicios al ámbito de la economía estadounidense ha acabado afectando al conjunto de la economía mundial, contagiando con extraordinaria rapidez a todos los sectores productivos.

El deterioro de las principales variables laborales ha sido tan intenso que resulta imposible encontrar precedentes en nuestras estadísticas históricas –al menos las que reflejan nuestra evolución durante la segunda mitad del pasado siglo y la primera década transcurrida de la presente centuria.

Desde la segunda mitad de 2007 (máximo cíclico en el volumen de empleo) la crisis ha destruido algo más de 2,1 millones de empleos (más de la tercera parte de ellos durante un solo trimestre, el primero de 2009), una cifra que duplica al conjunto de las pérdidas de empleo registradas durante la crisis de la primera mitad de los años noventa del pasado siglo. Pese a ello, la población activa ha seguido manteniendo un comportamiento enormemente expansivo (que solo comenzó a moderarse a partir del primer trimestre de 2009 hasta estabilizarse en el segundo y comenzar a declinar a partir de ese momento).

El impacto conjunto de la reducción del empleo y el crecimiento de la población activa han producido un crecimiento desconocido, al menos en cifras absolutas, durante las últimas décadas en la evolución del desempleo (recuérdese que en términos de tasas de desempleo todavía estamos lejos de los registros alcanzados al final de la crisis de los noventa que se situaron alrededor del 25%).

Con independencia del marco explicativo que se adopte para interpretar la crisis, merece la pena detenerse en el examen de algunos factores comparativos que ayudan a conferir características distintivas a la crisis actual. Entre los factores específicos en la evolución del empleo durante el actual período de crisis respecto de los patrones propios de la crisis de los noventa, uno de los más significativos reside en el comportamiento desempeñado en uno y otro período por la industria y la construcción (cuadro 1).

CUADRO 1. La crisis actual en perspectiva comparada (1991-1994 frente a 2007-2009). Empleo. Variación en valores absolutos

PERÍODO	TOTAL OCUPADOS	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS
2010 II / 2007 III	-2.116,4	10,4	-632,2	-1.110,1	-384,6
1991 III / 1994 I	-1.031,7	-96,1	-425,6	-303,7	-206,3

Fuente: elaboración propia con datos procedentes de INE (Encuesta de Población Activa)

Mientras que en los noventa la caída en el empleo industrial contribuye a explicar algo más del 40% del conjunto del empleo perdido, en el período transcurrido de crisis la destrucción de empleo en el sector de la construcción –que supera los 1.100.000 empleos perdidos– explica casi más del 50% del ajuste del empleo en la crisis actual. En términos agregados el incremento de la población activa y las pérdidas de empleo en el sector de la construcción explican prácticamente casi el 50% del aumento del desempleo durante el período 2007 III-2010 II.¹

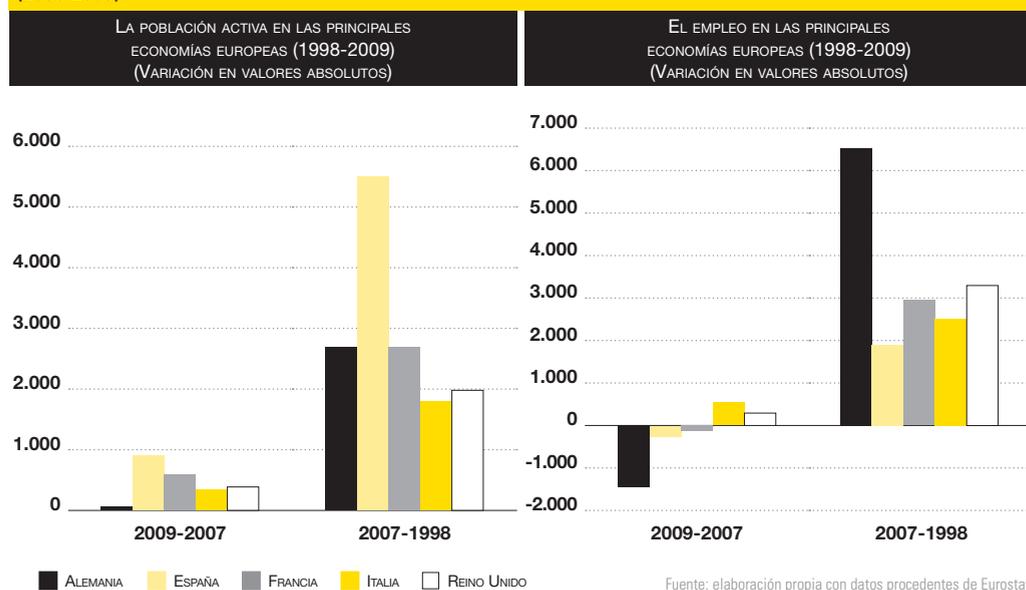
Aunque algunos análisis explicativos suelen tener predilección por los enfoques centrados en las distancias en la regulación laboral, merece la pena detenerse en esta visión estructural abordando la perspectiva del comportamiento comparado de las distintas economías europeas.

Durante la última década, España ha registrado un crecimiento de la población activa que duplica en términos absolutos el experimentado en el resto de las grandes economías europeas (gráfico 1). Su crecimiento también ha sido muy superior en términos comparados durante el período 2007-2009. En el mismo período la evolución del empleo ha sido aún más dispar (la distancia en valores absolutos de España llega a ser, con relación a algunas economías, superior al triple).

Desde esta perspectiva, el ciclo inmobiliario y sus distintas características explican mucho más del comportamiento diferencial del empleo y el paro en España y en las principales economías

¹ Pero esto no es todo. Si a las pérdidas directas de empleo en el sector construcción se le añade la destrucción de empleo en las ramas industriales y de servicios proveedores de la actividad constructiva (Ramas CNAE 2009 nº 16, 23, 24, 25, 31, 68, 71 y 81) el impacto total añadido explicaría el 70% del desempleo, una cifra que se elevaría al 87% si consideramos el crecimiento de la población activa durante el mismo período (de alrededor de 700.000 activos adicionales). Es decir, prácticamente nueve de cada diez nuevos parados generados durante la crisis se explicarían exclusivamente por la evolución globalmente considerada de la actividad constructiva y ramas vinculadas y por la evolución inercial de la población activa, especialmente intensa durante la primera parte de la crisis.

GRÁFICO 1. Evolución de la población activa y del empleo en España y las grandes economías europeas (1998-2009)



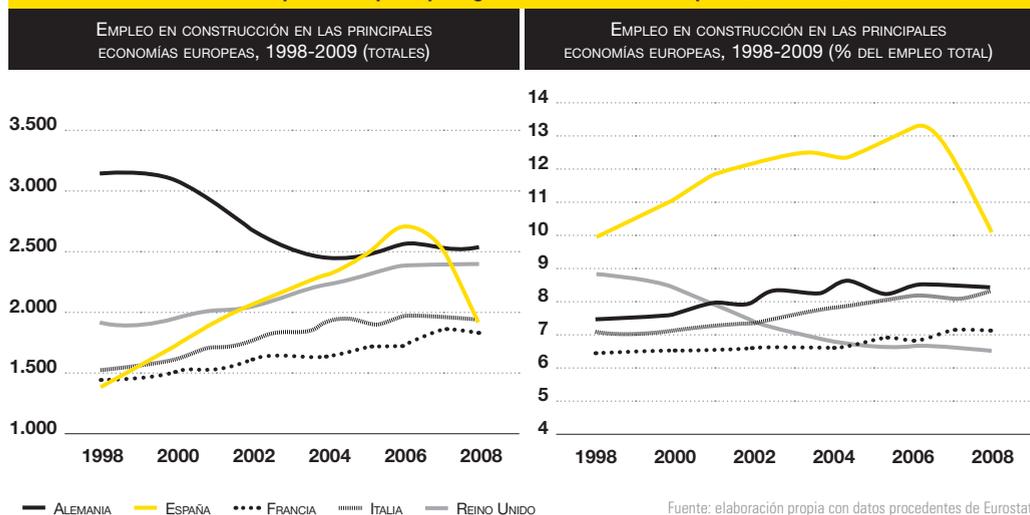
europeas que las diferencias en nuestro marco regulatorio.² Durante la década que termina en 2007, la más pequeña de las cinco grandes economías europeas, España, pasó a ser la primera en volumen de empleo en el sector de la construcción partiendo del último lugar, el adecuado dado su tamaño comparado. La proporción del empleo en construcción sobre el empleo total en España llegó a duplicar en 2007 los niveles medios de las economías de Alemania o Francia. En el gráfico 2 se muestra el comportamiento del empleo en el proceso de hipertrofia y desplome del sector inmobiliario español.

2. EL COMPORTAMIENTO LABORAL DE LOS INMIGRANTES

Junto a los factores anteriormente señalados vinculados a la evolución sectorial, existe, obviamente, un factor adicional que confiere también características distintivas al desarrollo en España de la Gran Recesión frente a episodios anteriores: el comportamiento del flujo de población inmigrante. Es cierto que nuestra economía se encontraba durante el período de expansión

² En realidad, en cuanto al diseño de las principales figuras institucionales en el mercado de trabajo (despido, contratación, esquemas de protección del empleo y sistema de financiación de la protección social), nuestro marco regulatorio no parece diferir sustancialmente del vigente en países como Francia, Alemania o Italia. Al respecto puede verse Toharia (2005).

GRÁFICO 2. Evolución del empleo en España y las grandes economías europeas (1998-2009)



precedente (1995-2007) entre los lugares de cabeza en cuanto a crecimiento de la población inmigrante. En cifras absolutas, la población extranjera mayor de 16 años en España pasó de algo más de 120.000 en 1991 a alrededor de 4,2 millones al final de 2007 cuando comenzó el cambio cíclico.³ Si utilizamos como indicador la entrada neta anual de extranjeros, las cifras son también contundentes: desde valores inferiores a 100.000 registrados a mediados de los años noventa del pasado siglo hemos alcanzado cifras alrededor de 700.000 en 2004. De ellos, más de medio millón en flujo anual eran extracomunitarios.

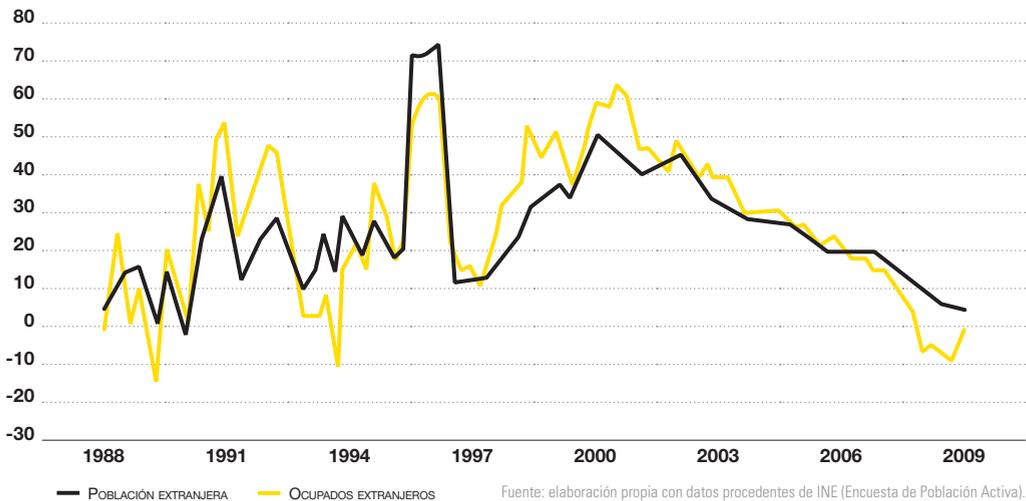
Por supuesto, una evolución como la registrada durante el período de auge venía a alterar de forma drástica el comportamiento histórico de los flujos migratorios en España. Desde el inicio del siglo *xvi* y hasta hace apenas tres décadas, España ha sido un país emigrante. En realidad, tampoco en esto fuimos tan diferentes del resto de Europa. Durante los cuatro siglos que transcurren entre 1500 y el estallido de la Primera Guerra Mundial, varias decenas de millones de emigrantes españoles, portugueses, británicos, alemanes, franceses, italianos, polacos y de otros países europeos (sin contar los más de nueve millones de esclavos africanos «embarcados» hacia América) poblaron el continente americano y las grandes islas de Oceanía (cifras obtenidas en Maddison, 2001).

³ Recuérdese que durante el período transcurrido desde el tercer trimestre de 2007 la población extranjera mayor de 16 años ha crecido en 520.000 personas aunque permanece prácticamente estabilizada desde el primer trimestre de 2009 (INE, Encuesta de Población Activa).

En España no disponemos de fuentes estadísticas que permitan abarcar todo lo sucedido a lo largo de los siglos XIX y XX. Aun así sabemos que entre 1882 y 1960 el saldo migratorio anual transoceánico fue siempre negativo (salvo algunos años, vinculados a la independencia de las últimas colonias españolas al final del siglo XIX, y los períodos 1914-1915, Primera Guerra Mundial y 1931-1936, Segunda República) y pudo alcanzar un valor acumulado neto de más de 1,5 millones de personas (Nicolau, 2005).

Sabemos también, y para ello la estadística sirve, sobre todo, como refuerzo de la memoria, que entre 1960 y 1975 alrededor de 1,5 millones de españoles, en volumen neto, emigraron a Europa (sin contar los emigrantes de temporada). Incluso conocemos el momento en que el saldo migratorio hacia Europa comenzó a ser positivo, es decir, cuando el número de los que emigraban empezó a ser inferior al volumen que retornaba: fue en 1974, solo un año después de que la primera crisis del petróleo golpeará a las principales economías de destino de la emigración española. Como en España el impacto de la crisis sobre el empleo fue también muy importante, la desaparición del flujo de salida de nuestros inmigrantes y su retorno paulatino produjeron efectos dramáticos en el nivel del desempleo. No estábamos bien preparados para absorber el retorno de nuestros emigrantes, pero bastó con que desapareciera el «efecto llamada» en las economías europeas de destino, en forma de un rápido descenso de su crecimiento económico, para que se hiciera inevitable.

GRÁFICO 3. Población extranjera y ocupación (segundo trimestre, 1982-2010). Variación anual en porcentaje



Las diferencias entre lo ocurrido en España y en Europa durante las tres últimas décadas hay que buscarlas, al menos, en dos ámbitos esenciales. El primero de ellos reside en las características especialmente intensas y aceleradas con que el fenómeno de la inmigración se manifiesta en nuestro país, aunque con retraso temporal respecto a su evolución en buena parte del resto de Europa. Y el segundo podría describirse de forma resumida aludiendo a la existencia en España de un marco institucional, definido por la legislación vigente hasta 2004 y los servicios públicos competentes en la materia, absolutamente incapaz de permitir un flujo regular de entrada de inmigrantes en nuestro mercado de trabajo.

Por eso, desde la perspectiva anteriormente descrita, la detención del flujo de entrada y el crecimiento en las salidas de la población emigrante durante la crisis avalan de forma contundente, en primer lugar, la tesis –tan controvertida durante la regularización de 2005– de que no existe un componente autónomo, una suerte de efecto llamada, no vinculado a las necesidades y las posibilidades de ocupación en el mercado laboral español. Y, en segundo término, vienen a confirmar el comportamiento histórico de los flujos de población inmigrante en otros episodios de intensidad comparable. El gráfico 3 da cuenta de la evolución de la población ocupada inmigrante y del impacto de la crisis actual hasta cambiar el sentido del saldo migratorio en el empleo.⁴

Aun así, este sustancial cambio en funcionamiento de los flujos migratorios no ha llevado aparejado un comportamiento dispar en la distribución del ajuste en el empleo entre la población nacional e inmigrante. Como se observa en los cuadros 2A y 2B, la destrucción de empleo ha registrado una intensidad semejante en niveles relativos entre nacionales e inmigrantes. El 10% de empleos perdidos durante el período de crisis transcurrido no es muy distinto al descenso entre los ocupados nacionales e inmigrantes. Solo en el sector de la construcción los ocupados inmigrantes –que han visto reducir el volumen de empleo en prácticamente la mitad de los efectivos– parecen haber sufrido con mayor intensidad el ajuste laboral con porcentajes de destrucción de empleo que superan en casi 15 puntos los registrados entre la población ocupada nacional. Sin embargo, el resultado en la evolución del empleo en los servicios es favorable en cuanto a intensidad relativa a la población inmigrante, mientras que la industria presenta un nivel de destrucción de empleo que afecta de forma similar a inmigrantes y nacionales (en el entorno del -20%).

⁴ Otros indicadores disponibles como la Estadística de Variaciones Residenciales que elabora el INE con datos procedentes del Padrón Municipal confirman el drástico cambio en el flujo migratorio español a partir de 2009. Véase al respecto Pajares (2010).

CUADRO 2A. El empleo global entre la población nacional e inmigrante durante la crisis			
PERÍODO	EMPLEO TOTAL	EMPLEO INMIGRANTES	EMPLEO POBLACIÓN NACIONAL
2007 III	20.510,6	2.846,4	17.664,2
2008 I	20.402,3	2.941,1	17.461,2
2008 III	20.346,3	2.947,9	17.398,4
2009 I	19.090,8	2.667,0	16.423,8
2009 III	18.870,2	2.652,5	16.217,7
2010 I	18.394,2	2.543,3	15.850,9
2010 II	18.476,9	2.550,5	15.926,4
VARIACIÓN ABSOLUTA			
2007 III/2010 II	-2.033,7	-295,9	-1.737,8
VARIACIÓN (%)			
2007 III/2010 III	-9,9	-10,4	-9,8

Fuente: elaboración propia con datos procedentes de INE (Encuesta de Población Activa)

Uno de los aspectos más reseñables en la evolución del empleo de los inmigrantes podría resultar a primera vista sorprendente. Dado que el impacto de la actividad en la construcción explica una buena parte del descenso en el nivel global de temporalidad entre la población asalariada,⁵ la crisis ha originado un descenso en la tasa de temporalidad de la población inmigrante mucho más intenso que el registrado entre la población asalariada nacional. Como se presenta en el cuadro 3, el nivel de temporalidad es todavía mucho más alto entre la población inmigrante, pero la distancia se ha comprimido, muy significativamente, en más de 10 puntos desde 2005. Por su parte, la temporalidad de la población asalariada nacional ha descendido durante el último lustro en alrededor de 8 puntos porcentuales, registrando en 2009 el nivel más bajo de la serie desde comienzos de la década de 1990. A su vez, la tasa de temporalidad de los asalariados inmigrantes ha duplicado su ritmo de reducción con respecto al de la población nacional y en 2009 era del 42,6% cuando ascendía a casi el 60% cuatro años antes. Aunque el análisis anterior, más allá del impacto sectorial que la evolución del sector construcción produce en el descenso de los niveles de temporalidad, podría sugerir una progresiva consolidación en el grado de integración laboral estable entre la población inmigrante, los datos reflejados en el cuadro 4 arrojan algunas sombras que conviene subrayar.

⁵ Aun así es necesario recordar que los niveles de temporalidad en el empleo ya habían empezado a descender apreciablemente con anterioridad a la intensificación de la crisis. Entre el segundo trimestre de 2006 y el segundo de 2008 la tasa de temporalidad descendió en cinco puntos porcentuales desde el 34,4% (un nivel cercano al máximo histórico alcanzado en el tercer trimestre de 1995) hasta el 29,4%.

CUADRO 2B. El empleo sectorial durante la crisis (población nacional e inmigrante)

PERÍODO	EMPLEO INMIGRANTES (INDUSTRIA)	EMPLEO POBLACIÓN NACIONAL (INDUSTRIA)	EMPLEO INMIGRANTES (CONSTRUCCIÓN)	EMPLEO POBLACIÓN NACIONAL (CONSTRUCCIÓN)	EMPLEO INMIGRANTES (SERVICIOS)	EMPLEO POBLACIÓN NACIONAL (SERVICIOS)
2007 III	294,3	2.957,8	670,3	2.102,8	1.739,0	11.941,7
2008 I	347,9	2.896,4	674,8	1.995,5	1.760,3	11.794,6
2008 III	331,9	2.710,8	590,6	1.822,6	1.875,0	12.075,6
2009 I	291,4	2.508,0	440,2	1.537,8	1.764,1	11.610,8
2009 III	260,0	2.420,9	375,3	1.475,0	1.857,7	11.705,4
2010 I	229,4	2.389,5	321,9	1.341,1	1.816,1	11.480,0
2010 II	231,0	2.387,9	348,8	1.350,9	1.809,7	11.570,4
VARIACIÓN ABSOLUTA 2007 III/2010 II	-63,3	-569,9	-321,5	-751,9	70,7	-371,3
VARIACIÓN (%) 2007 III/2010 III	-21,5	-19,3	-48,0	-35,8	4,1	-3,1

Fuente: elaboración propia con datos procedentes de INE (Encuesta de Población Activa).

El comportamiento general de los beneficiarios de prestaciones por desempleo durante el último lustro refleja al mismo tiempo una agudización del flujo de entradas de asalariados inmigrantes en el stock de beneficiarios de prestaciones junto a una mejora en los niveles de cobertura, en términos de derecho al pago de prestaciones por desempleo, en un contexto general en el que el grado de protección de la población inmigrante se mantiene todavía muy alejada respecto de los niveles correspondientes a la población nacional.

El indicador de cobertura utilizado en el cuadro 4 recoge como denominador la población asalariada de la EPA (en lugar del nuevo indicador de cobertura empleado en la Estadística de Prestaciones por Desempleo que publica mensualmente el Servicio Público de Empleo Estatal). La razón para ello reside en la existencia de un significativo sesgo hacia la infrarrepresentación de la población inmigrante en el paro registrado que elevaría sustancialmente los niveles de cobertura reflejados para la población inmigrante.

Como es sabido, la distancia entre desempleo estimado por la EPA y el paro registrado (que actualmente asciende a alrededor de 400.000 desempleados más estimados por la EPA) suele ser utilizada para inferir el comportamiento de la ilegalidad laboral o la economía irregular entre la población inmigrante. Aunque este razonamiento es esencialmente correcto, al respecto es necesario realizar algunas advertencias. La EPA, efectivamente, detecta mejor que el paro re-

CUADRO 3. Temporalidad en el empleo (población nacional e inmigrante) En porcentaje

PERÍODO	TASA DE TEMPORALIDAD DE LOS ASALARIADOS (TOTAL)	TASA DE TEMPORALIDAD DE LOS ASALARIADOS (POBLACIÓN NACIONAL)	TASA DE TEMPORALIDAD DE LOS ASALARIADOS (POBLACIÓN INMIGRANTE)
2005	33,8	30,1	59,7
2006	33,8	29,4	60,2
2007	30,9	27,0	52,6
2008	27,9	24,1	48,6
2009	25,1	22,0	42,6

Fuente: elaboración propia con datos procedentes de INE (Encuesta de Población Activa).

gistrado la evolución del empleo y el desempleo de los inmigrantes. Al ser una encuesta a hogares recoge mejor el impacto de la economía sumergida (de los nativos y de los inmigrantes) que el paro registrado.⁶

Una buena prueba de que algo debe estar pasando también en el comportamiento, o en su medición, de la población nativa es que la distancia histórica a favor del paro registrado respecto del paro EPA entre los nativos se ha ido progresivamente cancelando hasta, prácticamente, igualarse. Los alrededor de 400.000 parados registrados de más entre los nativos respecto del paro EPA son ahora apenas 50.000. Si la distancia históricamente habitual a favor del paro registrado entre la población nativa se hubiera mantenido hoy, con los mismos datos respecto a la población inmigrante, se cancelarían mutuamente las diferencias totales entre paro registrado y paro EPA. Entre las razones adicionales distintas del crecimiento de la ilegalidad o de la economía sumergida respecto de la población inmigrante cabe subrayar las siguientes:

a. El paro registrado elimina del cómputo a los siguientes colectivos:⁷

- Estudiantes menores de 25 años (formación reglada).
- Alumnos de formación profesional.
- Trabajadores en suspensión de empleo por expedientes de regulación de empleo.

⁶ Para un análisis de los problemas vinculados a la medición del paro registrado puede verse Pérez Infante (2006 y 2008).

⁷ Véase Orden Ministerial 11 marzo 1985 que establece las características de los distintos colectivos incluidos y excluidos en la construcción del indicador de paro registrado.

CUADRO 4. Prestaciones por desempleo y nivel de cobertura (población nacional e inmigrante)

PERÍODO	EXTRANJEROS		POBLACIÓN NACIONAL		TOTAL	
	TOTAL BENEFICIARIOS	TASA DE COBERTURA*	TOTAL BENEFICIARIOS	TASA DE COBERTURA*	TOTAL BENEFICIARIOS	TASA DE COBERTURA*
2006	77.788	23,7	1.330.354	88,1	1.330.432	72,4
2007	111.016	28,7	1.310.464	90,4	1.421.480	77,4
2008	202.549	32,6	1.612.084	81,6	1.814.632	69,9
2009	371.514	35,6	2.309.709	74,3	2.681.223	64,6
2010	464.128	41,0	2.633.488	78,2	3.097.617	68,9

*Con relación a la población desempleada de la EPA

Fuente: elaboración propia con datos procedentes de MTIN (Boletín de Estadísticas Laborales) e INE (Encuesta de Población Activa).

La contribución de estos colectivos a la reducción del paro registrado se estima en alrededor de 250.000 en media mensual (alrededor de 110.000 para los ERE que, como es sabido, han crecido fundamentalmente a partir del segundo semestre de 2008).

b. El incremento de la distancia entre una y otra fuente a favor de la EPA suele ser algo habitual en las fases bajas del ciclo. Los estímulos al infrarregistro en las oficinas de empleo crecen en la medida en que la población que agota sus prestaciones, o no tiene derecho a las mismas, aumenta y no mantiene viva su demanda de empleo –o se le da de baja por las oficinas de empleo–. Este fenómeno es común a nativos e inmigrantes, pero es cierto que afecta en mayor medida a estos últimos.

Aun así, los datos del cuadro 4 son muy contundentes. La existencia en 2006, en plena etapa de auge, de un grado de cobertura del 23,7% estaría reflejando la existencia de más de tres cuartos de población inmigrante desempleada que no tienen carrera laboral –emergida o legal– suficiente para acceder a las prestaciones por desempleo o que, en su defecto, proceden de una ocupación por cuenta propia que, como es sabido, no da derecho a la prestación por desempleo. Es cierto que la tasa de cobertura mejora sustancialmente a lo largo de la última fase en la etapa de auge, pero considerando los datos correspondientes al período de 2010 transcurrido, ello significaría que alrededor de 600.000 desempleados inmigrantes todavía no había reunido –tras más dos lustros de intenso crecimiento de empleo– carreras laborales suficientes para acceder a las prestaciones por desempleo. Es aquí, en la lucha contra la economía irregular y en la regulación de las condiciones laborales para poder acceder a la autorización de entrada, donde residen dos de los principales retos para la política laboral en el futuro.

CUADRO 5. Perceptores de prestaciones por desempleo contributivas y asistenciales (población nacional e inmigrante)

PERÍODO	EXTRANJEROS		POBLACIÓN NACIONAL		TOTAL	
	NIVEL CONTRIBUTIVO	NIVEL ASISTENCIAL	NIVEL CONTRIBUTIVO	NIVEL ASISTENCIAL	NIVEL CONTRIBUTIVO	NIVEL ASISTENCIAL
2006	59.709	16.550	660.675	542.152	720.384	558.702
2007	89.375	20.048	690.830	555.627	780.205	575.675
2008	162.745	36.680	938.134	609.506	1.100.879	646.186
2009	240.511	124.831	1.384.281	836.057	1.624.792	960.888
2010	200.067	254.137	1.321.240	1.206.268	1.521.307	1.460.405

Fuente: elaboración propia con datos procedentes de MTIN (Boletín de Estadísticas Laborales).

Una prueba adicional del menor grado de integración laboral estable y regular entre la población inmigrante se refleja en el cuadro 5. En él los beneficiarios de prestaciones por desempleo se presentan desagregados entre los correspondientes al nivel contributivo y el nivel asistencial.

El vertiginoso ascenso entre los beneficiarios de prestaciones asistenciales inmigrantes (que se han multiplicado por 15 en el período) estaría indicando una menor duración media de la prestación contributiva dado que, como se sabe, el derecho a la prestación asistencial solo se suele obtener cuando se agota el consumo de prestaciones contributivas.

3. LOS RETOS DE LA POLÍTICA LABORAL Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN. LAS REFORMAS DE 2010

La dinámica de la crisis descrita en el apartado 1 ha vuelto a situar en el ámbito del debate público el papel que le corresponde a la política de empleo en un contexto como el que ha caracterizado a la economía española durante los casi tres años de recesión transcurridos.

En términos globales –más allá de los objetivos vinculados a la recuperación de una senda de crecimiento sostenible para reducir los niveles de desempleo alcanzados durante la crisis, que corresponden al ámbito general de actuación de la política económica y monetaria–, la orientación de la política laboral tras la crisis se inserta en el diseño de una nueva regulación destinada a reducir la dualidad laboral en el mercado de trabajo español. Una dualidad que, no debe olvidarse, afecta crucialmente a la capacidad de integración laboral estable de la población inmigrante. Como hemos visto con anterioridad los niveles de temporalidad de la población nacional –aunque todavía con un cierto margen para la reducción– están ya muy cerca de los niveles

medios alcanzados en el ámbito europeo. Por esta razón, el principal campo de actuación para la reducción de la dualidad laboral se encuentra entre la población inmigrante.

Desde esta perspectiva, podría decirse que las reformas necesarias –buena parte de ellas abordadas en el Real Decreto Ley 10/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo– forman parte de un largo camino, recorrido por nuestra legislación laboral desde 1992, que bien podríamos caracterizar como de *retorno a la causalidad* en la contratación laboral.

Recordemos algunos de los principales hitos de este proceso basado en una visión que, tras el enorme avance de la segmentación laboral en la década previa, 1984-1994, enfatizaba los costes de la temporalidad en términos de pérdida de eficiencia, aumento de la rotación y del uso estratégico del sistema de protección por desempleo, escasos estímulos a la formación en el seno de una gran parte del tejido productivo y negativa influencia en el impulso de estrategias de mejora de la productividad en el seno de las empresas.

LA CRISIS HA ORIGINADO UN DESCENSO EN LA TASA DE TEMPORALIDAD DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE MUCHO MÁS INTENSO QUE EL REGISTRADO ENTRE LA POBLACIÓN ASALARIADA NACIONAL

El primero de ellos, en el ámbito de la búsqueda de la causalidad perdida en la contratación temporal a partir de 1984, fue el aumento de la duración mínima de hasta 12 meses en el contrato temporal de fomento del empleo, adoptada en 1992, y la posterior desaparición de dicho contrato en las reformas de 1994 y 1997.

A continuación hay que citar el propio contenido, y la orientación general, de las reformas de 1994 en las que además de conformar un nuevo esquema algo más flexible de causas para el despido objetivo se insistía en buscar nuevos elementos que impulsaran la flexibilidad interna de las empresas a través de reformas en el diseño legal, entre otras materias, de la negociación colectiva.

También las reformas de 1997 –adoptadas inicialmente a través de acuerdos entre sindicatos y empresarios posteriormente acogidos por el Gobierno– pueden encajar perfectamente en esta lógica. Aunque aquellas reformas apenas tuvieron incidencia en la limitación del empleo temporal, al crear un nuevo contrato de fomento de la contratación indefinida –con un coste de rescisión en caso de despido improcedente de 33 días, inferior a la de 45 días fijada en el contrato indefinido

ordinario–, o al consolidar una política de estímulos al empleo centrada casi en exclusiva en los contratos de duración indefinida, mejoraron las posibilidades de expansión del empleo estable.

Por su parte, las reformas de 2006 insistieron en esta dinámica mediante el acercamiento de costes entre trabajo temporal e indefinido. No modificaron el diseño del contrato indefinido, pero propiciaron una reducción de cotizaciones (de 0,7 puntos porcentuales) centrada en las cotizaciones al desempleo de los contratos indefinidos (que disminuyeron en 0,5 puntos) y en la cotización al FOGASA (que se redujo en 0,2 puntos porcentuales). Y junto a ello introdujeron medidas de reducción de los estímulos al empleo temporal, con un nuevo diseño de la política

LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL TRAS LA CRISIS SUPONE UNA NUEVA REGULACIÓN PARA REDUCIR LA DUALIDAD LABORAL EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL. UNA DUALIDAD QUE AFECTA CRUCIALMENTE A LA CAPACIDAD DE INTEGRACIÓN LABORAL DE LOS INMIGRANTES

de bonificaciones a la creación de empleo, que reforzó su destino exclusivo hacia el empleo estable, y nuevas regulaciones que limitaban el encadenamiento sucesivo de contratos temporales para un mismo trabajador en la empresa, o que introducían –a través de la acogida en la legislación laboral del concepto de cesión ilegal de trabajadores sostenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo– nuevas figuras para acotar la expansión de la contratación temporal no justificada.

Solo la reforma de 2002 escapa a esta lógica subyacente en la política laboral española de los últimos lustros. La ley 45/2002 produjo una gran conmoción en la configuración del despido en el modelo laboral español. Al eliminar los salarios de tramitación cuando el empresario pusiera a disposición del trabajador el importe de la indemnización por despido improcedente, y permitir en paralelo al trabajador el derecho a la percepción de la prestación por desempleo a partir de este momento, la reforma alteró drásticamente la forma, y el volumen, en que las empresas abordarían los ajustes de empleo.

Las conciliaciones individuales, que hasta ese momento eran la fuente de más del 75% de los despidos en España, hoy apenas representan el 15% de los despidos, mientras que los despidos colectivos han continuado su perfil descendente hasta representar apenas un 5% del total de los despidos producidos en 2009 –frente a alrededor del 20% que representaban durante las décadas de 1980 y 1990. En realidad, hoy el 75% de los despidos se producen a través de la vía establecida en la Ley 45/2002, el ya denominado *despido express*. A la luz de estos datos

puede decirse que los empleadores han optado por comprar seguridad, certeza y rapidez en el procedimiento a costa de aceptar la improcedencia del despido en un procedimiento en el que la causa perdía toda su función. Aun así, el resultado final directo no tiene que haber sido el de aumentar su coste en términos globales, sino, más bien, el de reducirlo sobre todo entre los trabajadores con períodos de permanencia en el empleo más cortos (a través de la supresión de los salarios de tramitación). Junto a ello, el efecto más sobresaliente ha sido el de reducir de forma drástica el despido por causas objetivas. Con anterioridad a la reforma de 2002 las causas objetivas explicaban alrededor del 25% de los despidos producidos en España. Los últimos datos disponibles indican que hoy los despidos objetivos individuales no llegarían a representar el 10% del total de los despidos.

Pero, sin duda, lo peor de aquella reforma fue el crecimiento en el número de despidos. Entre 2001, el año anterior a la reforma, y 2007, el año previo a la crisis, el volumen de despidos –en plena etapa de auge– creció en alrededor del 70%. El problema es que, en paralelo, también crecieron los beneficiarios de prestaciones por desempleo y el aumento del gasto en protección de los desempleados que originó fue mucho mayor, para el conjunto de la economía, que el ahorro que pudo producir aligerando el coste de los ajustes de plantilla inducidos.

En mi opinión, el modelo de reforma que se plantea abordar en 2010 pretende precisamente –está por ver si lo logrará– ofrecer una respuesta efectiva a los principales defectos de la reforma de 2002 desde la perspectiva característica de la política laboral aplicada en España desde 1994: el acercamiento de costes efectivos entre el contrato temporal y el indefinido y el retorno al principio de causalidad como principales instrumentos de lucha contra la segmentación y la dualidad del mercado de trabajo español.⁸

Las principales características y el funcionamiento esperado del nuevo modelo podrían ser resumidos de la siguiente forma: la contratación temporal experimentaría un nuevo ajuste hacia la causalidad. Los contratos temporales de obra o servicio determinado –que representan alrededor del 30% del total de la contratación temporal y que no tienen límite temporal de duración– verían limitada su duración máxima a tres o cuatro años. Por su parte, los contratos eventuales por circunstancias de producción (la otra gran figura en la regulación de la contratación temporal que con alrededor del 34% del total de los contratos temporales supera incluso el flujo medio anual de los contratos de obra o servicio determinado) experimentarían un pérdi-

⁸ Véase Gómez y Pérez Infante (2010) para una reflexión general sobre la estrategia de reformas en el ámbito laboral en España.

da adicional de peso si las medidas previstas logran alcanzar sus objetivos. Se trataría con ellas de derivar hacia el contrato fijo discontinuo las tareas productivas que tienen un componente periódico, muchas de las cuales hoy son realizadas utilizando el contrato eventual por circunstancias de producción.

Se produciría un aumento progresivo y escalonado en la indemnización por cese al finalizar la duración del contrato temporal desde los ocho días actuales hasta doce días. De esta forma la indemnización sería similar a la establecida para el cese en los contratos celebrados a través de Empresas de Trabajo Temporal y, como más adelante se indica, también similar al coste efectivo (no al derecho del trabajador que permanecería inalterado) del despido por causas objetivas en el contrato indefinido. De esta forma, por primera vez en nuestro diseño laboral, se equipararía el coste efectivo, para la empresa, del despido de trabajadores contratados de forma temporal e indefinida (cuando el cese de estos últimos se produjera por causas objetivas).

Las modificaciones introducidas en el diseño causal del despido objetivo no implican, conviene subrayarlo, la introducción de nuevas causas de despido, como se hizo en 1994, ni la afectación en medida alguna de la tutela judicial, una cuestión difícilmente asimilable, como es sabido, en nuestro modelo constitucional. Pero la consagración legal de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al clarificar las causas objetivas de despido y su acreditación, puede incrementar el grado de certeza y seguridad en la toma de decisiones empresariales reduciendo también de esta forma los estímulos a la contratación temporal.

Es posible que estas medidas, esa parece ser al menos su pretensión, mejoren el papel del despido objetivo y aligeren de esta forma el coste medio del despido cuando existen causas verdaderamente acreditables por parte del empresario –no hay que lamentarse por ello dado que en nuestra legislación siempre ha existido una indemnización de 20 días para el despido que se consideraba que debía ser la figura habitual, el despido objetivo, puesto que en este caso existía una causa económica o de otro tipo para ajustar el tamaño del empleo en la empresa–. Pero si se logra reducir con esta convergencia en costes el papel de la contratación temporal en beneficio de la indefinida, el resultado puede ser una mejora global desde la perspectiva del trabajador. Para ello conviene recordar que las estimaciones más solventes para España en cuanto a costes de despido (véase. Malo y González, 2009) sitúan en alrededor de 35 días/año el despido medio para los trabajadores con contrato indefinido, pero esa cuantía se reduce a la mitad hasta situarse en 18 días, si se considera la indemnización media incluyendo los ceses de los trabajadores con contrato temporal.

La reforma más novedosa de entre las previstas consiste en el establecimiento de un nuevo fondo específico financiado con cotizaciones empresariales⁹ (aunque el Gobierno asume un compromiso de carácter coyuntural de no elevarlas globalmente). A través de dicho fondo se financiarán los ajustes de empleo de carácter objetivo (cuyo derecho para el trabajador permanece fijado en 20 días por año) en un 40%, es decir ocho días por año, quedando el 60% restante a cargo del empresario. También se financiarían con ocho días por año (pero en un porcentaje inferior de alrededor del 24% respecto de la indemnización legal de 33 días/año) los despidos objetivos de trabajadores con contratos indefinidos de fomento, declarados o reconocidos como improcedentes (cuyo derecho para el trabajador permanece fijado en 33 días/año). En caso de despido objetivo improcedente de contratos indefinidos ordinarios, los ocho días de financiación a cargo del fondo con relación a los 45 días/año fijados en la norma para estos casos, representarían un 17,8% (menos de la mitad que la financiación fijada para los despidos objetivos procedentes).

LA CRISIS HA PUESTO DE MANIFIESTO UNA GRAN CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE A LAS NECESIDADES DERIVADAS DE UN PROCESO DE DESTRUCCIÓN DE EMPLEO DE INTENSIDAD DESCONOCIDA EN NUESTRA HISTORIA RECIENTE

Sin embargo, dentro del esquema de funcionamiento previsto para el fondo, lo más importante es que los despidos disciplinarios no tendrían ninguna financiación a su cargo. Ello llevaría aparejado un desplazamiento general desde esta patológica forma de abordar los ajustes del empleo (que es en este momento la más numerosa de entre las posibles dentro del procedimiento establecido en la Ley 45/2002) hacia el despido objetivo, procedente o improcedente (declarado por los juzgados o reconocido por el empresario). Además ello contribuiría a solucionar las dificultades interpretativas suscitadas a la hora de sustanciar el despido de los trabajadores con contrato indefinido de fomento (cuyo despido si es disciplinario no es de 33 días/año sino de 45 días/año).¹⁰ Tras la reforma, dado que la inmensa mayoría de los despidos serían objetivos (procedentes o improcedentes) el despido del contrato de fomento sería de 33 días de los cuales ocho serían financiados por el fondo.

⁹ Durante el funcionamiento inicial no se producirían costes relevantes dado que solo afectaría a los nuevos contratos indefinidos y sus consiguientes costes de rescisión en caso de despido.

¹⁰ No hay que olvidar que como consecuencia de la existencia de esta diferencia entre el despido disciplinario y el objetivo improcedente y de la necesidad de preaviso en caso de despido objetivo (que no se exige para el despido disciplinario), buena parte de los despidos de trabajadores con contrato indefinido de fomento se realizaban de forma disciplinaria (con 45 días por año, pero sin ningún plazo de preaviso, lo que los hacía algo más baratos para períodos de antigüedad en el empleo inferiores a alrededor de 3 años).

Una forma de abordar estos problemas, que hacían preferible para los empresarios el uso del despido disciplinario, podría haber sido la eliminación del plazo de preaviso de un mes para el despido objetivo improcedente. La reforma opta por mantener un plazo, eso sí más reducido, de 15 días. Dado que el efecto será desplazar los despidos desde el procedimiento disciplinario que no tiene plazo de preaviso hacia el objetivo, improcedente u objetivo, que si lo tiene, la reforma beneficiará a todos los trabajadores despedidos con menos antigüedad en el empleo que fueron, como se recordará, los más perjudicados por la reforma de 2002.

Las medidas anteriores se completan con una propuesta de extensión del ámbito de ampliación del contrato de fomento de la contratación indefinida hasta su generalización de facto sin perder su naturaleza de contrato de fomento. Con ella, todos los desempleados con antigüedad en el

INVERTIR MÁS EN UNA BUENA RED DE ORIENTACIÓN LABORAL BIEN CONECTADA CON SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN EFICIENTES PUEDE AYUDAR A REDUCIR LOS PERÍODOS DE TRANSICIÓN ENTRE EL DESEMPLEO Y LA OCUPACIÓN

desempleo de tres meses y cualquier trabajador con contrato temporal podrán ser contratados a través del contrato indefinido de fomento. Se trata así de impulsar una forma de tránsito desde el desempleo, o desde el trabajo temporal, hacia el empleo estable, en el contexto del nuevo modelo hasta ahora descrito, que lo hará mucho más atractivo para las empresas consiguiendo ser definitivamente un sustituto creciente de un importante volumen de empleo con vocación de estabilidad que actualmente se contrata de forma temporal. Desde esta

perspectiva sería razonable esperar un incremento no despreciable del volumen de empleo indefinido contratado a través de esta modalidad (que en la actualidad no alcanza el 20% del total de contratos indefinidos registrados).

Hasta aquí esta breve descripción del modelo y de los objetivos pretendidos con su diseño. Actuando sobre la regulación del empleo temporal e indefinido al mismo tiempo, se trata de lograr un mayor acercamiento entre el coste efectivo del contrato temporal e indefinido para reducir la dualidad laboral e incrementar los niveles estabilidad en el empleo.

La reforma producirá un desplazamiento progresivo hacia la utilización de instrumentos de despido objetivo sin afectar a los derechos de los trabajadores. Por primera vez en la legislación laboral española se extiende una fórmula, ya prevista en la normativa que regula el FOGASA para los despidos de las empresas de menos de 25 trabajadores, destinada a financiar una

parte de los costes de extinción al conjunto de las empresas con independencia del tamaño de sus plantillas. El modelo ya fue regulado de forma similar en Austria, donde adicionalmente se estableció a partir de 2003 un derecho para todos los trabajadores que podrían utilizar cuando cambiaran de empleo aunque no fueran despedidos, lo que, obviamente, exigió una cotización adicional de más de 1 punto respecto de la prevista en el proyecto de reforma español de 2010. En el diseño planteado se ha optado por no financiar con cargo al fondo el conjunto de la indemnización por despido (más alta en España que la vigente en Austria) dado el impacto que ello tendría, como lo ha tenido en Austria, en forma de un crecimiento en los niveles de rotación laboral ya excesivamente altos en España.¹¹

Quedarán todavía algunos aspectos importantes que resolver para lograr un nivel mucho más reducido de dualidad laboral. Entre ellos habría que recordar la opción elegida a favor de no actuar a través de un encarecimiento de la cotización al desempleo de los trabajadores temporales y la reducción de la cotización del trabajo indefinido en función de su menor probabilidad de entrada en el sistema de protección por desempleo. La situación coyuntural no aconseja instrumentar este tipo de estrategia pero convendrá mantenerla –en el contexto de un mejor diseño de la financiación del sistema de protección por desempleo– como uno de los elementos pendientes de la política de empleo española durante el próximo lustro.

Por supuesto, las cuestiones analizadas no agotan el contenido de las reformas abordadas en 2010. En ella se incluyen también cuestiones vinculadas a la flexibilidad interna –con nuevos procedimientos más flexibles para la modificación de condiciones de trabajo y mejores posibilidades de adaptación de los salarios a través del funcionamiento de las cláusulas de descuelgue salarial–, al estímulo a la adaptación de las empresas a las crisis a través del ajuste en la horas de trabajo, y no en el volumen de empleo, con apoyo del sistema de protección del desempleo (el denominado *modelo alemán*), y un importante programa de activación para el empleo de los jóvenes y los parados de larga duración.

Las medidas hasta ahora descritas conforman la sexta reforma laboral impulsada en España durante el último tercio de siglo pero, con toda probabilidad, será también la de mayor trascendencia desde la abordada en 1984 en vísperas del ingreso de España en las instituciones europeas. Aquella abrió la puerta a una expansión de la contratación temporal que pudo anticipar e incrementar el rendimiento en términos de empleo de la etapa de crecimiento económico

¹¹ Para una descripción de los problemas vinculados a la implantación en España de modelo austríaco puede verse Gómez (2010a).

iniciada en la segunda mitad de la década de 1980. La actual debería servir para afrontar la salida de la crisis, acabando con los peores efectos del exceso de segmentación laboral sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español.

Llegados a este punto merece la pena preguntarse acerca del papel de la política de inmigración en el marco de esta estrategia de reforma del conjunto de la política laboral. La crisis ha puesto de manifiesto una gran capacidad de adaptación de la población inmigrante a las necesidades derivadas de un proceso de destrucción de empleo de intensidad desconocida en nuestra historia reciente. Pero resta por conocer su duración hasta el final de la fase de declive cíclico.

Las medidas anteriores deberían completarse con una reforma en profundidad de las políticas activas de empleo y una apuesta decidida por el fortalecimiento de los servicios de empleo tanto en lo que respecta al papel de las agencias públicas (de competencia autonómica) como al que se corresponde con la función, en un contexto de colaboración y concierto, de las agencias de intermediación privadas. Como se sabe, España sigue teniendo el sistema de intermediación y colocación más débil del conjunto de la Unión Europea, desde cualquiera de las perspectivas en que se analice. Por eso, no debería ser difícil afrontar estrategias compartidas en las que el fortalecimiento del papel de los servicios públicos de empleo no tenga que verse afectado por un desarrollo del sector privado en términos de colaboración con los servicios públicos (el modelo francés es muy ilustrativo al respecto). Todos los análisis comparados disponibles muestran que no existe una relación de sustitución entre la iniciativa privada y pública en el ámbito de la intermediación y la colocación. En aquellos países en los que la iniciativa privada es importante (Holanda, Alemania, Austria, Francia) el papel del sector público no es precisamente raquítico¹². Invertir más en una buena red de orientación laboral bien conectada con servicios de intermediación eficientes puede ayudar a reducir los períodos de transición entre el desempleo y la ocupación reduciendo los períodos de consumo de prestaciones que, entre la población inmigrante, son mucho más reducidos.

En cuanto a la regulación general del régimen de entrada de emigrantes extracomunitarios, España, en lo esencial, ha mantenido durante la crisis el núcleo esencial proveniente de la reforma abordada en el Reglamento de la Ley de Extranjería al final de 2004. Como se recordará, los cambios más importantes en el diseño normativo de 2004 se produjeron precisamente en la configuración del régimen general. El reto era conformar un sistema ordinario que permitiera atender ordenadamente las necesidades de mano de obra de nuestro aparato productivo.

¹² Véase Gómez (2010b) para una reflexión sobre el papel de las políticas activas de empleo durante la crisis.

El nuevo modelo legal se basaba no en decisiones meramente individuales de los empresarios, sino en un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, ordenado de forma sectorial y provincial, con base en la evaluación global de los mercados de trabajo provinciales. Un catálogo que se renueva periódicamente, de manera que, si el trabajo deseado por el empresario se encuentra en él, no se precisa ninguna autorización para la contratación. Además, si el trabajo pretendido no figura en el catálogo, el empresario puede contratar directamente a un extranjero si, una vez presentada la oferta, la oficina de empleo no tiene ningún candidato.

Junto al régimen general, el reglamento de finales de 2004 introdujo tres cambios adicionales. En el contingente, se incluía la figura de la búsqueda de empleo de forma que se permitía, con esa finalidad, la entrada legal a un volumen de extranjeros, determinado anualmente, por un período de tres meses. Se reguló además un mecanismo de regularización ordinaria por arraigo laboral o por razones sociales y familiares. Y, por último, se abrió un proceso de regularización extraordinaria, el sexto desde 1985, dirigido a normalizar la situación de los extranjeros residentes en situación irregular basado en la existencia de un contrato laboral con una duración mínima de seis meses (salvo en el sector agrario en el que el período se reduce a tres meses) y la consiguiente obligación de alta del trabajador en la Seguridad Social. Este era, probablemente, el cambio más importante de este proceso respecto de los anteriores ya que supuso además la legalización de una significativa parcela de economía subterránea.

COMO RESPUESTA A LA CRISIS, EL OBJETIVO A CORTO PLAZO DEBE SER LA ABSORCIÓN DE UN NIVEL DE DESEMPLEO MUY IMPORTANTE ENTRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE. PARA ELLO, UNA MAYOR ORIENTACIÓN Y APOYO EN LA TRANSICIÓN HACIA OTRAS OCUPACIONES, MEJOR INTERMEDIACIÓN Y MÁS FORMACIÓN OCUPACIONAL, RESULTAN ESENCIALES

Pues bien, aunque hay que insistir en que desde entonces la regulación laboral española¹³ cuenta con un marco legal capaz de permitir la vinculación de los flujos de entrada de inmigrantes a nuestra capacidad de acogida derivada de las necesidades del mercado de trabajo, lo

¹³ Para un análisis del desarrollo normativo en materia de flujos migratorios en España véase, entre otros, Aparicio y Roig (2006).

cierto es que la fuerte dosis de inercia en el comportamiento de los flujos de entrada de población inmigrante durante la primera parte de la crisis (segunda mitad de 2007 y el conjunto de 2008) obliga a la reflexión. El objetivo debe ser ajustar la capacidad de anticipación del flujo de entrada a la evolución cíclica en los distintos sectores productivos. Desde esta perspectiva, los instrumentos que revisten la forma de contingente anual suelen tener mayor capacidad adaptativa que el régimen general basado en un indicador de la tensión laboral (eso es al fin y al cabo el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura).

Una de las enseñanzas de la crisis es que podríamos considerar definitivamente finalizada la fase de agudo crecimiento en el flujo migratorio que caracterizó el período 2000-2007. Esto no significa que a medio y largo plazo una economía como la española con un bajo perfil de crecimiento demográfico endógeno pueda prescindir del concurso decisivo de la población inmigrante. Sin embargo, ahora el objetivo a corto plazo debe ser la absorción de un nivel de desempleo muy importante también entre la población inmigrante. Para ello, la política activa de empleo con más orientación y apoyo en la transición hacia otras ocupaciones, mejor intermediación y más formación ocupacional, resulta esencial en un contexto en el que, como parece probable, la salida de la crisis puede ser mucho más lenta que la registrada a mediados de los años noventa del siglo pasado.

BIBLIOGRAFÍA

APARICIO, M.; ROIG, E. «La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral». En: AJA, E Y ARANGO, J. (eds.) *Veinte años de inmigración en España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006.

GÓMEZ, V. (2010a). «El modelo austríaco de despido. Una nota sobre su posible aplicación en España». *Cuadernos de Mercado de trabajo*. No. 5. SPEE. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, junio 2010.

--- (2010b). «El diseño de las políticas activas de empleo en un nuevo contexto de crisis. Una reflexión». *Revista Relaciones Laborales*. Madrid: Ed. La Ley, mayo 2010.

GÓMEZ, V.; PÉREZ INFANTE, I. «¿Qué reforma laboral necesitamos?». *Cuadernos de Información Económica*. No. 214. Madrid: Ed. FUNCAS. 2010.

MADDISON, A. *The World Economy: A millennial perspective*. París: OECD, 2001.

MALO, M. A.; GONZÁLEZ, J. J. *Análisis comparado de los procedimientos de despido: perspectiva económica y jurídica*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

NICOLAU, R. «Población, salud y actividad». En: CARRERAS, A.; TAFUNELL, X. (Coord.) *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. 3 Vols. Vol. I. Cap. 2. Bilbao: Fundación BBVA, 2005.

PAJARES, M. *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010.

PÉREZ INFANTE, J. I. «Las estadísticas del mercado de trabajo en España». *Colección Informe y estudios de Empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

--- «¿Por qué el paro registrado supera al paro de la EPA?» *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. No. 71. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008.

TOHARIA, L. (dir.). «El problema de la temporalidad en España: una diagnóstico». *Colección Economía y Sociología del Trabajo*. No. 80. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

Josep Oliver Alonso

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad
Autónoma de Barcelona

EL MERCADO DE TRABAJO DE LA INMIGRACIÓN 2007-2010 Los cambios 2009/2010 en el marco de la crisis

1. Introducción.
2. 2007-2010: balance de tres años de crisis y de su impacto sobre el mercado de trabajo de la inmigración.
3. El frenazo en la entrada de nueva inmigración de 16 a 64 años: los cambios de 2009 y los tres primeros trimestres de 2010.
4. La actividad económica de los inmigrantes en 2009 y 2010: del fuerte avance anterior a un moderado aumento.
5. Recesión y empleo inmigrante: una pérdida de ocupación más tardía y con sesgos sectoriales muy específicos.
6. La explosión del desempleo inmigrante y sus razones: elevado valor inicial e importante aumento de los activos.
7. A guisa de conclusión: crisis, transformación estructural y futuro de la dinámica laboral de la inmigración.

RESUMEN

El impacto de la crisis económica y financiera internacional sobre el empleo del colectivo inmigrante en España empezó a finales de 2008, prácticamente un año más tarde que en el caso de los nativos, sin embargo su intensidad ha sido mayor, sobre todo durante el primer trimestre de 2009. A partir del análisis de la evolución del mercado de trabajo de los inmigrantes en los últimos tres años, y su comparación con los nativos, el texto analiza los cambios en las dinámicas demográficas protagonizadas por los inmigrantes en el mercado de trabajo, en función del sexo y de los grupos de edad. El análisis de las consecuencias y cambios que la crisis ha provocado en la actividad profesional del colectivo inmigrante, en el empleo y en los mismos flujos migratorios, muestra en 2009 un freno a las entradas de inmigrantes potencialmente activos y una pérdi-

da de empleo de un 7% entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2010, frente a un 6,5% de los nativos. Aun así en el tercer trimestre de 2010 la mano de obra inmigrante ocupada en España representa 3,2 millones de trabajadores, más del 17% del total.

1. INTRODUCCIÓN

En este otoño de 2010, el mercado de trabajo español, a pesar de la mejora parcial de los trimestres centrales del año, todavía no da muestras de la recuperación necesaria para absorber sustancialmente la destrucción de empleo provocada por la crisis y el aumento del paro generado por la nueva población activa. Y las expectativas para los próximos trimestres todavía apuntan a una nueva, aunque se espera menor, destrucción de ocupación. En este contexto, 2009 aparece como el ejercicio en el que la recesión impactó, definitivamente, al empleo inmigrante, aunque este efecto tuvo lugar con cerca de un año de retraso respecto de lo sucedido con los nativos. De hecho, no fue hasta el cuarto trimestre de 2008, cuando la ocupación inmigrante se redujo drásticamente, y la caída de los tres primeros meses de 2009 acentuó este proceso (Oliver, 2009), que volvió a acelerarse en los últimos meses de ese año. De esta forma, y aunque a lo largo de 2009 el empleo inmigrante cayó más intensamente que el nativo, la pérdida relativa acumulada desde el inicio de la crisis (a finales de 2007) es, prácticamente, similar en nativos e inmigrantes. A estas características de más tardío y más intenso efecto de la crisis sobre la inmigración cabe sumar la de un mejor comportamiento del empleo inmigrante de abril a septiembre de 2010, de forma que, en los trimestres transcurridos de 2010, su ocupación ha aumentado frente al descenso experimentado por el empleo nativo.

Junto al análisis de lo acaecido en 2009 y los primeros trimestres de 2010, los datos disponibles permiten efectuar un primer balance del impacto de la crisis sobre la inmigración. Aunque la situación podría empeorar de darse determinadas circunstancias exteriores, el consenso existente apunta a que lo peor de la pérdida de empleo, y del aumento del paro, ha pasado y que, en los próximos trimestres, el mercado de trabajo español se mantendrá relativamente estable en sus valores actuales, definidos ya desde mediados de la pasada década (Oliver, 2006). Ello brinda la oportunidad de efectuar una *primera radiografía de la crisis y de su impacto sobre la inmigración*, al disponer ya de información de los tres años completos que transcurren desde el cuarto trimestre de 2007 (cuando comenzó a perderse empleo en la construcción) y el tercero de 2010.

Por ello, las páginas que siguen, junto al análisis de las más importantes modificaciones operadas en 2009 y el período transcurrido de 2010, se incorpora una visión a más largo plazo, que

permite ubicar el choque producido en 2009 en sus justos términos. Entre los elementos que emergen de ese análisis menos coyuntural cabe destacar como, a pesar de la crisis, la mano de obra inmigrante ocupada en el país supera, en el tercer trimestre de 2010, los 3,2 millones (un 17,2% del total), una cifra que da idea de su crucial importancia para un correcto funcionamiento del mercado laboral español.

Las páginas que siguen se han estructurado de la siguiente forma. En primer lugar, se presentan los hechos más estilizados del mercado de trabajo de la inmigración en los tres últimos años, para tener una perspectiva en la que insertar las modificaciones operadas en 2009 y los primeros meses de 2010. A continuación se analizan los cambios generados en la base demográfica del mercado de trabajo, es decir, en la población potencialmente activa (de 16 a 64 años). Este análisis es especialmente importan-

te dada la estrecha vinculación de la inmigración con el mercado de trabajo y las expectativas de reducción de las entradas que la crisis había generado. Una vez establecidos los cambios operados en esta importante variable, los siguientes apartados presentan, también en una perspectiva desde el inicio de la crisis, las modificaciones operadas en 2009 y 2010 en la actividad de los inmigrantes, en su empleo y, finalmente y como resultado, en su paro. Unas conclusiones finales cierran la exposición.

2. 2007-2010: BALANCE DE TRES AÑOS DE CRISIS Y DE SU IMPACTO SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO DE LA INMIGRACIÓN

Publicados ya los datos de la EPA correspondientes al tercer trimestre, y antes de analizar con mayor detalle lo acaecido en 2009 y los primeros trimestres de 2010, conviene echar la vista atrás y efectuar un balance, siquiera sea somero, de lo sucedido desde el momento en que aparecieron los primeros problemas en el mercado de trabajo español. Ello es especialmente relevante en unos momentos, como los actuales, en los que en España parece que ya hemos abandonado la importante destrucción de empleo anterior, aunque no es descartable todavía que, en los dos próximos trimestres, se asista a nuevas pérdidas. Pero, contemplado desde la distancia que suministran estos tres años, y en ausencia de nuevos choques proce-

A PESAR DE LA CRISIS, LA MANO DE OBRA INMIGRANTE OCUPADA EN EL PAÍS SUPERA, EN EL TERCER TRIMESTRE DE 2010, LOS 3,2 MILLONES (UN 17,2% DEL TOTAL), UNA CIFRA SÓLO UNOS 240.000 PUESTOS DE TRABAJO INFERIOR A LA EXISTENTE JUSTO ANTES DE LA CRISIS

dentes del exterior, cabe esperar que el ajuste en cantidades del empleo en España, en lo sustantivo, haya finalizado. Por ello, este balance debe servir, también, como resumen del impacto de la crisis sobre la ocupación inmigrante y, en especial, de hasta qué punto la profunda recesión que ha vivido la economía española¹ ha alterado, o no, los patrones de inserción de la inmigración en el mercado laboral del país. Los grandes agregados (cuadro 6) muestran un impacto a la vez intenso y moderado sobre su mercado de trabajo. Intenso, porque el desempleo inmigrante crece cerca del 193% (desde los casi 427.000 parados del tercer trimestre de 2007 a los 1.251.000 del tercero de 2010), con lo que la tasa de paro aumentó extraordinariamente, del 11,3% al 28,3%. Moderado, porque así cabe calificar la destrucción de empleo que ha afectado a la inmigración, con una pérdida acumulada en estos tres años del 5,4%, una cifra que se sitúa en la mitad de la caída del empleo nativo (10,5%).

LA CRISIS HA SUPUESTO UN ALTO EN LAS FUERTES ENTRADAS DE INMIGRANTES POTENCIALMENTE ACTIVOS, AUNQUE NO SE NOTÓ HASTA 2009, Y EN 2010 EMPIEZA A REVERTIRSE

Junto a estas dos características, algunas adicionales merecen ser destacadas. La primera, es que la crisis no ha disminuido el creciente peso de la inmigración en todas las magnitudes del mercado de trabajo en España, aunque, a excepción del paro, sí se ha observado una marcada reducción en su ritmo de avance. Así, en lo referente a la población potencialmente activa de 16 a 64 años, que había aumentado entre 1996 y 2007 (valores medios

de cada año) un 584,4%, a una tasa anual de un insólito 19,1%, continuó creciendo desde el inicio de la crisis (aumento absoluto cercano a las 690.000 personas), aunque a ritmos menores, pero aún intensos, del 4,6% anual. Y aunque este avance en la crisis esconde dos períodos distintos (a partir de 2009 prácticamente desaparece), la negativa dinámica de la población nativa de 16 a 64 años (que ha caído a un ritmo del -0,4% anual, con una pérdida cercana a las 300.000 personas de esas edades) ha implicado la continuidad del proceso de creciente peso de la inmigración en la población potencialmente activa (16-64 años), del 15,6% al 17,6% entre el tercer trimestre de 2007 y el tercero de 2010 (véase panel 1 del cuadro 1). Además, como más abajo se verá al analizar las particularidades de 2009 y los primeros trimestres de 2010, este aumento tiene diferencias notables por edades, ya que los más jóvenes tienden a retroceder, incluso en términos absolutos, y los de 45 y más años, por el contrario, ganan posiciones.

¹ La Comisión Europea destacaba a España (2009) por el particular ajuste en puestos de trabajo, en contraposición a Alemania e Italia, entre otros países europeos, cuyo ajuste se efectuó básicamente en horas trabajadas.

Este aumento de la población en edad de trabajar se traduce en un incremento en la población activa (de 16 a 64 años), que, entre el tercer trimestre de 2007 y el de 2010, aumentó en más de 640.000 nuevos individuos, a una muy elevada tasa anual del 5,4%, inferior no obstante a la media de los años 1996-2007 (del 21,1%). Al igual que sucede con la población inmigrante en edad de trabajar, la activa muestra un comportamiento mucho más expansivo que la nativa (que solo avanzó un reducido 0,3% por año entre el tercer trimestre de 2007 y de 2010, y añadió 170.000 personas a la fuerza de trabajo), con lo que el peso de la inmigración en el total de activos residentes en España continuó su aumento, del 17,0% al 19,2% entre las fechas indicadas (véase panel 2 del cuadro 1), una cifra que, igualmente, esconde notables diferencias por edades. Dada la mayor velocidad del incremento de activos que de la población potencialmente activa, la tasa de actividad de la inmigración, que era ya muy alta antes de la crisis, ha continuado aumentando, situándose en el 81,4% del total en el tercer trimestre de 2010, desde el 79,6% del tercero de 2007, un avance absoluto de 2,2 puntos porcentuales, y muy por encima de la actividad de los nativos (en el 73,1% en el tercer trimestre de 2010, véase cuadro 2).

Los cerca de 640.000 nuevos activos inmigrantes en esos tres años han encontrado un mercado de trabajo en el que el empleo inmigrante no ha dejado de retroceder, a un ritmo anual del -1,8% (y una pérdida total de unos 180.000 empleos, un 5,4% de la ocupación inmigrante existente en el tercer trimestre de 2007), una importante reducción pero muy alejada de la experimentada por los nativos, del -3,6% anual (con una destrucción de 1,8 millones de puestos de trabajo, un -10,5% de la ocupación nativa del tercer trimestre de 2007). No obstante, y al igual que sucede con el avance de la población potencialmente activa y de la efectivamente activa, esta menor caída refleja dos períodos distintos, que se analizan más abajo, y, en especial, el hecho de que, en el colectivo inmigrante, no fue hasta el tercer trimestre de 2008 cuando comenzó la pérdida de empleo, mientras que en los nativos su inicio se sitúa en el cuarto trimestre de 2007. De hecho, en los peores momentos de la recesión (el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009), la pérdida de ocupación inmigrante superó a la nativa, aunque también hay que destacar que en los trimestres centrales de 2010, mientras los inmigrantes aumentaban su ocupación, los nativos continuaban reduciéndola. Pero, sea cual haya sido la dinámica en los peores momentos de la crisis, lo relevante es que el saldo final del empleo de la inmigración es menos negativo que en el colectivo nativo, y ello a pesar de la mayor presencia de los inmigrantes en la construcción y en la contratación temporal, que les hacía más proclives, inicialmente, a pérdidas ocupacionales superiores. Como más abajo se verá, su mayor resistencia a la crisis tiene que ver con un empleo en los servicios que ha presentado una dinámica muy distinta a la de los nativos. De esta forma, y como resultado de la peor evolución de la ocupación nativa, el peso del inmigrante sobre el total español ha continuado avanzando, del 16,4% en el tercer trimestre de

CUADRO 1. Población potencialmente activa y población activa inmigrante y nativa de 16 a 64 años: el creciente peso de la inmigración. Miles de personas de 16 a 64 años, pesos sobre el total y tasa de crecimiento en porcentaje

	CÁMBIO ENTRE PERÍODOS														
	VALORES ABSOLUTOS			DISTRIBUCIÓN			PESOS SOBRE TOTAL			ABSOLUTO		RELATIVO (EN %)			
	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	4 = 2 - 1	5 = 3 - 2	6 = 3 - 1	7 = 4/1	8 = 5/2	9 = 6/1
	1	2	3												
1. POBLACIÓN POTENCIALMENTE ACTIVA (16-64 AÑOS)															
A. INMIGRANTES (NO NACIDOS EN ESPAÑA)															
De 16 a 24	870	813	787	19,1	18,3	18,1	2,8	2,6	2,6	-57	-25	-83	-6,6	-3,1	-9,5
De 25 a 44	3.369	3.419	3.418	22,2	22,7	22,9	10,9	11,1	11,1	50	-1	50	1,5	0,0	1,5
De 45 a 64	1.068	1.170	1.225	9,6	10,3	10,6	3,5	3,8	4,0	103	54	157	9,6	4,7	14,7
TOTAL	5.306	5.402	5.430	17,2	17,5	17,6	17,2	17,5	17,6	96	29	124	1,8	0,5	2,3
B. NATIVOS (NACIDOS EN ESPAÑA)															
De 16 a 24	3.691	3.626	3.565	80,9	81,7	81,9	11,9	11,7	11,6	-65	-61	-126	-1,8	-1,7	-3,4
De 25 a 44	11.813	11.636	11.504	77,8	77,3	77,1	38,2	37,7	37,3	-177	-132	-309	-1,5	-1,1	-2,6
De 45 a 64	10.091	10.209	10.318	90,4	89,7	89,4	32,7	33,1	33,5	118	109	227	1,2	1,1	2,2
TOTAL	25.595	25.471	25.387	82,8	82,5	82,4	82,8	82,5	82,4	-124	-84	-208	-0,5	-0,3	-0,8
C. Total															
De 16 a 24	4.561	4.439	4.353	100,0	100,0	100,0	14,8	14,4	14,1	-122	-86	-208	-2,7	-1,9	-4,6
De 25 a 44	15.182	15.055	14.922	100,0	100,0	100,0	49,1	48,8	48,4	-127	-133	-260	-0,8	-0,9	-1,7
De 45 a 64	11.159	11.380	11.543	100,0	100,0	100,0	36,1	36,9	37,5	221	163	384	2,0	1,4	3,4
TOTAL	30.901	30.873	30.818	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-28	-55	-84	-0,1	-0,2	-0,3

CUADRO 1. Continuación																
						CÁMBIO ENTRE PERÍODOS										
	VALORES ABSOLUTOS			DISTRIBUCIÓN			PESOS SOBRE TOTAL			ABSOLUTO			RELATIVO (EN %)			
	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03							
	1	2	3				4 = 2 - 1	5 = 3 - 2	6 = 3 - 1	7 = 4/1	8 = 5/2	9 = 6/1				
2. POBLACIÓN ACTIVA (16-64 AÑOS)																
A. INMIGRANTES (NO NACIDOS EN ESPAÑA)																
De 16 a 24	519	462	464	12,1	10,7	10,5	2,3	2,0	2,0	2,0	-57	1	-55	-10,9	0,3	-10,6
De 25 a 44	2.934	2.951	3.010	68,6	68,4	68,1	12,8	12,9	13,1	17	59	76	76	0,6	2,0	2,6
De 45 a 64	822	900	944	19,2	20,9	21,4	3,6	3,9	4,1	78	45	122	9,4	5,0	14,9	
TOTAL	4.275	4.313	4.419	100,0	100,0	100,0	18,7	18,9	19,2	38	105	143	0,9	2,4	3,4	
B. NATIVOS																
De 16 a 24	1.830	1.627	1.650	9,8	8,8	8,9	8,0	7,1	7,2	-203	23	-180	-11,1	1,4	-9,8	
De 25 a 44	10.237	10.165	10.038	55,0	55,0	54,1	44,7	44,6	43,7	-72	-127	-199	-0,7	-1,3	-1,9	
De 45 a 64	6.560	6.698	6.862	35,2	36,2	37,0	28,6	29,4	29,9	138	163	302	2,1	2,4	4,6	
TOTAL	18.627	18.490	18.549	100,0	100,0	100,0	81,3	81,1	80,8	-137	59	-78	-0,7	0,3	-0,4	
C. Total																
De 16 a 24	2.349	2.089	2.114	10,3	9,2	9,2	10,3	9,2	9,2	-259	24	-235	-11,0	1,2	-10,0	
De 25 a 44	13.171	13.116	13.048	57,5	57,5	56,8	57,5	57,5	56,8	-56	-68	-123	-0,4	-0,5	-0,9	
De 45 a 64	7.382	7.598	7.806	32,2	33,3	34,0	32,2	33,3	34,0	216	208	424	2,9	2,7	5,7	
TOTAL	22.902	22.803	22.968	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-99	164	65	-0,4	0,7	0,3	

CUADRO 2. Tasa de actividad por orígenes y edad (2008-2010). En porcentaje de la población de cada grupo de edad y cambio en puntos porcentuales

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	2008-04	2010-03	CAMBIO	2008-04	2010-03	CAMBIO	2008-04	2010-03	CAMBIO
TOTAL ACTIVOS									
De 16 a 24	59,7	58,9	-0,7	49,6	46,3	-3,3	51,5	48,6	-2,9
De 25 a 34	85,8	88,1	2,3	88,3	88,3	0,0	87,7	88,2	0,5
De 35 a 44	88,6	88,0	-0,5	85,1	86,3	1,3	85,8	86,7	0,9
De 45 a 54	82,5	85,5	3,0	78,3	79,7	1,4	78,8	80,5	1,7
De 55 a 64	63,5	58,7	-4,7	49,1	50,3	1,3	50,0	51,0	1,0
TOTAL	80,6	81,4	0,8	72,8	73,1	0,3	74,1	74,5	0,4
MUJERES ACTIVAS									
De 16 a 24	53,3	54,8	1,5	46,4	43,9	-2,5	47,8	46,0	-1,8
De 25 a 34	78,3	81,5	3,3	83,7	85,0	1,3	82,3	84,1	1,7
De 35 a 44	81,9	80,1	-1,8	76,1	77,9	1,8	77,3	78,4	1,1
De 45 a 54	75,1	80,1	4,9	66,5	69,3	2,7	67,6	70,7	3,1
De 55 a 64	51,2	47,1	-4,1	34,4	37,7	3,3	35,5	38,5	3,0
TOTAL	73,1	74,4	1,3	63,6	65,1	1,4	65,3	66,8	1,5
HOMBRES ACTIVOS									
De 16 a 24	66,1	63,3	-2,8	52,6	48,5	-4,1	55,1	51,0	-4,0
De 25 a 34	93,8	95,6	1,9	92,5	91,2	-1,2	92,8	92,2	-0,5
De 35 a 44	94,9	95,4	0,6	93,6	94,4	0,7	93,9	94,6	0,7
De 45 a 54	89,8	91,1	1,3	90,2	90,3	0,1	90,2	90,4	0,2
De 55 a 64	76,8	73,2	-3,6	64,6	63,5	-1,1	65,4	64,2	-1,2
TOTAL	88,1	88,7	0,7	81,6	80,8	-0,8	82,7	82,1	-0,6

2007 al 17,2% en el tercero de 2010, avance que refleja evoluciones sectoriales distintas. En suma, en el tercer trimestre de 2010 el empleo inmigrante se situaba en los 3,2 millones, una cifra inferior a los 3,5 millones de tres años antes, mientras que los nativos alcanzaban los 15,2 millones (desde los 17 millones del tercer trimestre de 2007, véase cuadro 4).

Un aumento de la actividad de unos 640.000 nuevos activos y una reducción del empleo de 180.000 sitúa el crecimiento del paro inmigrante en casi 825.000 (entre el tercer trimestre de

2007 y el tercero de 2010), una cifra que implica un aumento anual de un extraordinario 43,1% (y un crecimiento total en estos tres años del 192,9%), de forma que ha pasado de los escasamente 425.000 individuos del tercer trimestre de 2007 a los 1.251.000 del tercero de 2010 (véase cuadro 6). Este avance es sensiblemente más intenso que el de los nativos (aumento anual del 34,5%), de forma que el peso del desempleo de la inmigración se ha disparado, del 23,8% al 27,4% y la tasa de paro ha aumentado intensamente, del 11,3% al 28,3%. Además, a diferencia del colectivo nativo, la principal razón del aumento del desempleo inmigrante se encuentra, fundamentalmente, en el aumento de los activos (un 78,1% del total), mientras que en los nativos es la destrucción de ocupación el motor del aumento del desempleo (que aporta un 91,2% del crecimiento de 1.957.000 nuevos parados).

En síntesis, a pesar de las profundas transformaciones operadas en el mercado de trabajo en España con la crisis, han continuado operando las tendencias de fondo que presiden el incremento de la población potencialmente activa, la actividad y el empleo de los inmigrantes, aunque han reducido drásticamente su ritmo de avance. Al mismo tiempo, el aumento del peso de la ocupación inmigrante sobre el total apunta a la mayor concentración de su empleo en sectores menos afectados por la recesión, al tiempo que es probable que el ajuste salarial a la baja de la mano de obra inmigrante haya sido más importante que en los nativos.

3. EL FRENADO EN LA ENTRADA DE NUEVA INMIGRACIÓN DE 16 A 64 AÑOS: LOS CAMBIOS DE 2009 Y LOS TRES PRIMEROS TRIMESTRES DE 2010

Desde estas páginas, se ha venido sosteniendo que el factor determinante del proceso inmigratorio experimentado por la sociedad española ha sido la fuerte expansión de su empleo. Lo acaecido desde el inicio de la crisis ofrece la posibilidad de contrastar dicha hipótesis, en especial dado que la inmigración no comenzó a experimentar pérdidas de ocupación hasta finales de 2008, un año más tarde que el colectivo nativo. Y, en efecto, uno de los elementos más distintivos de este período de crisis ha sido el fuerte frenado a la entrada de inmigrantes. Tomando la población potencialmente activa como indicativa de esa dinámica, la información disponible indica una marcada caída en la incorporación de población inmigrante de 16 a 64 años. Esa menor progresión se tradujo en un avance de unos 400.000 individuos de 16 a 64 años en 2008 todavía importante, pero alejado de la media cercana a los 550.000 anuales de los años 2002-2007. Posteriormente, este proceso de reducción se ha acentuado en 2009 y, en especial, en los tres primeros trimestres de 2010. En efecto, en el año que finaliza en el cuarto trimestre de 2009 (véase cuadro 1, panel 1) se habían incorporado a la población de 16 a 64 años unos 95.000 y,

en los tres trimestres transcurridos de 2010, el avance acumulado ha sido prácticamente nulo (unos 28.000 adicionales).

Esta secuencia refleja la tardanza de la inmigración en asimilar el cambio operado en el mercado de trabajo español. Esa lentitud responde, parcialmente, al hecho de que el empleo inmigrante continuó creciendo hasta el año que finalizaba en el cuarto trimestre de 2008 (aumento cercano a los 10.000 nuevos empleos), aunque ya en la última mitad de 2008 la pérdida intertrimestral de empleo comenzó a dejarse notar (destrucción de unos 7.000 y 65.000 empleos, básicamente masculinos, en el tercer y cuarto trimestres). Estas cifras hay que compararlas con la extraordinaria pérdida de ocupación de los nativos (más de 635.000 empleos perdidos en el año que finaliza en el cuarto trimestre de 2008). Por tanto, durante 2008 la afluencia de nuevos efectivos potencialmente activos se sostuvo en la positiva, aunque decreciente, dinámica del empleo inmigrante. Como se verá más abajo, el primer trimestre de 2009 significó la irrupción, de forma especialmente brutal, de la destrucción de empleo del colectivo inmigrante, que pierde en esos tres meses unos 225.000 empleos. Hasta ese impacto de la crisis, el proceso de incorporación de la población inmigrante de 16 a 64 años fue un continuado ascenso: del escaso 2,6% de 1996 al 17,5% de media de 2008, esa población no ha dejado de ganar posiciones sobre el total residente en España, alterando las bases del mercado de trabajo español.

¿Hasta que punto se ha modificado con la crisis este proceso de cambio estructural? Para evaluar adecuadamente esos cambios, conviene evaluar lo acaecido en el último período previo a la expansión y los primeros trimestres de la crisis. Así, el peso de la población potencialmente activa inmigrante (16-64 años) mostró el perfil de creciente peso sobre el total residente en España, con un aumento del 12,7% del último trimestre de 2005 al 17,2% del cuarto de 2008. En términos absolutos, ello implicó un incremento de 1,5 millones de activos potenciales de 16 a 64 años (véase panel 1 del cuadro 1), a comparar con la reducción (cercana a los 180.000) de la población nacida en España. Este proceso, además, fue muy distinto según grupos de edad, ya que los nativos perdieron población potencialmente activa hasta los 45 años (un total próximo a los 800.000) y la ganaron los grupos de 45 a 64 años (unos 600.000). En cambio, en los inmigrantes, el grueso del avance tuvo lugar en los grupos de 25 a 44 años (con más de 1 millón). Por ello, el peso de ese colectivo inmigrante se situaba muy por encima de la media, pasando del 16,1% de la población residente en España con esas edades, en el cuarto trimestre de 2005, al 22,2% en el cuarto de 2008. De la misma forma se produjo un aumento, del 13,3% al 17,0%, en los más jóvenes (16 a 24 años) y, a pesar de situarse en un nivel muy inferior, también en el colectivo de 45 a 64 años (del 7,4% al 8,9%).

Lo acaecido a lo largo de 2009 y los tres primeros trimestres de 2010 no ha alterado, a pesar de la marcada reducción en el avance de la población potencialmente activa inmigrante, este proceso de creciente importancia de la inmigración en la población de 16 a 64 años. Así, a lo largo de 2009, las entradas de nueva población potencialmente activa inmigrante han ido reduciéndose progresivamente (aumento entre enero y septiembre de 2009 de 115.000 nuevos inmigrantes de 16 a 64 años), hasta alcanzar ya valores negativos en el último trimestre (-20.000), que continuaron en los tres primeros meses de 2010 (-28.000). A partir de abril, no obstante, y coincidiendo con la mejor situación ocupacional de la inmigración que ha tenido lugar en los trimestres centrales de 2010, de nuevo la población inmigrante de 16 a 64 años ha comenzado a aumentar, añadiendo cerca de 60.000 nuevos efectivos hasta septiembre. Quiere ello decir que su peso sobre el total pasó del mencionado 17,2% del cuarto trimestre de 2008 al 17,6% en el tercero de 2010, por la modesta ganancia próxima a los 125.000 nuevos individuos potencialmente activos antes indicada, y, en especial, por la acentuación de la caída de la población nacida en España de igual edad, que retrocede más de 200.000 individuos (panel 1 del cuadro 1). Así, hasta un año más tarde del momento en que se inició la destrucción de ocupación inmigrante (los tres primeros meses de 2009), la entrada de nueva inmigración no reflejó, ya plenamente, las nuevas circunstancias del mercado de trabajo en España. En definitiva, en los siete trimestres que transcurren desde el primero de 2009 hasta el tercero de 2010 se han incorporado, en términos netos, casi 125.000 personas de 16 a 64 años no nacidas en España, unos valores muy alejados de los contemplados hasta el inicio de la crisis. A la luz de esta nueva información, toma mayor valor la hipótesis que relaciona entradas de inmigración (de 16 a 64 años) con la dinámica del mercado de trabajo. No obstante lo anterior, sería un error considerar que la crisis ha alterado o revertido el proceso de creciente peso de la población inmigrante de 16 a 64 años sobre el total residente en España. Y ello porque la menor progresión de las entradas de población potencialmente activa inmigrante debe ponerse con relación a las pérdidas nativas por razones demográficas. De esta forma, se opera un doble proceso respecto de la población activa: menor avance de la inmigración, e incluso estancamiento en los últimos trimestres, y reducción absoluta (de cierta intensidad) de los nativos, con lo que el peso de los activos potenciales inmigrantes no ha dejado de aumentar, incluso en estos últimos trimestres.

EL PRIMER TRIMESTRE DE 2009 SIGNIFICÓ LA IRRUPCIÓN, DE FORMA ESPECIALMENTE BRUTAL, DE LA DESTRUCCIÓN DE EMPLEO DEL COLECTIVO INMIGRANTE, QUE PIERDE EN ESOS TRES MESES UNOS 225.000 EMPLEOS

No obstante, y ese aspecto es de la máxima importancia para evaluar el futuro inmediato de la inmigración, la respuesta de los distintos grupos de edad de los inmigrantes al endurecimiento del mercado de trabajo no ha sido homogénea. Cabría esperar que los grupos más jóvenes, con menor arraigo familiar, tuvieran mayor capacidad de movimiento y, por tanto, respondieran más rápidamente a los cambios en la dinámica del mercado de trabajo. Y, en efecto, esto es lo que parece haber sucedido a lo largo de 2009 y los primeros trimestres de 2010. Así, entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2010, mientras que el colectivo de 16 a 24 años retrocedía en cerca de 80.000 individuos (un -9,5%), el de 25 a 34 años caía alrededor de 40.000 (un -2,3%). Con edades superiores a esta, el proceso de aumentos anteriores continuó. De esta forma, los jóvenes de 16 a 24 años han reducido su peso sobre el total de jóvenes (del 19,1% al 18,1% entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2010), incluso a pesar de la disminución absoluta de los nativos de esas edades (de -126.000 efectivos, un -3,4%). Y lo mismo puede decirse del grupo de 25 a 34 años. En este, los nativos también han perdido efectivos desde el cuarto trimestre de 2008, unos -350.000 (un -6,0%). Este resultado de la crisis (la reducción de las entradas de jóvenes inmigrantes menores de 35 años) es perfectamente consistente con lo que ha acaecido en el empleo, y con la brusca elevación de la tasa de paro de los colectivos de esas edades. De hecho, cerca del 85% del empleo perdido en España entre finales de 2008 y septiembre de 2010 se ha cebado en los grupos de edad de 16 a 34 años.

EN 2009 Y 2010 SE ACENTÚA LA TENDENCIA AL CRECIENTE PROTAGONISMO DE NUEVOS INMIGRANTES DE 35 A 64 AÑOS Y LA CAÍDA DE LOS DOS GRUPOS MÁS DIRECTAMENTE VINCULADOS AL MERCADO DE TRABAJO, EL DE 16 A 24 AÑOS Y DE 25 A 34

El impacto que ha generado el cambio demográfico en los nativos y la crisis en la inmigración, sobre el colectivo de población de 16 a 34 años, no puede subvalorarse, y las cifras agregadas son, ciertamente, muy preocupantes: entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2009, los inmigrantes de 16 a 34 años se han reducido en unos 125.000 (un -4,6%) a los que hay que añadir la caída, próxima a los 500.000 individuos, de los nativos. En suma, a finales de 2010 la sociedad española tiene un colectivo de 16 a 34 años que es cerca de 600.000 efectivos inferior al que era a finales de 2008, con una caída del 4,9% de los cerca de 12,2 millones de individuos de esas edades entonces presentes en la sociedad española. A la luz de estos datos, y aunque la actual situación del mercado laboral no genere preocupación por este drenaje de jóvenes, no puede subvalorarse el riesgo que implica cara al futuro. Este proceso ha empeorado el *gap* demográfico del país y, por tanto, en cuanto el mercado laboral se recupere y reabsorba parte del paro actual, deberá cubrirse con nuevas entradas de población inmigrante joven.

Una característica adicional de este proceso es la dualidad por edades en el comportamiento de la inmigración, que refleja diferencias en los motivos de inmigración, bien sea por reagrupación familiar o por demanda de mano de obra. Lo que parece estar sucediendo es que el avance prácticamente nulo de la inmigración en los tres primeros trimestres de 2010 ha acentuado la tendencia de 2009, y parcialmente de 2008, de un protagonismo creciente de los nuevos inmigrantes de 35 a 64 años (probablemente vinculados al proceso de reagrupamiento familiar) y la caída de los dos grupos más directamente vinculados al mercado de trabajo, el de 16 a 24 años y de 25 a 34, especialmente perceptible en los tres primeros trimestres de 2010. Además, el sesgo de la pérdida de inmigrantes de hasta 45 años se resalta en este segundo período, de forma que mientras que entre enero y septiembre de 2009 todavía aportaron aproximadamente la mitad de la nueva población inmigrante (cerca de 60.000 de los 115.000 de aumento), un valor muy cercano al generado por los inmigrantes de 45 a 64 años, entre septiembre de 2009 y de 2010 se altera profundamente esta distribución: frente al retroceso de más de 90.000 en los más jóvenes, los de 45 a 64 años avanzan en 100.000 efectivos, compensando aquella pérdida.

Junto a estas diferencias por edades, otro rasgo distintivo del frenazo en la entrada de nueva población potencialmente activa inmigrante es el de su marcada diferencia por sexos. En el proceso migratorio de la década 2000, hasta el inicio de la crisis, había sido una característica estilizada el que esta población se distribuyera prácticamente de forma idéntica entre hombres y mujeres (entre 2002 y 2007, el 50,5% de estas nuevas incorporaciones fueron femeninas). A partir del inicio de la crisis, este perfil se mantuvo aproximadamente igual, tanto en 2008 como en 2009 (219.000 nuevas incorporaciones en 2008 frente a las 259.000 de los hombres, y 108.000 frente a los 112.000 hombres en 2009). En cambio, y coincidiendo con el importante colapso de las nuevas entradas a partir del primer trimestre de 2010, en el período enero-septiembre de este año se ha asistido a una notable reducción de los hombres inmigrantes de 16 a 64 años (de -40.000), que contrasta con el aumento femenino (de 44.000). Lógicamente, el cruce de edades y sexos muestra que son los jóvenes inmigrantes masculinos los más afectados por el cambio de situación, dado el sesgo de caída del empleo hacia ese colectivo (los de 16 a 44 años reducen sus efectivos en 196.000 ocupados, una caída del -13,3%), al tiempo que las mujeres inmigrantes de 45 a 64 años son las que más aumentan su empleo (un 15,7% frente al cambio prácticamente nulo del -0,2% masculino, véase cuadro 4).

En síntesis, muy modesto aumento en las entradas de nuevos inmigrantes, continuidad en el proceso estructural de creciente peso de la población potencialmente activa inmigrante sobre el total, salidas importantes de los más jóvenes (de 16 a 34 años), creciente aumento de los mayores (de 35 a 64 años) y pérdida masculina y ganancia femenina aparecen como los ele-

mentos más destacables de la dinámica de la población potencialmente activa inmigrante en los últimos trimestres, hasta el tercero de 2010.

4. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS INMIGRANTES EN 2009 Y 2010: DEL FUERTE AVANCE ANTERIOR A UN MODERADO AUMENTO

En este contexto de muy moderado avance de los efectivos potencialmente activos, ¿cuál ha sido la dinámica con relación al mercado de trabajo? Ésta muestra algunas similitudes respecto del perfil observado para la población potencialmente activa analizada anteriormente: continuado descenso desde los máximos alcanzados en los años 2002-2007 (cuando anualmente entraron en el mercado de trabajo del orden de 420.000/430.000 nuevos inmigrantes), que se prolongó a 2008 una vez iniciada la crisis (entrada de 421.000 nuevos activos inmigrantes en promedio de los cuatro trimestres). Así, en 2009 la incorporación de nueva inmigración a la mano de obra residente en España se redujo a menos de la mitad (192.000). Finalmente, en los tres primeros trimestres de 2010, y tras las caídas respecto al trimestre anterior experimentadas entre el segundo trimestre y el cuarto de 2009 (reducciones de -4.000, -25.000 y -20.000), se ha asistido de nuevo a aumentos moderados (de 34.000, 24.000 y 47.000 en los tres primeros trimestres de 2010, respectivamente), de forma que se ha vuelto a acumular un total de más de 100.000 activos inmigrantes nuevos hasta septiembre de 2010 (panel 2 del cuadro 1).

Una segunda característica de la evolución de los activos, también similar a lo que muestra el conjunto de población inmigrante de 16 a 64 años, es el de fuerte aumento de la de 45 a 64 años, un colectivo que, en la larga fase de expansión de la inmigración, había representado un elemento relativamente marginal. Así, mientras que en los años previos a la recesión (2002-2007) y en los primeros de la crisis (2008 y 2009), el peso de los nuevos activos de 25 a 44 años se situaba siempre por encima del 50% del total (con más del 70% en el período previo a la crisis y en el entorno del 60% en 2008 y 2009), en los tres primeros trimestres de 2010 se opera un brusco cambio, con pérdidas importantes de los activos más jóvenes (de 16 a 24 años), práctico estancamiento de los de 25 a 44 años y aumento de cierta intensidad, dado el nuevo patrón de reducción de activos de esos tres primeros trimestres de 2010, en el grupo de 45 a 64 años.

Hasta qué punto esta recuperación de la actividad de la inmigración y, particularmente, de los colectivos de 45 a 64 años refleja la mejora transitoria del mercado de trabajo en los meses centrales del estío, está por ver. Pero el perfil de caída de los nuevos activos inmigrantes, desde los 423.000 nuevos activos del cuarto trimestre de 2008 (medidos interanualmente) hasta los -15.000 del primer cuarto de 2010, parece haberse interrumpido, con un ligero avance

interanual en el segundo trimestre de 2010 (+13.000) y un aumento más intenso en el tercero (+86.000). Como se ha indicado, probablemente este repunte refleje, simultáneamente, el impacto de dos vectores distintos: la recuperación del empleo femenino inmigrante vinculado a la mejora turística de verano de 2010 y la acentuación del paro de larga duración masculino, lo que obligaría a entrar en el mercado de trabajo a mujeres inmigrantes que, con anterioridad, habían permanecido al margen de la actividad.

LA CRISIS ESTÁ ALTERANDO LA ESTRUCTURA DE EDADES DEL EMPLEO INMIGRANTE, DE FORMA QUE GANAN POSICIONES LOS DE 45 Y MÁS AÑOS Y, AGREGADAMENTE, LAS PIERDEN LOS DE 16 A 44, ROMPIENDO CON LA POSITIVA TENDENCIA DE LOS AÑOS DEL BOOM DE LA INMIGRACIÓN

Desde el punto de vista de la actividad por sexos, el cuadro 2 muestra las cifras más relevantes del período que transcurre entre 2008 y el tercer trimestre de 2010. Desde este punto de vista, lo acaecido en 2009 y los tres primeros trimestres de 2010 refleja lo sucedido con la población potencialmente activa, de forma que el colectivo femenino activo ha pasado a representar más del 50% del aumento en 2009 (106.000 frente a 86.000, del total de 192.000 nuevos activos inmigrantes antes mencionado), mientras que, en los tres primeros trimestres de 2010, son las mujeres activas las que permiten el aumento del total de nuevas incorporaciones inmigrantes al mercado de trabajo, con 58.000 adicionales, dado que los hombres inmigrantes han comenzando a retirar efectivos de la mano de obra (-30.000). Esa pérdida refleja, en especial, la de los grupos de edad más jóvenes, tanto en hombres como en mujeres, mientras que estas últimas presentan crecimientos a partir de los 25 años, frente al colectivo masculino que, en los tres primeros trimestres de 2010, solo muestra aumentos en el grupo de 45 a 64 años. En síntesis, y por lo que se refiere a la población activa, los rasgos que definen su dinámica en 2009 y los tres primeros trimestres de 2010 indican una importante contracción de las nuevas incorporaciones (con crecimiento prácticamente nulo entre enero y septiembre de 2010 respecto del mismo período de 2009) y un repunte en el tercer trimestre de 2010. Además, un predominio de los nuevos activos de 45 a 64 años frente al retroceso de los más jóvenes, especialmente destacable en el caso masculino.

Los movimientos, parcialmente asincrónicos, de la población potencialmente activa y de su actividad económica se traducen en cambios de cierta importancia en la participación de la in-

migración en el mercado de trabajo. La tendencia de fondo que preside esta crisis ha sido la de continuar con el avance de la tasa de actividad, característica de la fase previa de expansión, como una respuesta al deterioro del empleo. Además, este avance es una media ponderada de caídas en el colectivo masculino y aumentos en el femenino, reflejando, probablemente, el hecho de que el grueso del empleo perdido sea de hombres jóvenes (ocupados en la construcción y la industria). Así, tomando como punto de partida el cuarto trimestre de 2008, a la altura del tercero de 2010, la tasa de actividad de la población de 16 a 64 años en España ha aumentado del 74,1% al 74,5%, un avance que expresa una caída de la presencia masculina en el mercado de trabajo (del 82,7% al 82,1%), más que compensada por el muy intenso incremento de la femenina (del 65,3% al 66,8%).

En este contexto general de aumento de la tasa de actividad, ¿ha presentado la mano de obra inmigrante un comportamiento similar? A grandes trazos, la conducta de la población inmigrante se asemeja a la observada para la totalidad del mercado de trabajo (cuadro 2), de forma que, entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2010, los inmigrantes han aumentado su participación (del 80,6% al 81,4%), ampliando las diferencias que se observan con los nativos (en estos el avance de la tasa de actividad es menor, del 72,8% al 73,1% de la población de 16 a 64 años). Este aumento más importante de la tasa de actividad de la inmigración de los nativos refleja la importante reducción en el colectivo masculino nacido en España (del 81,6% al 80,8%), mientras que los hombres inmigrantes aumentan su presencia en el mercado de trabajo (del 88,1% al 88,7%). Por su parte, las mujeres inmigrantes comparten con las nativas el aumento de su actividad (del 73,1% al 74,4% en las primeras y del 63,6% al 65,1% para las segundas).

A efectos de lo que ha sucedido con el volumen total de nuevos activos (elemento clave para comprender la evolución de la tasa de paro), tan importante como los cambios en la tasa de actividad son las modificaciones en el volumen absoluto de la población potencialmente activa, al que se ha hecho referencia más arriba. Cuando a los cambios en la participación se suma este último aspecto, la contribución de la inmigración al aumento de la población activa del país desde el cuarto trimestre de 2008 hasta el tercero de 2010 emerge con mucha mayor claridad, ya que los inmigrantes explican más del 100% del avance total de los activos residentes (unos 65.000 en conjunto), dado que los nativos han reducido en casi 80.000 efectivos su presencia en el mercado de trabajo,² mientras que los inmigrantes la aumentan en unos 143.000.³ De esta forma,

² Por una caída de unos 180.000 en los activos de 16 a 24 años y de otros 200.000 entre 25 y 44, y un aumento de algo más de 300.000 en los de 45 a 64 años.

³ Por una reducción de 55.000 en los jóvenes de 16 a 25 años y aumento en los grupos de 25 a 44 años (76.000) y de 46 a 64 (122.000).

el último año y medio ha contemplado una acentuación del proceso de creciente peso de los activos inmigrantes en el total de la mano de obra disponible en España (véase el panel 2 del cuadro 1 para datos del período que transcurre del cuarto trimestre de 2008 al tercero de 2010).

En síntesis, en el período previo a la crisis (del cuarto trimestre de 2005 al cuarto de 2007), y en el año que finaliza en el cuarto trimestre de 2008, la inmigración aportó el 72% de los nuevos activos del mercado de trabajo español, un total de 1.362.000 de los 1.895.000 incorporados. Esta fuerte contribución, ¿hasta que punto se ha mantenido en el peor año del empleo inmigrante, 2009, y en los trimestres transcurridos de 2010? En los siete trimestres transcurridos desde finales de 2008, los nuevos activos nacidos en España se han contraído en cerca de 80.000 efectivos, reflejando los problemas demográficos indicados dada la práctica estabilidad de su tasa de actividad. En cambio, los inmigrantes suman a su mayor avance en la participación en el mercado de trabajo (del 80,6% al 81,4%) el crecimiento en la población potencialmente activa, lo que se traduce en un incremento de casi 145.000 nuevos activos, un crecimiento notable al compararlo con la caída de los nativos (-78.000), pero lejos de los importantes aumentos de los años previos a la crisis.

5. RECESIÓN Y EMPLEO INMIGRANTE: UNA PÉRDIDA DE OCUPACIÓN MÁS TARDÍA Y CON SEGOS SECTORIALES MUY ESPECÍFICOS

El empleo de la inmigración en la crisis ha seguido, aunque con un marcado retardo, el mismo perfil que el del conjunto: choque inicial muy severo, moderación posterior, segundo impacto (de menor intensidad) y modesta recuperación final. No obstante, aunque la dinámica es parecida, dos importantes diferencias emergen cuando esta se compara con la de los nativos.

La primera muestra cómo la contracción de la ocupación para la inmigración ha sido de menor intensidad. Si se toman los tres años que transcurren desde el cuarto trimestre de 2007 hasta el tercero de 2010, la pérdida acumulada de empleo inmigrante (cuadro 3) es del -5,4%, un guarismo que es la mitad del experimentado por los nativos (-10,5%). Esta dinámica menos negativa da razón de la continuidad del aumento de peso de la inmigración sobre el empleo español: frente al 16,7% del cuarto trimestre de 2007 (por un empleo inmigrante de 3,4 millones de un total de 20,3 millones), en el tercer trimestre de 2010 se situaba en el 17,2% (unos 3,2 millones de los 18,4 millones puestos de trabajo existentes).

La segunda diferencia es relativa al momento en que se inicia la destrucción de empleo: mientras que los nacidos en España comienzan a ver decrecer su ocupación en el cuarto trimestre de 2007, los inmigrantes tardan un año en percibir esa caída, y, al principio, de forma muy redu-

CUADRO 3. El empleo inmigrante por origen, edad y sector: el mejor comportamiento de la inmigración. Miles de ocupados de 16 a 64 años, pesos sobre el total y tasa de crecimiento en porcentaje

	VALORES ABSOLUTOS										DISTRIBUCIÓN									PESOS SOBRE TOTAL									ABSOLUTO									RELATIVO (EN %)								
	2008-04			2009-04			2010-03			2008-04			2009-04			2010-03			2008-04			2009-04			2010-03			4 = 2 - 1			5 = 3 - 2			6 = 3 - 1			7 = 4/1			8 = 5/2			9 = 6/1			
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3										
	1. EMPLEO POR ORIGEN Y EDAD																																													
A. INMIGRANTES (NO NACIDOS EN ESPAÑA)																																														
De 16 a 24	351	262	259	10,3	8,2	8,2	1,8	1,4	1,4	89	-3	-92	-25,3	-1,3	-26,3																															
De 25 a 34	1.240	1.171	1.114	36,4	36,8	35,2	6,3	6,2	6,1	-69	-56	-125	-5,6	-4,8	-10,1																															
De 35 a 44	1.144	1.080	1.077	33,6	33,9	34,0	5,8	5,7	5,9	-64	-3	-67	-5,6	-0,3	-5,9																															
De 45 a 54	511	484	555	15,0	15,2	17,5	2,6	2,6	3,0	-27	71	44	-5,3	14,7	8,6																															
De 55 a 64	160	141	163	4,7	4,4	5,1	0,8	0,7	0,9	-18	22	3	-11,4	15,2	2,1																															
TOTAL	3.405	3.180	3.168	100,0	100,0	100,0	17,3	16,8	17,2	-225	-12	-237	-6,6	-0,4	-7,0																															
B. NATIVOS (NACIDOS EN ESPAÑA)																																														
De 16 a 24	1.313	1.154	994	8,1	7,3	6,5	6,7	6,1	5,4	-158	-161	-319	-13,9	-13,9	-24,3																															
De 25 a 34	4.440	4.244	3.871	27,3	26,9	25,4	22,5	22,4	21,0	-196	-373	-569	-4,4	-8,8	-12,8																															
De 35 a 44	4.549	4.447	4.400	27,9	28,2	28,9	23,1	23,5	23,9	-102	-48	-150	-2,2	-1,1	-3,3																															
De 45 a 54	3.918	3.858	3.924	24,0	24,5	25,8	19,9	20,4	21,3	-60	67	6	-1,5	1,7	0,2																															
De 55 a 64	2.074	2.055	2.039	12,7	13,0	13,4	10,5	10,9	11,1	-18	-16	-34	-0,9	-0,8	-1,7																															
TOTAL	16.293	15.759	15.228	100,0	100,0	100,0	82,7	83,2	82,8	-534	-531	-1.065	-3,3	-3,4	-6,5																															
C. TOTAL																																														
De 16 a 24	1.664	1.459	1.253	11,6	10,6	9,4	8,4	7,7	6,8	-205	-206	-411	-12,3	-14,1	-24,7																															
De 25 a 34	5.680	5.415	4.986	39,7	39,2	37,3	28,8	28,6	27,1	-265	-429	-694	-4,7	-7,9	-12,2																															
De 35 a 44	5.693	5.527	5.476	39,8	40,0	41,0	28,9	29,2	29,8	-166	-51	-217	-2,9	-0,9	-3,8																															
De 45 a 54	4.429	4.341	4.479	31,0	31,4	33,5	22,5	22,9	24,3	-87	138	51	-2,0	3,2	1,1																															
De 55 a 64	2.233	2.197	2.202	15,6	15,9	16,5	11,3	11,6	12,0	-37	5	-31	-1,6	0,2	-1,4																															
TOTAL	19.699	18.939	18.396	137,8	137,0	137,7	100,0	100,0	100,0	-760	-543	-1.302	-3,9	-2,9	-6,6																															

CUADRO 3. Continuación

	VALORES ABSOLUTOS										DISTRIBUCIÓN									PESOS SOBRE TOTAL									CAMBIO ENTRE PERÍODOS								
	2008-04			2009-04			2010-03			2008-04			2009-04			2010-03			2008-04			2009-04			2010-03			ABSOLUTO			RELATIVO (EN %)						
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3							
	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	4 = 2 - 1	5 = 3 - 2	6 = 3 - 1	7 = 4/1	8 = 5/2	9 = 6/1										
2. EMPLEO POR ORIGEN Y SECTOR																																					
A. INMIGRACIÓN																																					
Primario	200	188	201	5,9	6,1	6,3	23,6	22,8	24,9	-12	13	1	-6,0	6,9	0,4																						
Industria	385	306	282	11,3	9,9	8,9	12,7	11,5	10,9	-79	-24	-103	-20,6	-7,7	-26,7																						
Construcción	555	409	393	16,3	13,2	12,4	26,0	23,1	24,0	-146	-16	-162	-26,4	-3,9	-29,2																						
Servicios	2.266	2.189	2.292	66,5	70,8	72,4	16,5	16,5	17,1	-77	103	27	-3,4	4,7	1,2																						
TOTAL	3.405	3.091	3.168	100,0	100,0	100,0	17,3	16,7	17,2	-314	77	-237	-9,2	2,5	-7,0																						
B. NATIVOS																																					
Primario	645	637	606	4,0	4,1	4,0	76,4	77,2	75,1	-8	-31	-40	-1,3	-4,9	-6,1																						
Industria	2.640	2.355	2.303	16,2	15,3	15,1	87,3	88,5	89,1	-285	-52	-337	-10,8	-2,2	-12,8																						
Construcción	1.579	1.359	1.243	9,7	8,8	8,2	74,0	76,9	76,0	-219	-116	-335	-13,9	-8,5	-21,2																						
Servicios	11.429	11.042	11.076	70,1	71,7	72,7	83,5	83,5	82,9	-388	35	-353	-3,4	0,3	-3,1																						
TOTAL	16.293	15.393	15.228	100,0	100,0	100,0	82,7	83,3	82,8	-900	-165	-1.065	-5,5	-1,1	-6,5																						
C. TOTAL																																					
Primario	845	825	806	4,3	4,5	4,4	100,0	100,0	100,0	-21	-18	-39	-2,4	-2,2	-4,6																						
Industria	3.025	2.661	2.585	15,4	14,4	14,1	100,0	100,0	100,0	-364	-76	-440	-12,0	-2,9	-14,5																						
Construcción	2.134	1.768	1.636	10,8	9,6	8,9	100,0	100,0	100,0	-366	-132	-497	-17,1	-7,4	-23,3																						
Servicios	13.695	13.231	13.369	69,5	71,6	72,7	100,0	100,0	100,0	-464	138	-327	-3,4	1,0	-2,4																						
TOTAL	19.699	18.484	18.396	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-1.215	-88	-1.302	-6,2	-0,5	-6,6																						

cida. Así, entre el cuarto trimestre de 2007 y el tercero de 2008, el empleo nativo cayó un 1,3%, frente al avance del 3,6% de la ocupación inmigrante.

LAS RAZONES DEL AUMENTO DEL DESEMPLEO EN INMIGRANTES Y NATIVOS SON MUY DISTINTAS: PREDOMINIO DE LA DESTRUCCIÓN DE OCUPACIÓN EN LOS NATIVOS Y DEL AUMENTO DE LOS ACTIVOS EN LA INMIGRACIÓN

Estas dos características (menor caída acumulada y más tardío inicio de la destrucción de empleo en la inmigración) se alteran profundamente a partir de 2009. Sucintamente, una vez iniciada la fuerte destrucción de empleo en la inmigración⁴ en el primer trimestre de 2009, el empleo inmigrante se reduce mucho más intensamente que el nativo, de forma que, a finales de 2009, se había acumulado una pérdida (respecto del último trimestre de 2008) del -9,2%, muy superior a la experimentada por los nativos (-5,5%). En efecto, los tres primeros meses de 2009 forman parte, junto al último trimestre de 2008, del peor período de destrucción de ocupación de la economía española en las últimas décadas, con una pérdida intertrimestral cercana a los 1,3 millones de empleos, de los que casi 760.000 se destruyeron en los tres primeros meses del pasado año (y 789.000 en el último trimestre de 2008). En este semestre de la crisis (cuarto trimestre de 2008 y primero de 2009) es cuando también tiene lugar la mayor destrucción de empleo inmigrante (una caída de 291.000 ocupados, del -8,4% de la mano de obra existente en el tercer trimestre de 2008), mientras que los nacidos en España retroceden con menor intensidad (una pérdida agregada de unos 958.000 empleos, casi el 6% de su empleo).

A este fuerte impacto de la crisis sobre el empleo siguieron los dos trimestres centrales de 2009 con pérdidas más contenidas (unos 200.000 empleos en total). Esta suave mejora de los trimestres centrales del pasado año recoge, en lo fundamental, el mejor comportamiento de la inmigración (con una leve ganancia acumulada en los dos trimestres de 5.000 efectivos), ya que los nativos continuaron retrocediendo en su empleo de forma relativamente importante (una pérdida superior a los 200.000).

⁴ En lo que sigue, nos referimos a cambios intertrimestrales en la ocupación de los inmigrantes y no a modificaciones interanuales, porque estas últimas cifras no permiten capturar adecuadamente lo que sucede. Por ejemplo, interanualmente (cuarto trimestre de 2008 sobre cuarto trimestre de 2007), la inmigración aumentó su empleo en unos 10.000 nuevos puestos de trabajo, frente a una caída superior a los 450.000 puestos de trabajo nativos. No obstante, esos 10.000 nuevos empleos expresan una dinámica trimestral muy distinta, ya que en los tres primeros meses de 2008 el empleo inmigrante aumentó en 73.000, en el segundo en 9.000, mientras que en el tercero (-7.000) y en el cuarto (-65.000) comenzó la contracción intertrimestral. Esta pérdida no se podrá visualizar, en términos interanuales, hasta los tres primeros meses de 2009.

El último cuarto de 2009 y los tres primeros meses de 2010, por su parte, contemplaron la segunda fase del ajuste laboral (con retroceso acumulado de unos 475.000, con pérdidas de un orden similar en los dos trimestres). En esta etapa, el empleo de la inmigración vuelve a retroceder con mayor intensidad en el semestre que transcurre entre octubre de 2009 y marzo de 2010 (unos -126.000) con una caída relativa del -4,0%, frente a la pérdida del -2,3% de los nativos (y una pérdida absoluta de 350.000 empleos).

Finalmente, el período abril-septiembre de 2010 ha significado un retorno, parcialmente vinculado a las actividades turísticas del verano, la estabilización en las pérdidas de empleo primero y la mejora después: en esos dos trimestres la ocupación total ha avanzado en unos 150.000 puestos de trabajo. En esos dos trimestres centrales de 2010, de nuevo la ocupación inmigrante avanza muy por encima de la nativa (+3,6% frente al 0,3%), de forma que el grueso del nuevo empleo de esos dos trimestres lo absorbe la inmigración (unos 110.000 puestos de trabajo del total de 151.000).

En síntesis, en el período que transcurre entre finales de 2008 y el tercer trimestre de 2010, el empleo inmigrante ha retrocedido un 7% (unos 237.000 puestos de trabajo, véase el cuadro 3), pérdida concentrada en el ejercicio de 2009 (-314.000) ya que el resultado final de los tres trimestres transcurridos de 2010 es de un aumento de la ocupación de 77.000. En relación con el desempeño de los nativos, las pérdidas de empleo de la inmigración entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2010 las superan solo marginalmente (un -6,5%). De esta forma, y a pesar de ese mayor impacto final, el mucho mejor comportamiento del empleo inmigrante hasta finales de 2008 explica el que, acumulando los cambios ocupacionales del tercer trimestre de 2007 al tercero de 2010, el empleo inmigrante haya retrocedido solo cerca de la mitad del nativo (el -5,4% y el -10,5% citados más arriba).

La dinámica del empleo inmigrante es distinta según edades y su dinámica en la crisis ha supuesto un cambio de cierta relevancia en la estructura del empleo inmigrante, con pérdidas en los grupos más jóvenes y ganancias en los de más edad, una marcada diferencia con lo sucedido en la primera década del siglo *xxi* antes de la crisis.⁵ De esta forma (panel 1 del cuadro 3), de los casi 240.000 empleos perdidos por la inmigración entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2010, unos 90.000 los detentaban ocupados con entre 16 y 24 años de edad, otros

⁵ Así, entre 2000 y 2007 (medias anuales), los jóvenes de 16 a 34 años estuvieron aumentando su peso en el total del empleo inmigrante (del 48,4% al 50,7%), mientras que el grupo de 35 a 44 también lo elevaba ligeramente (del 30,7% al 31,4%). En cambio, por aumentos más intensos de las cohortes de inmigrantes más jóvenes, los de 45 a 64 años retrocedían en términos relativos (del 20,8% del empleo inmigrante en 2000 al 17,9% en 2007).

CUADRO 4. El empleo por origen, sexo y edad. Miles de ocupados de 16 a 64 años, pesos sobre el total y tasa de crecimiento en porcentaje

	VALORES ABSOLUTOS						DISTRIBUCIÓN				PESOS SOBRE TOTAL			CAMBIO ENTRE PERÍODOS										
	2008-04		2009-04		2010-03		2008-04		2009-04		2010-03		2008-04		2009-04		2010-03		ABSOLUTO			RELATIVO (EN %)		
	1	2	3																4 = 2 - 1	5 = 3 - 2	6 = 3 - 1	7 = 4/1	8 = 5/2	9 = 6/1
	A. INMIGRANTES (NO NACIDOS EN ESPAÑA)																							
A.1. MUJERES																								
De 16 a 44 años	1.259	1.158	1.170	80,5	77,9	76,8	6,4	6,3	6,4	6,4	6,4	6,4	6,3	6,3	6,4	6,4	6,4	-100	12	-88	-8,0	1,0	-7,0	
De 45 a 64 años	306	328	354	19,5	22,1	23,2	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	22	26	48	7,3	7,9	15,7	
TOTAL	1.564	1.486	1.524	100,0	100,0	100,0	7,9	8,0	8,3	8,3	8,3	8,3	8,0	8,0	8,3	8,3	8,3	-78	38	-40	-5,0	2,5	-2,6	
A.2. HOMBRES																								
De 16 a 44 años	1.476	1.249	1.280	80,2	77,8	77,8	7,5	6,8	7,0	7,0	7,0	7,0	6,8	6,8	7,0	7,0	7,0	-228	31	-196	-15,4	2,5	-13,3	
De 45 a 64 años	365	357	364	19,8	22,2	22,2	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	-8	8	-1	-2,3	2,2	-0,2	
TOTAL	1.841	1.605	1.644	100,0	100,0	100,0	9,3	8,7	8,9	8,9	8,9	8,9	8,7	8,7	8,9	8,9	8,9	-236	39	-197	-12,8	2,4	-10,7	
A.3. TOTAL																								
De 16 a 44 años	2.735	2.407	2.450	80,3	77,9	77,3	13,9	13,0	13,3	13,3	13,3	13,3	13,0	13,0	13,3	13,3	13,3	-328	43	-285	-12,0	1,8	-10,4	
De 45 a 64 años	671	684	718	19,7	22,1	22,7	3,4	3,7	3,9	3,9	3,9	3,9	3,4	3,7	3,9	3,9	3,9	14	34	47	2,1	4,9	7,1	
TOTAL	3.405	3.091	3.168	100,0	100,0	100,0	17,3	16,7	17,2	17,2	17,2	17,2	16,7	16,7	17,2	17,2	17,2	-314	77	-237	-9,2	2,5	-7,0	
B. NATIVOS																								
B.1. MUJERES																								
De 16 a 44 años	4.522	4.246	4.120	65,7	63,8	62,6	23,0	23,0	22,4	22,4	22,4	22,4	23,0	23,0	22,4	22,4	22,4	-276	-125	-401	-6,1	-3,0	-8,9	
De 45 a 64 años	2.365	2.409	2.463	34,3	36,2	37,4	12,0	13,0	13,4	13,4	13,4	13,4	12,0	13,0	13,4	13,4	13,4	44	54	98	1,9	2,2	4,1	
TOTAL	6.887	6.655	6.583	100,0	100,0	100,0	35,0	36,0	35,8	35,8	35,8	35,8	36,0	36,0	35,8	35,8	35,8	-232	-71	-304	-3,4	-1,1	-4,4	
B.2. HOMBRES																								
De 16 a 44 años	5.780	5.264	5.145	61,5	60,2	59,5	29,3	28,5	28,0	28,0	28,0	28,0	29,3	28,5	28,0	28,0	28,0	-516	-120	-636	-8,9	-2,3	-11,0	
De 45 a 64 años	3.626	3.474	3.500	38,5	39,8	40,5	18,4	18,8	19,0	19,0	19,0	19,0	18,4	18,8	19,0	19,0	19,0	-152	26	-126	-4,2	0,8	-3,5	
TOTAL	9.406	8.738	8.645	100,0	100,0	100,0	47,8	47,3	47,0	47,0	47,0	47,0	47,3	47,3	47,0	47,0	47,0	-668	-93	-761	-7,1	-1,1	-8,1	

CUADRO 4. Continuación																											
VALORES ABSOLUTOS							DISTRIBUCIÓN				PESOS SOBRE TOTAL				CAMBIO ENTRE PERIODOS												
2008-04		2009-04		2010-03		2008-04		2009-04		2010-03		2008-04		2009-04		2010-03		ABSOLUTO					RELATIVO (EN %)				
1	2	3										4 = 2 + 1	5 = 3 - 2	6 = 3 - 1	7 = 4/1	8 = 5/2	9 = 6/1										
B.3. TOTAL																											
De 16 a 44 años	10.302	9.510	9.265	63,2	61,8	60,8	52,3	51,4	50,4	50,4	50,4	-792	-245	-1.037	-7,7	-2,6	-10,1										
De 45 a 64 años	5.991	5.883	5.963	36,8	38,2	39,2	30,4	31,8	32,4	32,4	32,4	-108	80	-28	-1,8	1,4	-0,5										
TOTAL	16.293	15.393	15.228	100,0	100,0	100,0	82,7	83,3	82,8	82,8	82,8	-900	-165	-1.065	-5,5	-1,1	-6,5										
C. TOTAL																											
C.1. MUJERES																											
De 16 a 44 años	5.780	5.404	5.291	68,4	66,4	65,3	29,3	29,2	28,8	28,8	28,8	-376	-113	-490	-6,5	-2,1	-8,5										
De 45 a 64 años	2.671	2.737	2.817	31,6	33,6	34,7	13,6	14,8	15,3	15,3	15,3	66	80	146	2,5	2,9	5,5										
TOTAL	8.451	8.141	8.107	100,0	100,0	100,0	42,9	44,0	44,1	44,1	44,1	-310	-34	-344	-3,7	-0,4	-4,1										
C.2. HOMBRES																											
De 16 a 44 años	7.256	6.513	6.424	64,5	63,0	62,4	36,8	35,2	34,9	34,9	34,9	-744	-88	-832	-10,2	-1,4	-11,5										
De 45 a 64 años	3.991	3.831	3.865	35,5	37,0	37,6	20,3	20,7	21,0	21,0	21,0	-161	34	-126	-4,0	0,9	-3,2										
TOTAL	11.248	10.343	10.289	100,0	100,0	100,0	57,1	56,0	55,9	55,9	55,9	-904	-54	-958	-8,0	-0,5	-8,5										
C.3. TOTAL																											
De 16 a 44 años	13.037	11.917	11.715	66,2	64,5	63,7	66,2	64,5	63,7	63,7	63,7	-1.120	-202	-1.322	-8,6	-1,7	-10,1										
De 45 a 64 años	6.662	6.567	6.681	33,8	35,5	36,3	33,8	35,5	36,3	36,3	36,3	-95	114	19	-1,4	1,7	0,3										
TOTAL	19.699	18.484	18.396	100,0	-1.215	-88	-1.302	-6,2	-0,5	-6,6																	

120.000 entre 25 y 34 y, finalmente, unos 70.000 de 35 a 44 años, con una ganancia cercana a los 50.000 para los de 45 a 64. Así, los jóvenes ocupados inmigrantes de 16 a 24 años han contemplado la destrucción de casi el 26% de sus efectivos (frente al 24% en los nativos), retrocediendo desde los 350.000 a los 260.000 empleos, mientras que el colectivo de 25 a 34 años ha perdido en el período considerado más del 10% (inferior al casi -13% nativo), desde los 1,2 millones a los 1,1 y el de 35 a 44 años cae el -5,9% (por encima del -3,3% nativo; finalmente, en el grupo de edad de 45 a 64 años es donde más se aprecian diferencias con el comportamiento de los nativos, dado que mientras que los inmigrantes han incrementado su ocupación en el 7,1%, la población nativa la reducía levemente (-0,5%). Así, y al igual que sucedía con la población potencialmente activa y la activa, la crisis está alterando la estructura de edades del empleo inmigrante, de forma que ganan posiciones los de 45 y más años y, agregadamente, las pierden los de 16 a 44, rompiendo con la positiva tendencia de los años del *boom* de la inmigración. Este cambio plantea problemas a medio plazo, cuando la creación de nuevo empleo encuentre un mercado de trabajo juvenil muy reducido, ya que, como se ha visto antes, parte de esas pérdidas se han traducido en salidas del país de esa población más joven.

Este mejor comportamiento relativo del empleo inmigrante respecto del nativo tiene lugar a pesar de que dicho empleo está más concentrado en asalariados (un 40% de todo el empleo en el caso inmigrante frente al 19,5% de los nativos en el cuarto trimestre de 2008) y con un menor peso de los asalariados del sector público (3,4% frente al 17,8% de los nativos) y en los autónomos (un 12% frente al 18,7%). De hecho, la tasa de temporalidad (peso de los asalariados con contrato temporal sobre el total de asalariados) de la inmigración prácticamente duplica a la de los nativos (cuadro 5).

Así pues, la inmigración presentaba un empleo, en el cuarto trimestre de 2008, más sesgado hacia posiciones en la ocupación con mayor riesgo de destrucción, como la de asalariados privados con contrato temporal, con poco peso en posiciones con mayor protección (como la de asalariados del sector público) aunque, también, una menor presencia en otro colectivo con mayor tasa de pérdida de empleo (autónomos). En suma, más del 50% del empleo inmigrante se encontraba, en el cuarto trimestre de 2008, en posiciones ocupacionales frágiles (contratos temporales y autónomos) frente al 38,2% de los nativos. Cabía esperar, en consecuencia, un mayor impacto de la crisis sobre el colectivo inmigrante que sobre el nativo.

La dinámica de los trimestres que han transcurrido entre el cuarto de 2008 y el tercero de 2009 muestra cómo en el año 2009, en efecto, tuvo lugar una mayor destrucción de empleo inmi-

grante que nativo (un -9,2% entre el cuarto trimestre de 2008 y el de 2009, frente al -5,5% nativo). En cambio, en los tres trimestres de 2010, el proceso se invierte, de manera que la inmigración aumenta su ocupación (+2,5%), mientras que los nativos continúan perdiéndola, aunque a tasas más contenidas (-1,1%). Considerando todo el período desde el cuarto de 2008 al tercero de 2010, la caída del empleo inmigrante (-7,0% en total) no es muy distinta de la de los nativos (-6,5%) y ello porque, a pesar de que la ocupación asalariada con contrato indefinido de los inmigrantes se reduce mucho más que en el caso de los nativos (-20,1% frente al -10,4%), el empleo asalariado indefinido aumenta (+5,0%) frente a la caída del colectivo nativo (-3,3%). Además, el empleo autónomo también se reduce menos para los inmigrantes que para los nativos.

Este comportamiento menos desfavorable de la ocupación inmigrante, a pesar de los sesgos menos favorables en su estructura, refleja, lógicamente, sesgos por edad, sexo, cualificación y, en especial, sector, que han permitido presentar pérdidas de un orden parecido a las experimentadas por los nativos.

Sectorialmente, la inmigración presentaba, en el cuarto trimestre de 2008, un sesgo ocupacional hacia el sector que más empleo ha perdido (la construcción), al tiempo que también pesa más su ocupación en el primario; en cambio, en la industria y los servicios, los inmigrantes mostraban una menor aportación relativa que en el caso de los nativos. Así, en aquel trimestre, el peso de la ocupación inmigrante en el primario (panel 2 del cuadro 3) alcanzaba un 5,9% de su empleo (4% en los nativos), mientras que en la industria su aportación (del 11,3%) era sustancialmente menor que la de los nativos (16,2%); por el contrario, en la construcción (16,3% de la mano de obra inmigrante ocupada) prácticamente duplicaba la aportación del sector al empleo nativo (9,7%) y, finalmente, en los servicios también era mayor la proporción de nativos (un 70,1% de su mano de obra ocupada) que la de inmigrantes (un 66,5%).

Con estas ponderaciones, la destrucción de ocupación inmigrante desde el cuarto trimestre de 2008 al tercero de 2009 (aquel -7,0% de los efectivos laborales perdidos, citado más arriba) presenta el esperado sesgo hacia la construcción, que al caer más del -29% explica casi el 70% de toda la pérdida ocupacional de la inmigración (unos 162.000 empleos destruidos), una cifra

EN EL TERCER TRIMESTRE DE 2010, UNA CUARTA PARTE DE LA MANO DE OBRA Y DEL EMPLEO DE LOS INDIVIDUOS DE 25 A 44 AÑOS, EL NÚCLEO DURO DEL MERCADO DE TRABAJO, ES INMIGRANTE

CUADRO 5. El sesgo más importante del empleo inmigrante hacia la contratación temporal. Miles de ocupados, pesos sobre el total y tasa de crecimiento en porcentaje

	VALORES ABSOLUTOS			DISTRIBUCIÓN			PESOS SOBRE TOTAL			CAMBIO ENTRE PERIODOS						
	2008-04		2010-03	2008-04		2010-03	2008-04		2010-03	ABSOLUTO					RELATIVO (EN %)	
	1	2	3	2009-04	2009-04	2009-04	2009-04	2009-04	2010-03	4 = 2 - 1	5 = 3 - 2	6 = 3 - 1	7 = 4/1	8 = 5/2	9 = 6/1	
A. INMIGRANTES																
1 = 1.1 + 1.2 = 1.4 + 1.5. ASALARIADOS																
1.1. Contrato ind.	1.635	1.676	1.717	48,0	54,2	54,2	8,3	9,1	9,3	41	40	81	2,5	2,4	5,0	
1.2. Contrato tem.	1.363	1.087	1.089	40,0	35,2	34,4	6,9	5,9	5,9	-277	2	-275	-20,3	0,2	-20,1	
1.3. Total	2.998	2.763	2.805	88,0	89,4	88,6	15,2	14,9	15,2	-235	42	-193	-7,8	1,5	-6,4	
1.4. SECTOR PÚBLICO																
1.4.1. Contrato ind.	69	63	77	2,0	2,0	2,4	0,4	0,3	0,4	-6	14	8	-8,6	22,7	12,2	
1.4.2. Contrato tem.	48	45	52	1,4	1,5	1,6	0,2	0,2	0,3	-2	7	4	-4,7	14,4	9,0	
1.4.3. Total	117	109	129	3,4	3,5	4,1	0,6	0,6	0,7	-8	21	13	-7,0	19,2	10,9	
1.5. SECTOR PRIVADO																
1.5.1. Contrato ind.	1.566	1.613	1.639	46,0	52,2	51,7	7,9	8,7	8,9	47	26	73	3,0	1,6	4,7	
1.5.2. Contrato tem.	1.316	1.041	1.037	38,6	33,7	32,7	6,7	5,6	5,6	-274	-5	-279	-20,8	-0,4	-21,2	
1.5.3. Total	2.882	2.655	2.676	84,6	85,9	84,5	14,6	14,4	14,5	-227	21	-206	-7,9	0,8	-7,1	
2. No asalariados	407	328	363	12,0	10,6	11,4	2,1	1,8	2,0	-79	35	-44	-19,4	10,5	-10,9	
3 = 1 + 2. TOTAL	3.405	3.091	3.168	100,0	100,0	100,0	17,3	16,7	17,2	-314	77	-237	-9,2	2,5	-7,0	
B. NATIVOS																
1 = 1.1 + 1.2 = 1.4 + 1.5. ASALARIADOS																
1.1. Contrato ind.	10.066	9.871	9.729	61,8	64,1	63,9	51,1	53,4	52,9	-195	-142	-337	-1,9	-1,4	-3,3	
1.2. Contrato tem.	3.182	2.792	2.850	19,5	18,1	18,7	16,2	15,1	15,5	-390	58	-331	-12,3	2,1	-10,4	
1.3. Total	13.248	12.663	12.580	81,3	82,3	82,6	67,3	68,5	68,4	-585	-83	-668	-4,4	-0,7	-5,0	
1.4. SECTOR PÚBLICO																
1.4.1. Contrato ind.	2.152	2.224	2.291	13,2	14,4	15,0	10,9	12,0	12,5	72	67	139	3,3	3,0	6,4	
1.4.2. Contrato tem.	742	704	726	4,6	4,6	4,8	3,8	3,8	3,9	-38	22	-16	-5,2	3,2	-2,2	
1.4.3. Total	2.894	2.928	3.017	17,8	19,0	19,8	14,7	15,8	16,4	34	89	123	1,2	3,0	4,2	

CUADRO 5. Continuación

	VALORES ABSOLUTOS										DISTRIBUCIÓN										PESOS SOBRE TOTAL										CAMBIO ENTRE PERIODOS									
	2008-04		2009-04		2010-03		2008-04		2009-04		2010-03		2008-04		2009-04		2010-03		2008-04		2009-04		2010-03		ABSOLUTO			RELATIVO (EN %)												
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	4 = 2 - 1	5 = 3 - 2	6 = 3 - 1	7 = 4/1	8 = 5/2	9 = 6/1	10 = 7/1	11 = 8/2	12 = 9/1													
1.5. SECTOR PRIVADO																																								
1.5.1. Contrato ind.	7.914	7.647	7.438	48,6	49,7	48,8	40,2	41,4	40,4	40,4	40,4	41,4	40,4	40,4	40,4	41,4	40,4	40,4	-267	-209	-476	-3,4	-2,7	-6,0																
1.5.2. Contrato tem.	2.440	2.088	2.125	15,0	13,6	14,0	12,4	11,3	11,5	11,5	11,5	11,3	11,5	11,5	11,5	11,3	11,5	11,5	-351	36	-315	-14,4	1,7	-12,9																
1.5.3. Total	10.354	9.735	9.563	63,5	63,2	62,8	52,6	52,7	52,0	52,0	52,0	52,7	52,0	52,0	52,0	52,7	52,0	52,0	-619	-172	-791	-6,0	-1,8	-7,6																
2. No asalariados	3.045	2.730	2.649	18,7	17,7	17,4	15,5	14,8	14,4	14,4	14,4	15,5	14,8	14,4	14,4	15,5	14,4	14,4	-315	-81	-397	-10,4	-3,0	-13,0																
3 = 1 + 2. TOTAL	16.293	15.393	15.228	100,0	100,0	100,0	82,7	83,3	82,8	82,8	82,8	83,3	82,8	82,8	82,8	83,3	82,8	82,8	-900	-165	-1.065	-5,5	-1,1	-6,5																
C. TOTAL																																								
1 = 1.1 + 1.2 = 1.4. + 1.5. ASALARIADOS																																								
1.1. Contrato ind.	11.701	11.548	11.446	59,4	62,5	62,2	59,4	62,5	62,2	62,2	62,2	59,4	62,5	62,2	62,2	62,5	62,2	62,2	-154	-102	-256	-1,3	-0,9	-2,2																
1.2. Contrato tem.	4.545	3.879	3.939	23,1	21,0	21,4	23,1	21,0	21,4	21,4	21,4	23,1	21,0	21,4	21,4	21,0	21,4	21,4	-666	61	-606	-14,7	1,6	-13,3																
1.3. Total	16.246	15.426	15.385	82,5	83,5	83,6	82,5	83,5	83,6	83,6	83,6	82,5	83,5	83,6	83,6	83,5	83,6	83,6	-820	-41	-861	-5,0	-0,3	-5,3																
1.4. SECTOR PÚBLICO																																								
1.4.1. Contrato ind.	2.221	2.287	2.368	11,3	12,4	12,9	11,3	12,4	12,9	12,9	12,9	11,3	12,4	12,9	12,4	12,4	12,9	12,9	66	81	147	3,0	3,5	6,6																
1.4.2. Contrato tem.	790	749	778	4,0	4,1	4,2	4,0	4,1	4,2	4,2	4,2	4,0	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2	4,2	-41	29	-12	-5,1	3,9	-1,5																
1.4.3. Total	3.011	3.036	3.146	15,3	16,4	17,1	15,3	16,4	17,1	17,1	17,1	15,3	16,4	17,1	16,4	16,4	17,1	17,1	25	110	135	0,8	3,6	4,5																
1.5. SECTOR PRIVADO																																								
1.5.1. Contrato ind.	9.480	9.260	9.077	48,1	50,1	49,3	48,1	50,1	49,3	49,3	49,3	48,1	50,1	49,3	49,3	50,1	49,3	49,3	-220	-183	-403	-2,3	-2,0	-4,2																
1.5.2. Contrato tem.	3.755	3.130	3.161	19,1	16,9	17,2	19,1	16,9	17,2	17,2	17,2	19,1	16,9	17,2	17,2	16,9	17,2	17,2	-626	32	-594	-16,7	1,0	-15,8																
1.5.3. Total	13.236	12.390	12.239	67,2	67,0	66,5	67,2	67,0	66,5	66,5	66,5	67,2	67,0	66,5	66,5	67,0	66,5	66,5	-846	-151	-997	-6,4	-1,2	-7,5																
2. No asalariados	3.452	3.058	3.011	17,5	16,5	16,4	17,5	16,5	16,4	16,4	16,4	17,5	16,5	16,4	16,5	16,5	16,4	16,4	-394	-47	-441	-11,4	-1,5	-12,8																
3 = 1 + 2. TOTAL	19.699	18.484	18.396	100,0	-1.215	-88	-1.302	-6,2	-0,5	-6,6																														

sustancialmente más elevada que la de los nativos (que caen un 21,2% con un retroceso absoluto de 335.000 empleos). El otro sector que aporta una parte notable de los puestos de empleo destruidos para la inmigración es el de la industria, con más del 43% del retroceso total (una caída de casi el 27%, más de 100.000), un valor que también excede la pérdida relativa de los nativos (que cae un 12,8%, y aporta 337.000 puestos de trabajo perdidos, un 31,5% del total). Este sesgo relativo de la destrucción ocupacional inmigrante hacia los sectores de la industria y la construcción refleja, además de mayores pérdidas, el positivo comportamiento de los servicios en este colectivo. En efecto, estos, en lugar de retroceder, avanzan un 1,2% en el período considerado y, por ello, reducen la caída del empleo total de la inmigración, mientras que en los nativos la importante pérdida de empleo en los servicios (del -3,1%) explica que estos generen un tercio adicional del retroceso total. En síntesis, las contribuciones de los diferentes sectores a la caída del empleo inmigrante no responden, más que muy parcialmente, a la estructura de su ocupación, reflejando el efecto de otros factores sobre la dinámica de la ocupación inmigrante (nivel educativo, sexo, especialización subsectorial, posición en la ocupación, entre otros).

Entre estos aspectos, las diferencias por sexo también son más que relevantes, dada la mayor capacidad de resistencia del empleo femenino, una característica que se observa también en los nativos, aunque con menor intensidad, y que, además, también se da en otras economías avanzadas (como en Estados Unidos, por ejemplo). Así, de los 237.000 empleos perdidos entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2010, las mujeres aportaron escasamente el 17% (unos 40.000), bastante inferior al peso en los nativos (en este colectivo casi el 29% de las pérdidas de empleo fueron femeninas). Esta mayor resistencia traduce aspectos vinculados a la edad y al sector. En efecto, cuando se cruzan edad y sexo (cuadro 4), la pérdida de los 40.000 empleos femeninos es la suma de reducciones de la ocupación de mujeres inmigrantes de 16 a 44 años (-88.000) y de aumentos de las de 45 a 64 (+48.000). En cambio, en el colectivo masculino inmigrante, el retroceso próximo a los 200.000 empleos entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2010 es general en todas las edades, aunque de muy escasa cuantía absoluta en el del grupo de 45 a 64 años. Si a esta característica se añaden las de la posición en el empleo y el sector, las razones de esta mayor resistencia femenina quedan mucho más claras, y están directamente vinculadas al sesgo hacia los servicios del empleo femenino inmigrante (en el entorno del 91% en el cuarto trimestre de 2008), frente a solo el 46% masculino. Este sesgo traduce valores muy reducidos en la industria (el 5,8% frente al 15,9% de los hombres), prácticamente inexistentes en la construcción (0,7% y 29,5%, respectivamente), y un menor peso en el primario (2,2% y 10,1%, respectivamente).

6. LA EXPLOSIÓN DEL DESEMPLEO INMIGRANTE Y SUS RAZONES: ELEVADO VALOR INICIAL E IMPORTANTE AUMENTO DE LOS ACTIVOS

Los elementos anteriores permiten precisar las razones de la explosión de la tasa de desempleo de la inmigración, una de las características más definitorias del estado actual del mercado de trabajo inmigrante. En efecto (cuadro 6), justo al inicio de la crisis en el cuarto trimestre de 2007, esta tasa ya se situaba en un valor elevado (un 11,9% de la población activa no nacida en España), frente al 8,0% nativo. Esta alta tasa de paro reflejaba las fricciones que generaba la inserción en el mercado de trabajo de la enorme población activa inmigrante que había estado llegando a España en los años previos a la crisis. De hecho, en la segunda mitad de los años noventa, cuando comienza con fuerza el proceso migratorio, la tasa de desempleo se mantiene en el entorno del 20% hasta 1998 y cerca del 16% en 1999. A partir de ese año, cuando las necesidades de mano de obra de la economía española se disparan, y la oferta nativa no puede seguir el ritmo de la demanda, tanto la actividad como el empleo inmigrante crecen intensamente. Así, entre 1999 y 2007 entran un total de casi 3,1 millones de activos, con unos 380.000 nuevos activos/año, mientras que el empleo, a pesar de crecer con mucha intensidad (2,7 millones en esos años, a razón de cerca de 340.000/año), no pudo absorber la nueva oferta laboral, lo que se tradujo en un flujo anual de activos inmigrantes que no encuentran empleo del orden de los 40.000/año. De esta forma, a los cerca de 100.000 parados inmigrantes de 1999 se añadieron, entre ese ejercicio y 2007, otros 330.000, con lo que justo antes de comenzar la crisis, la tasa de paro de la inmigración se había situado en el 11,7% (media anual de 2007), con un total de 435.000 desempleados. Este elevado punto de partida debe incorporarse en la evaluación del nivel alcanzado por el desempleo inmigrante, si no se quiere incurrir en el error de atribuir a la crisis una parte que no le corresponde.

El segundo elemento que ayuda a comprender las razones de esa elevada tasa de paro, que en el tercer trimestre de 2010 se sitúa en el 28,3% (muy por encima del 17,9% nativo), es la continuidad en la entrada de nuevos activos una vez iniciada la crisis. Ya se ha comentado más arriba este proceso. Ahora conviene solo recordar que, entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto de 2008, mientras los nativos aumentaban moderadamente su presencia en el mercado de trabajo (unos 225.000 nuevos efectivos, un 1,2% de los existentes en el cuarto trimestre de 2007), la inmigración continuó con su fuerte progresión anterior, añadiendo cerca de 425.000 nuevos activos a su oferta de mano de obra (un 11,0% de aumento en solo un año). Lógicamente, aunque en ese ejercicio de 2008 la destrucción de empleo inmigrante fue, en términos interanuales, inexistente (recuérdese que se crearon todavía cerca de 10.000 empleos, un

CUADRO 6. El desempleo de la inmigración y su más intenso aumento. Miles de parados, pesos sobre el total y tasa de crecimiento en porcentaje

										CAMBIO ENTRE PERÍODOS								
VALORES ABSOLUTOS				DISTRIBUCIÓN			PESOS SOBRE TOTAL			ABSOLUTO			RELATIVO (EN %)					
2008-04	2009-04	2010-03		2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	4 = 2 - 1	5 = 3 - 2	6 = 3 - 1	7 = 4/1	8 = 5/2	9 = 6/1			
1	2	3																
1. VALORES																		
A. INMIGRANTES (NO NACIDOS EN ESPAÑA)																		
De 16 a 24	168	200	205	24,5	24,5	23,8	5,2	4,6	4,5	32	5	37	19,4	2,4	22,2			
De 25 a 44	550	806	819	30,6	32,6	31,7	17,2	18,7	17,9	256	13	269	46,4	1,6	48,8			
De 45 a 64	152	215	226	21,1	20,9	20,1	4,7	5,0	5,0	64	11	75	42,0	5,1	49,3			
TOTAL	870	1.222	1.251	27,2	28,3	27,4	27,2	28,3	27,4	352	29	381	40,5	2,4	43,8			
B. NATIVOS (NACIDOS EN ESPAÑA)																		
De 16 a 24	517	616	656	75,5	75,5	76,2	16,1	14,3	14,3	99	40	139	19,1	6,4	26,8			
De 25 a 44	1.248	1.666	1.767	69,4	67,4	68,3	39,0	38,6	38,6	418	101	519	33,5	6,1	41,6			
De 45 a 64	569	815	898	78,9	79,1	79,9	17,7	18,9	19,7	247	83	330	43,4	10,2	58,0			
TOTAL	2.334	3.097	3.321	72,8	71,7	72,6	72,8	71,7	72,6	764	224	987	32,7	7,2	42,3			
C. TOTAL																		
De 16 a 24	685	816	861	100,0	100,0	100,0	21,4	18,9	18,8	131	44	176	19,2	5,4	25,7			
De 25 a 44	1.798	2.472	2.586	100,0	100,0	100,0	56,1	57,2	56,6	674	114	787	37,5	4,6	43,8			
De 45 a 64	720	1.031	1.125	100,0	100,0	100,0	22,5	23,9	24,6	310	94	404	43,1	9,1	56,1			
TOTAL	3.203	4.319	4.571	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1.115	252	1.368	34,8	5,8	42,7			

CUADRO 6. Continuación																		
						CAMBIO ENTRE PERÍODOS												
	VALORES ABSOLUTOS			DISTRIBUCIÓN			PESOS SOBRE TOTAL			ABSOLUTO			RELATIVO (EN %)					
	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03	2008-04	2009-04	2010-03									
	1	2	3				4 = 2 - 1	5 = 3 - 2	6 = 3 - 1	7 = 4/1	8 = 5/2	9 = 6/1						
2. TASAS DE PARO																		
A. INMIGRANTES (NO NACIDOS EN ESPAÑA)																		
De 16 a 24	32,3	43,3	44,2	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
De 25 a 44	18,8	27,3	27,2	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
De 45 a 64	18,5	23,9	24,0	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
TOTAL	20,3	28,3	28,3	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
B. NATIVOS (NACIDOS EN ESPAÑA)																		
De 16 a 24	28,3	37,9	39,8	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
De 25 a 44	12,2	16,4	17,6	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
De 45 a 64	8,7	12,2	13,1	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
TOTAL	12,5	16,7	17,9	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
C. TOTAL																		
De 16 a 24	29,2	39,1	40,7	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
De 25 a 44	13,7	18,8	19,8	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
De 45 a 64	9,8	13,6	14,4	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
TOTAL	14,0	18,9	19,9	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

0,3%), el muy intenso avance de la actividad elevó dramáticamente su tasa de paro, del 11,9% del cuarto trimestre de 2007 al 20,3% del cuarto de 2008. Así, la tardanza en percibir el cambio de dinámica del empleo inmigrante fue la que continuó estimulando la entrada de mano de obra del exterior (panel 2 del cuadro 6).

No obstante, a partir del cuarto trimestre de 2008 y del primero de 2009, cuando tiene lugar la profunda caída del empleo inmigrante (pérdida muy intensa del 8,2% de la mano de obra entre el cuarto trimestre de 2008 y el de 2009, unos 285.000 puestos de trabajo perdidos), la entrada de nuevos efectivos procedentes de la inmigración se frena drásticamente, añadiendo únicamente unos 170.000, lo que sitúa la tasa de paro en el 26,5% de la oferta laboral inmigrante. En el año transcurrido desde el tercer trimestre de 2009, las nuevas entradas colapsan y solo se añaden marginalmente unos 10.000, al tiempo que la pérdida ocupacional acumulada es de unos 85.000 empleos destruidos (un -2,6%), lo que deja la tasa de desempleo inmigrante en el 28,3%. Cabe destacar que, a diferencia del colectivo nativo, la tasa de paro de la inmigración, que alcanzó su máximo en el primer trimestre de 2010 (con un 29,6%), ha venido reduciéndose, hasta el 28,3% citado.

Este crecimiento del desempleo, y la consiguiente alza de la tasa de paro, refleja comportamientos muy distintos por edades, sexos y niveles educativos, dadas las distintas dinámicas del empleo y de la población activa. Así, por lo que se refiere a las edades, el 28,3% de desempleo inmigrante del tercer trimestre de 2010, respecto de su población activa, refleja una mayor proporción de jóvenes (hasta 24 años alcanza el 44,2%, el 31,7% entre 25 y 44 y el 24,0% para los de 45 a 64 años). A su vez, ambos sexos siguen el mismo perfil decreciente de tasa de desempleo por edades pero, dados los muy distintos comportamientos de hombres y mujeres inmigrantes, la tasa de paro de las mujeres se sitúa por debajo de la masculina (el 26,6% frente al 29,8%), una situación radicalmente opuesta a lo que había venido sucediendo hasta la crisis, cuando el desempleo femenino arrojaba tasas de paro sensiblemente mayores a las masculinas.

7. A GUISA DE CONCLUSIÓN: CRISIS, TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL Y FUTURO DE LA DINÁMICA LABORAL DE LA INMIGRACIÓN

Los elementos descritos en las páginas precedentes son indicativos de, simultáneamente, un triple proceso de cambio, con connotaciones estructurales en algunos casos y, en otros, más directamente vinculadas al ciclo de la crisis y sus consecuencias. Los tres elementos más destacables podrían resumirse como sigue.

En primer lugar, la crisis ha supuesto, finalmente, un alto en las fuertes entradas de inmigrantes potencialmente activos, aunque ese proceso no se dejó sentir hasta 2009 y, ya en 2010, parece comenzar a revertirse, aunque muy tímidamente. Además, este cambio de tendencia en la incorporación de nuevos individuos de 16 a 64 años refleja un doble proceso, de caída (y, por tanto, salida del país) de individuos jóvenes (hasta los 44 años) y de crecimiento de los de 45 a 64 años. Probablemente, los menores vínculos de la inmigración más joven la hacen más proclive a esos movimientos.

En segundo término, comportamientos distintos de la inmigración y los nativos, tanto en actividad como en empleo. Así, la destrucción de puestos de trabajo ha sido sustancialmente menor que la de los nativos, aunque en 2009 la superó, de forma que la inmigración ha transitado por estos tres años de crisis con efectos mucho menos severos que la población nacida en España. Además, y probablemente reflejando parte de esa mejor dinámica ocupacional, no fue hasta 2009 cuando las nuevas entradas de mano de obra inmigrante comenzaron a disminuir significativamente, al tiempo que los nativos las reducían. Además, las razones del aumento del desempleo en inmigrantes y nativos también son muy distintas: predominio de la destrucción de ocupación en estos y del aumento de los activos en la inmigración.

Por último, las tendencias de fondo de la participación de la inmigración en el mercado de trabajo español no solo no se han alterado con la recesión, sino que han continuado reforzándose. Este es el caso del creciente peso de la población inmigrante de 16 a 64 años, la potencialmente activa, porque, a pesar de la fuerte reducción de la crisis, se solapa con las pérdidas absolutas de la nativa. Y lo mismo puede postularse de los nuevos activos. En este caso, es difícil imaginar aumentos adicionales de los activos nativos, dado que han continuado aumentando su tasa de actividad en la crisis, que solo ha compensado parcialmente la pérdida absoluta de efectivos. En el ámbito del empleo, el que, para toda la crisis, las pérdidas ocupacionales de los inmigrantes hayan sido de una magnitud muy inferior a la de los nativos explica la continuidad de las tendencias anteriores de ganancia de peso de la inmigración sobre todo el empleo. Finalmente, en el ámbito del paro, donde la tasa de la inmigración es sensiblemente más elevada, también esa mayor ratio se explica, en lo fundamental, por la continuidad en las entradas de nuevos activos por encima de la creación de nuevos puestos de trabajo, característica que fue la tónica desde el inicio de la anterior expansión.

La suma de estos tres elementos se ha traducido, finalmente, en el contexto de lo que parece ser una estabilización de las pérdidas ocupacionales; hay que destacar cómo, a la altura del tercer trimestre de 2010, el empleo inmigrante totalizaba cerca de 3,2 millones de ocupados,

una cifra solo unos 240.000 puestos de trabajo inferior a la existente justo antes de la crisis. Esa marcada resistencia del empleo inmigrante, muy directamente vinculado a su sesgo terciario, femenino y hacia edades medias y altas, puede estar reflejando tanto una mayor capacidad de ajuste en precios (salarios) como unas posiciones ocupacionales que los nativos, con mayores salarios de reserva, no consideran adecuadas a sus cualificaciones. Sea cual sea la razón última de esta mayor resistencia, lo cierto es que las magnitudes de población potencialmente activa, actividad, empleo, y también paro, inmigrantes continúan situadas en valores excepcionalmente elevados: un 17,6% de todos los individuos de 16 a 64 años, con casi el 23% entre 25 y 44 años; un 19,2% de todos los activos (y pesos cercanos al 22% y al 23% para los colectivos de 16 a 24 años y de 25 a 44); un 17,2% de todo el empleo (y más del 20% hasta los 44 años) y, finalmente, un 27,4% de los desempleados (con cerca del 32% de todos los de 25 a 44 años). A la luz de estos datos, una realidad insoslayable emerge: en torno a una cuarta parte de la mano de obra y del empleo de los individuos de 25 a 44 años, el núcleo duro del mercado de trabajo, es inmigrante. La crisis ha supuesto un importante peaje a la inmigración y ha alterado los flujos anteriores, pero el balance final dista mucho de reflejar un retorno a la situación de finales de los años noventa.

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

INMIGRACIÓN Y DESEMPLEO

El impacto de la crisis en algunas comunidades autónomas

Agradecemos a Josep Oliver las sugerencias y comentarios recibidos, así como a Francesc Fàbregues por el soporte técnico. Únicamente las autoras son responsables de los errores que puedan subsistir.

Catia Nicodemo

Departamento de Economía Aplicada de la Universidad
Autónoma de Barcelona

Rosella Nicolini

Departamento de Economía Aplicada de la Universidad
Autónoma de Barcelona

1. Introducción.
2. Tasa de empleo y de paro: primera información en las comunidades mediterráneas.
3. Tasa de empleo y de paro: la importancia del componente demográfico.
4. Tasa de paro y la componente educación.
5. Tasa de paro y composición sectorial.
6. Conclusiones y comentarios.

RESUMEN

Este estudio aspira a proporcionar un cuadro estadístico sintético de cómo la crisis económica actual ha alterado la estructura del empleo en algunas comunidades autónomas de España (CCAA) en la dorsal mediterránea.

Para cada comunidad autónoma nuestro objetivo es controlar cómo ha cambiado la composición del desempleo por categoría de trabajadores (nativos e inmigrantes) desde 2007 hasta el primer trimestre de 2010.

La fuente de datos que utilizamos será la Encuesta de Población Activa (EPA), y el análisis se basa en la composición del empleo y el desempleo por comunidad autónoma desde el primer trimestre de 2007 hasta el primer trimestre de 2010, teniendo en cuenta las características

básicas de empleados y desempleados (nacionalidad, género, edad, educación y sector de ocupación).

Los resultados obtenidos ponen en evidencia cierto grado de complementariedad entre la tasa de empleo de nativos e inmigrantes, con relación a su grado de educación. Asimismo, cuando se proporciona un análisis del empleo con corte sectorial, aparecen algunos elementos que permiten concluir que en sectores como la industria hay una dimensión de sustitución importante entre nativos e inmigrantes, lo que puede generar situaciones de potencial conflicto social.

De cara a las opciones de salida de la actual situación de paro elevado, que afecta en mayor medida al colectivo de inmigrantes, se propone el sector de servicios como opción viable (y sostenible) para la creación de empleo. Entre el mismo grupo de inmigrantes, las mujeres, por sus características laborales, están cualificadas para tener ventajas comparativas con respecto a los hombres en la salida de la condición de paro.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos principales de la economía española en la década de los años 2000 ha sido la gran llegada de inmigrantes¹ como parte integrante de la sociedad y de la fuerza de trabajo del tejido económico. Las sostenidas tasas de crecimiento anual, la entrada de mujeres nativas en el mercado de trabajo y el gran dinamismo del sector de la construcción han sido las principales fuerzas de atracción de un gran flujo de inmigrantes, sobre todo procedentes de países de América del Sur y del Este europeo. Como resultado, la población extranjera ha alcanzado el 12% de la población total en 2008, aunque en los últimos trimestres se ha observado una moderación de los flujos de inmigración.² Según un estudio de Amuedo-Dorantes y de la Rica (2008), a final de 2008 los inmigrantes representaban casi el 10% de la población española y, según Bertoli, Huerta-Fernández y Ortega (2010), el número la intensidad del flujo de inmigrantes de Ecuador en España fue comparable al flujo que en el mismo tiempo entró en Estados Unidos.

Los principales destinos de los flujos migratorios se centraron en las comunidades del eje mediterráneo de la Península, en las islas Baleares (donde llegaron a constituir un 18% de la pobla-

¹ Se define como inmigrante a todo individuo que establece su principal lugar de residencia en España habiendo nacido en territorios fuera del Estado español.

² Según el Instituto Nacional de Estadística (INE).

CUADRO 1. Totales ocupados en España por nacionalidad y comunidad. Valores: 1000.

VARONES	PRIMER TRIMESTRE 2007			PRIMER TRIMESTRE 2010		
	TOTAL	NATIVOS (%)	INMIGRANTES (%)	TOTAL	NATIVOS (%)	INMIGRANTES (%)
Total Nacional	11.854,6	87,1	12,9	10.239,9	87,1	12,9
Andalucía	1.967,3	91,4	8,6	1.645,9	90,4	9,6
Baleares, islas	279,0	78,7	21,3	245,2	79,4	20,6
Cataluña	1.983,1	82,4	17,6	1.681,1	83,8	16,2
Comunidad Valenciana	1.308,3	81,8	18,2	1.079,6	83,0	17,0
Madrid, Comunidad de	1.696,3	82,5	17,5	1.516,7	82,1	17,9
Murcia, Región de	391,5	77,5	22,5	327,5	77,7	22,3
MUJERES	TOTAL	NATIVOS (%)	INMIGRANTES (%)	TOTAL	NATIVOS (%)	INMIGRANTES (%)
Total Nacional	8.214,7	86,3	13,7	8.154,2	85,0	15,0
Andalucía	1.225,0	88,7	11,3	1.245,3	88,2	11,7
Baleares, islas	195,8	77,5	22,5	195,8	76,1	23,9
Cataluña	1.478,0	84,6	15,4	1.417,8	84,7	15,3
Comunidad Valenciana	880,2	83,7	16,3	867,8	77,8	22,2
Madrid, Comunidad de	1.332,1	79,8	20,2	1.346,4	77,8	22,2
Murcia, Región de	232,5	82,2	17,8	236,7	81,9	18,1

Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

ción en 2007) y en Madrid. Las comunidades más centrales como Castilla y León, por ejemplo, si bien también experimentaron el fenómeno de la llegada de inmigrantes, no fue de forma tan masiva como en las demás comunidades: las puntas más elevadas de porcentaje de inmigrantes (de la población) no superaron el 10% (siempre en 2007). Esta entrada constante de trabajadores inmigrantes durante casi una década ha tenido, sin duda, un impacto considerable en el mercado de trabajo español.

En este capítulo analizamos cómo la crisis ha afectado la participación de inmigrantes y nativos en el mercado de trabajo español.

En el cuadro 1 se recoge la información (proporcionada por el EPA) sobre el stock de trabajadores ocupados en España y en las CCAA que estamos considerando, en el primer trimestre de

2007 y en el primer trimestre de 2010. Desde el primer trimestre de 2007 al primer trimestre de 2010, en España el número total de ocupados se ha reducido alrededor de 1.600.000, casi exclusivamente hombres. Esto se ha debido a que a partir del tercer trimestre de 2007 los sectores de la construcción y servicios empezaron a ralentizar su ritmo de crecimiento y creación de valor añadido; lo mismo ocurre a partir del cuarto trimestre de 2007 en el sector de servicios. España pierde su atractivo y la entrada de trabajadores extranjeros reduce el ritmo tan sostenido registrado hasta aquel momento (Oliver, 2009).

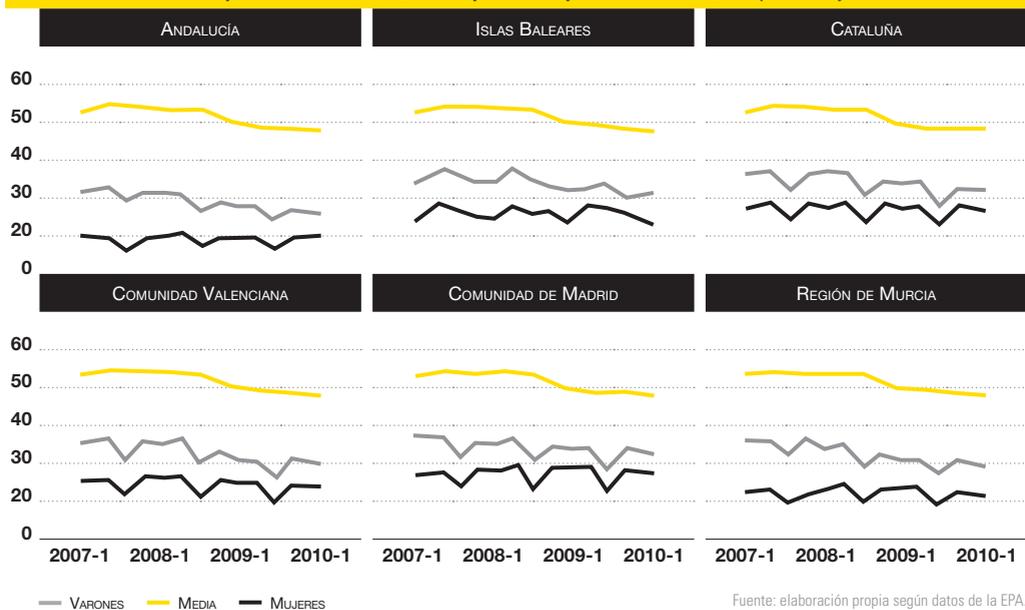
Aunque en el promedio nacional la distribución de ocupados entre nativos e inmigrantes no ha variado, en algunas comunidades la reducción de empleo se puede haber producido en detrimento de una categoría específica (nativos o inmigrantes). Por un lado, en comunidades como Andalucía o Murcia la tasa de empleo se ha reforzado con la participación de inmigrantes en el mercado del trabajo a cuenta de una reducción de la participación de nativos, tanto hombres como mujeres. Por otro lado, es destacable el hecho de que el cambio de la composición de la fuerza de trabajo (como por ejemplo la entrada en el mercado laboral de mujeres nativas) ha permitido una entrada más masiva de mujeres inmigrantes en casi todas las comunidades sobre todo en la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana. Así pues, la destrucción de empleo no ha sido uniforme entre las distintas comunidades españolas y tampoco entre los distintos grupos. En los apartados sucesivos se analizará más a fondo la composición geográfica y sectorial para determinar cómo la reducción nacional del empleo en España ha impactado a un número seleccionado de comunidades autónomas.

2. TASA DE EMPLEO Y DE PARO: PRIMERA INFORMACIÓN EN LAS COMUNIDADES MEDITERRÁNEAS

El primer tipo de información que vamos recopilando a partir de los datos de la EPA consiste en considerar la evolución temporal de la tasa de empleo de nativos e inmigrantes en las CCAA del arco mediterráneo con relación al promedio de España. En esta primera serie de gráficos queremos proporcionar una visión general y sintética de la composición de la fuerza de trabajo desde 2007 hasta el primer trimestre de 2010.

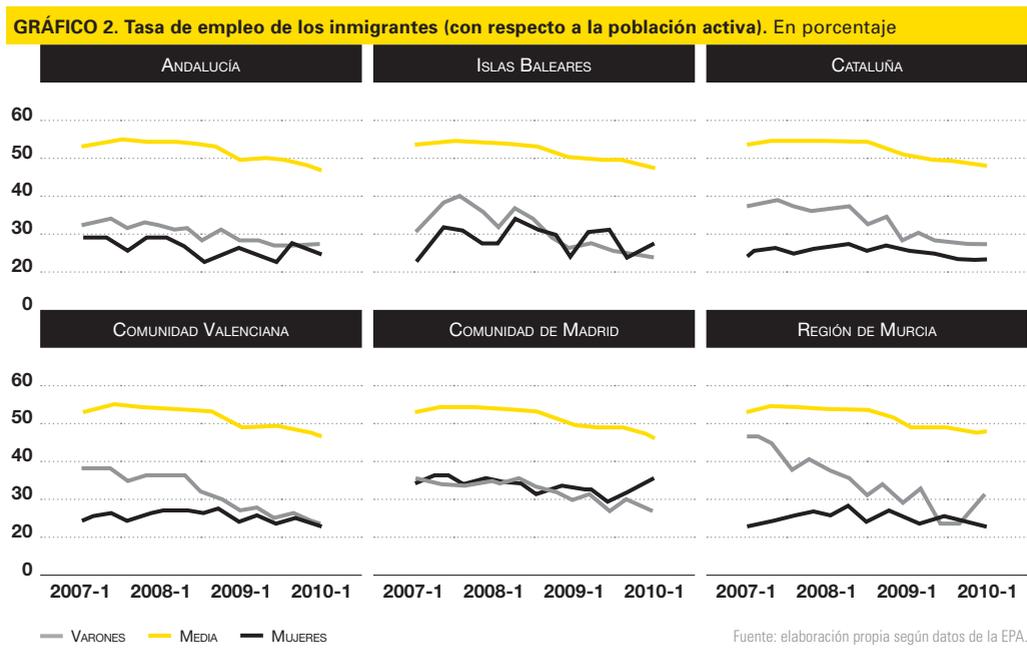
Toda la información que trataremos a partir de ahora constituye una elaboración propia de los datos incluidos en la EPA. En el gráfico 1 se recoge la tasa de empleo de los nativos para el período que va del primer trimestre de 2007 al primer trimestre de 2010, calculada sumando la población nativa ocupada en cada trimestre sobre el total de la población nativa (16+). El indicador se ha elaborado por categorías de trabajadores (varones y mujeres). El gráfico presenta

GRÁFICO 1. Tasa de empleo de los nativos (con respecto a la población activa). En porcentaje



también el promedio de España, el cual indica la tasa de empleo de la población total española. Los resultados son relativamente homogéneos: en todas las CCAA consideradas, la tasa de empleo de los varones es más grande que la de las mujeres. En muchas comunidades la diferencia ha ido reduciéndose en los últimos trimestres como resultado de una selección de recorte de empleo que ha afectado más a los hombres en sectores más específicos como, por ejemplo, la construcción. Además, comparando el promedio nacional con la tasa de empleados (varones y mujeres en cada CCAA) resulta que comunidades como Murcia o Andalucía (cuya tasa de empleo ronda el 30% para varones y el 20% para mujeres) siguen estando por debajo del promedio nacional.

En el gráfico 2 se recalcula el mismo indicador que antes (la tasa de empleo) para el grupo de inmigrantes, con los mismos criterios. En este segundo grupo de trabajadores la evolución temporal de la tasa de empleo se ha marcado por un claro comportamiento diferente entre hombres y mujeres. Si bien en todas las CCAA que estamos considerando la tasa de empleo de inmigrantes está en línea con el promedio nacional, en comunidades como Cataluña, Comunidad Valenciana o Región de Murcia se ha experimentado un fuerte descenso en la tasa de ocupación de varones inmigrantes, algo que no ha pasado en el grupo de las mujeres. Es inte-

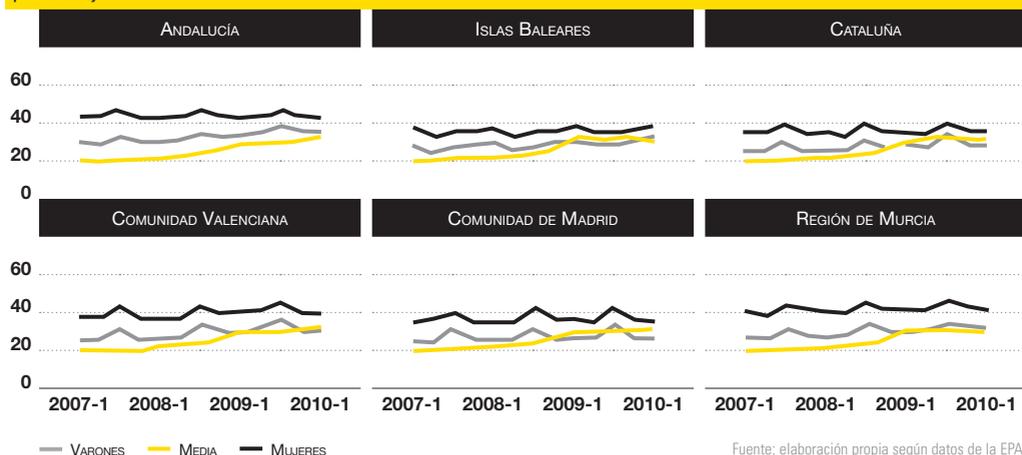


resante señalar que en la Comunidad de Madrid la tasa de empleo de las mujeres en el primer trimestre de 2010 ha superado la de los hombres. Otra vez más, parece que la crisis económica, que tuvo su mayor impacto en sectores específicos (como la construcción), ha lastrado más la tasa de actividad de los hombres que la de las mujeres, considerando además que el colectivo de los inmigrantes ha sido más afectado que el de los nativos.

Otro indicador que complementa la información proporcionada por la tasa de empleo es la tasa de paro. A partir de la información de la EPA, se calcula la tasa de paro de los nativos como el total de la población activa (en los dos colectivos: inmigrantes y nativos) entre 16 y 65 años que no ha trabajado en la última semana (en la cual se realizó la encuesta) sobre el total de la población activa entre 16 y 65 años. Igual que en el ejercicio precedente, se calcula este indicador para el grupo de varones, mujeres y el promedio español.

En el cuarto trimestre de 2007 el porcentaje de paro (por CCAA) entre inmigrantes y nativos era relativamente comparable (gráficos 3 y 4). En tiempo de crisis, en promedio, el paro en el grupo de inmigrantes alcanza un valor del 27% (en el primer trimestre de 2010) mientras que el mismo indicador alcanza valores del orden del 15%-18% entre nativos.

GRÁFICO 3. Tasa de paro de los nativos con edad entre 16 y 65 años (con respecto a la población activa). En porcentaje



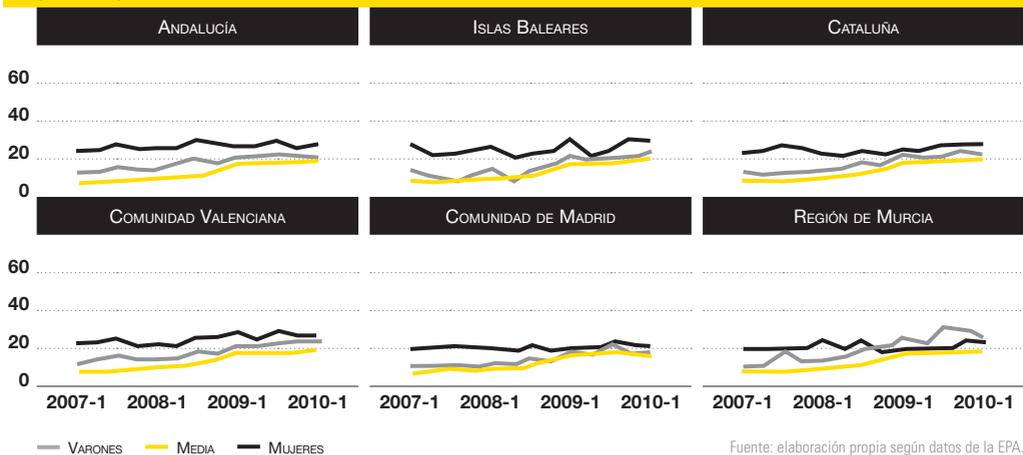
Como se indica en el gráfico 3, la tasa de paro de nativos en edad de trabajar experimenta una subida a lo largo del período considerado. El promedio nacional roza el 20% en el primer trimestre de 2010; el grupo de las mujeres supera ese valor en todas las comunidades que estamos considerando, mientras que el grupo de los hombres está en línea con la tendencia nacional, excepto en Andalucía, donde la tasa de paro de los hombres nativos supera el promedio nacional.

En el gráfico 4 se recopila el mismo tipo de información para el colectivo de inmigrantes. La tasa de paro de inmigrantes, en todas las comunidades, se sitúa por encima del promedio nacional. Entre las dos categorías, el desempleo de las mujeres parece haberse quedado relativamente constante, mientras que el de los hombres ha ido subiendo muy marcadamente a partir del primer trimestre de 2008 y, finalmente, convergiendo en una franja entre el 20%-23%. Destaca el resultado alcanzado en la Región de Murcia, donde la tasa de paro de inmigrantes varones alcanza valores muy por encima de la tasa de paro de mujeres, con un diferencial de aproximadamente el 5% durante todo 2009 y el primer trimestre de 2010.

3. TASA DE EMPLEO Y DE PARO: LA IMPORTANCIA DEL COMPONENTE DEMOGRÁFICO

El estudio de la estructura y composición de la masa de trabajadores en paro es, asimismo, clave para poder describir las posibles pautas de su evolución en los años futuros. Hay que considerar que, en promedio, el grupo de trabajadores entre 16-29 años ha sufrido una caída demográfica importante de 1990 (cuando el grupo alcanzaba alrededor de 9.000.000 de indivi-

GRÁFICO 4. Tasa de paro de los inmigrantes con edad entre 16 y 65 años (con respecto a la población activa). En porcentaje

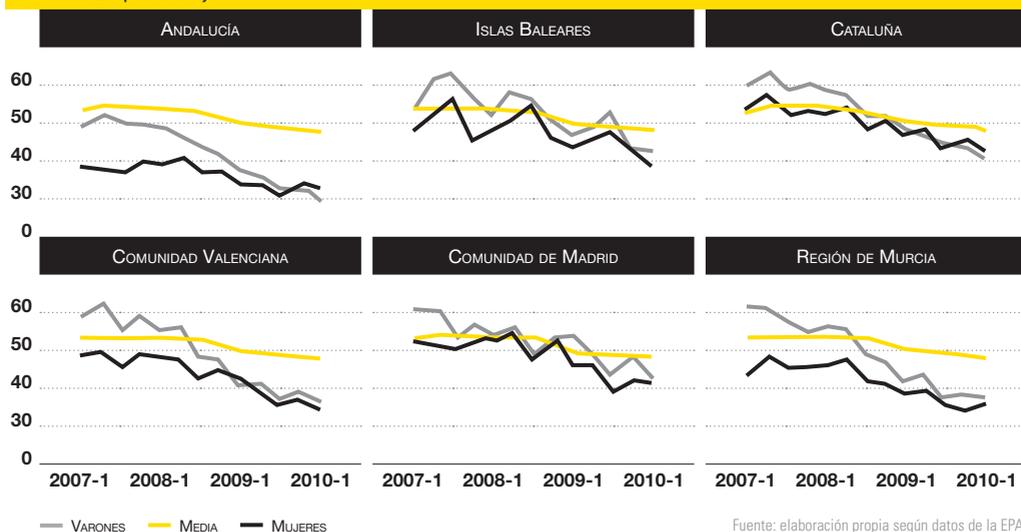


Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

duos) a 2010, situándose en unos 6.000.000 de individuos. Por un lado, de los 1.500.000 puestos de trabajo perdidos en ese grupo (con una reducción del 44% de contratos temporales), alrededor de la mitad son personas que, por ejemplo, han decidido momentáneamente volver a cursar grados de formación. Por otro lado, en la categoría de trabajadores de 30-64 años, la situación es relativamente más complicada: hay un número importante de trabajadores que aumenta la población activa en alrededor de 1.300.000 individuos (en particular mujeres) que hace que el número de trabajadores en busca de empleo se sitúe en cerca de 800.000. Además, la composición del número de desempleados revela que dos tercios son inmigrantes mientras un tercio son nativos (Oliver, 2009).

Haciendo un análisis desagregado por grupo de edad podemos ver cómo se repite la tendencia descrita anteriormente de la tasa de paro y empleo en el caso de las CCAA mediterráneas. En los gráficos 5 y 6 reportamos la tasa de empleo para nativos entre 16-29 años y 30-65 años. Aunque el promedio español de la tasa de empleo de la población en edad de trabajar se reduce ligeramente desde el primer trimestre de 2007 hasta el primer trimestre de 2010, los varones en general quedan más afectados por ese efecto de caída de la ocupación (de casi el 20% entre el primer trimestre de 2007 y el primer trimestre de 2010), mientras que, una vez más, las mujeres resultan menos afectadas. Los resultados más significativos se encuentran en le Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía, donde la caída de la tasa de ocupación de varones y mujeres (entre 16 y 29 años) se sitúa por debajo del promedio nacional desde el primer trimestre de 2007 en el caso de Andalucía y del

GRÁFICO 5. Tasa de empleo de los nativos entre 16 y 29 años sobre el total de la población nativa entre 16 y 29 años. En porcentaje



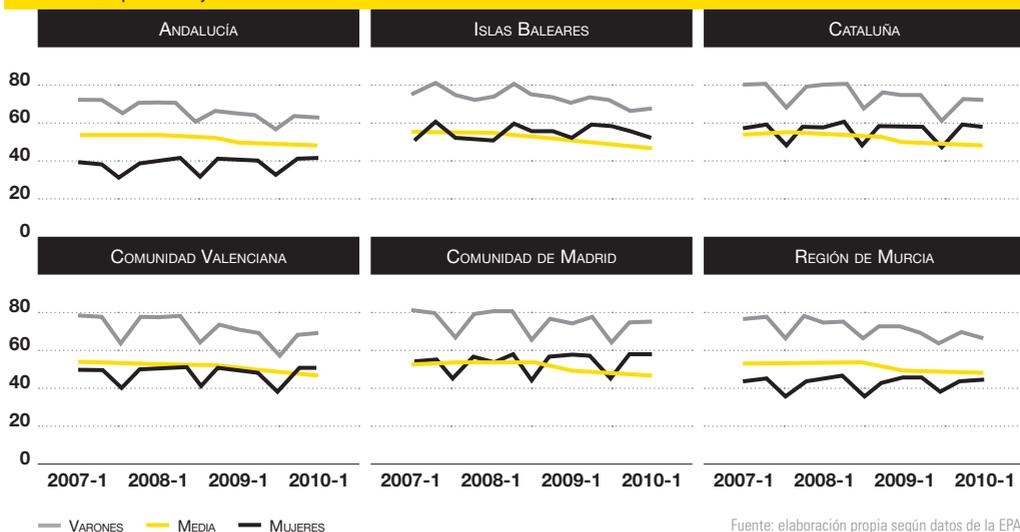
Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

cuarto trimestre de 2007 en la Comunidad Valenciana y Murcia, pasando de valores del 50%-60% hasta el 40% en el primer trimestre de 2010. En el caso de nativos entre 30 y 65 años (gráfico 6) la caída de la tasa de ocupación es meno intensa, aunque en casi todas las comunidades hay rasgos de comportamientos cíclicos en la forma de contratación de las mujeres con baja regular de la tasa de ocupación en coincidencia con el segundo trimestre de cada año.

La tasa de paro que se calcula para los dos grupos de edad de individuos nativos es simétrica a la tasa de empleo. El aumento más relevante en la tasa de paro de nativos se registra entre los jóvenes, con una tendencia relativamente constante desde el primer trimestre de 2007 hasta el primer trimestre de 2010, donde se alcanzan valores superiores al 20% en el caso de varones de la comunidad de Murcia.

Entre los inmigrantes, la tasa de actividad de los que tienen una edad entre 16 y 29 años (gráfico 9) ha caído pero no de manera tan marcada (entre el primer trimestre de 2007 y el primer trimestre de 2010), sobre todo en aquellas comunidades donde la tasa de empleo de los nativos ha descendido. En este sentido, se puede pensar que en algunas comunidades mediterráneas ha tenido lugar un efecto de sustitución entre jóvenes inmigrantes y jóvenes nativos. Las razones pueden ser varias: desde la natural contracción demográfica de los nativos (que ha reducido

GRÁFICO 6. Tasa de empleo de los nativos entre 30 y 65 años sobre el total de la población nativa entre 30 y 65 años. En porcentaje



claramente el stock de jóvenes en el mercado) hasta la condición de que los inmigrantes están dispuestos a desempeñar tareas que los nativos no quieren realizar.

Las diferencias estructurales en la composición del paro aparecen cuando comparamos por grupo de edad los dos colectivos. En el grupo de nativos con edad entre los 16 y 29 años la tasa de paro (gráfico 7) se mantiene relativamente constante en todas las comunidades a lo largo del período de observación y, con la exclusión de las comunidades de Andalucía y Murcia, a partir del segundo semestre de 2008 se sitúa por debajo del promedio nacional. La crisis económica y la escasez de empleo han sacado temporalmente a los jóvenes nativos del mercado del trabajo, para volver a matricularse en cursos de formación. Esta estrategia, al contrario, parece no ser adoptada por los inmigrantes de la misma edad. En el grupo de trabajadores entre 30 y 65 años (nativos e inmigrantes) hay seguramente un gran componente de temporalidad en las formas de contratación. En los gráficos 8 y 12

EL EFECTO DE LAS CRISIS ES MÁS FUERTE EN EL COLECTIVO DE INMIGRANTES PUESTO QUE LA RENOVACIÓN DE SUS CONTRATOS (SOBRE TODO LOS TEMPORALES) NO SE HA REALIZADO CON LA MISMA FRECUENCIA O REGULARIDAD QUE EN LOS AÑOS ANTERIORES

GRÁFICO 7. Tasa de paro de los nativos entre 16 y 29 años sobre el total de la población nativa entre 16 y 29 años. En porcentaje

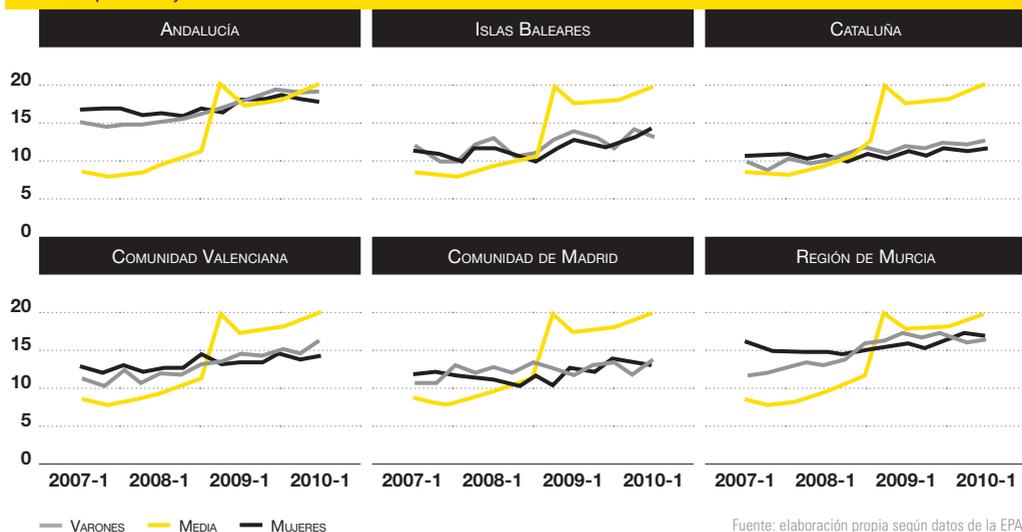


GRÁFICO 8. Tasa de paro de los nativos entre 30 y 65 años sobre el total de la población nativa entre 30 y 65 años. En porcentaje

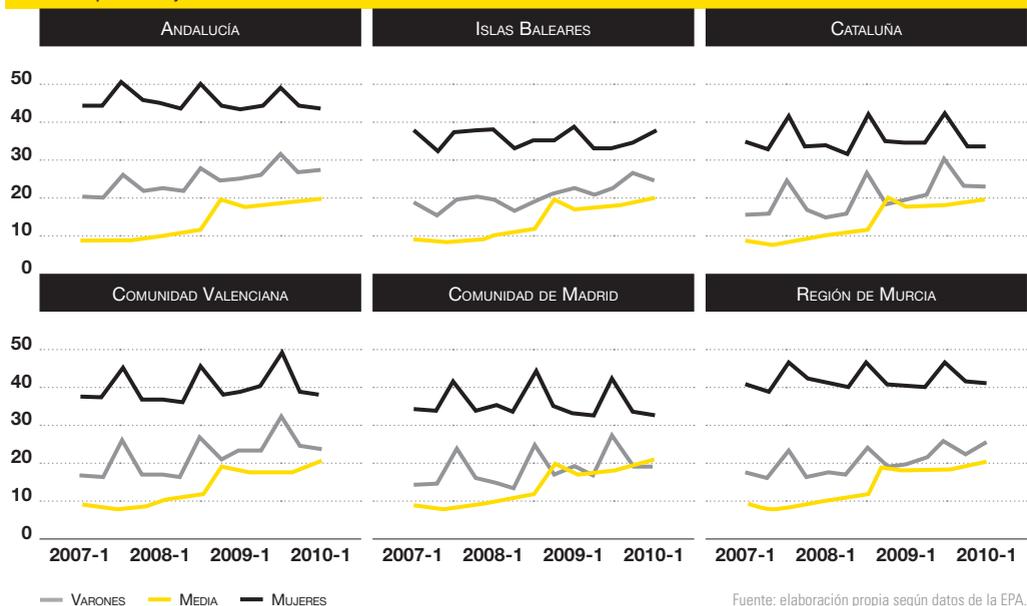
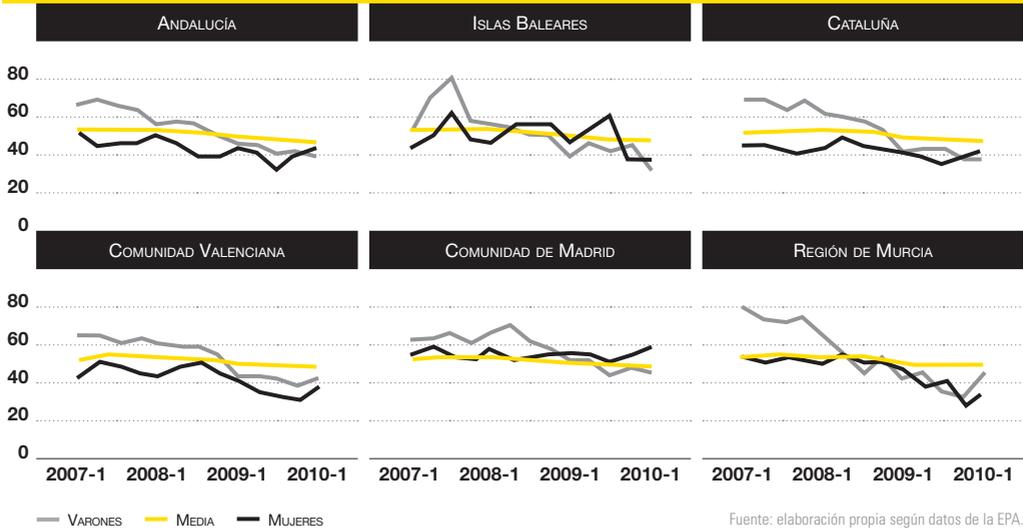
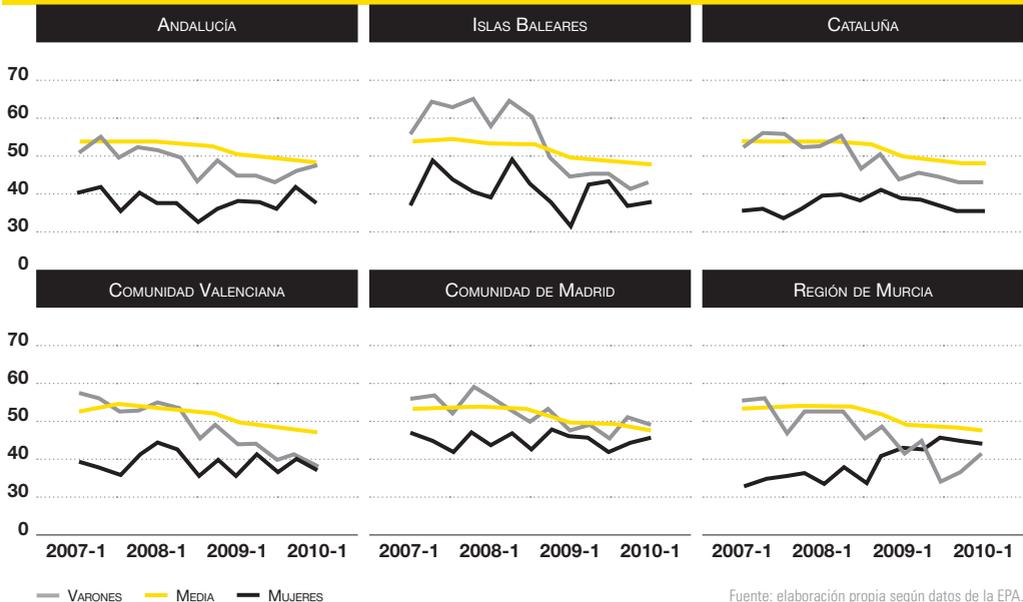


GRÁFICO 9. Tasa de empleo de los inmigrantes entre 16 y 29 años sobre el total de la población inmigrante entre 16 y 29 años. En porcentaje



Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

GRÁFICO 10. Tasa de empleo de los inmigrantes entre 30 y 65 años sobre el total de la población inmigrante entre 30 y 65 años. En porcentaje



Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

GRÁFICO 11. Tasa de paro de los inmigrantes entre 16 y 29 años sobre el total de la población inmigrante entre 16 y 29 años. En porcentaje

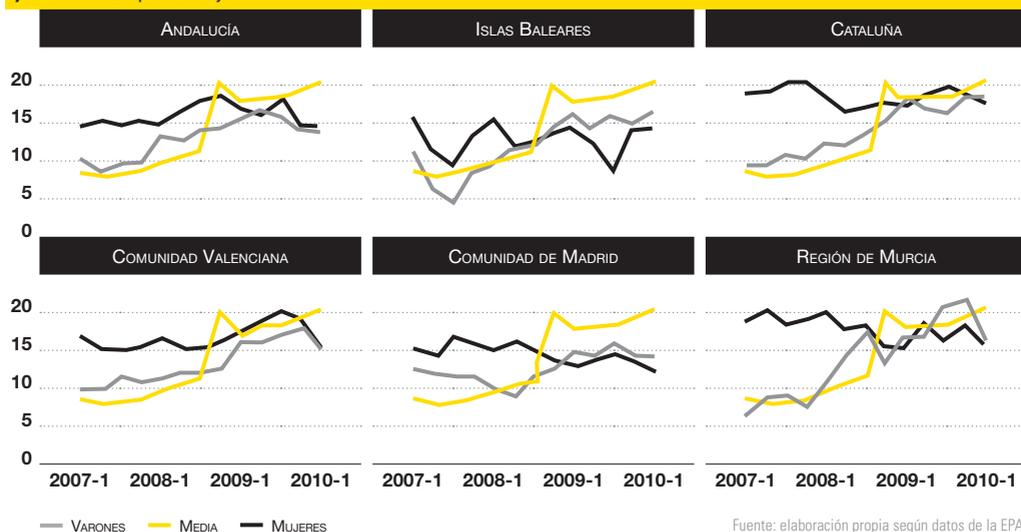
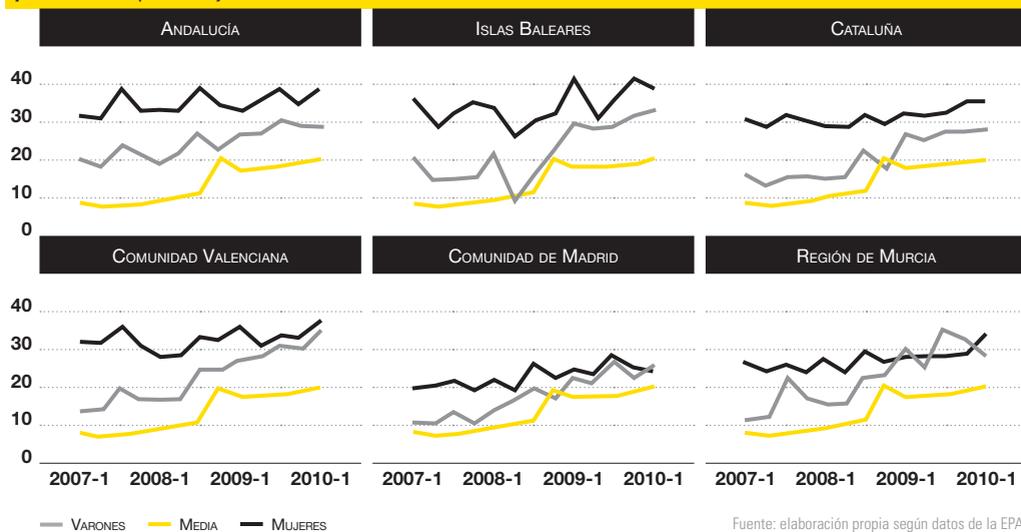


GRÁFICO 12. Tasa de paro de los inmigrantes entre 30 y 65 años sobre el total de la población inmigrante entre 30 y 65 años. En porcentaje



aparece claramente un componente cíclico de subida de los parados en el segundo trimestre de cada año (con independencia de la presencia de la crisis económica). El efecto de las crisis es más fuerte en el colectivo de inmigrantes puesto que la renovación de sus contratos (sobre todo los temporales) no se ha realizado con la misma frecuencia o regularidad que en los años anteriores. Como consecuencia la tasa de paro de los varones inmigrantes se ha disparado llegando a niveles similares a la de las mujeres y por encima del promedio nacional. Este mismo efecto, en el grupo de los nativos no se concreta porque, como indica el gráfico 12, el paro entre los varones se mantiene siempre al mismo nivel (con una tenue progresión), pero nunca alcanza el valor del paro de las mujeres. En este sentido los gráficos relativos a la tasa de empleo (gráficos 9 y 10) confirman simétricamente los datos obtenidos con la tasa de paro.

4. TASA DE PARO Y LA COMPONENTE EDUCACIÓN

La composición del flujo de inmigrantes es heterogénea por edad, sexo y formación; por ello, dibujar un cuadro descriptivo del impacto de la inmigración en el mercado del trabajo español, no puede realizarse sin tomar en consideración algunos elementos más llamativos del mismo. En este apartado nos centraremos en el nivel de educación, intentando valorar cómo el nivel de educación alcanzado por los trabajadores puede afectar su probabilidad de encontrarse en el paro. Agregamos la información que nos proporciona la EPA sobre el nivel de educación de la

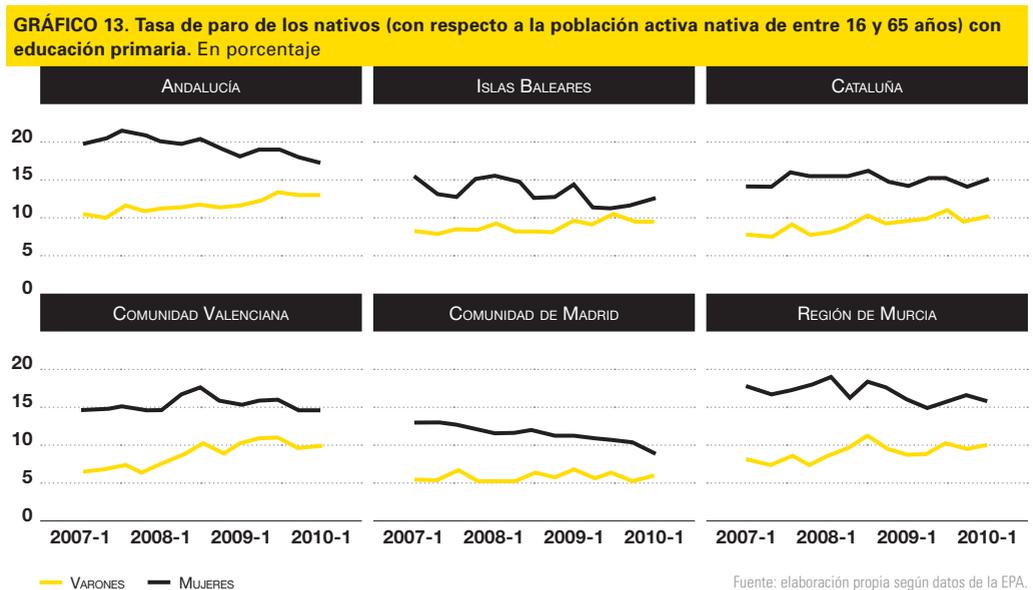
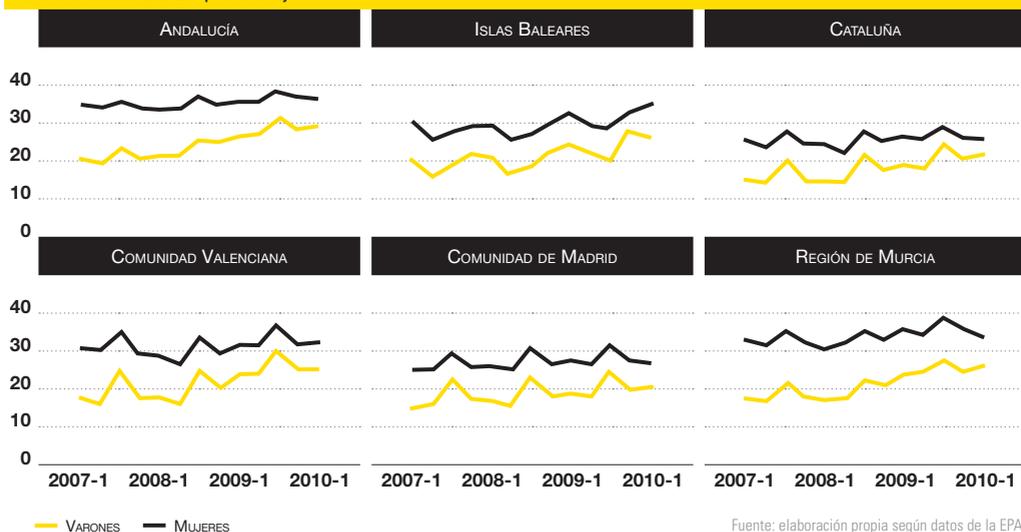


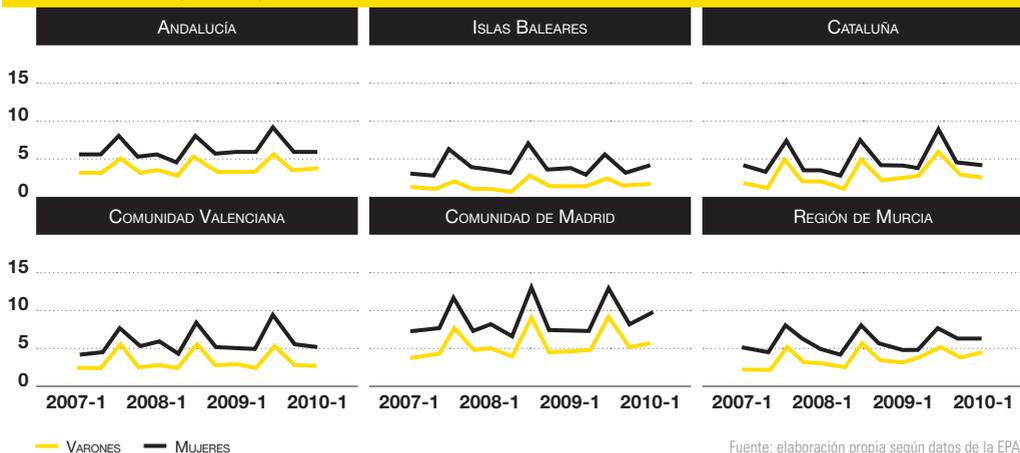
GRÁFICO 14. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población activa nativa de entre 16 y 65 años) con educación media. En porcentaje



muestra creando tres grandes categorías: educación primaria, secundaria (o media) y terciaria (o alta). Los gráficos 13-15 recogen la información sobre la tasa de paro de los nativos por nivel de educación, mientras que los gráficos 16-18 recompilan el mismo tipo de información para los inmigrantes.

Dos características unen la composición de la tasa de paro en los dos colectivos: la tasa de paro de las mujeres es en casi todos los casos considerados más elevada que la de los varones y el porcentaje de paro para los individuos con niveles de educación media es casi siempre el doble de la tasa de paro registrada por los otros dos grupos (primera y terciaria), alcanzando valores cercanos al 40% frente al 10%-20% de las otras dos categorías. Además, comparando transversalmente los gráficos para el grupo de nativos, hay una tendencia muy clara a que la diferencia de la tasa de paro entre varones y mujeres se reduzca proporcionalmente al aumentar el nivel de educación. Una constatación sencilla que surge desde estos primeros datos es que parece que el mercado de trabajo español no otorgue particular rentabilidad al hecho de tener titulaciones de grado secundario. Concentrándonos más en concreto en las comunidades autónomas, Andalucía confirma registrar, en general, tasas de paro más elevadas que las demás comunidades con diferencias de casi el 10% entre mujeres y varones con educación primaria. Este diferencial se agudiza aún más cuando miramos la Región de Murcia, donde las diferencias entre el paro de mujeres y varones en el primer trimestre de 2007 era casi de tres

GRÁFICO 15. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población activa nativa de entre 16 y 65 años) con educación alta. En porcentaje



veces (en el caso de la educación primaria) y de dos veces (en la educación secundaria). Con- centrándonos en el grupo de desempleados con educación alta, la tasa de paro de nativos en todas las comunidades no presenta diferencias estructurales importantes entre varones y mu- jeres, con un nivel por debajo del 15%. Lo que sobresale más en este último grupo es la regu-

GRÁFICO 16. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población activa inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación primaria. En porcentaje

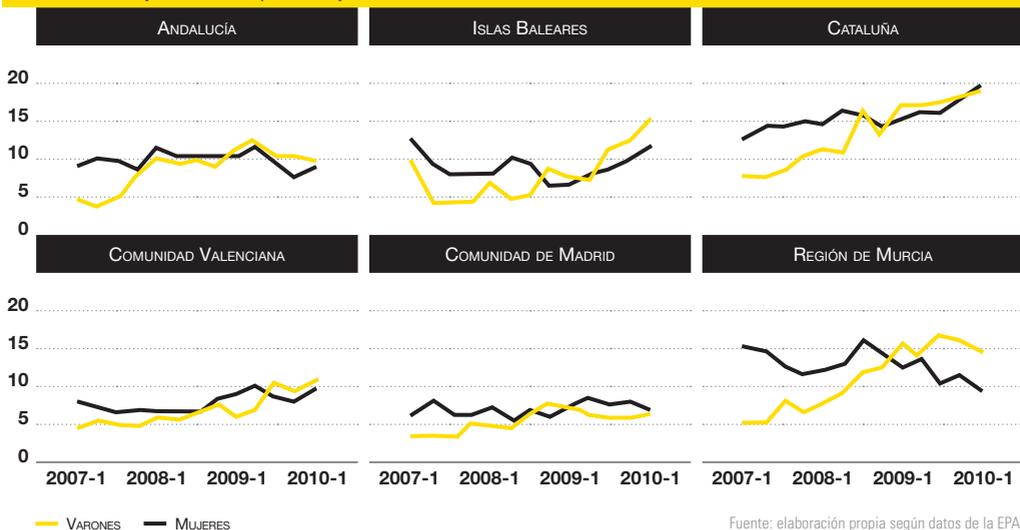
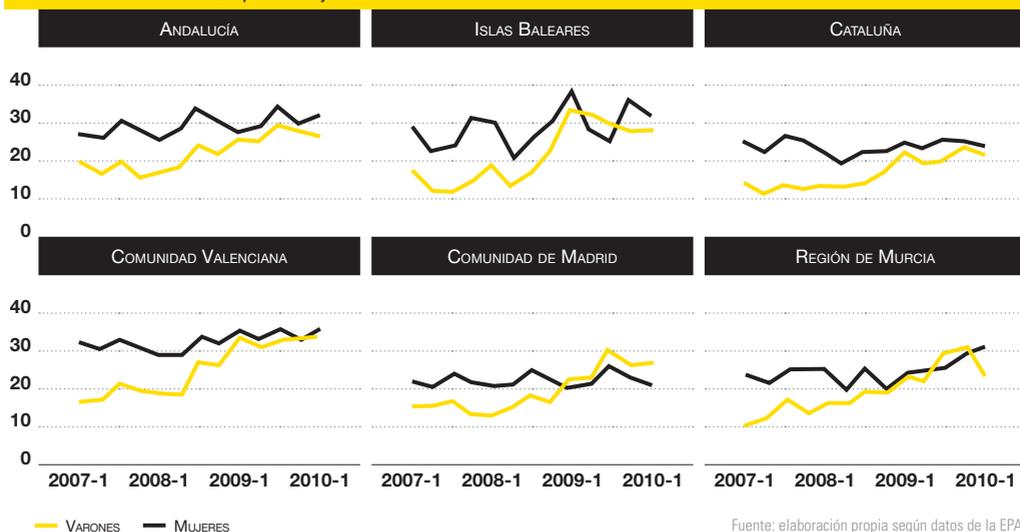


GRÁFICO 17. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población activa inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación media. En porcentaje



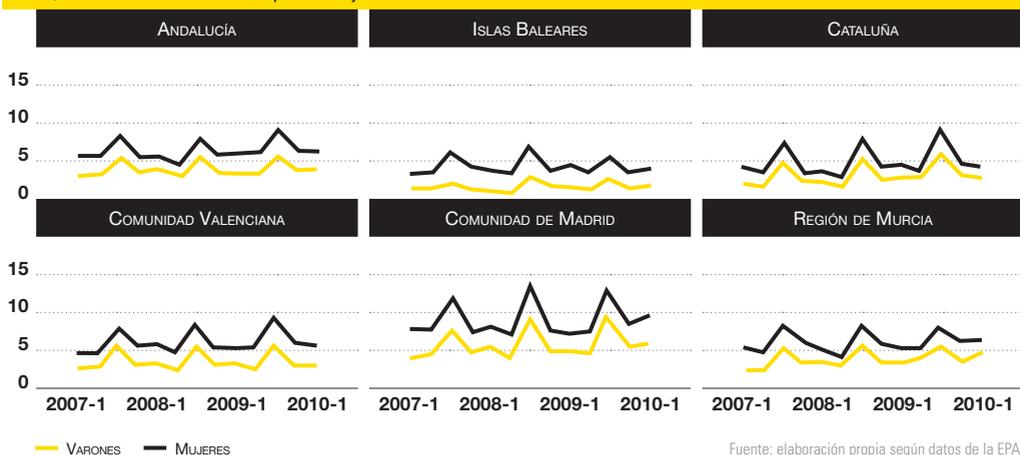
Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

laridad con la cual se presentan picos de desempleo, en todas las comunidades (y en ambos grupos de la muestra), en correspondencia con el segundo semestre de cada año. Una posible explicación puede relacionarse con la amplia difusión de contratos temporales en muchas actividades del sector de servicios que finalizan antes del verano y que, en el momento de recaudar la información del segundo semestre de la EPA, la proporción de entrevistados que se encuentran en una situación de paro es más elevada.

Organizando la información disponible para los inmigrantes con los mismos criterios, los resultados que se obtienen no reflejan mucho los resultados obtenidos para los nativos. En primer lugar, en todas las CCAA y para todo los niveles de educación, no hay una diferencia muy marcada entre la evolución de la tasa de paro de los varones y la de las mujeres. Eso sí, como en el caso de los nativos, también los inmigrantes con educación elevada siguen la misma senda de los nativos. El nivel de educación más elevado puede permitir que los inmigrantes se igualen a los nativos para las ocupaciones de más valor añadido y ese tipo de efecto sustitución (junto a la masiva adopción de la contratación temporal) hace que el comportamiento de los dos grupos sea idéntico.

Las diferencias más marcadas ocurren cuando se considera los grupos con educación primaria y secundaria. En el caso de la educación primaria, en el primer semestre de 2007 existen

GRÁFICO 18. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población activa inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación alta. En porcentaje



diferencias en la tasa de paro de hombres y mujeres de entre el 5% y el 10% en todas las comunidades. Por el contrario, en el caso de inmigrantes con educación primaria, las mujeres han seguido conservando o reduciendo su tasa de paro y la de los hombres ha ido creciendo, sobre todo de manera exponencial en Cataluña, islas Baleares y Murcia. Por un lado, en Cataluña, a partir del primer trimestre de 2008, la tasa de paro de hombres y mujeres es sustancialmente idéntica, alcanzando un valor del 18% a final del tercer trimestre de 2010. Por otro lado, en la Región de Murcia, el progresivo descenso de la tasa de desempleo de las mujeres y el ascenso de la de los varones lleva a crear un diferencial positivo de casi el 5%, con una tasa de paro entre los hombres que roza el 15% y de las mujeres que se acerca al 10%.

Según lo que comentan Amuedo y de la Rica (2008), el grado de complementariedad entre la población de nativos y inmigrantes en España, hace que la inserción en el mercado del trabajo de las mujeres inmigrantes sea más duradera y estable que la de los varones. Las mujeres con un grado de educación medio-bajo encuentran en el sector de los servicios para los hogares una de sus principales fuentes de trabajo, reemplazando el trabajo de las mujeres nativas con educación alta. Además, la tasa de paro de las mujeres nativas con educación alta no ha variado sensiblemente desde el primer trimestre de 2007 hasta el primer trimestre de 2010, produciendo una estabilidad muy importante también en el grupo de mujeres inmigrantes de bajo nivel educativo. En cambio, el gran aumento de desempleados en la categoría hombres-inmigrantes se puede relacionar con la profunda crisis de la construcción que

empezó a manifestarse de manera más clara a partir del tercer trimestre de 2007. Seguramente un estudio por variación de la composición sectorial del empleo y del desempleo puede ayudar a entender estos cambios estructurales e intentar esbozar algunas pistas de evaluación.

El mismo tipo de información puede ayudar también a interpretar lo que ocurre para el grupo de inmigrantes con educación media. En el primer trimestre de 2007 las diferencias entre la tasa de paro de varones y mujeres con educación media fue aproximadamente del 10% en todas las comunidades que estamos considerando, mientras que en el primer trimestre de 2010 esta diferencia es prácticamente inexistente. La convergencia entre las dos tasas se debe exclusivamente a la subida muy rápida de la tasa de paro entre los varones, mientras que la de las mujeres queda básicamente idéntica, con algunas fluctuaciones estacionales de menor importancia.

EN EL CASO DE INMIGRANTES CON EDUCACIÓN PRIMARIA, LAS MUJERES HAN SEGUIDO CONSERVANDO O REDUCIENDO SU TASA DE PARO, Y LA DE LOS HOMBRES HA IDO CRECIENDO, SOBRE TODO DE MANERA EXPOSICIONAL, EN CATALUÑA, ISLAS BALEARES Y MURCIA

5. TASA DE PARO Y COMPOSICIÓN SECTORIAL

La descomposición sectorial de la tasa de paro entre sectores para los colectivos (nativos e inmigrantes) revela mucha información. El sector de la agricultura y extractivo es el sector donde los inmigrantes con educación primaria registran tasas de paro más bajas. En el primer trimestre de 2007 rozaba el 0% (sobre todos en las comunidades de gran vocación agrícola como Andalucía o Murcia), mientras que en el primer trimestre de 2010 la tasa ha subido, alcanzando un valor entre el 2%-4%. Este dato es tan importante como el hecho de que en el primer trimestre de 2007 se situaba por debajo del valor de los nativos, mientras que en 2010 los dos valores son relativamente comparables. En el sector de la industria, la tasa de paro en los dos colectivos es relativamente comparable en el caso de individuos con un nivel de educación primaria y media, mientras que en el caso de educación alta, la tasa de paro de los inmigrantes es casi dos veces y media superior a la de los nativos en el primer trimestre de 2010 (un 0,5% de promedio entre nativos y un 2% de promedio entre inmigrantes). Entre nativos se registra claramente una tasa de paro más elevada en el grupo de mujeres cuyo diferencial se consolida a lo largo del tiempo. En cambio, entre inmigrantes se registra una progresiva convergencia, debido al gran aumento del desempleo entre los varones. Un caso

particular es el comportamiento detectado en Cataluña: los varones y las mujeres inmigrantes, contratados en la industria y con un nivel de educación bajo, en el primer trimestre de 2007 registran una tasa de paro de alrededor del 1%, mientras que en el primer trimestre de 2010 la tasa de paro entre los hombres ha alcanzado un valor que roza el 5% y la de las mujeres alcanza el 2,5%. En el caso de individuos con educación media y alta, la tasa de paro en Cataluña es prácticamente idéntica entre los dos grupos. En este sentido, los despidos registrados en Cataluña por el cierre de distintas empresas han producido una huella importante entre los inmigrantes con medio y alto nivel de educación. Las causas se pueden encontrar

EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN LA TASA DE PARO ES RELATIVAMENTE COMPARABLE ENTRE NATIVOS E INMIGRANTES CON UN NIVEL DE EDUCACIÓN PRIMARIA O MEDIA, MIENTRAS QUE LAS DIFERENCIAS AUMENTAN ENTRE NATIVOS E INMIGRANTES CON UN NIVEL DE EDUCACIÓN ALTO

moviéndose en dos direcciones distintas: el cierre de muchas empresas multinacionales y el traslado de la producción fuera de España. Asimismo, se puede fácilmente deducir que la crisis del sector de la construcción haya producido cierres (y despidos) de empresas proveedoras del sector de la construcción y eso ha fomentado el aumento de esta tasa de paro que no se ha registrado de manera tan evidente en las otras comunidades. En concreto, en el sector de la construcción (gráficos 25-27 para nativos y gráficos 37-39 para inmigrantes) la tasa de paro es relativamente comparable entre nativos e inmigrantes con un nivel de educación primaria o media (a pesar de que,

en algunos casos como en la Comunidad Valenciana, la subida de la tasa de desempleo en este sector ha sido claramente exponencial a partir del tercer trimestre de 2007), mientras que las diferencias aumentan (casi se doblan, en promedio) cuando comparamos nativos e inmigrantes con un nivel de educación alto. En este caso concreto una explicación viable podría formularse a partir del tipo de tejido empresarial en el sector específico de actividad. El sector de la construcción se caracteriza por la presencia de muchas empresas unipersonales, donde el empresario hace también de técnico de la empresa y actúa a menudo subcontratando parte del trabajo. El cierre de muchas de estas empresas (a causa de la crisis) tiene un impacto sobre este tipo de dato; además, localmente, estos efectos son más evidentes en comunidades como Andalucía, Cataluña e islas Baleares. Finalmente, el comportamiento del paro en el sector de los servicios sigue mucho el patrón del sector de la industria. Hay claramente una discriminación negativa de las mujeres, y una convergencia entre la tasa de paro de varones y mujeres que se alcanza en el primer trimestre de 2010 en casi todas las

GRÁFICO 19. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación primaria. Sector: agricultura. En porcentaje

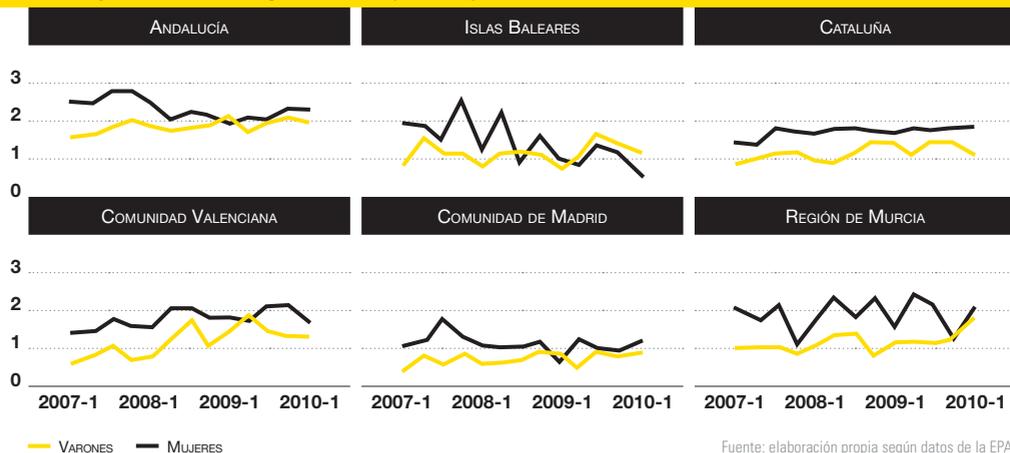


GRÁFICO 20. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación media. Sector: agricultura. En porcentaje

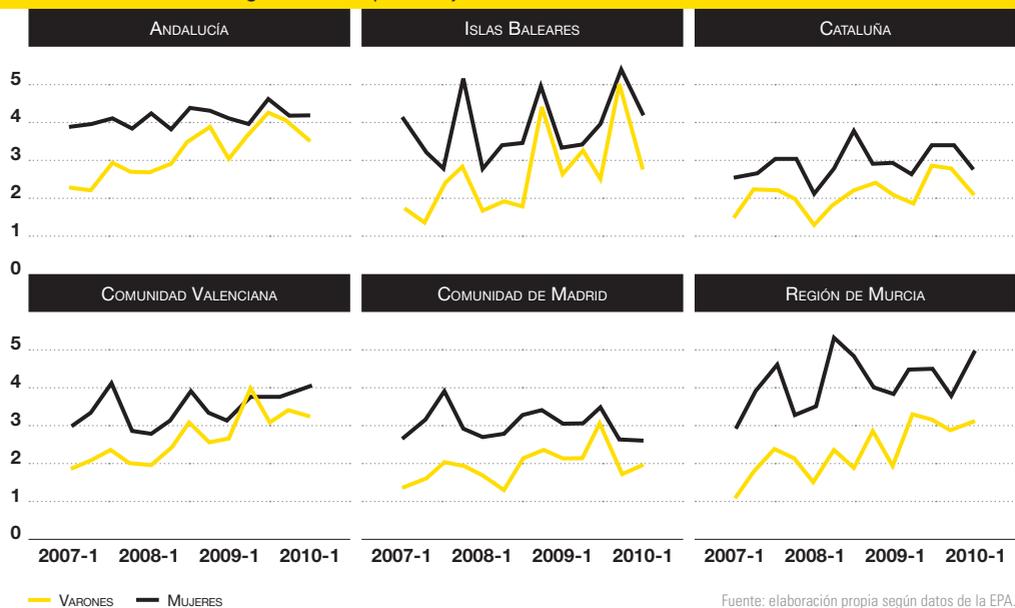
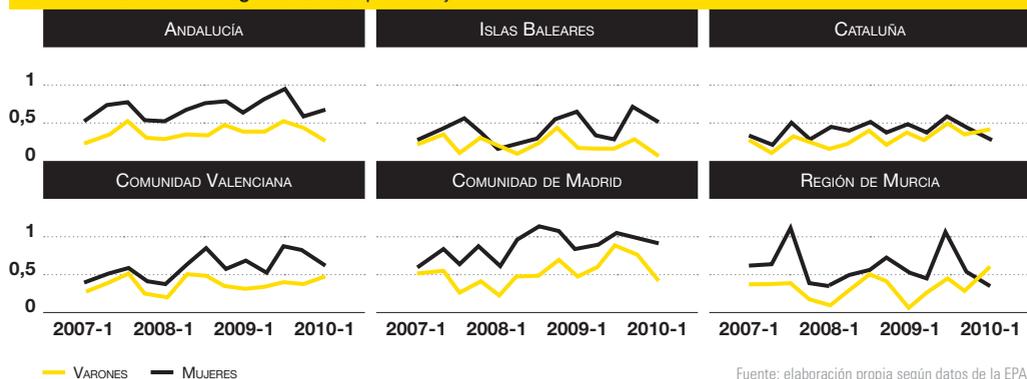


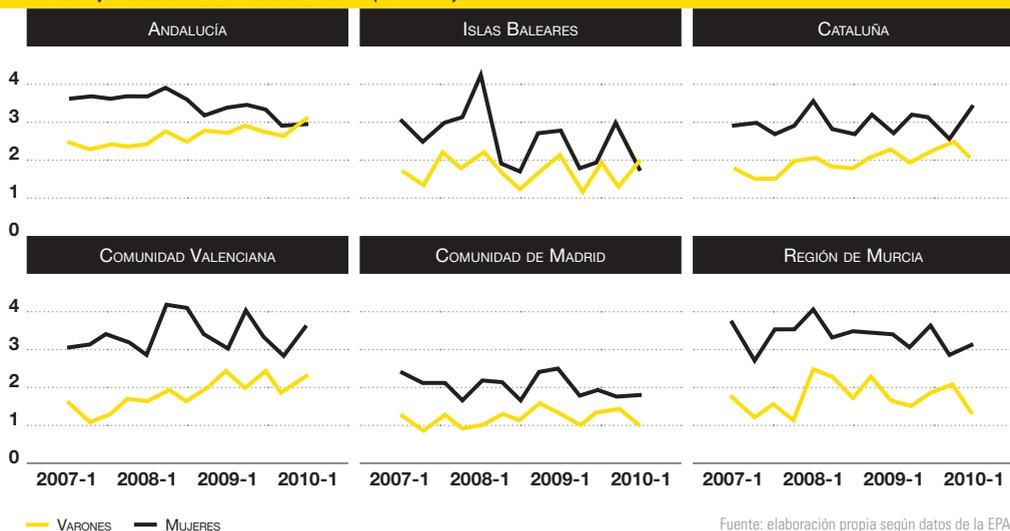
GRÁFICO 21. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación alta. Sector: agricultura. En porcentaje



Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

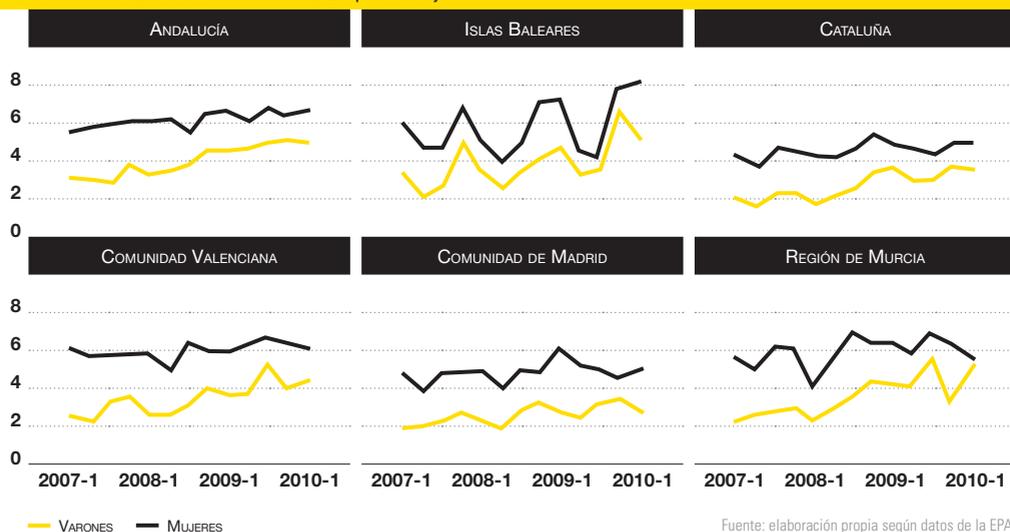
comunidades y las categorías de individuos. Como en el caso de la industria, también en el sector de servicios se observa en Cataluña, en el caso de inmigrantes con nivel de educación primaria (la Región de Murcia presenta un comportamiento similar), que la tasa de paro de inmigrantes revela rasgos bastante distintos de la de las demás regiones, y los varones sufren una discriminación negativa respecto a las mujeres. En este sentido, se puede volver a interpretar este resultado bajo el enfoque propuesto por Amuedo-Dorantes y de la Rica

GRÁFICO 22. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación primaria. Sector: industria. En porcentaje



Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

GRÁFICO 23. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación media. Sector: industria. En porcentaje



(2008), donde se reitera que el sector de los servicios representa un atractivo importante entre las mujeres.

A continuación presentamos los datos relativos a la tasa de paro y de empleo por colectivo (nativos e inmigrantes), comunidad y sectores de actividad que confirman la interpretación

GRÁFICO 24. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación alta. Sector: industria. En porcentaje

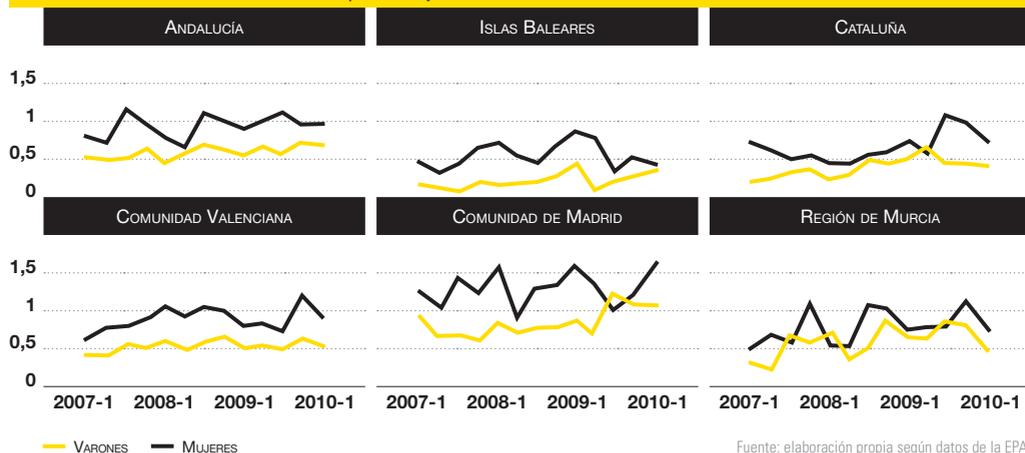


GRÁFICO 25. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación primaria. Sector: construcción. En porcentaje

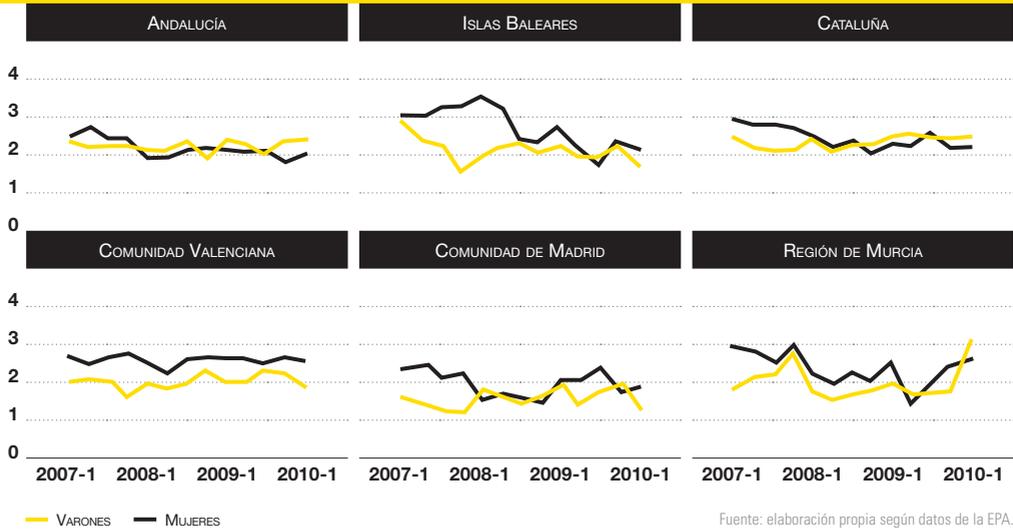


GRÁFICO 26. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación media. Sector: construcción. En porcentaje

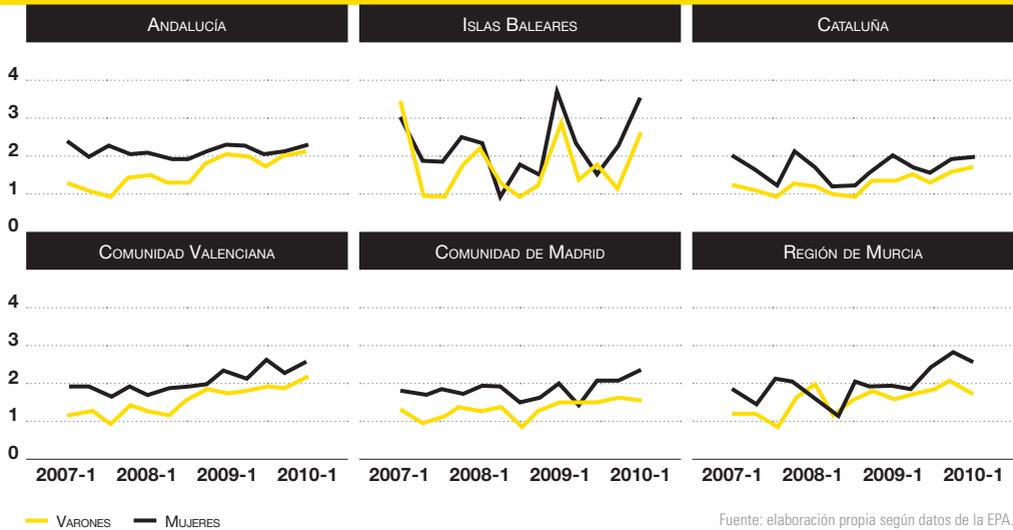
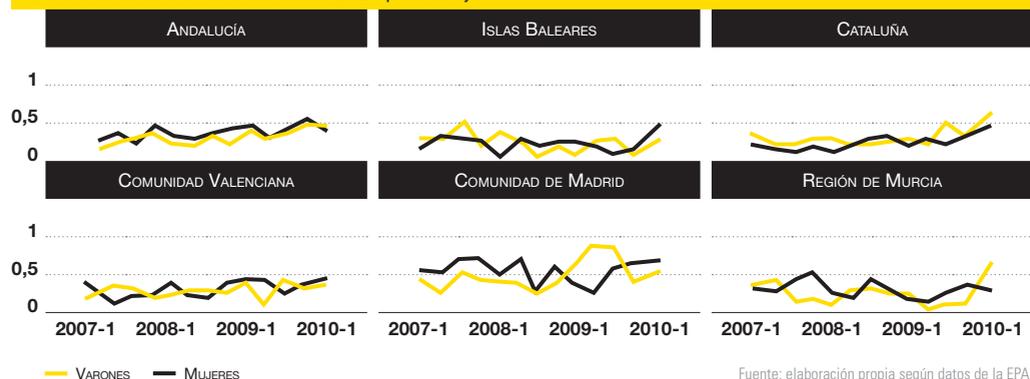


GRÁFICO 27. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación alta. Sector: construcción. En porcentaje



de los comentarios formulados en este apartado. Los gráficos 19-42 se han elaborado considerando también el sector de ocupación con una desagregación de tres dígitos (NACE-93) reportada en la EPA. Hemos definido cuatro grandes macrosectores (agricultura y extracción, industria, construcción y servicios) que utilizamos para analizar el componente sectorial de la tasa de paro.

GRÁFICO 28. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación primaria. Sector: servicios. En porcentaje

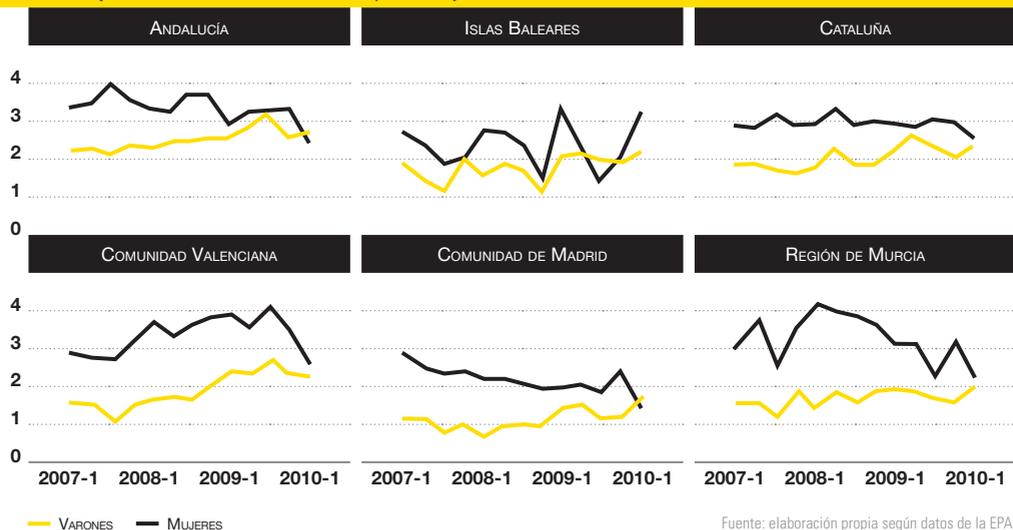


GRÁFICO 29. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación media. Sector: servicios. En porcentaje

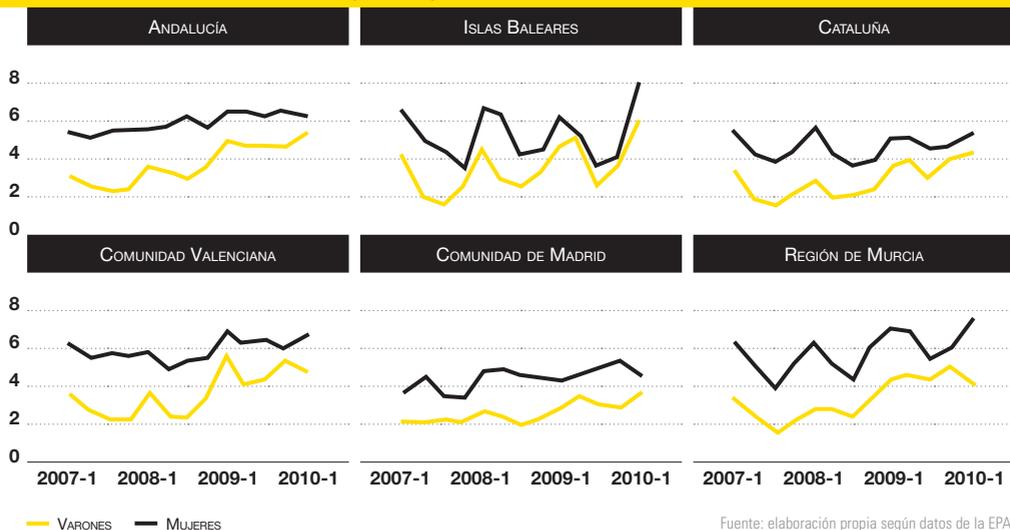


GRÁFICO 30. Tasa de paro de los nativos (con respecto a la población nativa de entre 16 y 65 años) con educación alta. Sector: servicios. En porcentaje

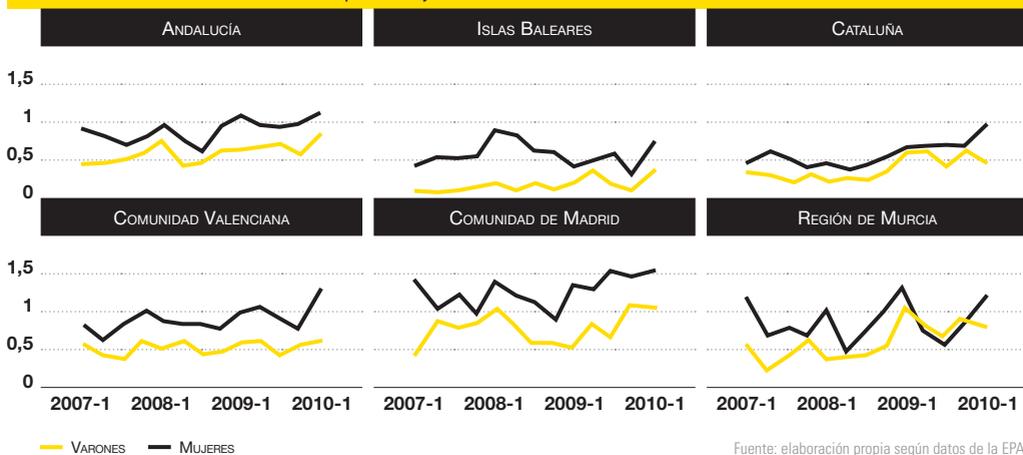


GRÁFICO 31. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación primaria. Sector: agricultura. En porcentaje

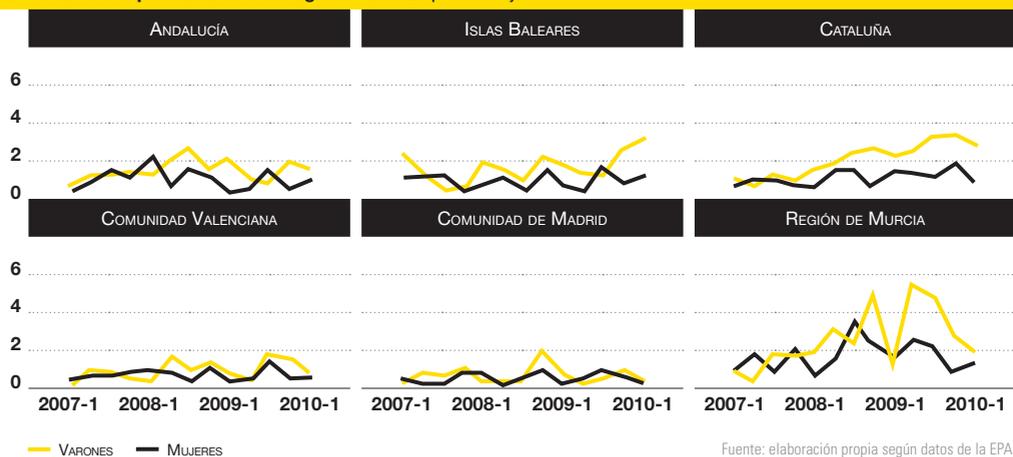


GRÁFICO 32. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de de entre 16 y 65 años) con educación media. Sector: agricultura. En porcentaje

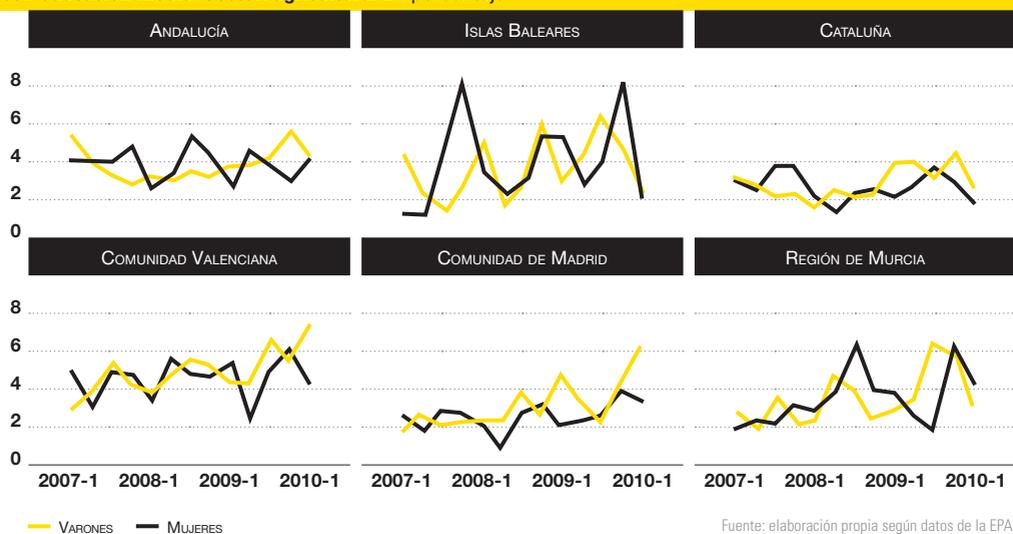


GRÁFICO 33. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación alta. Sector: agricultura. En porcentaje

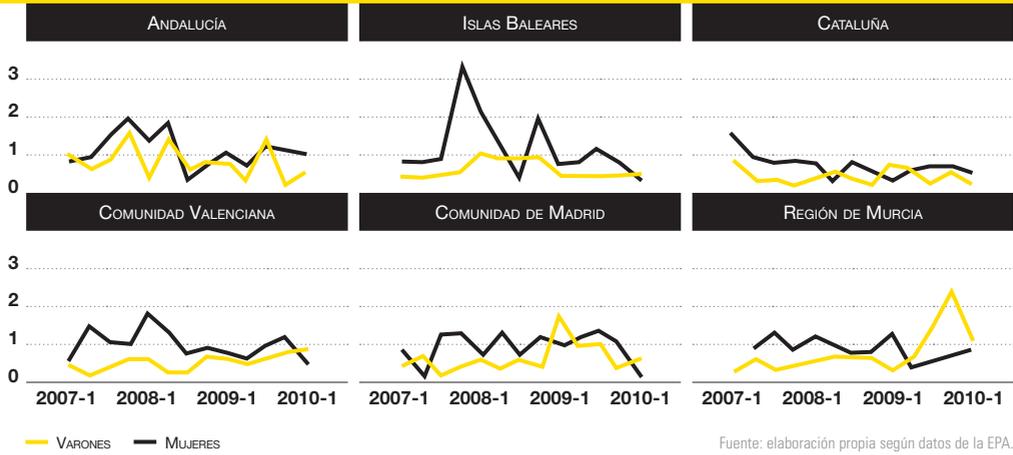


GRÁFICO 34. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación primaria. Sector: industria. En porcentaje

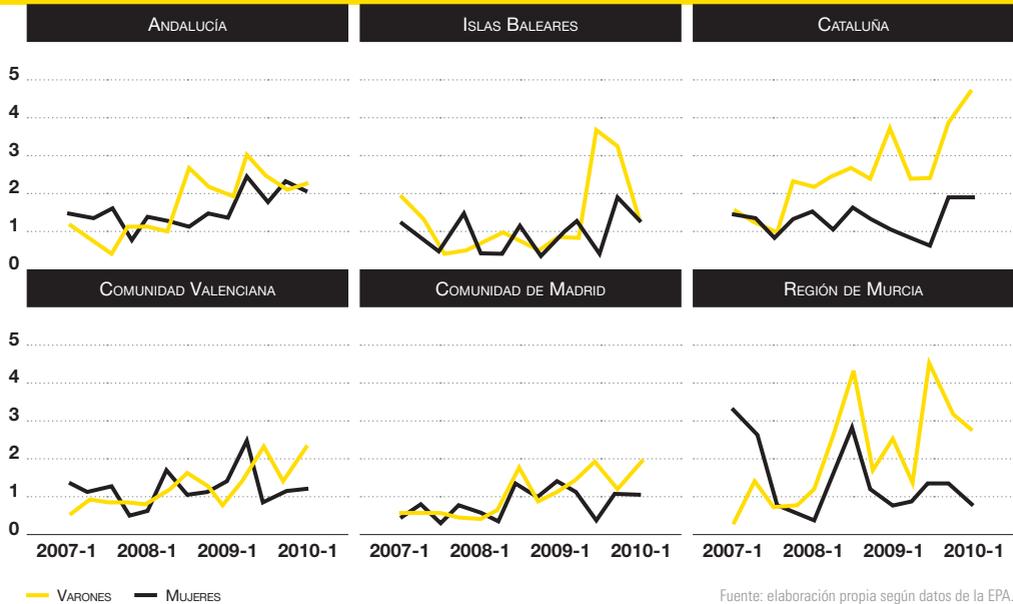


GRÁFICO 35. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación media. Sector: industria. En porcentaje

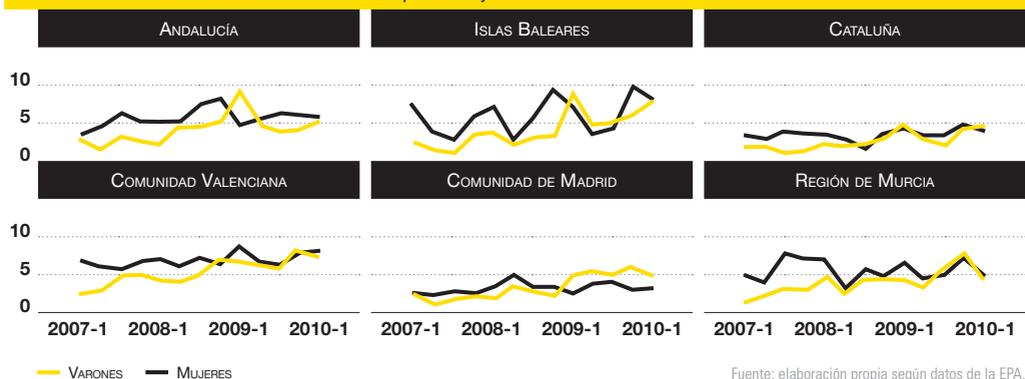


GRÁFICO 36. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación alta. Sector: industria. En porcentaje

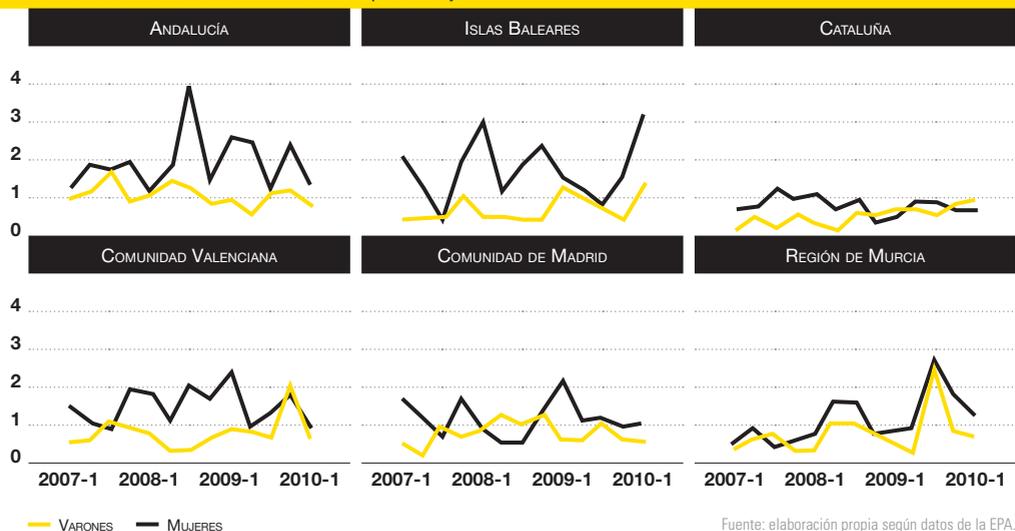


GRÁFICO 37. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación primaria. Sector: construcción. En porcentaje

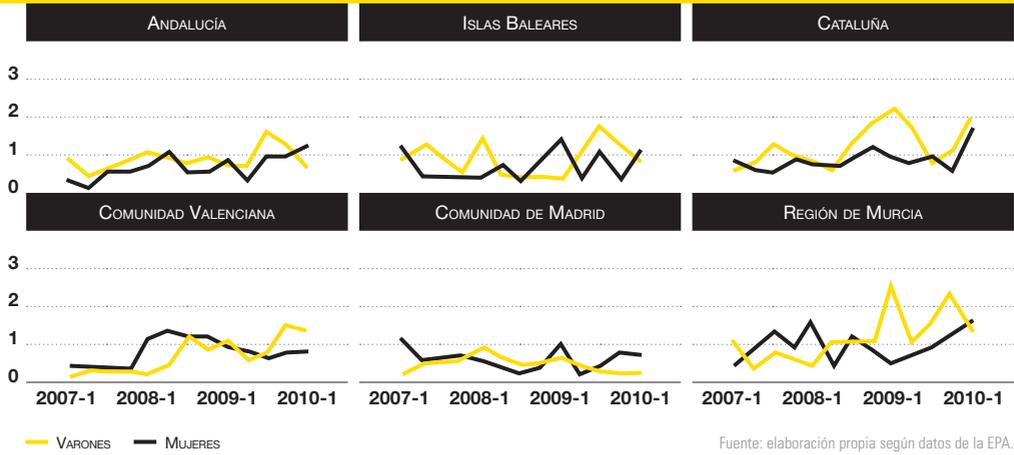


GRÁFICO 38. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación media. Sector: construcción. En porcentaje

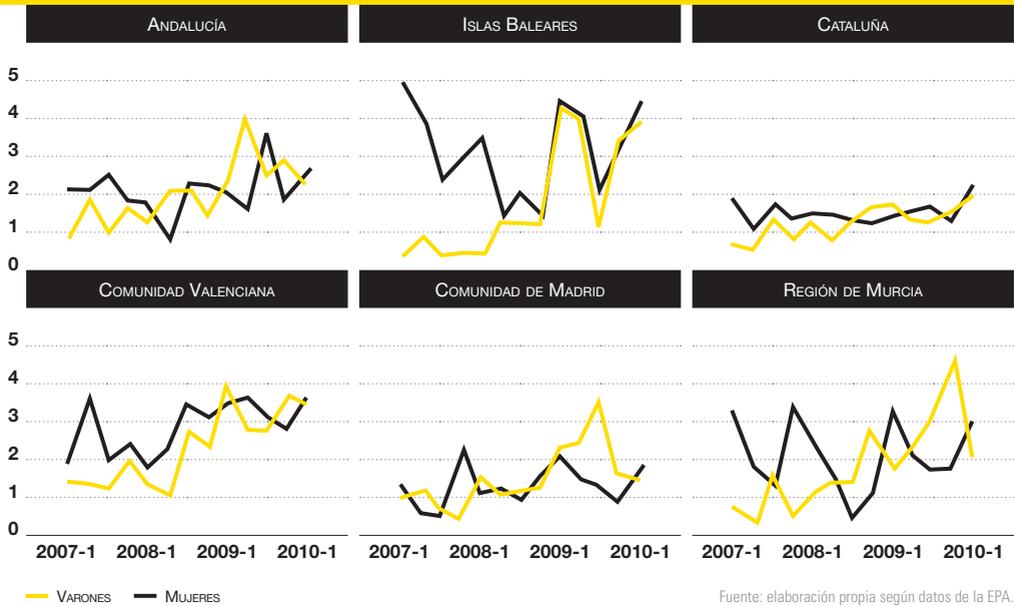


GRÁFICO 39. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación alta. Sector: construcción. En porcentaje

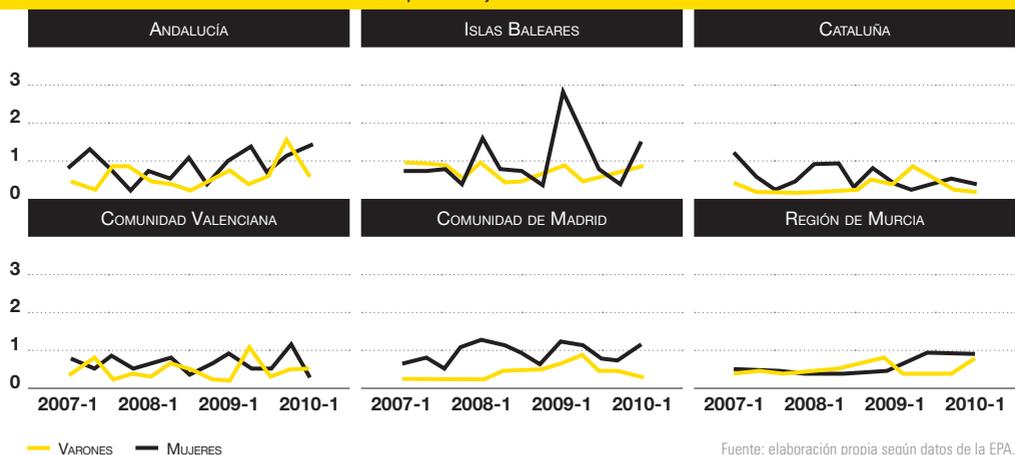


GRÁFICO 40. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación primaria. Sector: servicios. En porcentaje

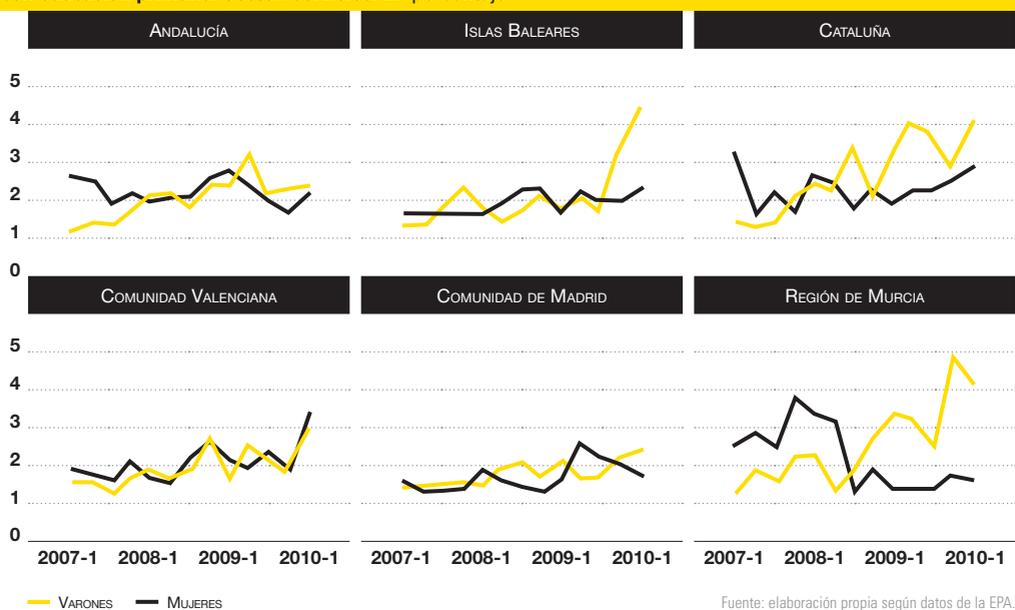


GRÁFICO 41. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación media. Sector: servicios. En porcentaje

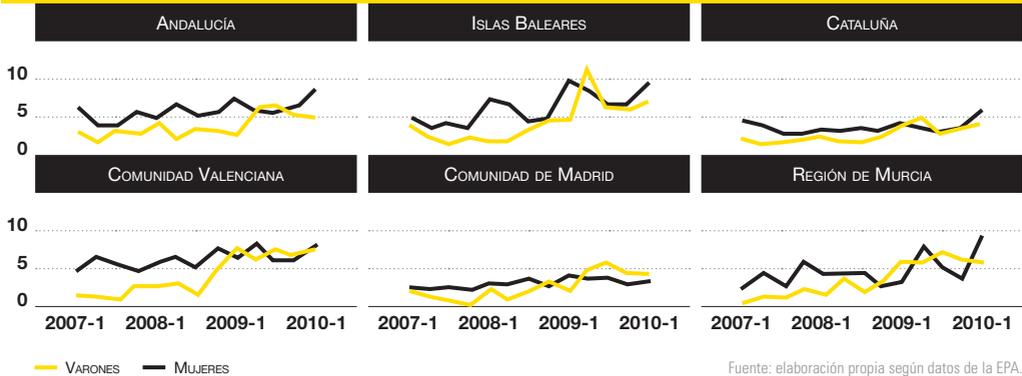
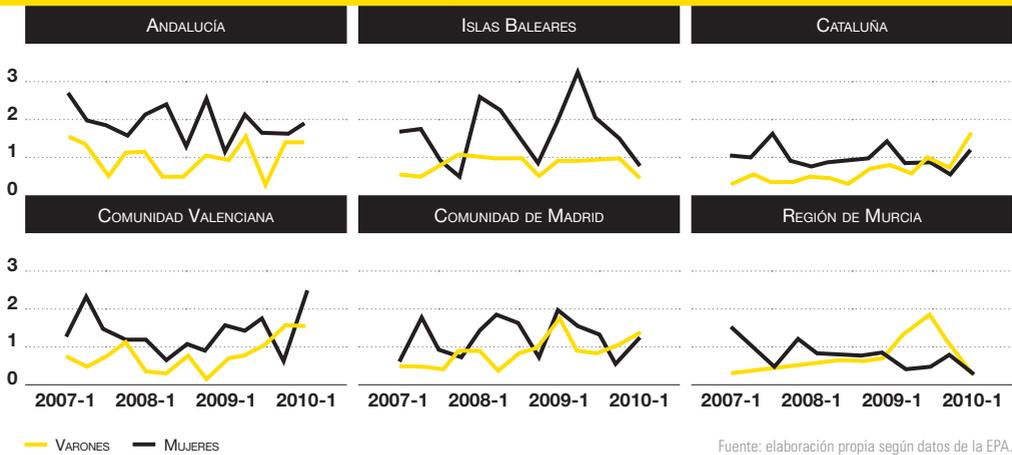


GRÁFICO 42. Tasa de paro de los inmigrantes (con respecto a la población inmigrante de entre 16 y 65 años) con educación alta. Sector: servicios. En porcentaje



6. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS

La evidencia empírica sobre la estructura del paro en España muestra que hay claramente un elemento estructural de desigualdad muy importante entre los grupos de ocupados, al que debe prestarse mucha atención pues podría crear un riesgo de estabilidad socioeconómica a largo plazo.

A partir del análisis conjunto de la composición de la tasa de paro y el factor de edad, se puede concluir que tres cuartas partes de los trabajadores en paro son jóvenes de entre 16 y 29 años

(el resto, mayores de 30 años). Una vez más, el análisis de la estructura del paro, considerando las dos categorías específicas de trabajadores (nativos e inmigrantes) así como el género, indica que el principal perfil del trabajador en paro –hoy en día, en España– lo constituye un hombre joven, con ocupación anterior en el sector de la construcción e inmigrante.

La elevada tasa de desocupación que afecta sobre todo al conjunto de inmigrantes, y entre ellos a los jóvenes que habían encontrado empleo en el sector de la construcción, deja abiertas muchas preguntas. En primer lugar, si este grupo de desempleados volverá al mercado de trabajo. Seguramente, no se tratará de volver al mismo sector, sino a otro que, por dinámica y amplitud, pueda incorporarlos como, por ejemplo, el sector de los servicios. Para realizar este tipo de reinserción es fundamental una voluntad de recualificación por parte de los mismos individuos. En este sentido, es también interesante admitir que, de forma endógena, las comunidades autónomas del eje mediterráneo (y Madrid) son las más cualificadas para llevar a cabo esta reinserción laboral por la marcada importancia del sector de servicios en la creación de valor añadido. Las perspectivas de creación de empleo en las áreas de la dorsal mediterránea, junto con la evidente de concentración de inmigrantes en este espacio, evitarán que el proceso de ajuste genere intensos movimientos de desplazamiento interno de inmigrantes a la búsqueda de una ocupación.

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL EJE MEDITERRÁNEO (Y MADRID) SON LAS MÁS CUALIFICADAS PARA LLEVAR A CABO UNA REINSERCIÓN LABORAL DE LOS INMIGRANTES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN AL SECTOR DE SERVICIOS

Los datos que hemos analizado subrayan la importancia de valorar conjuntamente la dimensión geográfica y sectorial. Es ampliamente reconocido que en todo el territorio español las crisis del sector de la construcción han marcado la caída de la actividad económica también en otros sectores. Sin embargo, entre todas las comunidades que hemos analizado, Cataluña resulta padecer un impacto más contundente que otras en el sector de la industria y, con eso, está llamada a un reajuste estructural más marcado hacia sectores que puedan proporcionar opciones de crecimiento sostenible, como, por ejemplo, los de los servicios. Esta opinión se basa no exclusivamente en los datos concretos de potencialidad de desarrollo asociada al sector de los servicios, sino también en la valoración del tipo de cualificación profesional ideal para que los colectivos de inmigrantes y nativos puedan seguir cohabitando.

La dimensión de género es también importante en la composición del paro actual en España y en las comunidades del eje mediterráneo. Hay una selección negativa de los hombres frente a las mujeres en la inserción en el mercado del trabajo que se reduce a medida que aumenta el nivel de educación. Sin embargo, es exactamente el grupo de mujeres en el colectivo de inmigrantes el que propone una pista alternativa para salir de una situación de paro de dos cifras. Es exactamente en el grupo de mujeres donde se materializa la opción que una complementariedad de formación y habilidades entre nativos e inmigrantes puede favorecer la reinserción de miembros de ambos grupos en el mercado del trabajo. Sin embargo, la realización de esa complementariedad pasa por una diferenciación del nivel de educación entre nativos e inmigrantes, y, por eso, es fundamental que los nativos apuesten por la formación y la educación. En este sentido, las primeras señales que vienen desde el grupo de jóvenes (16-29) pueden valorarse positivamente como un primer paso de la elaboración de estrategias viables para salir del apuro del paro, evitando potenciales formas de conflicto, también social, si se consolida el modelo de contratación sustitutiva entre inmigrantes y nativos.

ES NECESARIO APOSTAR POR FORMAS CONTRACTUALES QUE SEAN RELATIVAMENTE FLEXIBLES Y QUE PERMITAN TENER BAJO CONTROL LOS CICLOS DE CREACIÓN Y DESTRUCCIÓN DE EMPLEO

Finalmente, un último comentario se centra sobre una información indirecta que hemos obtenido en el análisis de la tasa de empleo y de paro por grupos de edad. Los datos indican que en los grupos de nativos e inmigrantes con edad entre 30 y 65 años se han adoptado formas contractuales flexibles a tiempo determinado. Esta práctica tiene como resultado la introducción de ciclos en la tasa de empleo y de paro, pero al mismo tiempo, parece también controlar y evitar que la tasa de paro se dispare, como en otros grupos de trabajadores que, aparentemente, no adoptan estas formas contractuales. Sin querer entrar en detalles legislativos, una sugerencia evidente de los datos es la necesidad de apostar por formas contractuales que sean relativamente flexibles y que permitan tener bajo control los ciclos de creación y destrucción de empleo y que aspiren a evitar los casos paradigmáticos actuales.

BIBLIOGRAFÍA

AMUEDO-DORANTES, C.; DE LA RICA, S. «Complements or Substitutes? Immigrant and Native Task Specialization in Spain». Madrid: FEDEA-IZA dp 3488, 2008.

BERTOLI, S.; HUERTAS-FERNÁNDEZ, J.; ORTEGA, F. «Immigration Policies and the Ecuadorian Exodus». *Discussion Paper*. No. 4737. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA), febrero, 2010.

OLIVER ALONSO, J. «Inmigración y crisis del mercado de trabajo en España 2008-2009: el fuerte aumento del desempleo de la inmigración y sus razones». En: AJA, E., ARANGO, J. Y OLIVER ALONSO, J. (ed) *La inmigración en tiempos de crisis*. Anuario de la Inmigración en España, edición 2009. Barcelona: CIDOB Edicions, 2009.

APÉNDICE

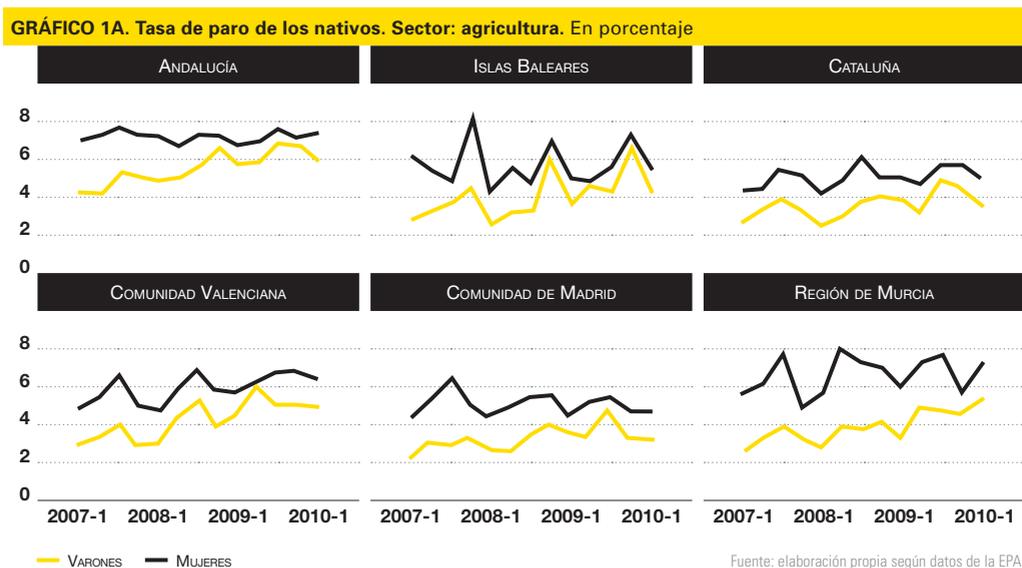


GRÁFICO 2A. Tasa de paro de los nativos. Sector: industria. En porcentaje

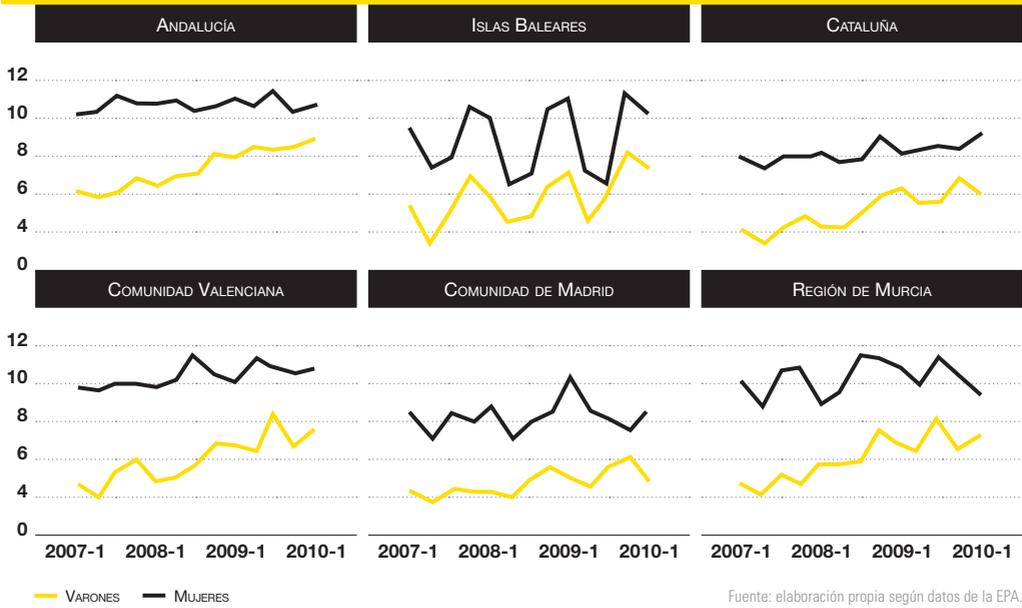


GRÁFICO 3A. Tasa de paro de los nativos. Sector: construcción. En porcentaje

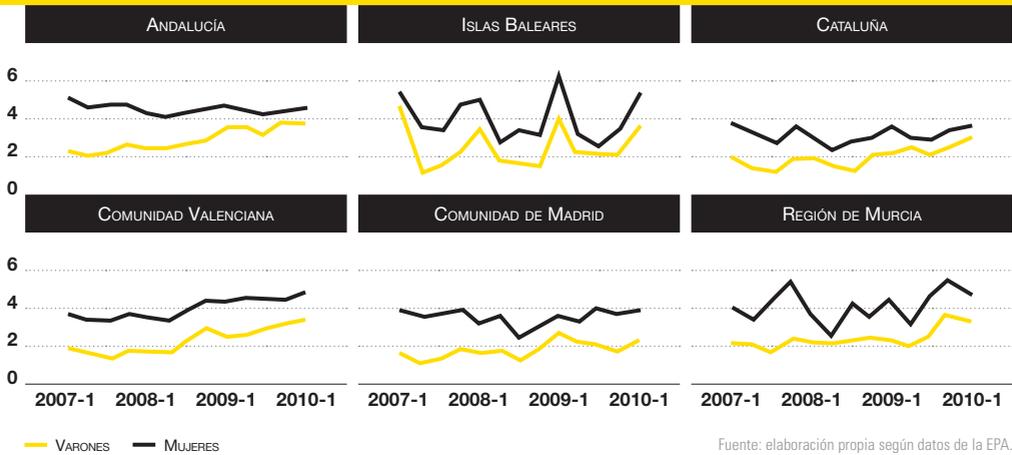


GRÁFICO 4A. Tasa de paro de los nativos. Sector: servicios. En porcentaje

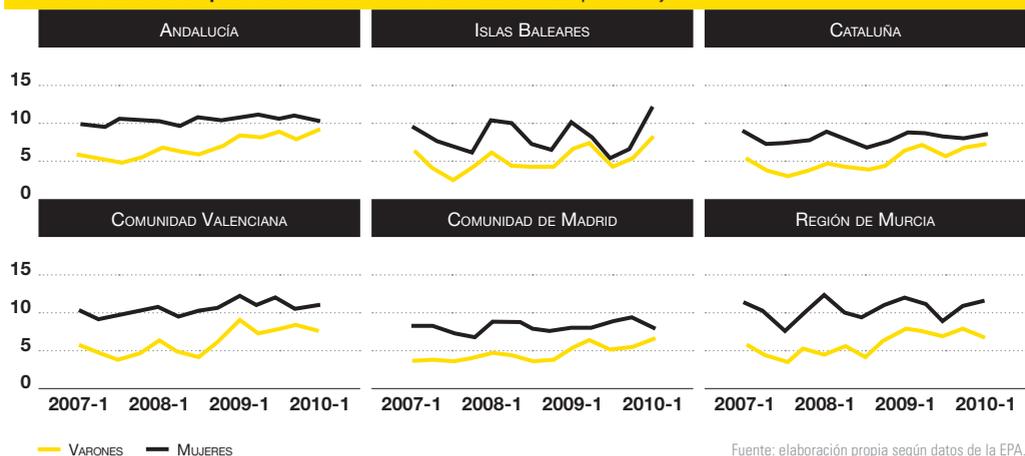


GRÁFICO 5A. Tasa de paro de los inmigrantes. Sector: agricultura. En porcentaje

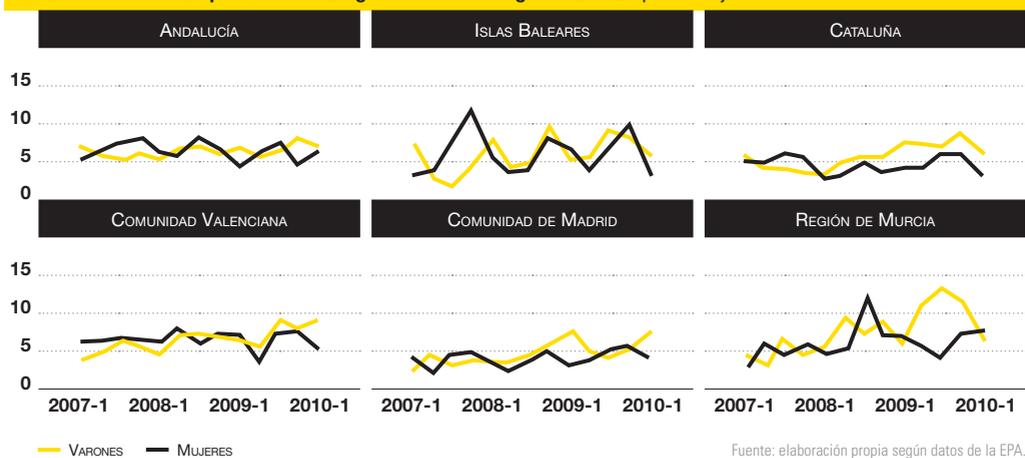


GRÁFICO 6A. Tasa de paro de los inmigrantes. Sector: industria. En porcentaje

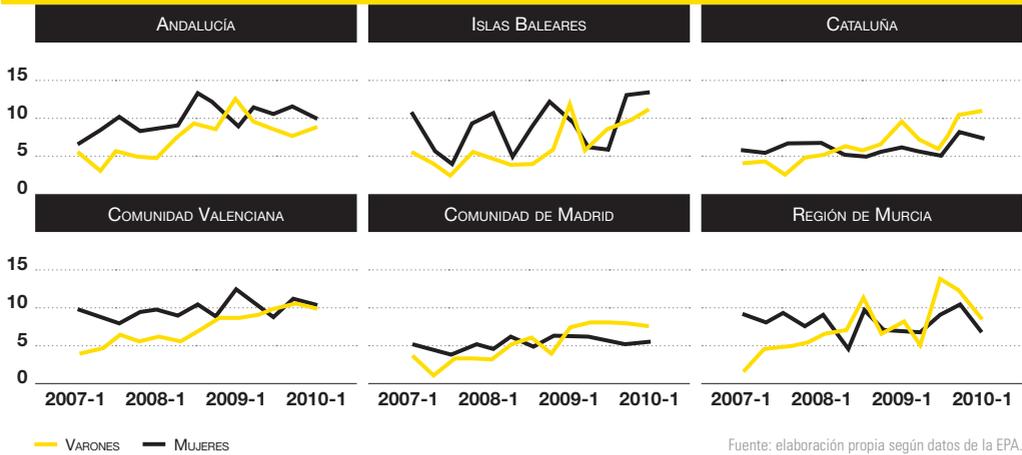


GRÁFICO 7A. Tasa de paro de los inmigrantes. Sector: construcción. En porcentaje

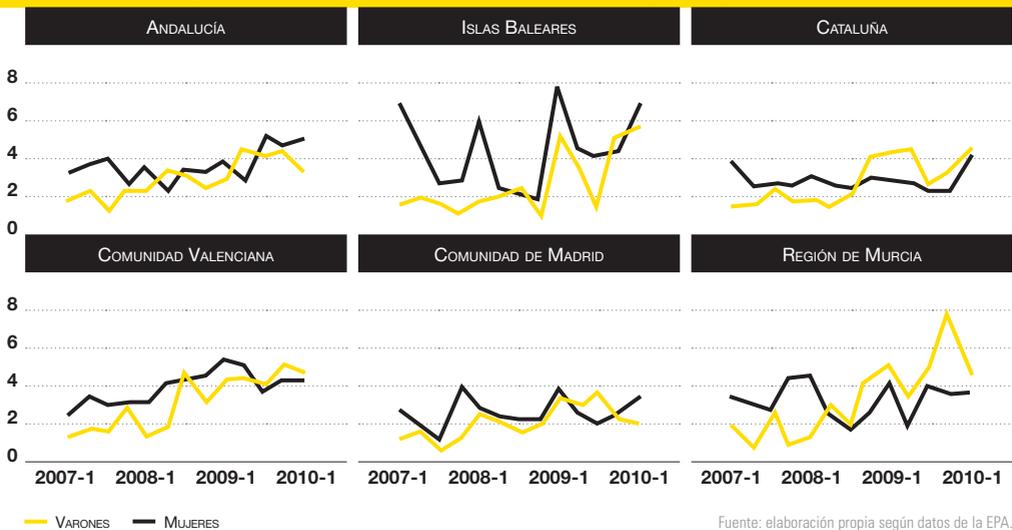


GRÁFICO 8A. Tasa de paro de los inmigrantes. Sector: servicios. En porcentaje

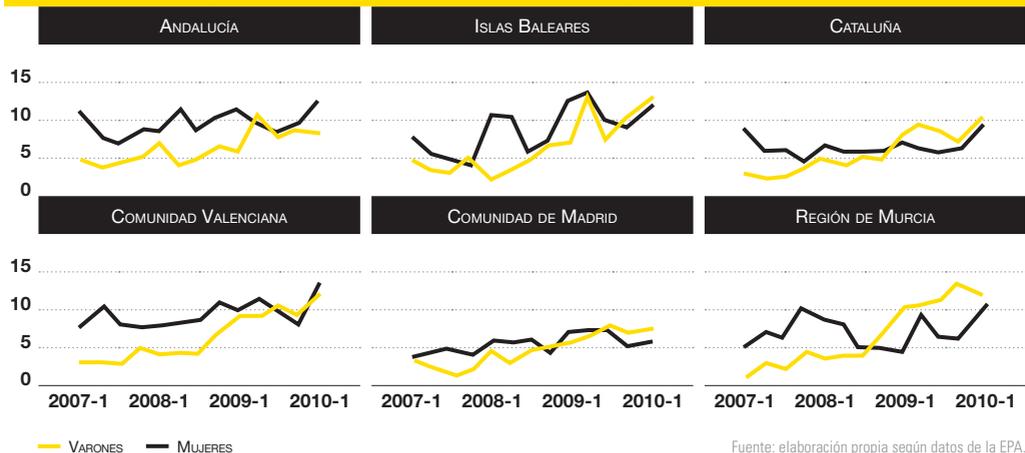


GRÁFICO 9A. Tasa de empleo de los nativos. Sector: agricultura. En porcentaje

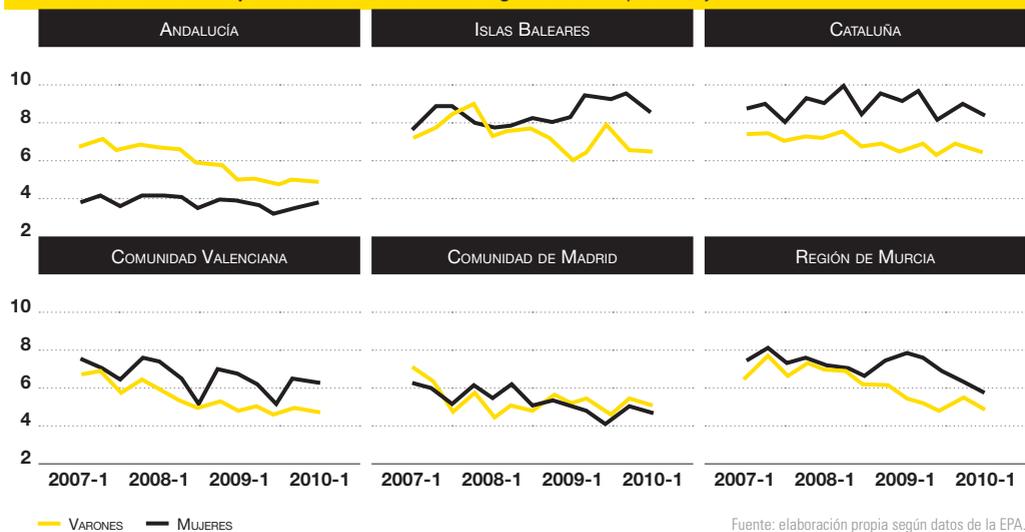
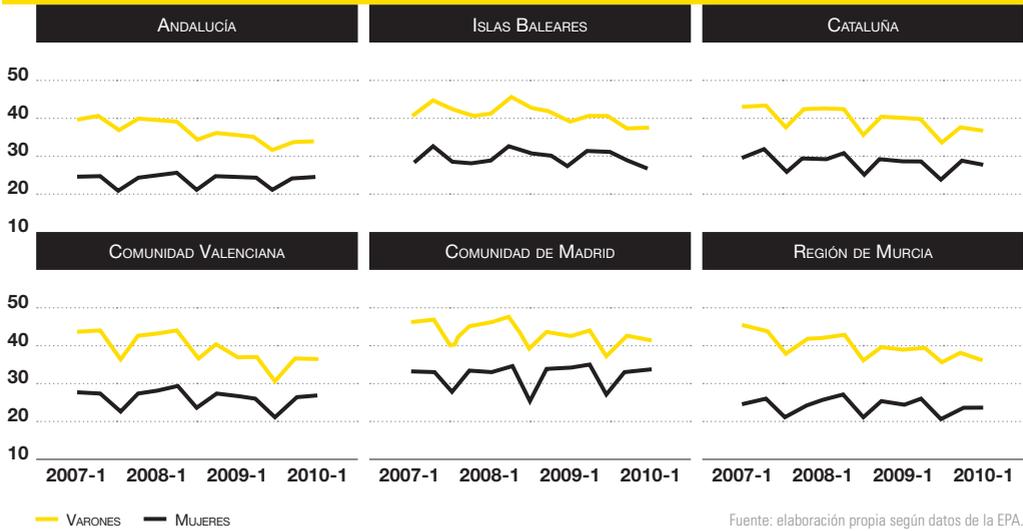
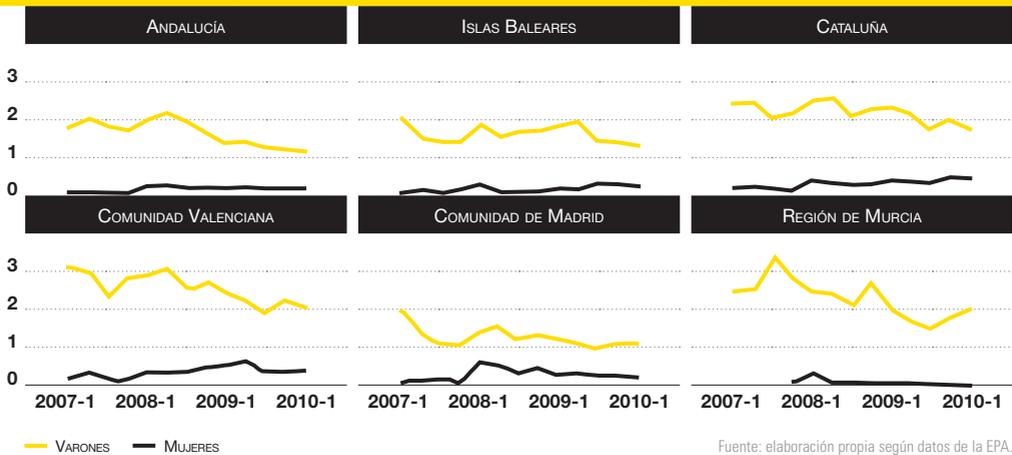


GRÁFICO 10A. Tasa de empleo de los nativos. Sector: industria. En porcentaje



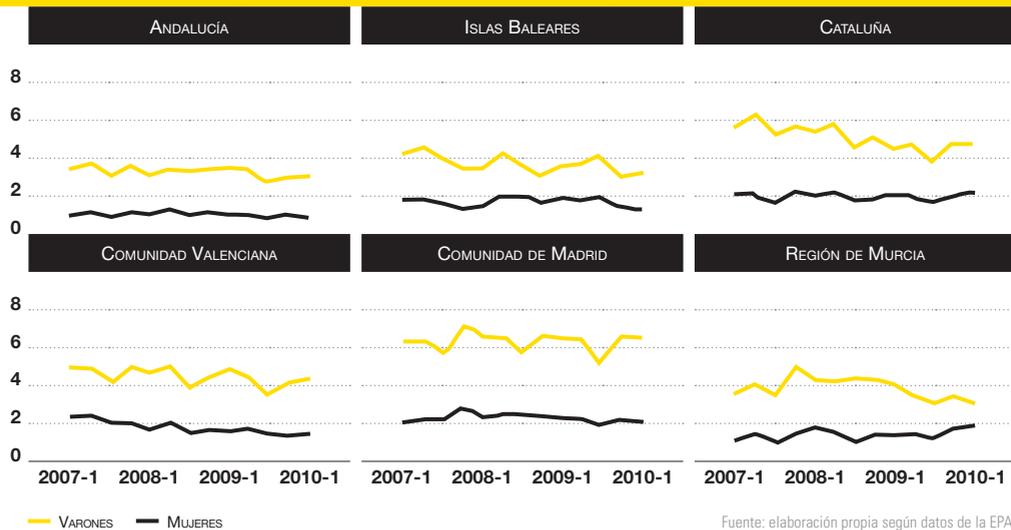
Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

GRÁFICO 11A. Tasa de empleo de los nativos. Sector: construcción. En porcentaje



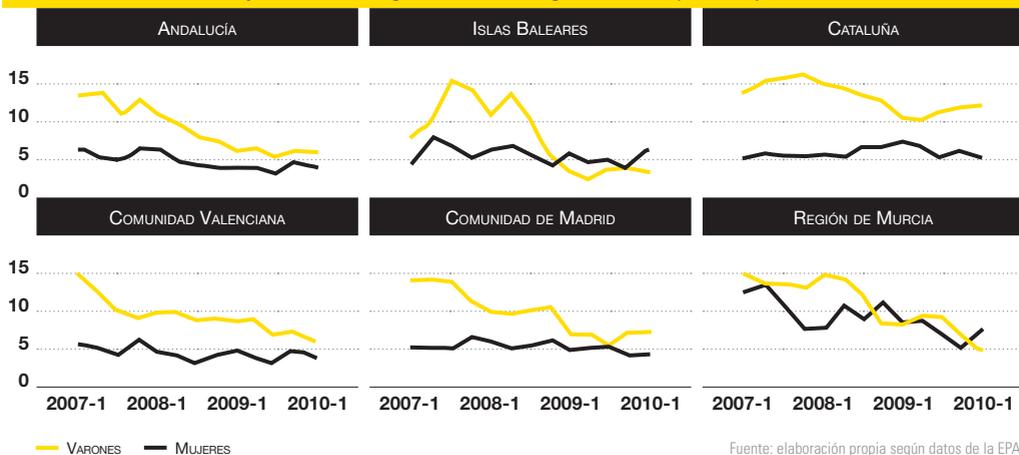
Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

GRÁFICO 12A. Tasa de empleo de los nativos. Sector: servicios. En porcentaje



Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

GRÁFICO 13A. Tasa de empleo de los inmigrantes. Sector: agricultura. En porcentaje



Fuente: elaboración propia según datos de la EPA.

GRÁFICO 14A. Tasa de empleo de los inmigrantes. Sector: industria. En porcentaje

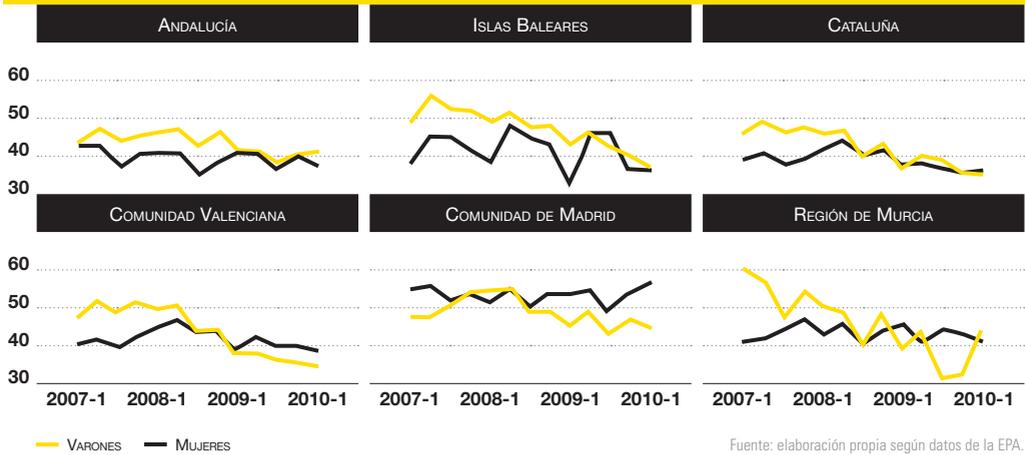


GRÁFICO 15A. Tasa de empleo de los inmigrantes. Sector: construcción. En porcentaje

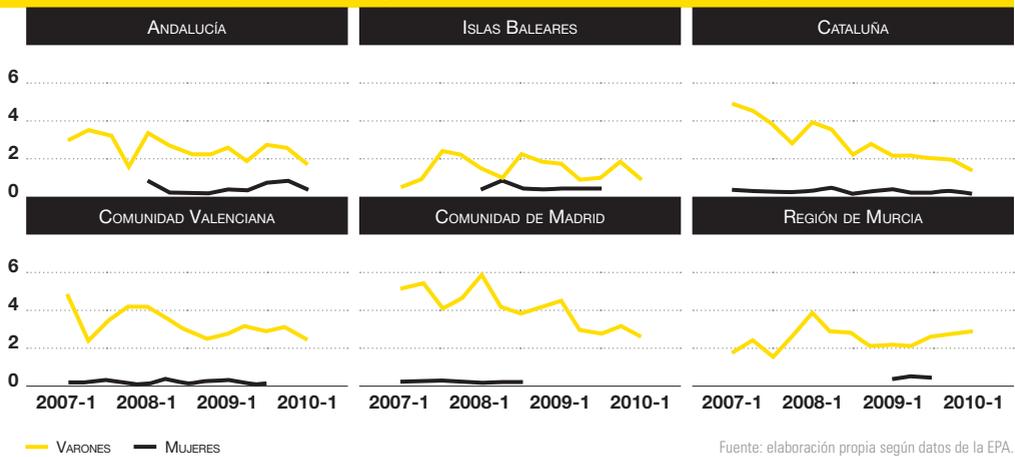
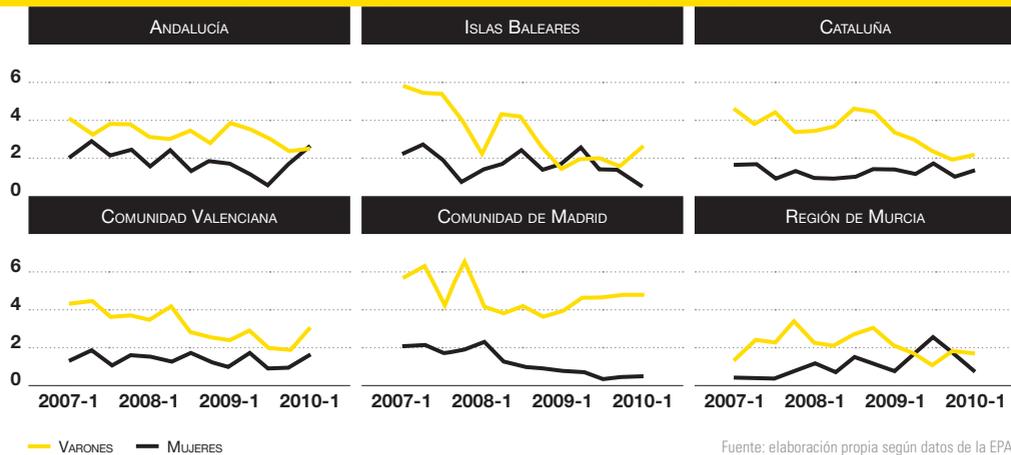


GRÁFICO 16A. Tasa de empleo de los inmigrantes. Sector: servicios. En porcentaje



LA INMIGRACIÓN EN EL MERCADO LABORAL ESPAÑOL ¿Qué ha cambiado entre 2007 y 2009?

Ignacio García Pérez

Universidad Pablo Olavide de Sevilla. Centro de
Estudios Andaluces

David Troncoso Ponce

Centro de Estudios Andaluces

1. Introducción.
2. Características de la población inmigrante en 2009.
3. Evolución de la población activa, nativa e inmigrante, entre 2007 y 2009.
4. Evolución sectorial del empleo: ¿qué sectores se han comportado mejor?
5. Evolución de las bases de cotización entre 2007 y 2009.
6. Conclusiones.

RESUMEN

A partir de la descripción de las características de la población inmigrante empleada en España en el período comprendido entre 2007 y 2009, el artículo analiza, en primer lugar, la evolución por sectores y tipo de contrato del empleo en la población nativa e inmigrante, permitiendo ofrecer una primera valoración de la recolocación profesional de los inmigrantes en situación de paro debido a la crisis económica. En segundo lugar, el texto presenta un detallado análisis de la distribución salarial entre nativos e inmigrantes, permitiendo observar diferencias significativas en función del tipo de contrato y nivel de cualificación del puesto de trabajo. Por último los autores ofrecen las principales conclusiones del estudio en dos bloques; por un lado, aportando una visión general sobre volumen y distribución de la población inmigrante que trabaja en

España; por el otro, sobre los salarios de la población inmigrante y su comparación con la población nativa.

1. INTRODUCCIÓN

En España existen actualmente más de 6,5 millones de personas nacidas en otro país, según cifras del Padrón de habitantes.¹ De estos, más de 5,2 millones (en torno al 11% de la población total) procede de países no pertenecientes a la UE-15.² Estos son los que la literatura suele llamar «inmigrantes económicos», y serán el objeto de estudio de este trabajo. España es un país de especial interés para el análisis económico de la inmigración ya que ha pasado en apenas quince años de tener menos del 1% a más del 10% de inmigrantes, respecto al total de su población. La mayoría de estos extranjeros, si están en edad laboral, participan en el mercado de trabajo y, por tanto, tienen como su principal motivación de estancia en nuestro país la necesidad de trabajar.

En el momento actual, con más de 4,5 millones de desempleados, de los cuales más de 500.000 son inmigrantes, es aún más importante entender cómo el mercado de trabajo español está reaccionando a esta presencia tan importante de mano de obra extranjera. Más aun, ahora que parece estar convergiéndose lentamente a un ritmo de destrucción de empleo cada vez menor, es muy necesario estudiar cuáles son los patrones de comportamiento diferencial de los inmigrantes frente a la población activa nacional. Adicionalmente, puede ser muy relevante la situación específica de distintos sectores productivos ya que, según la información proporcionada por la Encuesta de Población Activa (EPA) del segundo trimestre de 2010, hay sectores, como servicios personales, donde ya se está creando empleo, mientras que en el sector industrial y, sobre todo, en la construcción, todavía se destruye empleo a tasas superiores al 6%. También existen notables diferencias entre inmigrantes y nativos ya que mientras que el paro entre los inmigrantes ya está reduciéndose, no así entre nativos. Finalmente, la incidencia de la crisis también es muy desigual por niveles de cualificación: mientras que entre los puestos de trabajo cualificados, el empleo ha crecido en este último año en un 0,5%, entre los no cualificados se sigue destruyendo empleo al 3%.

Otra dimensión en la que la situación económica y la incidencia de la crisis es especialmente diversa es en términos del origen geográfico de la población inmigrante, así como en función de la zona geográfica donde habitan actualmente dentro del Estado español. En este trabajo realizare-

¹ Avance del Padrón a 1 de enero de 2010. Datos provisionales del Instituto Nacional de Estadística.

² Es decir, los 15 países que componían la Unión Europea en 1995. Tampoco están en este grupo los extranjeros nacidos en Estados Unidos, Canadá o Japón.

mos un estudio pormenorizado de diversos aspectos de la población inmigrante (distribución por sexo, edad, nivel de cualificación, sector económico, etcétera), centrandó nuestra atención principal en la evolución de la población inmigrante entre el año 2007, el último del largo período de expansión económica vivido en España, y el año 2009, posiblemente el año donde experimentamos la mayor caída en la actividad económica de los últimos cincuenta años. Un aspecto de especial interés será la evolución del empleo inmigrante, y de los salarios de dicha población, distinguiendo por zonas geográficas de origen, nivel de cualificación del puesto de trabajo ocupado y, sobre todo, en términos del sector productivo en que trabajan. Nos interesará especialmente estudiar la evolución del empleo inmigrante en términos sectoriales de cara a identificar qué tipo de empleos han aguantado mejor la actual crisis económica y en qué sentido se pueden convertir en nuevas oportunidades de empleo para esta población en el futuro inmediato.

Para ello, empleamos una base de datos administrativos elaborada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración denominada Muestra Continua de Vidas Laborales (en adelante MCVL). Esta base de datos contiene toda la información procedente de los historiales laborales de una población de referencia que representa el 4% del total de individuos que en España han tenido alguna relación con la Seguridad Social a lo largo de un determinado año.³ Esto supone un total de algo más de un millón de personas, para las cuales se dispone de toda la información, tanto de tipo personal como laboral, a lo largo de sus trayectorias laborales completas hasta la fecha de extracción de la muestra. Por tanto, la información contenida en nuestra base de datos, que procede directamente de los registros administrativos de la Seguridad Social y del Padrón Municipal Continuo, incluye una exhaustiva y muy detallada información sobre todas las características de cada relación laboral de estos individuos (por ejemplo, régimen de cotización, tipo de contrato, nivel de cualificación, salario, etc.) a lo largo de toda su vida laboral y hasta 2009.⁴

EL SALARIO MEDIO DE UN INMIGRANTE DE ENTRE 16 Y 29 AÑOS ES UN 11,92% INFERIOR AL DE UN NATIVO, ESTA DIFERENCIA AUMENTA AL 41,20% SI COMPARAMOS CON TRABAJADORES DE MÁS DE 45 AÑOS. ESTA BRECHA CRECE A MEDIDA QUE AUMENTA EL NIVEL DE CUALIFICACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO

³ Hasta ahora se han realizado seis extracciones de la MCVL que corresponden a los años 2004 a 2009. En este trabajo empleamos las extracciones de la MCVL correspondientes a los años 2007 y 2009.

⁴ En García Pérez (2008) se encuentra un análisis detallado sobre las características de la MCVL como base de datos diseñada para el análisis de trayectorias laborales individuales, además de un completo análisis descriptivo de la población incluida en la extracción de 2007.

El fenómeno de la inmigración y sus efectos sobre la economía española han sido muy estudiados en los años recientes dado el elevado flujo de entrada observado desde finales del pasado siglo. Estos flujos han estado compuestos fundamentalmente por personas con edades comprendidas entre los 16 y los 40 años, que en su mayoría han pasado a formar parte de la población activa, originando un fuerte aumento de las tasas de actividad en el mercado de trabajo español. Dada la favorable coyuntura económica experimentada en los últimos 15 años y hasta el año 2008, gran parte de este aumento de la población activa se ha traducido en unas altísimas tasas de empleo entre la población inmigrante.⁵ No obstante, este tipo de empleos también se ha caracterizado por ser puestos de trabajo de escasa cualificación (vinculados buena parte de ellos al sector de la construcción) y, por tanto, con reducidas tasas de productividad laboral.⁶ Esto ha hecho que, con la llegada de la

actual fase recesiva a la economía española, la población inmigrante haya sufrido con especial virulencia la alta tasa de destrucción de empleo observada en los últimos tres años.

Aunque existe bastante evidencia empírica acerca del efecto positivo que la inmigración ha tenido sobre el crecimiento de la renta per cápita en España a lo largo del período 2000-2006 (véase Conde-Ruiz *et al.*, 2008), existe menos evidencia sobre el comportamiento actual de este grupo poblacional. ¿Se está traduciendo la mayor destrucción de empleo entre la población inmigrante en un mayor uso de las prestaciones por desempleo o, por el contrario, es esta la población que está reaccionando de manera más flexible transitando de los sectores en crisis a otros con mayores posibilidades de empleo? En este trabajo trataremos de contestar a estas preguntas analizando el cambio en la situación laboral y en el tipo de empleo de cada colectivo inmigrante en que dividiremos la población, comparando la situación en el año 2007 frente a la que se observaba a finales del año 2009. También estudiaremos la evolución de los salarios entre estos dos años ya que existe evidencia acerca de la mayor flexibilidad salarial introducida en el mercado de trabajo

⁵ Fernández y Ortega (2007) analizan con datos de la EPA el grado de asimilación de la población inmigrante en el mercado laboral español en el período 1996-2006. Estos autores concluyen que el proceso de absorción de los flujos de trabajadores inmigrantes en el mercado laboral español se ha producido fundamentalmente a través de puestos de trabajo temporales para los cuales estos trabajadores están sobreeducados.

⁶ Véase el informe de la Oficina Económica del Presidente, *Inmigración y Economía Española: 1996-2006*, para una descripción más amplia sobre los principales efectos económicos de la inmigración en la economía española.

por la población inmigrante (véase Carrasco *et al.*, 2004). Con este último aspecto estaremos también ofreciendo información de relevancia de cara a la evolución previsible de la población inmigrante y sus efectos sobre el mercado de trabajo español de los próximos años.

La estructura de este trabajo será, por tanto, ofrecer en las siguientes secciones una perspectiva general sobre cómo se distribuye la población de trabajadores inmigrantes en España, según las distintas nacionalidades analizadas, y en comparación con la población nativa. Para ello aportamos un amplio y diverso conjunto de información acerca de las principales variables tomadas en cuenta para mostrar una panorámica general sobre la situación laboral de dicha población a lo largo del período 2007-2009. En el apartado cuatro se estudia específicamente la evolución sectorial del empleo entre la población nativa y la inmigrante en este mismo período, y el apartado cinco ofrece las principales características de la distribución salarial entre nativos e inmigrantes en 2007 y 2009. Finalmente, el apartado seis ofrece nuestras principales conclusiones.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN 2009

Como se ha explicado antes, la MCVL recoge información sobre la población que mantiene algún tipo de relación con la Seguridad Social en el año de referencia. Por tanto, contiene el historial laboral de los mayores de 16 años que en el año 2009 o bien trabajaron, cotizando a alguno de los regímenes de cotización existentes, o bien recibieron algún tipo de prestación por desempleo, o bien reciben una pensión de jubilación o de invalidez. En el cuadro 1 podemos analizar la distribución por edades de los nativos e inmigrantes existentes a finales de 2009 en España que cumplen alguna de estas restricciones. En dichos datos se aprecia claramente la gran diferencia existente entre la estructura poblacional de nativos e inmigrantes. Concretamente, para estos últimos casi el 100% tienen edades comprendidas entre los 16 y los 59 años, mientras que, por el contrario, aproximadamente el 30% de la población nativa con relación a la Seguridad Social está por encima de los 60 años. Estos datos aportan una primera perspectiva para valorar los futuros escenarios poblacionales y sus posibles implicaciones en el actual sistema de pensiones de la Seguridad Social.⁷

Distinguiendo entre las distintas zonas geográficas de origen de la población inmigrante, vemos cómo el principal colectivo es el procedente del continente americano, donde destacan especialmente la nacionalidad colombiana y ecuatoriana.⁸ En segundo lugar, el continente europeo

⁷ Véase González *et al.* (2009) para un estudio sobre las implicaciones del fenómeno migratorio en la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de Seguridad Social español.

⁸ El resto de nacionalidades están agrupadas bajo la denominación «americanos».

CUADRO 1. Distribución por tramos de edad de la población con relación a la Seguridad Social (MCVL 2009)						
	DE 16 A 29	DE 30 A 44	DE 45 A 59	DE 60 A 64	65 Y MÁS	TOTAL POR NACIONALIDADES
VARONES						
Africanos	21,13	64,83	13,32	0,49	0,23	117.500
Americanos	24,95	55,25	17,34	1,37	1,09	240.849
Asiáticos	27,11	54,56	16,44	0,98	0,91	112.400
Colombianos	27,59	53,71	17,47	0,89	0,34	81.733
Ecuatorianos	28,18	53,77	16,91	0,94	0,20	138.550
Europeos	23,09	49,54	24,71	1,57	1,08	117.663
Marroquíes	28,20	56,48	14,10	0,69	0,53	299.175
Polacos	30,99	48,69	19,29	0,66	0,37	26.700
Rumanos	36,42	49,64	13,40	0,47	0,07	253.625
Nativos	14,38	31,10	25,67	7,04	21,81	14.655.800
% por edad	15,56	33,12	24,84	6,51	19,97	16.043.995
MUJERES						
Africanas	26,95	61,40	10,13	0,61	0,91	24.675
Americanas	27,80	51,19	16,72	1,60	2,69	272.200
Asiáticas	29,30	52,62	15,66	0,88	1,54	57.006
Colombianas	25,61	51,64	20,54	1,47	0,74	95.075
Ecuatorianas	28,42	52,03	18,11	1,25	0,19	134.150
Europeas	25,05	48,19	23,93	1,69	1,15	111.086
Marroquíes	33,44	51,95	13,19	0,66	0,76	95.325
Polacas	40,99	40,99	17,09	0,63	0,31	23.850
Rumanas	38,37	49,94	11,49	0,17	0,04	176.525
Nativas	15,62	31,36	23,02	5,35	24,65	12.477.850
% por edad	16,69	32,80	22,55	5,04	22,92	13.467.742

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

aporta al total de inmigrantes en relación con la Seguridad Social más de 700.000 individuos, con el colectivo rumano como principal nacionalidad de entre todos los inmigrantes (430.000 en total). Entre el colectivo de inmigrantes de sexo masculino, la principal nacionalidad es la marroquí, mientras que entre las inmigrantes destaca claramente el continente americano con

más de la mitad del millón de mujeres inmigrantes en nuestro país. La estructura de edad de cada colectivo inmigrante es ligeramente distinta. Los más jóvenes son los procedentes de Polonia y Rumania, y la población con mayor proporción de mayores de 45 años es la procedente del resto del continente europeo.

En el cuadro 2 tenemos la distribución por comunidades autónomas de la población con relación a la Seguridad Social en España en el año 2009, según su nacionalidad, y en el cuadro 3 mostramos la variación (en términos porcentuales) que han experimentado cada uno de los colectivos analizados entre los años 2007 y 2009. De acuerdo a los datos del primero de estos cuadros, se observa una fuerte presencia de población inmigrante en dos comunidades autónomas, Cataluña y Madrid, en cada una de las cuales se encuentran en torno al 20% de los inmigrantes que hay hoy en España. Tras estas dos regiones van Andalucía y Valencia, las cuales concentran, cada una, aproximadamente el 10% del total de inmigrantes afiliados a la Seguridad Social en España. En definitiva, lo que se desprende claramente de los datos del cuadro 2 es que son tan solo cuatro las comunidades autónomas que concentran prácticamente dos tercios del total de población trabajadora inmigrante en España, lo cual refleja el claro patrón de movilidad de la población inmigrante en el mercado laboral español, así como los principales focos de atracción de este. Este hecho se confirma si comparamos los porcentajes de las dos últimas columnas del cuadro 2 («% Inmigrantes por CCAA» y «Nativos»). La distribución de la población inmigrante dentro del territorio español es considerablemente distinta a la distribución de la población nativa. Asimismo, destaca la desigual distribución por nacionalidades dentro del territorio español. Los inmigrantes del continente africano, así como los asiáticos, se concentran mayoritariamente en Cataluña, mientras que los suramericanos están en mayor proporción en Madrid. Los colectivos procedentes del resto de Europa tienen una distribución más desigual: los hombres se concentran más en Madrid y las mujeres están básicamente en Andalucía. A la vista de estos datos, parece lógico tener en cuenta las consecuencias que la mayor densidad de población inmigrante en unas cuantas regiones puede tener sobre las infraestructuras de determinados servicios públicos, como pueden ser, por ejemplo, la educación y la sanidad.⁹

Finalmente, en el cuadro 3 tenemos la variación de población afiliada a la Seguridad Social que se ha producido en el período 2007-2009, tanto en la población inmigrante como en la de nativos, así como las diferencias en dicha variación a lo largo del territorio español y por nacionalidades. El aspecto más llamativo en este cuadro es que la afiliación de la población inmigrante ha seguido

⁹ Para estudiar los efectos que la inmigración ha tenido sobre la demanda de determinados tipos de servicios sanitarios en España, véase el trabajo de Jiménez-Martín *et al.* (2009).

CUADRO 2. Comunidad autónoma de última afiliación (MCVL 2009)

	VARONES (%)										% INMIGRANTES POR CCAA	NATIVOS
	ÁFRICANOS	AMERICANOS	ASIÁTICOS	COLOMBIA- NOS	ECUATORIA- NOS	EUROPEOS	MARROQUEOS	POLACOS	RUMANOS			
Andalucía	19,42	8,79	7,10	7,12	5,90	10,64	17,16	7,98	13,93	12,05	17,37	
Aragón	7,96	2,08	3,10	3,24	3,05	2,75	3,37	5,82	8,28	4,37	2,94	
Asturias	0,64	1,01	0,56	0,95	0,49	0,90	0,28	2,63	0,66	0,69	2,68	
Baleares	3,56	4,39	2,63	4,16	3,52	3,28	3,09	4,23	1,23	3,12	2,12	
Canarias	4,66	6,19	4,60	6,05	1,15	2,18	2,72	2,72	0,49	3,22	3,80	
Cantabria	0,38	1,12	0,38	1,44	0,58	1,49	0,33	0,75	0,58	0,72	1,34	
Castilla y León	2,81	3,62	2,57	3,79	4,15	6,74	5,99	3,19	17,02	6,75	4,57	
Castilla-La Mancha	1,79	3,00	2,23	4,13	2,18	9,43	2,79	3,85	3,55	3,44	6,49	
Cataluña	25,75	22,92	40,69	17,63	17,25	16,00	27,08	20,09	11,74	21,93	16,35	
Valencia	9,80	6,97	9,49	11,37	8,97	20,61	7,35	9,01	13,45	10,33	9,58	
Extremadura	0,49	0,41	0,56	0,58	0,18	0,43	1,51	0,66	1,51	0,86	2,82	
Galicia	2,21	3,95	1,38	2,14	0,49	0,73	0,85	1,31	1,01	1,61	6,41	
Madrid	9,16	28,54	17,90	28,39	32,37	15,74	10,77	32,77	20,99	20,20	12,93	
Murcia	6,43	2,71	2,05	2,32	14,90	4,48	12,38	2,54	1,30	6,14	2,67	
Navarra	1,81	0,93	0,22	1,31	2,78	2,50	0,81	0,66	0,79	1,23	1,39	
País Vasco	2,21	2,73	2,05	4,40	1,43	1,17	1,42	1,41	1,96	2,02	5,66	
La Rioja	0,81	0,65	2,32	0,95	0,61	0,92	0,80	0,38	1,51	1,02	0,67	
Ceuta y Melilla	0,11	0,00	0,16	0,03	0,00	0,02	1,30	0,00	0,01	0,31	0,22	
TOTAL POR NACIONALIDADES	117.400	239.675	112.000	81.800	138.550	117.200	298.825	26.625	253.725	1.385.800	14.613.600	

CUADRO 2. Continuación

	MUJERES (%)										
	AFRICANAS	AMERICANAS	ASIÁTICAS	COLOMBI- NAS	ECUATORIA- NAS	EUROPEAS	MARROQUEES	POLACAS	RUMANAS	% INMIGRANTES POR CCAA	NATIVAS
Andalucía	10,99	8,78	8,89	7,99	5,66	17,20	30,24	28,98	20,78	14,01	16,98
Aragón	6,57	2,03	3,10	2,90	2,71	3,02	2,75	5,80	8,09	3,74	2,89
Asturias	0,41	1,52	0,71	0,92	0,78	0,79	0,40	0,53	0,51	0,89	2,65
Baleares	6,06	3,83	3,32	3,43	3,51	4,58	2,17	5,16	1,09	3,24	2,23
Canarias	9,86	5,82	5,88	6,28	1,29	2,95	2,06	4,21	1,03	3,76	3,77
Cantabria	0,72	1,19	1,02	1,16	0,41	1,07	0,34	0,32	0,55	0,83	1,32
Castilla y León	2,05	2,77	1,68	3,88	3,00	3,88	3,09	1,58	12,89	4,78	3,48
Castilla-La Mancha	2,57	3,85	3,45	4,54	1,74	6,49	2,91	3,06	3,70	3,73	5,57
Cataluña	18,99	24,95	32,77	14,54	21,15	16,23	21,79	16,02	11,17	19,74	17,83
Valencia	9,45	6,21	5,79	11,95	8,72	17,02	6,37	9,38	12,72	9,64	9,70
Extremadura	1,03	0,61	0,75	0,82	0,39	0,39	1,56	0,32	1,20	0,78	2,29
Galicia	1,64	4,25	1,19	4,25	0,39	0,86	0,79	0,32	0,74	2,04	7,05
Madrid	21,05	26,14	25,74	27,84	35,50	17,29	11,83	20,86	20,80	23,97	13,88
Murcia	2,57	2,37	1,68	2,61	10,66	4,22	6,18	2,00	1,36	3,88	2,64
Navarra	1,13	1,29	0,44	1,50	1,53	2,22	0,74	0,53	0,50	1,18	1,39
Pais Vasco	3,59	3,68	3,01	4,12	1,92	0,84	1,00	0,84	1,36	2,38	5,43
La Rioja	1,03	0,71	0,49	1,27	0,65	0,91	0,77	0,00	1,52	0,91	0,67
Ceuta y Melilla	0,31	0,00	0,09	0,00	0,00	0,02	5,02	0,11	0,00	0,50	0,23
TOTAL POR NACIONALIDADES	24.350	265.500	56.525	94.750	133.950	110.150	94.650	23.725	176.525	980.125	12.384.325
TOTAL DE VARONES Y MUJERES	141.750	505.175	168.525	176.550	272.500	227.350	393.475	50.350	430.250	2.366.925	26.997.925

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

CUADRO 3. Comunidad autónoma de última afiliación. Variación porcentual 2009/2007

	VARONES (%)										
	AFRICANOS	AMERICANOS	ASIÁTICOS	COLOMBIA- NOS	ECUATORIA- NOS	EUROPEOS	MARROQUEJES	POLACOS	RUMANOS	% INMIGRAN. POR CCAA	NATIVOS
Andalucía	0,44	21,78	8,19	-2,93	-10,66	1,22	5,83	-55,50	55,56	10,79	-2,28
Aragón	4,71	19,41	41,71	12,78	3,70	0,78	16,47	-49,59	9,52	7,94	-2,86
Asturias	66,97	6,41	56,80	11,01	-20,13	2,44	-5,71	-3,45	26,42	10,21	-2,64
Baleares	-0,49	16,26	26,69	-3,46	-3,43	10,79	3,65	-49,44	34,41	5,30	-2,06
Canarias	5,72	5,41	11,39	-10,02	-12,69	10,87	-0,91	-29,27	13,64	1,88	-2,73
Cantabria	4,97	20,65	0,14	-1,84	-5,46	27,27	25,81	-11,11	11,32	12,61	-2,32
Castilla y León	3,09	14,16	11,78	5,09	-10,16	10,88	16,80	-50,72	29,75	16,66	-2,24
Castilla-La Mancha	3,78	3,46	12,25	-9,31	-7,06	4,00	4,05	-42,25	24,14	3,85	-2,45
Cataluña	9,73	16,45	16,70	5,65	-7,54	-1,57	1,06	-32,28	19,32	6,52	-1,88
Valencia	-2,08	3,44	8,46	-3,12	-15,17	6,50	2,09	-42,86	37,46	5,95	-2,54
Extremadura	-17,82	3,44	-28,32	-13,74	-33,50	17,65	-2,16	-12,50	240,00	21,47	-1,59
Galicia	14,05	13,72	37,39	-7,87	-12,40	-10,53	25,93	-6,67	14,61	11,82	-1,88
Madrid	1,93	16,33	13,75	-1,91	-10,88	7,42	3,79	-19,59	22,20	6,18	-1,04
Murcia	2,36	45,96	10,65	-5,11	-10,34	10,53	1,16	-40,00	57,14	1,95	-2,32
Navarra	-2,30	15,79	9,51	-14,27	-20,99	17,00	10,23	-50,00	50,94	1,33	-1,48
País Vasco	9,24	39,96	37,07	9,07	-6,76	-1,79	15,65	-6,25	23,60	18,35	-1,71
La Rioja	-2,47	35,47	16,78	-8,58	-15,48	-12,24	1,05	-33,33	21,43	7,86	-2,29
Ceuta y Melilla	-13,91	-100,00	43,36	-1,84	n.d.	0,00	-1,90	n.d.	n.d.	-1,55	-2,20
TOTAL POR NACIONALIDADES	3,92	15,62	15,26	-1,15	-10,29	4,99	4,05	-35,22	29,57	7,39	-2,04

CUADRO 3. Continuación

	MUJERES (%)										
	AFRICANAS	AMERICANAS	ASIÁTICAS	COLOMBIA- NAS	ECUATORIA- NAS	EUROPEAS	MARROQUEJES	POLACAS	RUMANAS	% INMIGRAN- POR CCAA	NATIVAS
Andalucía	-0,89	36,12	38,62	2,65	-9,20	21,28	58,59	-38,20	32,28	22,91	3,32
Aragón	-4,49	15,29	34,79	19,47	0,14	22,02	30,00	-21,43	33,10	19,23	1,02
Asturias	-42,95	49,47	60,53	-8,24	-24,01	9,38	66,67	66,67	140,00	26,04	1,62
Baleares	9,30	18,24	31,69	-4,41	-6,43	5,21	15,49	-28,99	83,33	8,82	1,32
Canarias	5,53	16,18	16,62	-7,39	-14,67	20,37	20,00	0,00	10,61	8,95	2,35
Cantabria	40,26	22,70	28,12	-12,07	-21,54	34,29	18,18	-25,00	56,00	16,27	2,03
Castilla y León	5,09	33,72	11,72	-10,33	-10,20	11,04	23,16	-25,00	51,16	25,95	4,22
Castilla-La Mancha	-3,72	13,26	8,34	-6,99	-8,60	34,27	14,58	-23,68	46,63	15,12	2,16
Cataluña	10,10	26,36	21,46	-1,95	-9,42	10,34	7,98	-1,30	45,30	13,89	0,94
Valencia	4,59	20,13	19,01	-8,32	-11,85	12,44	9,05	-32,58	42,54	10,51	0,83
Extremadura	-8,80	37,83	41,31	3,59	-12,93	41,67	3,51	50,00	304,76	42,47	4,71
Galicia	22,87	26,08	49,48	-11,50	-12,93	11,76	30,43	-25,00	85,71	16,84	1,68
Madrid	-11,24	25,90	20,24	-3,99	-12,51	11,89	10,62	-12,00	37,03	9,58	2,00
Murcia	-10,60	52,54	35,66	7,52	-7,88	12,73	15,27	-26,92	71,43	9,89	1,95
Navarra	10,06	37,00	65,81	-21,04	-35,96	19,51	40,00	-28,57	66,67	3,76	2,75
País Vasco	-5,50	52,07	44,80	-1,17	-0,12	42,31	58,33	-11,11	54,84	28,89	2,53
La Rioja	100,64	30,00	84,65	-5,62	-10,70	48,15	16,00	n.d.	30,49	21,32	3,06
Ceuta y Melilla	50,97	n.d.	-32,17	n.d.	n.d.	-50,00	15,85	n.d.	n.d.	15,24	8,13
TOTAL POR NACIONALIDADES	0,41	26,79	23,82	-4,22	-10,97	15,58	23,93	-23,96	41,76	14,49	2,05
TOTAL DE VARONES Y MUJERES	3,30	21,23	17,99	-2,82	-10,63	9,87	8,22	-30,36	34,31	10,22	-0,21

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

creciendo a tasas positivas bastante elevadas (un 10,2%), mientras que la misma ha caído entre los nativos, sobre todo entre los hombres (el -2%). Esto quiere decir que a pesar de la crisis económica de estos años, la población inmigrante no ha dejado de crecer, si bien la procedencia de estos nuevos inmigrantes afiliados ha variado considerablemente. En efecto, en la última fila de este cuadro tenemos el porcentaje de variación de la población afiliada a la Seguridad Social por origen geográfico. Vemos cómo el colectivo de colombianos, ecuatorianos y, sobre todo, el procedente de Polonia ha sufrido una merma importante (2,8%, 10,6% y 30,4%, respectivamente). Sin embargo otras nacionalidades suramericanas siguen creciendo a tasas superiores al 20%. También los inmigrantes asiáticos aumentan en tasas muy importantes (18%), pero es el colectivo rumano el que más ha crecido en importancia desde 2007, pasando de 320.350 a 430.250 en tan solo dos años y superando a los marroquíes como principal nacionalidad extranjera en relación con la Seguridad Social en España. Si atendemos a la distribución según comunidad autónoma, vemos cómo son las regiones que tenían un menor peso de población inmigrante en 2007 las que experimentan ahora los mayores incrementos. Así, por ejemplo, el aumento de inmigrantes en regiones como Extremadura, Castilla y León o País Vasco es muy importante (la afiliación crece a tasas superiores al 15% en dos años), si bien, en términos absolutos estas regiones distan mucho de mostrar tasas de inmigración como las aludidas en Cataluña o Madrid.

LA DISTRIBUCIÓN DE LA COTIZACIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL MUESTRA QUE LA POBLACIÓN NATIVA ESTÁ BÁSICAMENTE EN EL RÉGIMEN GENERAL, Y EN MENOR MEDIDA EN EL DE AUTÓNOMOS; LOS INMIGRANTES, EN EL RÉGIMEN AGRARIO, Y LAS MUJERES, EN EL DE EMPLEADOS DE HOGAR

Las causas de estas importantes variaciones en la afiliación por nacionalidades del colectivo inmigrante pueden ser variadas. Sin duda, la crisis económica vivida en España en estos dos últimos años debe estar detrás de la caída en afiliación de ciertas nacionalidades, que pueden haberse visto atraídas por otros países en mejor situación económica, como Alemania (en el caso del colectivo inmigrante de origen europeo). El retorno a sus países de origen puede estar también detrás de la caída en afiliación de algunos colectivos procedentes de Suramérica, pero esta hipótesis no puede ser contrastada, lamentablemente, con los datos disponibles en este estudio. Lo que sí podemos estudiar con detalle es el cambio en la relación laboral de estos colectivos producido entre 2007 y 2009. Este es el objetivo del siguiente apartado donde estudiaremos la situación laboral de los individuos incluidos en la MCVL así como su relación concreta con la Seguridad Social.

3. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA, NATIVA E INMIGRANTE, ENTRE 2007 Y 2009

Estudiamos ahora las características laborales de los trabajadores en la MCVL del año 2009. El objetivo fundamental de este trabajo es documentar los cambios laborales producidos de cara a entrever las posibles tendencias en el futuro próximo en el mercado de trabajo de la población inmigrante. En primer lugar, tenemos en el cuadro 4 la distribución de la población afiliada a la Seguridad Social (ya sea trabajando, o percibiendo una prestación por desempleo) según el régimen de la Seguridad Social en el que cotizan. Esta población, considerando conjuntamente a nativos e inmigrantes, supone en la actualidad un total de 21,6 millones de personas. En torno a 250.000 afiliados más que en el año 2007. Este crecimiento se debe casi en exclusiva a la población inmigrante (el crecimiento en la población nativa afiliada a la Seguridad Social ha sido de apenas 34.000 personas entre los años 2007 y 2009), lo cual indica que, a pesar de la grave crisis económica, la llegada de inmigrantes a España no se ha detenido. Atendiendo a la distribución por los distintos regímenes de cotización, se observa en el cuadro 4 una clara diferencia entre inmigrantes y nativos. Mientras que la población nativa está básicamente en el régimen general, y en mucha menor medida en el de autónomos, los inmigrantes tienen una mayor presencia en el régimen agrario y, en el caso de las mujeres, en el régimen de empleados de hogar. Hay particularidades interesantes según la nacionalidad y el sexo de los inmigrantes. Así, el colectivo de origen asiático está en mucha mayor proporción en el régimen de autónomos y son los varones marroquíes, rumanos y, en general, los del continente africano los que cotizan en mayor proporción en el régimen especial agrario. También es muy importante el peso de las mujeres marroquíes, polacas y rumanas en este último régimen, siendo las mujeres del continente suramericano las principales componentes del régimen especial de empleados de hogar.

En el cuadro 5 tenemos la distribución de la población de trabajadores según el nivel de cualificación¹⁰ del puesto de trabajo por el que cotizan a la Seguridad Social, restringiendo la atención sobre los trabajadores y desempleados en activo, es decir, los no jubilados. Como era de esperar, la mayor parte de los inmigrantes en España ocupan los puestos de trabajo de menor cua-

10 En la MCVL no existe información actualizada sobre el nivel educativo de los trabajadores ya que la ofrecida procede del Padrón Continuo y esta no se actualiza cada año por lo que, para los individuos que no cambian de residencia, no se reflejan los cambios en dicho nivel. Este problema es especialmente importante para los nativos que en su mayoría aparecen en el Padrón con un nivel educativo muy inferior al real porque este no ha cambiado desde su primera inscripción. Por ello, en este trabajo usaremos como *proxy* del nivel educativo la cualificación requerida en el puesto de trabajo de cada trabajador. La información sobre esta variable procede de la clasificación sobre grupos de cotización elaborada por la Seguridad Social. Estos se han agrupado en:

- Cualificación alta: incluye los grupos de cotización 1 (ingenieros y licenciados); 2 (ingenieros técnicos y ayudantes); y 3 (jefes administrativos).
- Cualificación media-alta: incluye los grupos de cotización 4 (ayudantes no titulados); 5 (oficiales administrativos); y 6 (subalternos).
- Cualificación media-baja: incluye los grupos de cotización 7 (auxiliares administrativos) y 8 (oficiales de 1ª y 2ª categoría).
- Cualificación baja: incluye los grupos de cotización 9 (oficiales de 3ª categoría) y 10 (peones y asimilados).

CUADRO 4. Distribución según el régimen de cotización a la Seguridad Social (MCVL 2009)						
	GENERAL	AUTÓNOMOS	AGRARIO	HOGAR	OTROS RÉGIMENES	TOTAL POR NACIONALIDADES
VARONES (%)						
Africanos	74,41	2,87	20,24	1,09	1,39	116.629
Americanos	88,61	4,55	3,28	2,96	0,60	238.375
Asiáticos	73,89	18,39	5,28	1,93	0,51	111.314
Colombianos	89,33	3,83	3,53	3,07	0,24	81.500
Ecuatorianos	84,88	2,19	11,32	1,57	0,04	138.200
Europeos	74,87	7,36	16,61	0,84	0,32	116.475
Marroquíes	70,16	3,79	24,30	1,16	0,59	296.450
Polacos	75,09	11,27	11,93	0,09	1,61	26.400
Rumanos	64,20	9,59	25,85	0,23	0,13	253.375
Nativos	78,45	18,00	2,68	0,03	0,84	10.620.100
% POR RÉGIMEN	78,17	16,66	4,17	0,19	0,80	11.998.818
MUJERES (%)						
Africanas	80,22	4,06	5,31	10,31	0,10	23.998
Americanas	66,42	3,48	1,42	28,65	0,03	263.050
Asiáticas	55,58	24,26	0,54	19,62	0,00	55.956
Colombianas	76,02	2,92	1,33	19,70	0,03	94.309
Ecuatorianas	69,46	1,48	8,15	20,92	0,00	133.500
Europeas	67,50	4,93	12,19	15,35	0,02	109.475
Marroquíes	57,84	2,92	23,06	16,07	0,11	92.575
Polacas	63,94	5,51	25,77	4,77	0,00	23.575
Rumanas	60,83	3,62	26,24	9,31	0,00	176.150
Nativas	83,66	11,49	3,36	1,36	0,13	8.692.250
% POR RÉGIMEN	81,85	10,79	4,10	3,13	0,12	9.664.838

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Nota: para esta información se dispone de datos de individuos extranjeros y nativos que están trabajando y de individuos que se encuentran percibiendo una prestación por desempleo, es decir, no se incluyen los individuos que están percibiendo una pensión o aquellos que no trabajan.

lificación, siendo estos de nivel medio-bajo, y sobre todo, de baja cualificación. Esto contrasta con lo observado para la población nativa, para los cuales la distribución según esta característica es más homogénea (uniendo las dos primeras categorías, aproximadamente un tercio de la

CUADRO 5. Distribución por niveles de cualificación (MCVL 2009)

	ALTA		MEDIA-ALTA		MEDIA-BAJA		BAJA		TOTAL POR NACIONALIDADES	
	2009	VARIACIÓN 09/07 (P.P.)	2009	VARIACIÓN 09/07 (%)						
	VARONES									
Africanos	1,19	0,23	3,27	0,60	16,29	-2,30	79,26	1,46	105,450	0,62
Americanos	7,01	0,53	10,45	0,91	31,88	-2,23	50,66	0,79	217,625	14,10
Asiáticos	3,50	-0,47	10,01	1,26	26,97	-1,78	59,52	0,99	86,400	11,63
Colombianos	4,58	1,67	8,86	1,56	32,92	-1,87	53,64	-1,36	74,800	-2,16
Ecuatorianos	0,73	0,03	4,53	0,83	32,36	-4,31	62,37	3,45	129,700	-10,80
Europeos	3,64	0,17	5,21	0,04	36,49	-2,88	54,66	2,67	98,800	1,75
Marroquíes	0,56	0,06	2,84	0,30	21,91	-3,22	74,69	2,86	265,525	1,86
Polacos	3,60	1,99	4,62	0,88	36,94	4,02	54,84	-6,89	22,200	-34,90
Rumanos	0,64	-0,07	3,24	0,48	30,49	-5,91	65,63	5,50	206,625	36,63
Nativos	18,63	1,08	17,92	0,77	35,10	-0,71	28,35	-1,14	8,430,925	-3,76
TOTAL INMIGRANTES	2,58	0,29	5,61	0,71	28,32	-3,03	63,49	2,02	1.207.125	6,09
% POR CUALIFICACIÓN	16,62	0,83	16,38	0,63	34,25	-1,05	32,75	-0,41	9.638.050	-2,62
	MUJERES									
Africanas	2,36	0,90	4,47	-0,39	19,35	2,36	73,82	-2,88	20,150	-2,18
Americanas	6,31	1,17	15,04	0,64	30,50	-1,75	48,15	-0,06	177,050	12,79
Asiáticas	4,48	-0,52	14,48	2,59	30,00	-0,09	51,04	-1,98	31,250	17,92
Colombianas	3,78	1,58	13,00	0,86	28,51	-0,47	54,71	-1,97	72,700	-4,56
Ecuatorianas	0,81	-0,17	10,23	1,34	23,70	-1,98	65,26	0,80	101,675	-11,64
Europeas	4,67	0,19	12,06	-0,08	22,96	-2,42	60,32	2,30	82,525	13,51
Marroquíes	1,06	0,29	5,21	-0,47	12,50	-3,78	81,23	3,96	70,975	20,40
Polacas	5,84	2,77	10,93	3,95	18,30	0,35	64,93	-7,07	19,675	-19,28
Rumanas	1,53	0,22	6,99	0,47	16,91	1,44	74,57	-2,13	138,700	42,55
Nativas	18,43	0,79	22,10	0,30	27,21	-2,11	32,26	1,01	7,485,625	2,69
TOTAL INMIGRANTES	3,43	0,62	10,83	0,59	23,36	-1,49	62,38	0,28	714.700	10,18
% POR CUALIFICACIÓN	17,12	0,70	21,12	0,26	26,88	-2,08	34,89	1,12	8.200.325	3,30

Nota: para esta información se dispone de datos para individuos extranjeros y nativos que están trabajando, es decir, no se incluyen los que están cobrando una prestación por desempleo, ni los que están cobrando una pensión de jubilación o invalidez. Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

población nativa cotiza en cada uno de las tres estratos en que podemos dividir los puestos de trabajo, atendiendo a su grupo de tarifa o categoría profesional). Sin embargo, la distribución de la población inmigrante está claramente sesgada hacia puestos de nivel de cualificación muy bajo (dos de cada tres inmigrantes cotizan como oficiales de 3ª o como peones –grupo de cualificación baja–). La evolución entre categorías profesionales entre los años 2007 y 2009 también es muy ilustrativa de las características de la fase de crisis intensa en la que estamos inmersos. La cotización a la Seguridad Social está cayendo básicamente en la población con cualificación media-baja o baja. Si bien no muy intensamente porque en este cuadro recogemos tanto a la población empleada como a la parada, se comprueba en la última fila de cada panel dentro del cuadro 5 cómo el número de cotizantes ha caído para todos los grupos poblacionales estudiados en la categoría media-baja y, en el caso de los trabajadores de baja cualificación de manera especial para los hombres nativos.

Si analizamos la distribución por ocupación entre los cotizantes en alta laboral, esto es, solo entre los que tienen un empleo en 2007 y 2009, se confirma una considerablemente mayor caída en la afiliación en los grupos de cotización media-baja y baja (-17% y -15,8%, respectivamente), mientras que en el grupo de cotización media-alta la caída es mucho menor, -2,9%, y en el grupo de cotización alta, por el contrario, se observa un crecimiento del empleo en estos dos años de un 1,8%. Por tanto, como ya se ha puesto de manifiesto en otros estudios (por ejemplo en García-Pérez, 2010), es claro cómo esta crisis económica ha afectado sobre todo a los puestos de trabajo de bajo nivel de cualificación. Como los inmigrantes están especializados en este tipo de puestos de trabajo, son ellos los que han sufrido una mayor pérdida de empleo. Una de las principales consecuencias que tiene esta diferencia entre nativos e inmigrantes en la distribución por niveles de cualificación es la menor protección que estos últimos tienen ante el intenso proceso de destrucción de puestos de trabajo que se está produciendo desde finales de 2008, ya que la cobertura por desempleo (cuyo importe está vinculado a los salarios) es bastante más reducida para los empleos de menor cualificación.

De cara a estudiar con mayor detalle lo ocurrido en términos de tipo de relación laboral con la Seguridad Social (empleado, desempleado y otras situaciones), en el cuadro 6 podemos comprobar de manera más detallada cómo el porcentaje de trabajadores en alta normal, es decir, trabajando, en el año 2009 ha caído en casi 11 puntos para los hombres y en 7 puntos para las mujeres respecto al nivel existente a finales de 2007. Estas caídas son muy superiores para el colectivo inmigrante, sobre todo para el masculino (-17,3 puntos porcentuales). Obviamente, estas cifras tienen su correlato casi perfecto en un aumento por similar cuantía en los percep-

tores de prestaciones por desempleo. La categoría denominada «otras situaciones», que contiene un porcentaje muy reducido de individuos en nuestra muestra, incluye a los funcionarios que cotizan a la Seguridad Social, los trabajadores con contrato de aprendizaje y los socios trabajadores de cooperativas. Por tanto, parece confirmarse en este cuadro que la mayoría de los inmigrantes que pierden su empleo siguen cotizando a la Seguridad Social como perceptores de prestaciones por desempleo. No obstante, los de origen ecuatoriano y polaco sí que parecen manifestar una clara pérdida de relación con la Seguridad Social en 2009. Así, por ejemplo, mientras que son 78.700 los ecuatorianos que pierden su empleo entre 2007 y 2009, son solo 46.125 más los que están cobrando prestaciones en 2009 frente a la cifra existente a finales de 2007. Por tanto, son casi 33.000 los inmigrantes nacidos en Ecuador que han perdido su empleo en 2007 y que no se encuentran cotizando ni recibiendo prestaciones por desempleo a finales de 2009. Aunque no tenemos evidencia con nuestros datos sobre el estado de estos inmigrantes, todo hace aventurar que o bien han abandonado el país, o bien se encuentran inactivos, o trabajando en la economía sumergida. Esto mismo ocurre para los inmigrantes de origen polaco. Son 31.275 los que han perdido su empleo entre 2007 y 2009 y solo 9.150 de estos están cobrando prestaciones en 2009. El resto no tienen relación con la Seguridad Social.

LA MAYORÍA DE LOS INMIGRANTES QUE PIERDEN SU EMPLEO SIGUEN COTIZANDO A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Finalmente también se confirma en el cuadro 6 la claramente mayor incidencia de la crisis entre los hombres, tanto entre la población nativa como en la de origen inmigrante. Tras este desigual ritmo de pérdida de empleo por sexos, vemos que, en 2009, el porcentaje de hombres que se encuentran percibiendo una prestación por dicha contingencia es superior (18,44%) al de mujeres (16,44%), aspecto este bastante llamativo, dadas las mayores tasas de desempleo femeninas que han caracterizado históricamente al mercado de trabajo español. Viendo esto, parece que el proceso de incorporación de la mujer a la población activa española (iniciado a finales de los años noventa), unido a la intensa destrucción de empleo mayoritariamente masculino como consecuencia de la fuerte crisis económica actual, ha provocado una convergencia en las tasas de desempleo entre hombres y mujeres.

Finalmente, en el cuadro 7 se muestra la distribución de los trabajadores según el tipo de contrato de trabajo, entre aquellos que siguen trabajando en 2009, junto con la variación en puntos porcen-

CUADRO 6. Distribución según el tipo de relación laboral

	ALTA NORMAL		PREST. DESEMPLEO		OTRAS SITUACIONES		TOTAL POR NACIONALIDADES	
	2009 (%)	VARIACIÓN 09/07 (P.P.)	2009 (%)	VARIACIÓN 09/07 (P.P.)	2009 (%)	VARIACIÓN 09/07 (P.P.)	2009	VARIACIÓN 09/07 (%)
VARONES								
Africanos	65,37	-20,46	33,58	20,08	1,05	0,38	116.875	4,00
Americanos	75,98	-14,80	22,82	14,35	1,20	0,45	238.874	15,94
Asiáticos	85,93	-8,68	13,25	8,54	0,82	0,15	111.464	15,54
Colombianos	70,36	-18,88	28,33	18,36	1,31	0,52	81.725	-0,91
Ecuatorianos	64,04	-24,13	35,06	23,71	0,90	0,42	138.475	-10,08
Europeos	75,85	-15,57	23,29	15,32	0,86	0,25	116.775	5,16
Marroquíes	63,51	-20,90	35,34	20,62	1,15	0,28	297.000	4,29
Polacos	72,03	-24,42	26,55	23,19	1,41	1,23	26.550	-35,13
Rumanos	79,85	-14,55	19,68	14,35	0,47	0,20	253.575	29,64
Nativos	77,31	-10,08	17,36	9,86	5,33	0,22	10.647.175	-1,82
Inmigrantes	72,30	-17,30	26,74	16,97	0,96	0,33	1.381.313	7,60
TOTAL POBLACIÓN	76,74	-10,89	18,44	10,70	4,83	0,20	12.028.488	-0,82
MUJERES								
Africanas	67,51	-20,46	30,22	18,82	2,27	1,64	24.327	1,79
Americanas	84,10	-7,11	14,64	6,56	1,26	0,55	264.700	27,86
Asiáticas	94,60	-2,47	4,12	1,74	1,28	0,73	56.394	24,63
Colombianas	79,55	-10,78	19,42	10,11	1,03	0,67	94.600	-3,74
Ecuatorianas	78,73	-12,67	20,41	12,21	0,86	0,46	134.000	-10,67
Europeas	81,97	-9,55	17,07	9,09	0,96	0,46	109.675	15,90
Marroquíes	77,45	-10,08	21,03	9,23	1,52	0,85	93.675	25,65
Polacas	78,44	-16,57	20,72	16,13	0,85	0,44	23.650	-23,77
Rumanas	84,22	-9,90	15,21	9,68	0,57	0,22	176.375	41,92
Nativas	73,04	-6,94	16,40	5,59	10,56	1,35	8.829.025	4,63
Inmigrantes	91,64	-9,51	7,85	8,96	0,51	0,55	977.397	15,13
TOTAL POBLACIÓN	73,94	-7,10	16,44	5,91	9,62	1,20	9.806.422	5,59

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Nota: para esta información se dispone de datos para los individuos extranjeros y nativos que están trabajando y para los que están cobrando una prestación por desempleo.

tuales de cada categoría respecto al año 2007. Los tipos de contrato mostrados en este cuadro son cuatro: contrato temporal (incluye todas las modalidades disponibles en la legislación actual), contrato indefinido bonificado (engloba todas aquellas contrataciones que se han beneficiado de algún tipo de bonificación a la contratación indefinida del trabajador previstas en el ámbito estatal), contrato indefinido no bonificado (al contrario del anterior no ha sido subvencionado a través de los Incentivos a la Contratación Indefinida) y, por último, contrato fijo discontinuo (su origen es la adaptación del empleo a recurrentes situaciones de estacionalidad en la producción).

EXISTE UN EXTENSIVO USO DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL ENTRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE, QUE LLEGA AL 60,2% DE MEDIA, MUY POR ENCIMA DE LA TASA DE TEMPORALIDAD OBSERVADA PARA LA POBLACIÓN NATIVA (39,2%)

Uno de los rasgos más llamativos que encontramos en este cuadro es el extensivo uso de la contratación temporal entre la población inmigrante, cuyo porcentaje supone, en media, el 60,2% de estos, muy por encima de la tasa de temporalidad observada para la población nativa (39,2%).¹¹ Además, es muy importante notar cómo la práctica totalidad del empleo destruido entre 2007 y 2009 ha sido empleo temporal, y, de nuevo, con mucha mayor intensidad entre la población inmigrante (el porcentaje de ocupados con contrato temporal se ha reducido para estos en 6,17 puntos porcentuales, frente a los 3 puntos de reducción para los nativos). En consecuencia, la tasa de temporalidad entre la población inmigrante se ha reducido en gran medida debido a la destrucción de puestos de trabajo por la crisis económica, y no por un trasvase de ocupados desde empleos temporales hacia empleos indefinidos, ya que como podemos ver claramente en el cuadro 7, la tasa de empleo indefinido apenas ha subido en estos dos años. Uno de los objetivos prioritarios de la reciente reforma laboral llevada a cabo por el Gobierno (Ley 35/2010) es reducir la dualidad que caracteriza al mercado de trabajo español, con el fin de evitar las elevadas tasas de destrucción de empleo temporal que se han producido en nuestro mercado laboral como consecuencia de la actual crisis económica.¹²

Otro rasgo que llama la atención del cuadro 7 es que en el período 2007-2009 los porcentajes de trabajadores que se han beneficiado de las bonificaciones a la contratación indefinida en España

¹¹ La diferencia entre esta tasa y la que se puede obtener usando datos de la EPA procede, básicamente de la ausencia de información en la MCVL acerca de los funcionarios públicos que no cotizan a la Seguridad Social.

¹² En García-Pérez (2010) se encuentra una descripción de las principales medidas adoptadas en la reforma laboral recientemente aprobada, así como una valoración de las posibles implicaciones que dicha reforma laboral puede tener sobre el mercado de trabajo español.

	CUADRO 7. Distribución por tipo de contrato											
	TEMPORAL		INDEFINIDO NO BONIFICADO		INDEFINIDO BONIFICADO		FIJO DISCONTINUO		TOTAL POR NACIONALIDADES		VARIACIÓN 09/07 (%)	
	2009 (%)	VARIACIÓN 09/07 (P.P.)	2009 (%)	VARIACIÓN 09/07 (P.P.)	2009 (%)	VARIACIÓN 09/07 (P.P.)	2009 (%)	VARIACIÓN 09/07 (P.P.)	2009			
	VARONES											
Africanos	73,14	-7,32	12,77	4,15	10,88	1,67	3,21	1,50	66.175	-25,92		
Americanos	57,46	-3,32	22,57	3,42	18,64	-0,59	1,33	0,49	162.066	-5,80		
Asiáticos	48,94	-4,35	36,06	4,71	13,08	-0,87	1,91	0,51	71.818	-1,55		
Colombianos	56,69	-7,00	23,41	5,38	18,82	1,78	1,08	-0,17	51.155	-24,88		
Ecuatorianos	58,49	-6,23	20,83	5,01	17,75	-0,22	2,93	1,45	81.000	-36,78		
Europeos	62,63	-5,21	19,25	4,08	15,81	-0,04	2,31	1,17	71.293	-18,99		
Marroquíes	67,89	-7,99	16,16	4,63	11,41	1,14	4,54	2,22	160.916	-26,58		
Polacos	60,76	-14,59	18,56	8,05	18,39	5,76	2,30	0,78	15.225	-53,65		
Rumanos	71,01	2,39	12,59	-0,22	15,09	-2,85	1,31	0,69	156.850	11,48		
Nativos	36,49	-3,30	48,33	3,51	13,89	-0,52	1,30	0,31	7.169.850	-14,37		
% POR TIPO CONTRATO	39,27	-3,58	45,30	3,65	14,02	-0,45	1,41	0,38	8.006.348	-14,69		
	MUJERES											
Africanas	67,46	-9,25	13,02	3,54	15,18	4,30	4,34	1,41	12.675	-29,29		
Americanas	54,72	-5,59	20,81	2,58	22,64	2,45	1,83	0,56	137.700	-1,84		
Asiáticas	35,88	-3,22	42,81	2,04	20,36	0,91	0,95	0,26	28.850	13,36		
Colombianas	54,75	-6,95	21,26	6,04	22,14	0,44	1,85	0,47	53.975	-19,65		
Ecuatorianas	53,60	-8,76	19,90	3,98	22,81	3,47	3,69	1,31	73.875	-28,19		
Europeas	57,83	-5,27	18,71	4,10	18,40	-0,11	5,06	1,27	63.725	-2,52		
Marroquíes	68,90	-2,46	11,99	1,03	12,09	-0,90	7,02	2,33	51.270	1,27		
Polacas	66,89	-11,25	14,09	5,35	16,47	4,99	2,55	0,91	14.725	-35,63		
Rumanas	66,42	-4,61	12,28	2,69	19,22	1,30	2,08	0,62	111.750	23,58		
Nativas	41,98	-2,89	39,66	2,35	15,26	0,00	3,10	0,54	5.969.300	-6,60		
% POR TIPO CONTRATO	43,35	-3,12	37,90	2,42	15,65	0,14	3,10	0,57	6.517.845	-6,54		

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Nota: para esta información se dispone de datos para individuos extranjeros y nativos que están trabajando, dados de alta en el régimen general de la Seguridad Social.

apenas han variado (+1,26 puntos para el total de población inmigrante, y -0,26 puntos para los nativos), mientras que la modalidad indefinida no bonificada ha aumentado a tasas considerables (+3,92 puntos para inmigrantes, y +2,93 puntos para nativos), dada la coyuntura de crisis que engloba el período de tiempo analizado en este trabajo. Es decir, mientras que los contratos indefinidos ordinarios han crecido moderadamente, el empleo indefinido bonificado ha permanecido prácticamente inalterado, tanto para nativos como para inmigrantes, lo cual parece estar evidenciando los problemas de diseño que incorporan estos contratos, así como sus bonificaciones.¹³

4. EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO: ¿QUÉ SECTORES SE HAN COMPORTADO MEJOR?

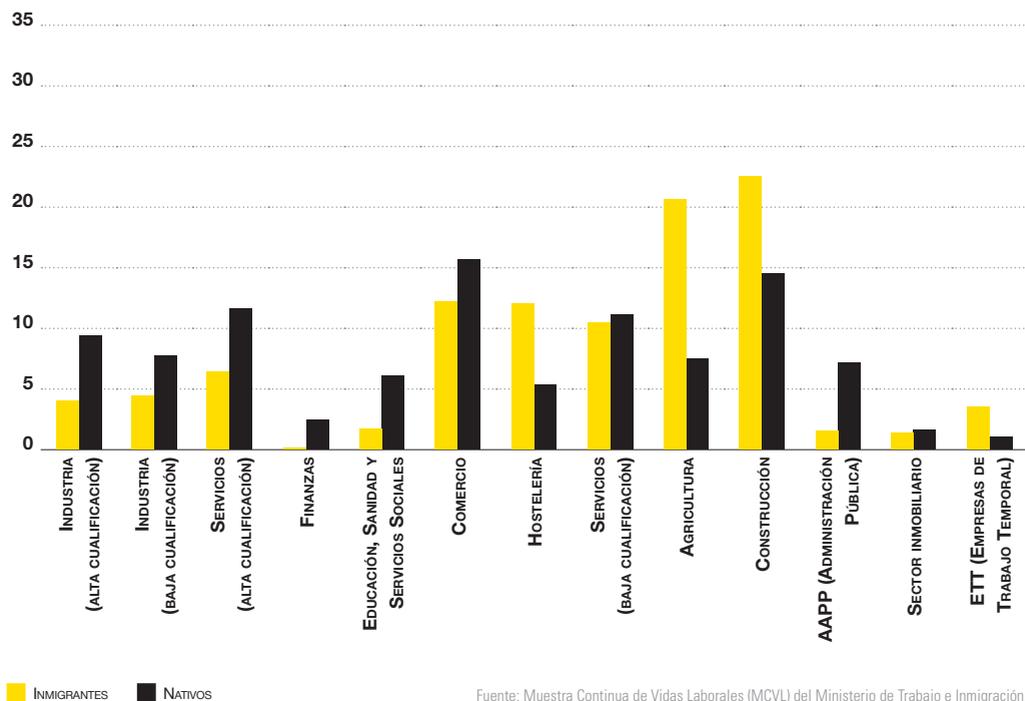
En esta sección analizamos los principales rasgos que caracterizan el empleo inmigrante en el mercado laboral español, en lo que respecta a su distribución sectorial. Para ello, en los gráficos 1 y 2 podemos ver el porcentaje de trabajadores nativos e inmigrantes que están empleados en cada uno de los sectores productivos de la economía, clasificados según categorías¹⁴. Adicionalmente, en los gráficos 3 y 4 tenemos la variación (en puntos porcentuales) que ha sufrido el peso en el empleo de cada sector durante el período analizado. Finalmente, en el cuadro 8 podemos analizar de forma más desagregada en qué ramas de actividad concretas se está creando más empleo dentro de la población inmigrante, aportando una primera impresión sobre qué actividades pueden estar siendo una oportunidad de empleo en este período caracterizado por una masiva destrucción de puestos de trabajo, en especial entre la población inmigrante.

En primer lugar, podemos ver en los gráficos 1 y 2 cómo existe una gran concentración del empleo inmigrante en torno a un reducido número de actividades, caracterizadas en su mayoría por la necesidad de mano de obra poco cualificada. Concretamente, en el gráfico 1 vemos que el 76,74% de la población masculina de inmigrantes se concentra en tan solo cinco sectores: cons-

¹³ Véase García-Pérez y Rebollo (2009) para un análisis de evaluación sobre los efectos de los incentivos a la contratación indefinida en el mercado de trabajo español.

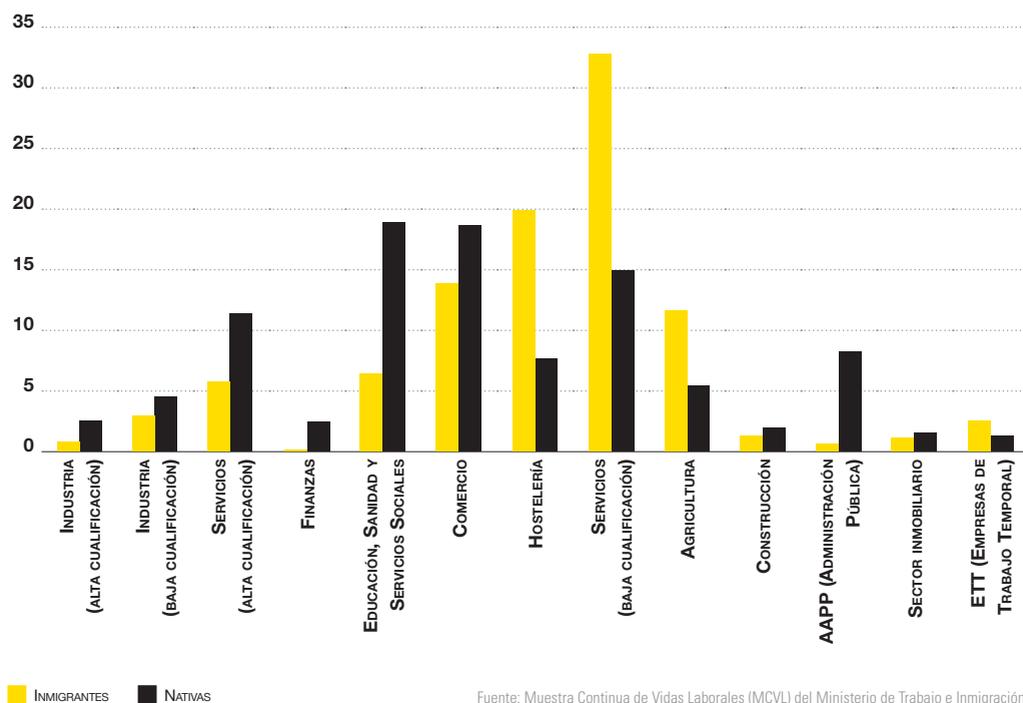
¹⁴ Los sectores productivos analizados en los gráficos 1 a 4 se basan en una división de los códigos de la CNAE-2009, para los datos referidos a 2009, y la CNAE-1993, para los datos de 2007 que se recoge en el cuadro adjunto: Industria de alta cualificación: material y equipo eléctrico; material electrónico; instrumental médico de precisión; Industria química; productos de caucho y plástico; otros productos minerales no metálicos; metalurgia; productos metálicos; maquinaria y equipo mecánico; maquinaria y equipo eléctrico; vehículos y material de transporte. Industria de baja cualificación: resto de sector industrial. Servicios de alta cualificación: telecomunicaciones, actividades informáticas, investigación y consultoría, transporte marítimo y aéreo; actividades recreativas, culturales y deportivas, cine, radio y televisión; otras actividades empresariales. Educación, sanidad y servicios sociales. Comercio. Hostelería. Servicios de baja cualificación: transporte terrestre; agencias de transporte y transporte de mercancías; servicios a la comunidad; servicios personales; limpieza industrial; actividades asociativas. Agricultura. Construcción. Administraciones públicas (excepto funcionarios que no cotizan a la Seguridad Social). Sector inmobiliario: actividades inmobiliarias y de alquiler. ETT: servicios y colocación de personal (en cualquiera de los sectores donde operan las ETT).

GRÁFICO 1. Peso de cada sector productivo sobre nativos e inmigrantes, solo varones (MCVL 2009)



trucción (22,29%), agricultura (20,31%), comercio (12%), hostelería (11,81%) y otros servicios de baja cualificación (10,32%). Del mismo modo, si observamos el gráfico 2, podemos ver que el empleo inmigrante femenino está aún más concentrado en estas mismas actividades (a excepción del sector construcción), ya que el 77,9% de estas trabajan en solo cuatro sectores productivos: servicios de baja cualificación (32,61%), hostelería (19,76%), comercio (13,78%) y agricultura (11,73%). Como se puede observar, para el caso de las mujeres destaca especialmente el enorme peso que el conjunto de servicios de baja cualificación tienen sobre el empleo femenino, y dentro de estos, los sectores específicos de mayor empleo para las inmigrantes son los servicios a hogares (empleadas de hogar) y otros servicios personales (limpieza, peluquería, etc.). Por otro lado, el quinto sector en importancia dentro de la población inmigrante femenina es el de educación, sanidad y servicios sociales. En este apartado es fundamentalmente el tercer componente el que demanda una mayor parte de la población inmigrante de sexo femenino. Se trata de empleos relacionados con la asistencia a personas mayores y discapacitadas. Como veremos más adelante, este es uno de los sectores específicos de mayor crecimiento entre 2007 y 2009. Si tenemos en cuenta que dentro de este sector se incluyen los servicios personales derivados

GRÁFICO 2. Peso de cada sector productivo sobre nativas e inmigrantes, solo mujeres (MCVL 2009)

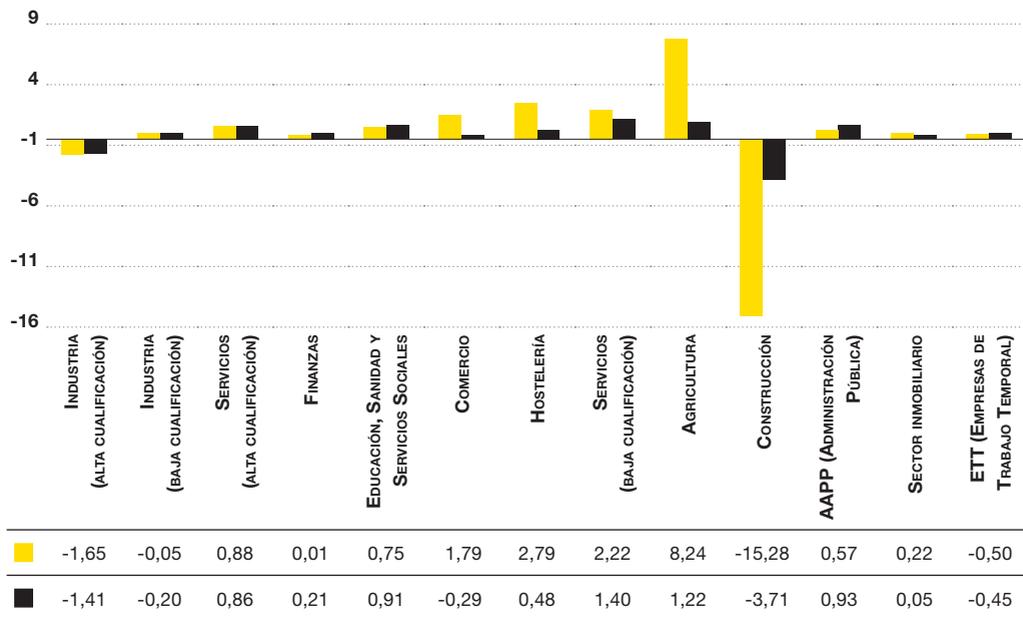


de la Ley de Dependencia aprobada a finales de 2006, parece que dicha ley ha creado un yacimiento de empleo muy importante para las mujeres inmigrantes que ha contribuido a que sus tasas de empleo no hayan caído de forma tan intensa en el período analizado.

Por otro lado, a diferencia del empleo inmigrante, la población nativa se encuentra más repartida entre el conjunto de sectores productivos de la economía, aunque aún existe una fuerte presencia del sector construcción entre los hombres nativos (14,42%), y respecto a las nativas, más de la mitad del empleo está repartido entre el conjunto de actividades educativas y sanitarias (18,94%), la actividad comercial (18,65%) y los servicios de baja cualificación (14,94%). Finalmente, podemos comprobar cómo existen ciertos sectores productivos como el sector financiero o las administraciones públicas donde el peso de la población inmigrante es muy reducido.

En los gráficos 3 y 4 vemos la evolución que ha tenido el peso de cada sector productivo en el empleo en el período 2007-2009. Así, en el gráfico 3 destaca la enorme caída del porcentaje de inmigrantes empleados en el sector construcción (15,3 puntos porcentuales) junto al creci-

GRÁFICO 3. Variación del peso de cada sector productivo entre 2007 y 2009: varones. Variación en puntos porcentuales



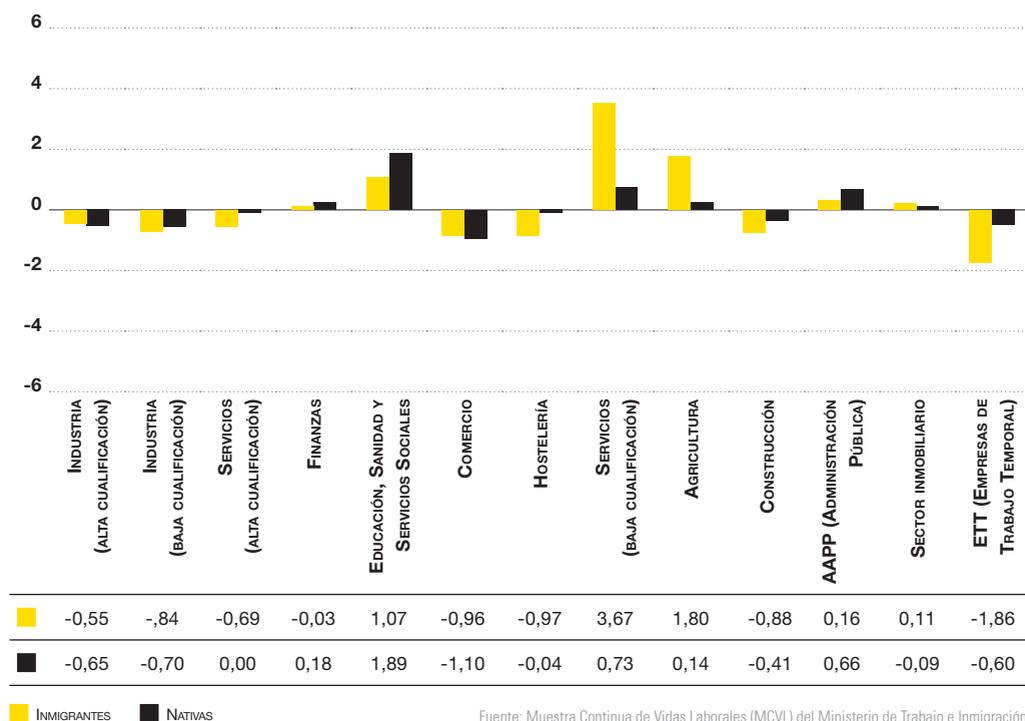
■ INMIGRANTES ■ NATIVOS

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

miento del empleo de estos en la agricultura (8,2 puntos), lo que nos hace deducir que gran parte de la mano de obra inmigrante procedente de la construcción se ha reemplazado en la agricultura. Este trasvase sectorial también se ha producido en la población nativa, pero en una menor proporción: la caída del empleo nativo en la construcción ha sido de 3,7 puntos porcentuales y la agricultura ha aumentado en 1,2 puntos. Seguramente la mayor cobertura en prestaciones de desempleo de la población nativa está detrás de este resultado ya que los inmigrantes (con menos experiencia laboral y, por tanto, menos tiempo cotizado) han tenido que buscar empleo en otras actividades con mayor rapidez que la población nativa. El empleo inmigrante no solo ha crecido en la agricultura, también se observan crecimientos en el empleo asociado al comercio, la hostelería y los servicios de baja cualificación, siendo este último el principal nicho de empleo de las mujeres inmigrantes como ya se apuntó anteriormente.

Finalmente, en el cuadro 8 tenemos las ramas de actividad donde el empleo inmigrante ha crecido más entre 2007 y 2009. Si analizamos esta evolución en función del volumen total de empleo existente a finales de 2007, las ramas de mayor crecimiento son fundamentalmente la agricultura

GRÁFICO 4. Variación del peso de cada sector productivo entre 2007 y 2009: mujeres. Variación en puntos porcentuales



(donde el empleo inmigrante ha crecido un 53,3%), el sector de empleados de hogar (sector mayoritario para las mujeres inmigrantes) donde el crecimiento ha sido de un 34,7%, los establecimientos de venta de bebidas (25,2%) y el comercio al por menor, con un crecimiento del 43,3%. Estos cuatro sectores aglutinan más de uno de cada tres empleos inmigrantes, mientras que en 2007 solo contaban con uno de cada cuatro empleos (la construcción era el que dominaba claramente en ese año, con más de 16 puntos porcentuales del total de empleo en ese único sector).¹⁵ Sin embargo, si atendemos a las tasas de crecimiento del empleo en 2009 respecto a 2007 vemos en este cuadro que son sectores como los servicios informáticos, las actividades recreativas, la educación deportiva y cultural y la Administración Pública, en este caso debido seguramente al aumento de efectivos extranjeros en el Ejército, los que muestran unas tasas de crecimiento

¹⁵ Los sectores que mayores caídas de empleo han sufrido entre 2007 y 2009, para el colectivo de población inmigrante, son todos los relacionados con la construcción, junto con el empleo en las ETT.

CUADRO 8. Sectores de mayor crecimiento del empleo inmigrante entre 2007 y 2009						
CNAE2009	CNAE1993		MCVL2009	MCVL2007	VARIACIÓN	VAR. RELATIVA (%)
1-32	1-50	Agricultura, ganadería y pesca	14,24	9,29	4,95	53,3
950	950	Empleados de hogar	11,25	8,35	2,90	34,7
563	554	Establecimientos de venta de bebidas	6,01	4,8	1,21	25,2
471	521	Comercio al por menor no especializado	3,31	2,31	1,00	43,3
561	553	Restaurantes	6,63	6,08	0,55	9,0
881	853	Servicios sociales a las personas mayores	1,8	1,38	0,42	30,4
472	522	Comercio al por menor de alimentos	1,73	1,38	0,35	25,4
841	751	Administración pública	0,95	0,62	0,33	53,2
620	721-724	Servicios informáticos	0,35	0,15	0,20	133,3
812	747	Actividades de limpieza	3,77	3,58	0,19	5,3
960	930	Otros servicios personales (limpieza, peluquería)	1,14	0,97	0,17	17,5
932	927	Actividades recreativas	0,38	0,21	0,17	81,0
855	804	Educación deportiva y cultural	0,37	0,23	0,14	60,9
931	926	Actividades deportivas	0,39	0,29	0,10	34,5
101	151	Procesado de carne	0,9	0,84	0,06	7,1
452	502	Reparación de vehículos	0,68	0,62	0,06	9,7
949	913	Actividades asociativas	0,41	0,36	0,05	13,9
562	555	Servicios de catering	0,59	0,58	0,05	9,3
463	513	Comercio al por mayor de alimentos	1,87	1,84	0,03	1,6
464	514	Comercio al por mayor de productos de limpieza	0,63	0,6	0,03	5,0
731	744	Publicidad	0,31	0,29	0,02	6,9
141	182	Confección de prendas de vestir	0,34	0,33	0,01	3,0
711	742	Servicios de arquitectura e ingeniería	0,32	0,31	0,01	3,2
461	511	Intermediarios de comercio	0,28	0,27	0,01	3,7

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

mayores (superiores en los cuatro casos al 50%). Estos sectores, junto con el de servicios sociales a personas mayores y el de otras actividades deportivas son los que muestran un mayor dinamismo en los dos últimos años, y seguramente los que ofrecen mayores oportunidades de crecimiento en el futuro próximo. Si se consigue superar el grave problema de sobrecualificación que sufren muchos inmigrantes,¹⁶ y que hace que muchos de ellos estén en puestos de trabajo no cualificados aunque su nivel educativo les permita acceder a puestos de mayor cualificación, será sin duda en sectores de servicios personales y en empresas donde este colectivo de trabajadores puede encontrar mayores vías de inserción laboral y profesional.

5. EVOLUCIÓN DE LAS BASES DE COTIZACIÓN ENTRE 2007 Y 2009

Finalmente, en esta sección analizaremos los salarios¹⁷ que percibe la población de trabajadores contenidos en la MCVL del año 2009, así como la evolución seguida en términos reales, esto es, descontando el efecto de los precios, a lo largo del período 2007-2009, según diversas características personales y laborales. El objetivo es complementar el análisis anterior mediante el estudio de las diferencias salariales entre nativos e inmigrantes existentes en el año 2009 así como las diferencias en la evolución de dichos salarios entre 2007 y 2009 de cara a verificar posibles elementos de rigidez en la fijación de dichos salarios que puedan estar detrás de las altas tasas de destrucción de empleo observadas en dicho período.

La información que tenemos en estos cuadros son percentiles salariales, concretamente los percentiles 25, 50 y 75. Estas medidas nos aportan información sobre los valores salariales que dividen la distribución salarial en tres tramos principales. Así, el percentil 25 nos da el nivel salarial por debajo del cual se encuentra el 25% de la población más pobre de nuestra muestra. De manera análoga, el percentil 50 divide a la pobla-

LA AGRICULTURA, EL SECTOR DE EMPLEADOS DE HOGAR, LOS ESTABLECIMIENTOS DE VENTA DE BEBIDAS Y EL COMERCIO AL POR MENOR SON LOS CUATRO SECTORES QUE AGLUTINAN MÁS DE UNO DE CADA TRES EMPLEOS INMIGRANTES (UNO DE CADA CUATRO EMPLEOS EN 2007)

¹⁶ En Blázquez-Cuesta y Ramos-Rodrigo (2010) se documenta este fenómeno de especial incidencia en el mercado de trabajo español en general, y entre la población inmigrante en particular.

¹⁷ Concretamente, con la MCVL lo que estudiamos son las bases de cotización a la Seguridad Social. Para la mayoría de los trabajadores estas bases de cotización coinciden con el salario anual, dividido por 12, ya que es esta la cifra con la que se calcula la cotización a la Seguridad Social para los trabajadores que no tienen un salario superior a la base máxima (3.166 euros en 2009). Asimismo, para trabajadores de salarios muy bajos, puede que esta base de cotización tampoco coincida con su salario ya que existe una base mínima de cotización que para el año 2009 estaba fijada en 728,10 euros para un trabajador a tiempo completo.

CUADRO 9. Percentiles salariales de nativos y grupos de inmigrantes por sexos (MCVL 2009). Deflactados a euros de 2007

		VARONES	VARIACIÓN 09/07 (%)	MUJERES	VARIACIÓN 09/07 (%)
Africanos	P25	1.011 €	-0,34	716 €	6,10
	P50	1.211 €	3,49	963 €	4,11
	P75	1.441 €	2,45	1.165 €	0,74
Resto europeos	P25	1.040 €	1,94	640 €	-10,77
	P50	1.232 €	5,23	966 €	0,04
	P75	1.452 €	3,35	1.189 €	0,78
Suramericanos	P25	951 €	-3,32	730 €	8,47
	P50	1.199 €	2,27	979 €	4,92
	P75	1.470 €	3,04	1.200 €	2,34
Asiáticos	P25	560 €	-13,14	491 €	-1,69
	P50	918 €	-6,70	751 €	-8,60
	P75	1.266 €	-2,27	1.099 €	-0,46
Nativos	P25	1.218 €	7,97	876 €	10,79
	P50	1.611 €	9,60	1.226 €	8,01
	P75	2.396 €	9,24	1.793 €	9,25

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

ción en dos mitades (la mitad más pobre, por debajo de dicho valor, y la mitad más rica por encima de este), y el percentil 75 muestra el salario a partir del cual se encuentra el 25% más rico.¹⁸

En el cuadro 9 podemos observar los salarios percibidos por cada grupo de trabajadores según el sexo y la zona geográfica de procedencia. Lo primero que nos llama la atención es la ya conocida diferencia salarial existente entre hombres y mujeres, que se aprecia claramente tanto en inmigrantes como en nativos, si bien parece que, para estos últimos, dicha brecha salarial es más acusada (en media, los hombres nativos cobran un 34,67% más que las mujeres) que lo observa-

¹⁸ El problema del truncamiento de las bases de cotización en las bases mínimas y máximas puede afectar a las medidas estadísticas basadas en la media de la distribución. Por ello, es más informativo utilizar indicadores de posición dentro de la distribución de salarios ya que así estaremos obteniendo información sobre las bases de cotización que tiene un determinado porcentaje de la población sujeto de estudio. De hecho, el problema del truncamiento en la base mínima de cotización puede ser especialmente importante entre la población inmigrante y, por tanto, con este tipo de medidas obtendremos una mejor descripción de la distribución salarial entre dicha población.

CUADRO 10. Percentiles salariales por tramos de edad (MCVL 2009). Deflactados a euros de 2007

		INMIGRANTES	VARIACIÓN 09/07 (%)	VARONES NATIVOS	VARIACIÓN 09/07 (%)	MUJERES NATIVAS	VARIACIÓN 09/07 (%)
De 16 a 29	P25	767 €	-7,65	1.035 €	7,98	796 €	13,56
	P50	1.041 €	-2,49	1.282 €	6,38	1.081 €	6,88
	P75	1.269 €	-1,24	1.666 €	5,88	1.453 €	6,71
De 30 a 44	P25	873 €	-1,56	1.268 €	6,52	930 €	7,83
	P50	1.134 €	1,19	1.676 €	6,91	1.298 €	6,44
	P75	1.385 €	1,37	2.446 €	5,45	1.923 €	7,16
45 y más	P25	853 €	-0,94	1.284 €	5,34	860 €	6,95
	P50	1.126 €	1,99	1.764 €	5,41	1.259 €	6,33
	P75	1.369 €	2,38	2.783 €	5,53	1.873 €	6,01

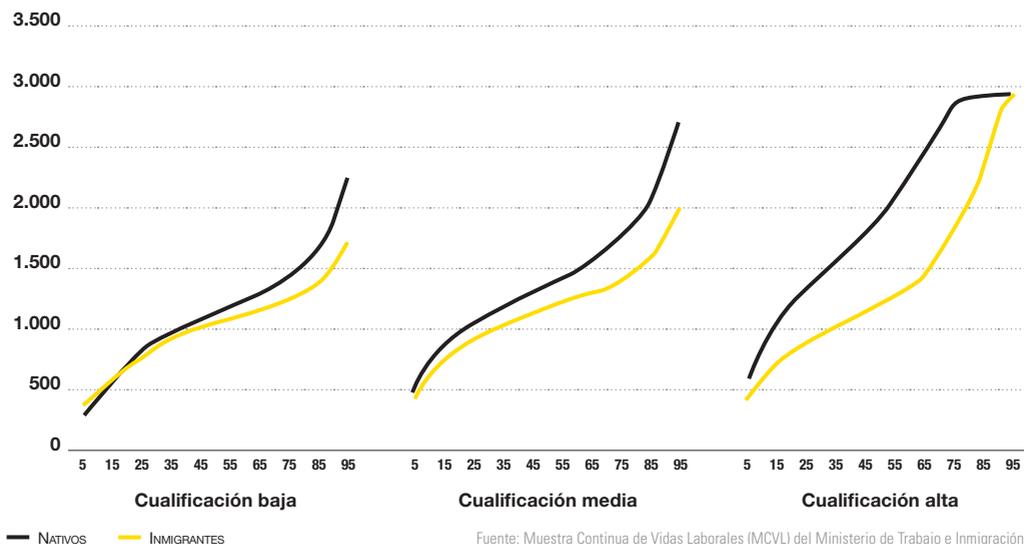
Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

do para el conjunto de inmigrantes (27,46%). Además, un aspecto que resulta bastante llamativo es la diferencia existente entre nativos e inmigrantes en el crecimiento de los salarios. Así, los salarios reales de los nativos han crecido en el período analizado un 9,14% (un 8,94% el salario de los hombres, y un 9,35% el de las mujeres), mientras que los de los inmigrantes apenas han crecido (con una tasa media del 0,08%), aunque existen apreciables diferencias entre las distintas nacionalidades. Mientras los asiáticos muestran caídas salariales bastante importantes en los tres percentiles analizados, los inmigrantes procedentes de Europa del Este muestran subidas en sus bases de cotización casi similares a las observadas entre la población nativa. Observando esta evolución salarial, y dadas las elevadas tasas de caída del empleo puestas de manifiesto a lo largo de todo este trabajo, podemos concluir que esta ausencia de mecanismos de ajuste salarial en el mercado laboral español podría estar agravando el intenso proceso de destrucción de puestos de trabajo, impidiendo asimismo una pronta reactivación del empleo en la economía española.

En el cuadro 10 tenemos los salarios por tramos de edad. A la vista de estos datos, resulta muy llamativo observar cómo la brecha salarial existente entre nativos e inmigrantes se va ampliando a medida que aumenta la edad de los trabajadores. Así por ejemplo, mientras que el salario medio de un inmigrante de entre 16 y 29 años es un 11,92% inferior al de un nativo, esta diferencia aumenta hasta el 41,20% cuando comparamos a los trabajadores de más de 45 años.

Las diferencias salariales por niveles de cualificación se observan claramente en el gráfico 5 y en el cuadro 11, en el cual tenemos los percentiles salariales para el conjunto de inmigrantes

GRÁFICO 5. Perfiles salariales de nativos e inmigrantes, por nivel de cualificación (MCVL2009). Deflactados a euros de 2007



económicos y los nativos (estos últimos divididos por sexos). En este cuadro se observa claramente cómo la brecha salarial entre nativos e inmigrantes también crece a medida que aumenta el nivel de cualificación del puesto de trabajo.¹⁹ Así, si atendemos a los puestos de trabajo de cualificación baja, vemos que el salario de los inmigrantes representa el 93,51% del de los nativos. Sin embargo, este ratio se va reduciendo considerablemente a medida que hacemos la misma comparación para trabajadores de mayor nivel de cualificación. Concretamente, dentro de los trabajadores de cualificación media, dicho ratio baja hasta el 88,63%; y se reduce drásticamente hasta representar el 64,85% en los individuos con puestos de trabajo de cualificación alta. Por lo tanto, vemos claramente cómo es en los puestos de trabajo de mayor cualificación donde nacen las diferencias salariales más importantes entre nativos e inmigrantes. Este hecho se observa claramente en el gráfico 5, en el cual tenemos los salarios por niveles de cualificación,²⁰ a lo largo de toda la distribución percentilica (desde el percentil 5 hasta el 95). En

¹⁹ El ratio con el que estudiamos las diferencias salariales consiste en calcular el cociente entre los percentiles salariales de inmigrantes y nativos, concretamente $[(\text{Percentil}(\text{Inmigr})/\text{Percentil}(\text{Nativo})) * 100]$, obteniendo tres ratios (correspondientes a cada uno de los percentiles, P25, P50 y P75) para cada categoría analizada (en nuestro caso, «cualificación alta», «cualificación media» y «cualificación baja»). Posteriormente, calculamos el valor medio de estos tres ratios para cada categoría.

²⁰ En los gráficos 5 y 6 tenemos individuos con salarios inferiores a la base mínima de cotización, debido a que aquí se incluyen trabajadores a tiempo parcial, cuyos salarios están prorrateados según el porcentaje de horas trabajadas sobre el horario a tiempo completo establecido.

CUADRO 11. Percentiles salariales por niveles de cualificación (MCVL 2009). Deflactados a euros de 2007)

		INMIGRANTES	VARIACIÓN 09/07(%)	VARONES NATIVOS	VARIACIÓN 09/07(%)	MUJERES NATIVAS	VARIACIÓN 09/07(%)
Cualificación alta	P25	868 €	6,21	1.494 €	5,05	1.130 €	6,32
	P50	1.198 €	5,19	2.259 €	4,70	1.624 €	5,54
	P75	1.781 €	5,18	2.952 €	1,81	2.391 €	5,46
Cualificación media	P25	914 €	-1,02	1.198 €	5,99	839 €	7,89
	P50	1.177 €	1,38	1.466 €	6,17	1.103 €	4,43
	P75	1.408 €	0,22	1.899 €	3,94	1.432 €	4,14
Cualificación baja	P25	768 €	-8,44	1.050 €	5,70	557 €	5,01
	P50	1.051 €	-1,18	1.275 €	5,56	917 €	3,49
	P75	1.249 €	-0,92	1.614 €	3,26	1.191 €	2,35

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

dicho gráfico, vemos que para los trabajadores de baja cualificación apenas existen diferencias salariales entre nativos e inmigrantes. De hecho, estos son prácticamente idénticos hasta la mediana de la distribución. Sin embargo, entre los trabajadores de cualificación alta las diferencias son muy acusadas, y se observan ya desde los niveles salariales más bajos. Además, dentro de estos, casi el 35% de los nativos cotizan por la base máxima, cosa que no sucede para los inmigrantes con el mismo nivel de cualificación.

Por último, en el gráfico 6 y en el cuadro 12 tenemos los salarios según si el contrato es temporal o indefinido. Los salarios percibidos por los trabajadores con contrato temporal no distan mucho entre nativos e inmigrantes, suponiendo el de estos últimos un 92,42% respecto al de aquellos. Sin embargo, las diferencias se hacen palpables cuando comparamos a los que trabajan a través de un contrato indefinido, reduciéndose los salarios de los inmigrantes hasta representar tan solo el 71,61% del de los nativos.²¹ Además, en el gráfico 6 podemos observar cómo en los contratos indefinidos es donde se generan las mayores diferencias salariales entre nativos e inmigrantes. En efecto, mientras que los trabajadores con contrato temporal tienen salarios equiparables (hasta llegar prácticamente a la mitad de la distribución), la brecha salarial

²¹ Hay que tomar con cautela las diferencias salariales encontradas entre nativos e inmigrantes, ya que este análisis, al no tener en cuenta ninguna otra variable de control, puede estar comparando poblaciones bastante heterogéneas. Por ejemplo, puede que entre los que tienen un contrato indefinido, las características (como, por ejemplo, la antigüedad del trabajador en el puesto de trabajo, que determina buena parte del importe salarial) de las poblaciones de nativos e inmigrantes sean mucho más heterogéneas que entre los que tienen un contrato temporal.

CUADRO 12. Percentiles salariales según el tipo de contrato (MCVL 2009). Deflactados a euros de 2007							
		INMIGRANTES	VARIACIÓN 09/07 (%)	VARONES NATIVOS	VARIACIÓN 09/07 (%)	MUJERES NATIVAS	VARIACIÓN 09/07 (%)
Contrato indefinido	P25	886 €	0,02	1.295 €	4,13	947 €	2,90
	P50	1.126 €	1,08	1.736 €	3,36	1.288 €	3,33
	P75	1.378 €	0,17	2.600 €	3,45	1.892 €	3,94
Contrato temporal	P25	740 €	-11,59	927 €	0,39	570 €	9,10
	P50	1.068 €	-1,98	1.261 €	6,27	989 €	7,83
	P75	1.299 €	-0,29	1.662 €	9,04	1.448 €	11,32

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

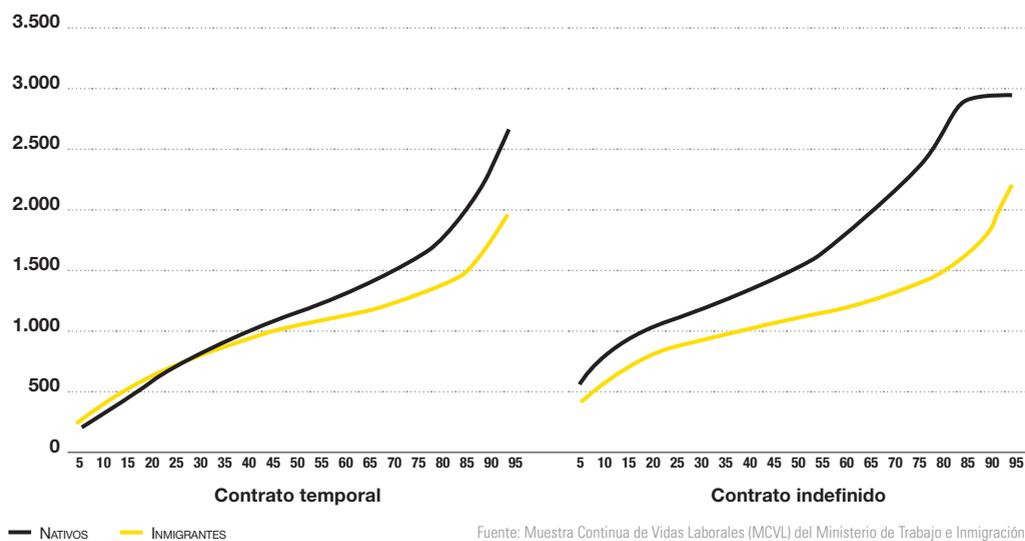
dentro de los que se emplean a través de un contrato indefinido es bastante elevada, y se amplía cada vez más a medida que observamos a los trabajadores que más cobran. Este resultado es especialmente importante porque refleja de nuevo la especial virulencia de la actual crisis económica. No solamente ha sido en el empleo temporal donde se ha producido una mayor destrucción de empleo, sino que es este también el que ha mostrado una mayor caída en términos salariales. Dado que la población inmigrante, como veíamos en el apartado 4, está muy especializada en empleos con contrato temporal, podemos concluir sin lugar a dudas que la crisis ha afectado de manera especialmente grave a este colectivo de trabajadores que no solo han visto reducidas sus posibilidades de empleo, sino que, a la vez, han visto reducidos considerablemente los salarios recibidos por su trabajo, desde niveles que ya antes de la crisis no eran especialmente altos.

6. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha analizado desde una perspectiva amplia la situación de la población inmigrante en el mercado laboral español en el período 2007-2009. Este trabajo introduce como novedad el empleo de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), que es una base de datos elaborada a partir de los registros administrativos de la Seguridad Social, y que contiene información muy detallada sobre un amplio espectro de entre las variables laborales más relevantes de las trayectorias laborales de los trabajadores.

Nuestras conclusiones se pueden dividir en dos bloques bien diferenciados. Por un lado, con el objeto de aportar una visión general sobre el volumen y la distribución de la población inmigrante que trabaja en España, en la primera parte analizamos cómo se distribuye la población inmi-

GRÁFICO 6. Perfiles salariales de nativos e inmigrantes, por tipo de contrato (MCVL 2009). Deflactados a euros de 2007



grante residente en nuestro país según un amplio conjunto de variables, como son la edad, el sexo, la comunidad autónoma de residencia, el nivel de cualificación y el sector económico en el que trabajan. En esta primera parte, observamos, en primer lugar, que el 60% de la población inmigrante se concentra en cuatro comunidades autónomas: Madrid, Cataluña, Andalucía y Valencia. Además, vemos que los inmigrantes, a diferencia de la población nativa, tienden a concentrarse en mayor medida en torno a determinados regímenes de cotización (régimen general y agrario), en niveles de cualificación más bajos, en contratos laborales de tipo temporal, y en determinados sectores económicos (agricultura, construcción, comercio y hostelería). Asimismo, hemos visto que los principales nichos de empleo entre 2007 y 2009 han sido, además de los tradicionales (agricultura, empleados de hogar y comercio al por menor), otros de creciente importancia en la actualidad, entre los que destacan los servicios sociales a las personas mayores y actividades de tipo recreativo, deportivo y cultural.

Por otro lado, en la segunda parte nos centramos en un análisis de los salarios de la población inmigrante en el año 2009, estudiando tanto las diferencias respecto a la población nativa como la evolución seguida por dichos salarios en los tres últimos años. Concretamente, analizamos los percentiles salariales (25, 50 y 75) de las bases de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores inmigrantes y nativos, según las características más relevantes

citadas antes. En esta parte, observamos fundamentalmente que existen diferencias salariales importantes entre nativos e inmigrantes, y que estas aumentan considerablemente a medida que analizamos los tramos más elevados de la distribución salarial. Es decir, es en los tramos de salarios más elevados donde las diferencias entre nativos e inmigrantes se intensifican.

Finalmente, también hemos obtenido evidencia bastante clara de que son los trabajadores temporales los que más están sufriendo las consecuencias de la grave crisis económica reciente. No solamente son sus tasas de destrucción de empleo considerablemente mayores a las mostradas por los trabajadores indefinidos, sino que sus salarios han sufrido caídas muy importantes en los dos últimos años. Así, podemos concluir que la excesiva temporalidad de nuestro mercado de trabajo está recayendo de manera dramática sobre los colectivos más desfavorecidos, siendo los inmigrantes el ejemplo paradigmático de esta injusta consecuencia de nuestra legislación laboral.

BIBLIOGRAFÍA

BLÁZQUEZ CUESTA M.; RAMOS RODRIGO, J. «Characteristics of the new immigrants: a recent analysis of employment and educational mismatch». mimeo, 2010.

CARRASCO, R.; JIMENO, J.F.; ORTEGA, A.C. «The effect of Immigration on the Employment Opportunities of Native-Born Workers: Some Evidence for Spain». *Journal of Population Economics*. Vol. 21. No. 3. Bonn. 2004. P. 627-648.

CONDE-RUIZ, J.I.; RAMÓN GARCÍA, J.; NAVARRO, M. «Inmigración y crecimiento regional en España». *Colección Estudios Económicos 09-08*. Serie Inmigración. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 2008.

FERNÁNDEZ, C.; ORTEGA, C. «Asimilación laboral de los inmigrantes en España: ¿Trabajo a costa de malos empleos?». *Colección Estudios Económicos 01-08*. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 2007.

GARCÍA-PÉREZ, J.I. «La Muestra Continua de Vidas Laborales: una guía de uso para el análisis de transiciones». *Revista de Economía Aplicada*. No. E-1 (vol. XVI). Zaragoza. 2008. P. 5-28.

--- «Reforma laboral 2010: una primera valoración». *Policy papers*. No. 11. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces, 2010.

GARCÍA-PÉREZ, J.I.; REBOLLO, Y. «The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work?». *Investigaciones Económicas*, XXXIII (1). Sevilla. 2009. P. 97-130.

GONZÁLEZ, C.I.; CONDE-RUIZ, J.I.; BOLDRIN, M. «Efectos de la inmigración sobre el sistema español de pensiones». *Efectos económicos de la inmigración en España*. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 2009.

IZQUIERDO, M.; LACUESTA, A.; PUENTE, S.; VILLANUEVA, E. «La asimilación salarial de los inmigrantes en España». *Boletín Económico*. Junio. Madrid: Servicio de Estudios Banco de España, 2009.

JIMÉNEZ-MARTÍN, S.; JORGENSEN, N.; LABEAGA, J.M. «Inmigración y demanda de servicios sanitarios». *Efectos económicos de la inmigración en España*. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 2009.

OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE. *Inmigración y economía española: 1996-2006*. Madrid: Oficina Económica del Presidente, noviembre de 2006.

Lorenzo Cachón

Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales
de la Universidad Complutense de Madrid
Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid

ALGUNAS POLÍTICAS SOBRE LA INMIGRACIÓN PARA LA CRISIS Y DESPUÉS DE LA CRISIS

1. Las crisis y el después de la crisis económica.
2. Tres orientaciones políticas sobre políticas relacionadas con la inmigración para la crisis y después de la crisis.
 - Mejorar el sistema de gestión de flujos.
 - Potenciar las políticas de integración de y con los inmigrantes basadas en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación.
 - Reforzar la política antidiscriminación.

RESUMEN

Además de la crisis económica, la «cuestión migratoria» se ve afectada por una crisis social (por la percepción de la inmigración en los países de acogida) y por una crisis política representada en algunos discursos y políticas de inmigración en Europa. Frente a ello, en el texto se proponen tres líneas de actuación desde una perspectiva fundamentalmente española pero válidas para el conjunto de la Unión Europea: 1) mejorar el sistema de gestión de flujos sin cambiar la estructura básica del mismo establecida en el Reglamento de extranjería de 2004, pero mejorando la gestión de todos los dispositivos; 2) potenciar las políticas de integración de y con los inmigrantes basadas en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación; y, en el campo específico de la inmigración formular, un nuevo *Plan Estratégico de Ciudadanía e Inte-*

gración para el próximo cuatrienio; y 3) reforzar la política antidiscriminación con una Ley integral de igualdad y la creación de un organismo de lucha contra la discriminación que sea integral, independiente y eficaz.

1. LAS CRISIS Y EL DESPUÉS DE LA CRISIS ECONÓMICA

La «cuestión migratoria» en un período de crisis económica se convierte en un terreno particularmente sensible. Podría pensarse que lo es por los efectos del deterioro de la situación económica sobre el mercado de trabajo y esa sería, sin duda, una buena razón

LA CRISIS ECONÓMICA NO DEBE SER EL TOBOGÁN POR EL QUE NOS DESLICEMOS A TERRENOS PELIGROSOS, COMO YA HA OCURRIDO EN ALGÚN PAÍS EUROPEO, DONDE HAN PASADO DE UN «ESTADO DE XENOFOBIA» A UNA «XENOFOBIA DE ESTADO»

porque el incremento del paro afecta de modo muy especial a los inmigrantes (véanse los artículos de la tercera parte de este *Anuario*: «Mercado de trabajo, crisis e inmigración»). Con ello se acentúa la vulnerabilidad de los inmigrantes y de sus familias, tanto por su condición básica de clase obrera como por su «mancha inmigrante» (véase Cachón, 2009a). Pero hay otros efectos económicos relevantes. Uno de ellos, que no debe ser infravalorado, es el aumento de la competencia entre autóctonos e inmigrantes por ciertos tipos de empleos que antes de la crisis habían sido casi «abandonados» por los

autóctonos. En algunos casos esta competencia no es real porque los autóctonos siguen rechazando muchos de esos empleos que ocupan con frecuencia los inmigrantes. Pero esa «sensación de competencia» tiene efectos sociales relevantes que deben ser tenidos en cuenta.

Y aquí asoman las otras dos crisis que, en el marco del deterioro económico que estamos viviendo, pueden conducir a tormentas en el campo de la inmigración. Porque a estos «nuevos (malos) tiempos» económicos se unen los «nuevos tiempos» sociales y los políticos. España y Europa están entrando en una especie de «triángulo de las Bermudas de la cuestión inmigrante» donde toda la gestión del fenómeno migratorio se hace más compleja y se corren más riesgos de naufragar. Confluyen tres «nuevos tiempos» (ciertamente con largas raíces) que apuntan «nuevos peligros» (que tienen también una larga historia); a los económicos de la crisis y sus efectos, que traen consigo nuevos peligros de exclusión

social, se unen, por un lado, los nuevos tiempos políticos, con políticas y discursos que acentúan los peligros del populismo xenófobo y, por otro, los nuevos tiempos sociales que aceleran el miedo fluido de las opiniones públicas (construidas) y que «culturalizan» y etnifican los problemas sociales. La confluencia de estos tres malos vientos hace que la tormenta en la que se mueve el barco de la «cuestión migratoria» sea muy fuerte y que en medio de esa borrasca se pueda producir una agudización de los conflictos ligados a la inmigración.

El centro más importante de las tormentas (en algunos países ya huracanadas) sobre la «cuestión migratoria» viene de los vientos que originan desde la política. Son muy preocupantes algunos discursos y algunas políticas que se van consolidando en Europa y en algunos países comunitarios. Y son peligrosos, sobre todo, porque se producen en esta época de crisis, que es un humus delicado en el que pueden germinar «las flores del mal», es decir, del racismo en algunas de sus diversas manifestaciones.

Estas políticas y los discursos que les preceden y anuncian no solo no ayudan a la comprensión por parte de la sociedad del hecho migratorio que es necesario en la Unión Europea, sino que dificultan la puesta en marcha de políticas coherentes que favorezcan la eficacia de la gestión de los flujos y la integración de los inmigrantes a través de la única vía posible en democracia: el reconocimiento efectivo de derechos de los nuevos ciudadanos. En algunos casos, los responsables políticos están abdicando de una función social básica que tienen, como es la pedagogía. Muchos de aquellos discursos van, a medio y largo plazo, contra los intereses de Europa. Porque Europa necesita hoy inmigrantes, y los seguirá necesitando después de la crisis. Y con aquellos discursos y esas políticas no se prepara a los ciudadanos europeos y a los países para estas realidades presentes y futuras. Muchos de esos discursos violan los principios, los valores y, en algún caso, el derecho positivo en que se basa el proyecto europeo, cuya clave de bóveda es el respeto y defensa de los derechos humanos.

La crisis económica no debe ser el tobogán por el que nos deslicemos a terrenos peligrosos, como ya ha ocurrido en algún país europeo, donde han pasado de un (fomentado) «estado de xenofobia» a una «xenofobia de estado» (presentada como respuesta a aquella). Es posible otro tipo de discurso, y durante las crisis económicas es más necesario que nunca. Un discurso que defienda la migración ordenada y gestionada con eficacia, porque el desorden migratorio desestabiliza la democracia, y una inmigración con derechos en términos de igualdad es lo que la legitima (Cachón, 2010).

2. TRES ORIENTACIONES POLÍTICAS SOBRE POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA INMIGRACIÓN PARA LA CRISIS Y DESPUÉS DE LA CRISIS

Por decirlo directamente: creo que hay que señalar tres grandes prioridades en las políticas relacionadas con la inmigración, tanto para la fase actual de crisis económica como para los tiempos poscrisis: 1) mejorar el sistema de gestión de flujos; 2) potenciar las políticas de integración de y con los inmigrantes basadas en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación; y 3) reforzar la política antidiscriminación. Y aunque la reflexión está pensada desde la problemática española, creo que es también válida para el conjunto de la Unión Europea.

Mejorar el sistema de gestión de flujos

Respecto a la gestión de flujos, parece claro que el sistema que se ha establecido desde la modificación del Reglamento de extranjería de 2004 (RD 2393/2004, de 30 diciembre) es el mejor que nunca hemos tenido en España y que, a pesar de sus limitaciones, ha podido suponer el inicio de un cambio de modelo en la gestión de los flujos. En otro lugar hemos señalado que en España quizás estuviéramos asistiendo en el último quinquenio a un cambio sustancial en el tradicional modelo de inmigración intensa e irregular característico del sur de Europa (Laparra y Cachón, 2009). Creo que no se debe modificar sustancialmente el esquema general establecido en este Reglamento de 2004 (que fue plenamente operativo tras la regularización de 2005), pero que, junto a algunos ajustes convenientes (como el introducido en la reforma de la Ley de extranjería de 2009-LO 2/2009, de 11 de diciembre, que permite que las personas reagrupadas puedan trabajar desde su llegada a España sin más requisitos), lo que sí se necesita es una mejora sustancial de todos los procedimientos y hacerlo, como ya prevé la reforma del Reglamento de extranjería aprobado en 2009 (RD 1162/2009, de 10 de julio), en colaboración con las comunidades autónomas que vayan asumiendo la gestión de los permisos iniciales de trabajo. En este campo definiendo que se debe luchar contra la tentación del vaivén a que se ha visto sometida la gestión de los flujos desde la Ley de Extranjería de 1985 hasta 2004, vaivén ligado en gran medida a los cambios de color político del gobierno de turno, y contra la ineficacia (por inmovilidad) en la gestión administrativa de los mismos en todos los diferentes pasos y procesos que ha de dar tanto el régimen general como el contingente y los procesos de reagrupación familiar.

Aunque cualquier responsable administrativo ha de tener como objetivo en ese campo el que todos los flujos accedan legalmente al territorio, un académico responsable ha de recordar que es imposible que eso llegue a ocurrir en un país democrático, entre otros, por diversos factores que Castles (2004) ha puesto de relieve para explicar, más allá de las insuficiencias que pueda

tener un sistema de gestión de los flujos, por qué las políticas de inmigración no consiguen sus objetivos o tienen consecuencias inesperadas; en primer lugar, por factores que derivan de la dinámica social de los procesos migratorios, sean factores de «agencia migratoria» (redes migratorias, etc.), la «industria migratoria» o derivados de la dependencia estructural de la emigración (y las remesas) en los países de origen o del trabajo inmigrante en países de destino; en segundo lugar, por factores ligados a la globalización, el transnacionalismo y las relaciones norte-sur. Y en tercer lugar, por factores interiores a los mismos sistemas políticos (como conflictos de intereses en los países de inmigración, la habilidad política –o falta de la misma– para controlar las migraciones, la importancia de los derechos reconocidos a los migrantes, etc.). Todo este conjunto de factores hacen mucho más complejo el «éxito» de las políticas de inmigración para controlar los flujos, es decir, las entradas de extranjeros a territorios nacionales. Por eso el componente de la inmigración irregular seguirá existiendo y, por esa razón, conviene reconocer la necesidad de mantener (mejorando su gestión, sobre todo, local) la política de regularizaciones individuales por arraigo (véase FISI, 2008).

URGE LA APROBACIÓN DE UN RENOVADO PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRA- CIÓN PARA EL PRÓXIMO CUA- TRIENIO

Potenciar las políticas de integración de y con los inmigrantes basadas en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación

Pero las políticas de gestión de los flujos son solo un aspecto de las políticas de inmigración; hay otra parte que es necesaria desarrollar para que no quedarse en consideraciones meramente utilitaristas (y cortoplacistas) de la inmigración: las políticas de integración de y con los inmigrantes fuertes y sostenidas en el tiempo. Cuando se habla de integración, la primera tentación es situarla en el plano de la «gestión de las diferencias» cuando debería abordarse desde la óptica de la gestión de la igualdad de acceso a derechos (y, por acceder a derechos, también de responsabilidades). Si en el primer planteamiento hay una deriva culturalista e identitaria, en el segundo hay un intento de re-centrar la «cuestión migratoria» en sus bases materiales y también, luego, culturales. En otro lugar (Cachón, 2009a) he propuesto que esas políticas se inspiren en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación (y allí presento algunos de sus fundamentos filosóficos). Se huye así de la tentación de pensar en la integración (solo) como un «problema cultural». Por eso he señalado que «las políticas de reconocimiento sin políticas de redistribución pierden incluso la fuerza del reconocimiento». Defiendo, pues, que lógica y

políticamente ha de darse prioridad a las políticas de redistribución (aunque luego el desarrollo de esas tres dimensiones deba ser simultáneo). Centrar la «integración» en aspectos culturales puede llevar a que la carga de la prueba de la integración caiga sobre los inmigrantes; hablar de las 3R revierte la carga de la prueba que ahora recae, sobre todo, en el Estado de acogida y su papel en la integración justa de todos los ciudadanos.

Mencionar la redistribución no es hablar solo de problemas que afectan a los inmigrantes, aunque su presencia sea un tornasol que pone de manifiesto un rasgo de nuestras sociedades: las desigualdades de distintas clases en diferentes ámbitos de la vida social. La redistribución es uno de los aspectos básicos del Estado de bienestar y de sus distintas áreas (educación, empleo y políticas del mercado de trabajo, sanidad y servicios sociales, seguridad social, vivienda) orientadas al conjunto de la ciudadanía, entre ellos de las personas inmigrantes.

Aunque puede comprenderse que el gobierno, en el contexto de la acelerada reducción del déficit público adoptada por la UE bajo la presión de los mercados internacionales para salir de

ESPAÑA NECESITA COMPLETAR LA LEGISLACIÓN ANTIDISCRIMINATORIA, Y PARA ELLO ES PRECISO UNA LEY INTEGRAL POR LA IGUALDAD POR TODOS LOS MOTIVOS Y EN TODOS LOS CAMPOS

la crisis, reduzca el gasto público en algunos campos durante unos años, no debe olvidarse que España sigue teniendo un notable déficit social (como lo prueba, por ejemplo, el hecho de que el gasto social sea del 21% del PIB frente al 27% de la EU-15 o que seamos con Grecia y Portugal el país con más bajo gasto social por habitante, según los últimos datos publicados por Eurostat). En el tan debatido «nuevo modelo económico» para España, debe ocupar un capítulo muy relevante mejorar los

dispositivos de redistribución públicos porque además de ser más justo, es más eficiente (como muestra la experiencias histórica de los países nórdicos). Todo ello es fundamental para la integración de los inmigrantes y de todas las personas que sufren situaciones de exclusión social en España (y en la UE).

Desde el punto de vista específico de la inmigración, urge la aprobación y puesta en marcha de un renovado Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración para el próximo cuatrienio que dé continuidad y un nuevo impulso al PEI-2007-2010 (sobre algunos aspectos que debería incluir este plan, pueden consultarse las sugerencias del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes al PEI 2007-2010: véase FISI, 2007).

Reforzar la política antidiscriminación

Además de políticas de integración orientadas por las 3R, se necesita profundizar y potenciar la política antidiscriminación (así, en singular, para que sea general). La razón es clara: los inmigrantes sufren muchos procesos de discriminación por diferentes motivos y en diversos campos (del empleo y la vivienda al acceso a los espacios de ocio; véase el informe anual de SOS Racismo). En este campo España necesita (como se ha expuesto en Cachón, 2009b): 1) conocer la realidad de la discriminación, los motivos, los campos y sus características, por eso urge mejorar los (pocos) datos existentes y establecer nuevas fuentes de información sobre la discriminación; 2) completar la legislación antidiscriminatoria, y para ello es preciso una ley integral por la igualdad por todos los motivos y en todos los campos (en línea con la propuesta de Directiva «horizontal» presentada por la Comisión Europea: COM(2008)426, de 2 de julio); y 3) crear un único organismo de lucha contra la discriminación y por la igualdad de trato que sea integral, independiente y eficaz (siguiendo modelos como los del Reino Unido, Países Bajos, Bélgica o Suecia) y donde se integren las funciones que en este campo tiene el Instituto de la Mujer (según la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, Disp. Adic. 27 y 28) y el «Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico» (Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, Art. 33).

La experiencia de otros países en la gestión de los conflictos ligados a la inmigración muestra lo adecuado de estas políticas antidiscriminación y la necesidad de difundirlas y hacer pedagogía con ellas.

BIBLIOGRAFÍA

CACHÓN, L. *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos, 2009a.

--- «Los retos actuales de las políticas antidiscriminatorias en España». *Documentación Social*. No. 154, 2009b. P. 105-118.

--- «De la crisis económica a las crisis (en plural) sobre la inmigración». *Objetivo: el trabajo. Anuario de relaciones laborales 2010*. Madrid: Unión General de Trabajadores, 2010. P. 315-316.

CASTLES, S. «The Factors that Make and Unmake Migration Policies». *International Migration Review*, 38 (3), 2004. P. 852-884.

FISI (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes). *Dictamen sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (FISI/2007/D1)*. Madrid: FISI, 2007. http://www.mtin.es/es/sec_emi/Integralnmigrantes/Foro/index.htm [Consultado: 15.09.2010]

--- «El arraigo local». *Informe sobre la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2008*. Madrid: FISI, 2008. P. 45-65. http://www.mtin.es/es/sec_emi/Integralnmigrantes/Foro/index.htm [Consultado: 15.09.2010]

LAPARRA, M.; CACHÓN, L. «Sistema migratorio, mercado de trabajo y régimen de bienestar: el nuevo modelo del sur de Europa». En: CACHÓN, L. Y LAPARRA, M. (coord.) *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona: Bellaterra, 2009. P. 9-50.

SOS Racismo. *Informe anual sobre el racismo en el Estado español*. Barcelona: Icaria, varios años.

Antonio Izquierdo Escribano

Catedrático de Sociología de la Universidad de A Coruña

DEL SUELDO AL ARRAIGO: LA TAREA DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA TRAS LA CRISIS

1. Introducción.
2. El paisaje después de una década desorbitada.
3. Qué hemos hecho y qué se puede mejorar en la regulación de los flujos.
4. ¿Por qué no han estallado las costuras?
5. El camino que queda por recorrer: las políticas y el discurso.

RESUMEN

Partiendo del análisis de las políticas migratorias desarrolladas durante la última década en España, caracterizadas por el discurso de los beneficios económicos de la mano de obra inmigrante, el autor hace una profunda reflexión sobre el perfil actual de la inmigración en nuestro país, la gestión de los flujos, los factores transversales que más influyen en la percepción e integración de los colectivos inmigrantes, y, por último, sobre los posibles escenarios de futuro. El texto concluye poniendo énfasis en diferentes alternativas para las políticas de gestión del fenómeno migratorio, hacia un modelo más organizado que restrictivo respecto a los flujos y destacando los procesos de integración a partir del discurso de ciudadanía y arraigo.

1. INTRODUCCIÓN

El enfoque general de la política inmigratoria ha sido limitadamente económico, escasamente sociológico y antropológicamente simple. La mirada de los responsables públicos se ha limitado, en sustancia, a la aceptación de trabajadores para empleos desvalorizados. Y la doctrina oficial de los gobiernos, presa de una interpretación tosca sobre los motivos del voto, ha seguido las preferencias culturales manifestadas a través de las encuestas. En otras palabras, durante los últimos 15 años (1996-2010) la acción política se ha plegado a las conveniencias empresariales que demandaban intensa y masivamente mano de obra de bajo coste, sin calibrar suficientemente sus consecuencias sociales ni la oportunidad de atraer otros perfiles laborales. Los turnos de gobierno se han sucedido pero, en lo fundamental, la política española de inmigración se ha mantenido sobre estos fundamentos. Ahora, en la crisis, la opinión pública se baña en el revuelto río «culturalista» que identifica el idioma con la cultura y esta con la religión. Otro discurso y otra política son posibles y tal vez resultan más adecuados a las circunstancias y al porvenir.

La destrucción de empleo, sobre todo con contrato en regla, durante los últimos tres años, ha acelerado la madurez del ciclo inmigratorio. Se encogen algunos segmentos del mercado de trabajo y como consecuencia disminuye el volumen y la dirección de las corrientes foráneas. Se entorna la puerta de entrada y se ensancha la de salida que, desde luego, incluye la circulación migratoria. Es probable que también esté cambiando la composición de los flujos. Verosímilmente, en unos casos, se están marchando una parte de los miembros de la familia o bien los solitarios de llegada más reciente, mientras que, en otros, resisten los grupos familiares que gozan de una red de paisanaje amplia y de un estatuto legal más consolidado. En la perspectiva de una lenta recuperación del empleo, las consecuencias más probables sobre la población inmigrante serán: la fragmentación en los procesos de integración y el aumento de la irregularidad «sobrevvenida». La tarea de la política, tras esta etapa de acumulación intensiva, es impulsar la inclusión ciudadana de los nuevos habitantes.

Esta nueva fase migratoria ofrece cinco campos de actuación: la organización de los flujos venideros, la consolidación legal de los que están, la integración de los hijos y la mejora de la convivencia vecinal junto a los arreglos en las competencias del gobierno multinivel.

La secuencia del artículo es la que sigue. En primer lugar, cabe describir dónde estamos y qué hemos hecho para llegar hasta aquí. Y en segundo, perfilar hacia dónde queremos ir y qué se puede hacer. En otras palabras cuál es el modelo migratorio que ha cuajado y qué queda por construir.

2. EL PAISAJE DESPUÉS DE UNA DÉCADA DESORBITADA

La fase del ciclo migratorio en la que estamos prefigura el futuro en buena medida. Conviene, por ello, atenerse a los datos existentes y sobre todo reconocer las razones y las causas de su ocurrir. O lo que es lo mismo, interpretar bien lo que ha pasado y acertar en la perspectiva teórica que lo comprende y explica. En síntesis, saber desde dónde arrancamos para diseñar una política para el empleo y la economía que viene.

El depósito de acogida de inmigrantes extranjeros se ha llenado de un modo vertiginoso. En apenas una década hemos pasado de menos de un millón de empadronados a más de 5,5 millones, y la proporción de inmigrantes extranjeros se ha multiplicado por seis hasta alcanzar el 12% de los habitantes. Generalizando, pero sin faltar a la verdad, se podría caracterizar al grueso de los inmigrantes como mano de obra con estudios medios, es decir, trabajadores medianamente cualificados y ligeramente desclasados respecto de su formación y estatus originario. El perfil nacional de la inmigración es, en sus trazos básicos, favorable para su integración. Lo es, como se verá a continuación, en su vertiente sociocultural, en su inserción laboral y en su estatuto ciudadano.

El panorama inmigratorio aparece relativamente equilibrado tanto en lo que respecta a la inmigración preferida como en cuanto a la no deseada y constituye un hecho afortunado para la convivencia social y para la diversidad cultural. Las comunidades nacionales más numerosas son la rumana y la marroquí, con un peso similar, seguidas por el tándem ecuatoriano y colombiano que suma una proporción equiparable. Entre las cuatro subpoblaciones suman el 40% de los empadronados. En uno u otro momento las políticas propiciaron la venida de trabajadores latinoamericanos y europeos como compensación a las corrientes procedentes de los continentes africano y asiático.

La estabilidad en el reparto según el género (un 47% de mujeres), en un período de intenso crecimiento del empleo, indica con claridad que ha habido una demanda laboral específica. De nuevo, son las mujeres de las mismas cuatro procedencias nacionales las que suman un millón y representan el 37% del total femenino. La consecuencia de lo anterior es la rápida instalación de familias. El mecanismo de esta formación de hogares inmigrantes ha sido distinto según las proce-

LOS DOS FACTORES INTRÍNSECAMENTE INMIGRATORIOS QUE MÁS EXCLUSIÓN GENERAN SON LA IRREGULARIDAD Y LA COMPOSICIÓN DE LOS QUE LLEGAN O SE VAN

dencias. El reagrupamiento familiar tradicional (RF) iniciado por los hombres ha sido mayoritario entre los magrebíes, mientras que su inverso, es decir, cuando la mujer actúa como cabeza que reagrupa al hogar ha sido sostenido por las corrientes procedentes de la América Andina.

El resultado ha sido un reparto continental y nacional así como un perfil demográfico por género y edad tranquilizadores para la convivencia, pero las tensiones pueden llegar, ahora y cuando el empleo remonte, de la mano de su concentración urbana y de la repercusión psicosocial de la crisis actual. Ya se están produciendo roces de convivencia, inquietud respecto de los servicios públicos y competencia en el subempleo. En el futuro, a la rivalidad con los autóctonos en los trabajos descalificados se sumará el deterioro de las prestaciones sociales y de la vida en la ciudad.

3. QUÉ HEMOS HECHO Y QUÉ SE PUEDE MEJORAR EN LA REGULACIÓN DE LOS FLUJOS

Hay indicadores que ponen al desnudo los defectos a la hora de regular las corrientes migratorias. Lo inesperado y brusco de las fluctuaciones nacionales, así como la frecuencia excesiva de las regularizaciones «extraordinarias» y la ineficacia de la vía del RF o de la captación de universitarios entre otras categorías, da cuenta de esos fallos en la organización de los flujos. Ahora que los movimientos amainan se abre más espacio para una política inmigratoria centrada en el carácter y la naturaleza de los que están por venir.

LAS DOS TAREAS MÁS URGENTES SON LA DE AFINAR LA REGULACIÓN DE LAS ENTRADAS Y ESTABLECER LAS PRIORIDADES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

La primera señal de que los flujos no se han regulado adecuadamente ha sido el extraordinario volumen de la corriente prácticamente durante toda la primera década de este siglo, junto a fluctuaciones repentinas en sus orígenes continentales y nacionales. Por un lado ha habido que encajar un caudal de entre 300.000 y 900.000 en su momento álgido y, por el otro,

el desplome en los dos últimos años del flujo neto con el exterior sin relación directa con la acción política sobre el retorno y la admisión. Todo lo cual nos avisa sobre la escasa eficacia y comprensión que alcanza la organización de los flujos migratorios.

La brusquedad de los flujos en cantidad y procedencia indica que hay que corregir los instrumentos para su reajuste. La destrucción de empleo ha sido decisiva para el repliegue de las redes que atraen. Pero una evolución tan sobresaltada sugiere que hay que ensayar la fijación de un rango

numérico de variación, entre una cantidad máxima y otra mínima, según el carácter temporal y permanente y la naturaleza económica o social de los flujos y no solo atendiendo a su procedencia nacional. Basta con dar, a este respecto, dos ejemplos destacados. Los ecuatorianos pasaron de 88.000 empadronados durante 2002 a 12.000 en 2004 y los rumanos de 48.000 en 2002 a 174.000 en 2007 y a 50.000 en 2009 sin que se tenga noticia de ningún cambio sustantivo en sus cualidades. Ese tobogán en el caudal de empadronamientos anuales es el primer rasgo de una política insuficiente en cuanto a la regulación cuantitativa de los flujos. Dicho de manera clara, la capacidad de acogida de la sociedad es una política pública, flexible y razonada, que establece un orden de magnitud interno y lo distribuye según cuál sea la naturaleza y el carácter de cada flujo. O, lo que es lo mismo, que tiene en consideración la composición y el perfil de los mismos.

Tenemos un déficit en cuanto a la diversificación de los flujos. Actuar sobre cuántos y quiénes aconseja perfeccionar el mecanismo de los contingentes temporales para las labores agrícolas y los servicios ocasionales y afirmar el canal para el ingreso de los inmigrantes permanentes. Ofrecer cantidades variables en función de las circunstancias para los primeros y un itinerario de inclusión para los duraderos. Ordenarlos según su naturaleza laboral o familiar, investigadora o inversora y diferenciar entre cualificados y no cualificados, empresarios y universitarios. Como sociedad estamos preparados para recibir inmigrantes permanentes y no solo trabajadores temporales que sostengan la economía sumergida.

El Modelo Migratorio en su vertiente de mano de obra se apoya sobre un exceso de empleos frágiles y fugaces, lo cual produce una tasa alta de trabajo temporal y de irregularidad además de un déficit de migración circular de trabajadores. La legalidad y la cualificación acrecen la circulación de las personas mientras que la indocumentación y la vulnerabilidad la reducen.

Los dos factores intrínsecamente inmigratorios que más exclusión generan son la irregularidad y las características de los que llegan o se van. El riesgo de aumento de la irregularidad es, ahora, mas interno que exterior. Dos son los motivos. El primero es que los flujos directamente laborales se achican, y el segundo que las regularizaciones por arraigo individual y excepcional son insuficientes para contrapesar la irregularidad sobrevenida ocasionada por la ruptura del contrato de trabajo. En otras palabras, los flujos de naturaleza social son menos proclives a la entrada clandestina, mientras que la irregularidad sobrevenida por causa de la desregulación económica supera en cantidad a la legalización producida por el arraigo municipal.

La evolución de la irregularidad deja patente la incapacidad de la política de control de los flujos y la de integración de los que ya han entrado. Al fallo fronterizo se le añade el suspenso en la

repesca de los que ya están viviendo en el país. La acción prioritaria durante esta crisis es la de evitar las recaídas en la irregularidad de los asentados. Limitar al máximo la «producción institucional» de irregulares para lo cual lo primero es disminuir la «irregularidad sobrevenida» y, lo segundo, aclarar y dar coherencia temporal al camino de la permanencia. Lleva más tiempo estabilizar la residencia por el conducto ordinario que mediante el matrimonio o la naturalización. Todo el aporte migratorio a la sociedad se resiente de esa incertidumbre y reversibilidad del estatus legal. La buena noticia para la acción política es que las tasas de irregularidad más encumbradas se dan entre los inmigrantes mejor aceptados desde el punto de vista cultural.

Quiénes vienen y quiénes se van durante la crisis es una incógnita que pesa sobre el porvenir. Porque no se puede prescindir en el futuro de los flujos de la atracción que generan los que ya están aquí ni de la continuidad que se desprende de los vínculos tradicionales que ha tejido la historia y la emigración española. Razón por la cual la organización de los flujos no está en las manos de un solo país. Así que es justo reconocer que, en este período de excesos, han confluído factores exteriores y otros internos. Entre los primeros, la repercusión del 11-S y de la ampliación de la UE, y, entre los segundos, la fiebre edificadora y la facilidad de acceso. La acción política y sobre todo la explicación a la opinión pública ha de abarcar el hacia fuera y el hacia dentro del discurrir migratorio.

4. ¿POR QUÉ NO HAN ESTALLADO LAS COSTURAS?

¿Cómo se explica que una instalación tan rápida y cuantiosa no haya causado graves reacciones sociales? Hipotéticamente por motivos psicológicos y estructurales. Los españoles añosos tienen en mente el inhibidor de la experiencia emigrante y las jóvenes generaciones una expectativa ilusionada de la integración europea. Además, la política de mano de obra subalterna ha ampliado la aceptación por parte de la sociedad civil. En definitiva, este extenso espacio de admisión ha respondido a intereses económicos y sociales así como a la superación generacional del complejo emigrante.

El ambiente de aceptación social por parte de los nativos se ha debido a que la entrada de inmigrantes al mercado de trabajo impulsaba la movilidad ocupacional autóctona que dejaba huecos sin cubrir. Han entrado por abajo de la escala ocupacional mejorando la posición de las clases medias y de los trabajadores medianamente cualificados. Al tiempo que se tapaban esos agujeros en los servicios personales, la creación de empleo intensivo y frágil ampliaba el segmento de la contratación de trabajadores asalariados. Como se ha dicho, la preferencia de la opinión pública hacia la inmigración que se considera más próxima por lengua y religión ha

orientado la política de flujos y la de acuerdos bilaterales de mano de obra que se han adecuado a esas inclinaciones.

La fuerte demanda para realizar labores en las actividades secundarias y de cuidados ha oxigenado un ambiente receptivo, en particular, para la inmigración latinoamericana y europea. En consecuencia, las tres cuartas partes de los foráneos han sido relativamente bien vistos y acogidos. La inclusión de España en la Unión Europea así como su posición de privilegio en América Latina nos ha reconciliado con nuestro pasado emigratorio y ha favorecido el reconocimiento de la contribución que ha hecho la emigración española. Pero el enfoque laboral ceñido a la complementariedad en trabajos vulnerables tiene como contrapartida el riesgo de la irregularidad.

La alta tasa de irregularidad en ciertos períodos no ha hecho, sin embargo, estallar las costuras de la sociedad. Quizás porque la irregularidad nunca ha sido tan masiva y en todo caso porque forma parte de la cultura cotidiana del entorno. El peso del trabajo sumergido y los comportamientos de evasión tributaria al por menor no le resultan ajenos al común de los ciudadanos. Otra razón probable es que el rechazo a la irregularidad ha sido más virtual que real. Es decir, aparece con más fuerza en los registros de actitudes que en la vida urbana. Verosíblemente las encuestas construyen unas percepciones que, tal vez, no muestran las matizadas sensibilidades existentes. Por último, se puede pensar que el rechazo a los irregulares sea una versión política y educada del racismo cultural. En ese supuesto hemos de felicitarnos porque la situación irregular tiene una solución más concreta y rápida que la xenofobia cuyas raíces prepolíticas son de superación más lenta e incierta. El indocumentado no lo lleva en el rostro y no resulta distinto en la calle o en el trabajo. En suma, el racismo cultural tiene un coste mayor para la democracia que la irregularidad.

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA ESTÁ DEMOSTRANDO, EN ESTA CRISIS, UN NIVEL DE ACOGIDA SUPERIOR AL DEL MERCADO DE TRABAJO FORMAL

Un segundo factor explicativo de la capacidad de acogida de la sociedad ha sido la heterogeneidad multinacional de España que ha resultado beneficiosa para esa instalación rápida y cuantiosa. Los inmigrantes han añadido diferencias socioculturales a las ya existentes y concentración a la anteriormente practicada por las migraciones interiores de españoles. La población extranjera se ha acoplado a las tendencias históricas y ha encajado en la diversidad cultural. Incluso la rápida reagrupación familiar de los inmigrantes ha sumado adaptación, aunque su contrapartida,

en ciertos casos, sea el enclave multicultural y la falta de relación intercultural. Si el golpe inmigratorio hubiera repicado sobre una nación homogénea y sin pasado emigratorio, el ruido y el rebote habrían sido más sonoros. Aun así, el recelo explícito es la actitud que hoy domina, pero afortunadamente la ausencia de rechazo violento es también el hecho de mayor importancia.

Un tercer factor de aceptación por el cual no han estallado las costuras sociales ha sido la dinámica familiar de la inmigración. La familia es el fundamento social del arraigo como la legalidad lo es de la ciudadanía. La marginación de los «trabajadores aislados y solos» estuvo en la base de la violencia desatada en El Ejido, mientras que la instalación de las familias lo más que está produciendo son roces de convivencia cultural. Además, la controversia sobre si es preferible la inmigración de «solos o de familias» tiene escaso sentido en este momento porque la reunión familiar es un hecho mayoritario y precisamente esa rápida instalación es la que demanda, hoy y en el futuro, un buen diseño de políticas públicas para el desarrollo social. Los grandes ejes de esas acciones integradoras no son ningún secreto: la mejora ocupacional de los adultos, el éxito educativo de los menores y la participación política de los inmigrantes en los asuntos públicos. En otras palabras, formación continuada, ampliación de los derechos políticos y facilitar la naturalización.

La cuestión general es si el modelo inmigratorio está ultimado o aún hay margen para su configuración básica. La contestación se desdobra entre el esqueleto y la musculatura. La osamenta está formada. En otras palabras, los cinco millones de residentes extranjeros y el medio millón más de empadronados foráneos constituyen el asiento sobre el cual se ubicarán los que están por venir. Hay evidencia empírica suficiente para sostener que el modelo migratorio español ha quedado, tras esta década exuberante, constituido en lo que son sus pilares. Los rasgos estructurales, procedencias, arraigos y concentración geográfica ya han fraguado.

La masa muscular anda sobrecargada si nos atenemos al mercado secundario de trabajo legal dado el actual nivel de desempleo, la fragilidad contractual y la vulnerabilidad de las ocupaciones ofertadas, pero el músculo social, aunque tiene agujetas, no parece saturado si el indicador es la capacidad de acogida de la sociedad. A la política le corresponde no dilapidar el capital solidario en la reyerta electoral y no limitar el discurso inmigratorio a la presente coyuntura económica.

5. EL CAMINO QUE QUEDA POR RECORRER: LAS POLÍTICAS Y EL DISCURSO

Estamos sumidos en una Gran Crisis por envenenamiento financiero y, para salir de esta situación, las iniciativas políticas, sociales y culturales son tan necesarias como las medidas econó-

micas. Desde el mercado de trabajo hasta la psicología colectiva andan infectados por los valores que ha incubado la economía especulativa. El lugar de la política de inmigración en esta situación es, precisamente, el de contribuir a superar la depresión con realismo, equidad y visión a medio plazo. Es, por lo tanto, un buen momento para reflexionar y para proponer.

En las circunstancias actuales el discurso hegemónico es una mezcla de proteccionismo laboral y nacionalismo cultural. Esta política proteccionista y nacionalista entraña un giro respecto de la que impulsó el PP en los inicios del siglo XXI. Si nos atenemos a los datos se trató, entonces, de una política restrictiva en el discurso, pero permisiva en la realidad. Una suerte de desregulación real con un mensaje propagandístico de control estricto. El resultado fue la «latinoamericanización» de la inmigración y también de la mano de obra que se hallaba en situación irregular. Este planteamiento buscaba la simpatía electoral, frenando la inmigración marroquí e impulsando la corriente latinoamericana. Fue, por así decirlo, una política de «rechazados» frente a «preferidos» que facilitó la explotación electoral y laboral de unos y de otros.

CONVIENE UNA MAYOR VOZ DE LAS AUTONOMÍAS EN LAS POLÍTICAS DE REGULACIÓN DE FLUJOS COMO CONDICIÓN DE SU MAYOR RESPONSABILIDAD PARA CON LOS AGUJEROS EN EL CONTROL Y, SOBRE TODO, EN AQUELLO QUE INCUMBE A LA INTEGRACIÓN

El argumento central fue no rebasar la capacidad de acogida de la sociedad, lo que en realidad se tradujo en la demanda de empleo formal. Habida cuenta de que «empleo contratado» no equivale a «trabajo comprado de un modo informal», ese discurso y esa política lo que propiciaron fue el aumento de la irregularidad. Hemos dicho que esos irregulares eran por idioma, religión y maneras los mejor aceptados mientras la economía crecía. Ahora, en la crisis, el discurso cambia el diapasón económico y lo sustituye por el político (impedir el empadronamiento) y por el cultural (el contrato de integración), pero el previsible resultado de aplicar este discurso político-cultural será, otra vez, el aumento de la irregularidad.

A lo largo del texto hemos esbozado otra política posible, más organizada que restrictiva respecto de los flujos. Ha llegado el momento de su fundamento narrativo. Las líneas de acción propuestas implican cierta corrección de la que ha practicado el gobierno del PSOE durante la primera legislatura. El balance de la segunda aún no puede hacerse. De modo sintético y en un contexto de crecimiento económico, se actuó sobre la irregularidad interna y, con cierto retraso,

sobre el flujo de cayucos, pero no se consiguió modelar ni moderar el resto de las corrientes de entrada. Fue, por así decirlo, una política de primeros auxilios para la integración pero sin regulación del conjunto de los flujos.

Esa política estaba anclada en un discurso donde los beneficios económicos de la mano de obra inmigrante superaban la escasa sustitución y rivalidad con los nativos en el mercado de trabajo. En la crisis ese mensaje tiene escasa audiencia y conviene pensar en otro como recambio. Es de esperar que, en relativamente poco tiempo, la ambición y las capacidades de los trabajadores inmigrantes lo refuten. Las justificaciones coyunturales, por definición, tienen sus días contados. Igual sucedió hace diez años cuando se insistía en que la alarma de la opinión pública resultaba estadísticamente infundada porque eran menos los censados que los percibidos y porque aún se estaba lejos de las proporciones acogidas por los países de nuestro entorno. Aquello era cierto, y hoy todavía lo es la complementariedad laboral, pero un discurso se compone de lo detectado, lo percibido y lo explicable, que no es solo lo que hay sino también lo que se sospecha.

En este sentido, las dos tareas más urgentes son la de afinar la regulación de las entradas y establecer las prioridades en los procesos de integración. Y los fundamentos para acertar en ambos propósitos son la disposición de ánimo de la sociedad y la gestión gubernamental. Para lo cual es preciso generar un «discurso de arraigo» en la sociedad nativa y otro de «coordinación competencial» en las administraciones públicas. En otras palabras, corregir la política de la inmigración como *mano de obra descalificada* y actuar sobre la gobernabilidad de la instalación.

Las tasas de permisos permanentes, de alumnos escolarizados, de reagrupación familiar, de nacimientos y nupcias y de naturalizaciones confirman el argumento de la raigambre. Si estamos de acuerdo en la masividad de la instalación, habrá que convenir que el discurso sobre la inmigración anda desequilibrado. Adolece de sustancia social, política y cultural mientras que se encuentra escorado por el costado utilitario. Unas veces se les rechaza por el trabajo que ejercen, otras por la religión que practican o por la situación legal en la que se encuentran, y así de un modo continuado hasta legitimar el trato xenófobo. Demasiado «trabajador subalterno» para legitimar una política de inmigración y no de mano de obra. Es un argumento insuficiente para conformar un discurso democrático. No se trata ya de trabajadores retornables, sino de ciudadanos implicados en el futuro del país.

Conviene reequilibrar el estrecho y arriesgado argumento laboral. Estrecho porque básicamente se ha circunscrito a los trabajadores manuales para empleos poco cualificados y arriesgado

porque legitima la preferencia nacional y la discriminación racial. Por el contrario un discurso de arraigo pone el acento en que se trata de habitantes permanentes y no de trabajadores temporales. De futuros españoles de adopción y de origen y no de segundas generaciones de foráneos. Serían, por así expresarlo, «españoles que han nacido fuera» y que vienen a compensar el déficit vegetativo interior. Esa explicación estructural responde mejor a la realidad medible y también a la percibida. Además, ese discurso resulta más adecuado para explicar las novedades y las continuidades en los flujos migratorios tanto en las épocas de creación de empleo como en las de destrucción. En él tienen cabida la diversidad de los flujos así como su distinta naturaleza.

ES PRECISO GENERAR UN «DISCURSO DE ARRAIGO» EN LA SOCIEDAD NATIVA Y OTRO DE «COORDINACIÓN COMPETENCIAL» EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

En fin, el discurso de ciudadanía y arraigo se enfrenta al de la estigmatización de los foráneos en cada cita electoral. No los trataría como inmigrantes sino como votantes. El horizonte de este discurso ha de ser el *suffragio de todos los residentes permanentes* primero en las elecciones municipales y luego en las autonómicas y generales. De ese modo se abriría otro escenario político y democrático. Esta estrategia discriminadora de origen electoral repercute negativamente en la capacidad de integración de la sociedad española que está demostrando, en esta crisis, un nivel de acogida superior al del mercado de trabajo formal. La capacidad de acogida y de integración guarda relación con el capital social y con el nivel de las prestaciones de las administraciones públicas. La capacidad de amparo que tiene el Estado de bienestar difiere y choca con las tendencias en la informalidad laboral.

Ese discurso de arraigo no debe eludir, so pena de fracaso, el debate cultural. *Es un discurso de integración en la diversidad* pero ello no implica dar por hecho que todos los inmigrantes prefieren el multiculturalismo. El nivel de matrimonios mixtos ya existente y la socialización de los menores escolarizados auguran ciertas dosis de mezcla y de interculturalidad. También hay evidencia de algunas comunidades de inmigrantes que optan claramente por la asimilación lingüística combinada con una multiculturalidad de detalles simbólicos. En definitiva, multi o intercultural, lo que es realmente importante para que los hijos de la inmigración se identifiquen con una sociedad son las oportunidades de formación y el trato social que ha recibido su familia y no solo ellos. La exclusión es un proceso que se trasmite generacionalmente y la educación es la mejor herramienta para romper esa herencia.

Por último, la gobernabilidad del arraigo necesita un discurso competencial más claro. En la fase que ahora se abre, conviene asentar una acción más cooperativa entre los distintos niveles de gobierno. Una mayor voz de las autonomías en las políticas de regulación de flujos como condición de su mayor corresponsabilidad para con los agujeros en el control y, sobre todo, en aquello que incumbe a la integración. Un estado autonómico exige, por un lado, más coordinación interadministrativa y, por el otro, una mayor concentración de competencias en cada nivel de gobierno. Se podría comenzar por reunir las competencias realmente importantes en un solo ministerio dentro del gobierno central. La concentración pide, desde una concepción de lo deseable, que sean los mismos departamentos ministeriales los que se coordinen en el nivel autonómico y central actuando con una cultura administrativa similar que facilite la comunicación y reduzca los solapamientos. Es un hecho que la variabilidad de las migraciones requiere una gobernanza fluida, y esa actuación demanda empatía y confianza.

Ricard Zapata-Barrero

Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra*

TEORIZANDO EL ENFOQUE ESPAÑOL: COHERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERCULTURALIDAD Y GOBERNANZA MULTINIVEL

* Ricard Zapata es director del GRITIM-UPF (www.upf.edu/gritim) y del Máster Universitario en gestión de la inmigración. Trabaja diferentes líneas de investigación relacionadas con diversidad y fronteras. Para más información: <http://dcpis.upf.edu/~ricard-zapata/>

1. Introducción: construyendo desde ahora el *después de la crisis*.
2. Marco teórico: coherencia de políticas públicas.
3. Primera acción estratégica: la interculturalidad como política contra la exclusión social y como política para la innovación y el desarrollo.
4. Segunda acción estratégica. Gobernanza multinivel: enfoques centralista, cooperativo y asimétrico.
5. Dos acciones estratégicas para la agenda política de la próxima década 2011-2020.

RESUMEN

La gestión del fenómeno migratorio en España se ha basado en un enfoque pragmático, centran- do la respuesta de la acción pública en la inserción laboral del colectivo inmigrante. La actual coyuntura de crisis económica y sus efectos sobre los flujos migratorios justifican reforzar la coherencia de las políticas públicas y abrir un debate basado en dos estrategias para abordar el fenómeno du- rante la próxima década: la interculturalidad y la gobernanza multinivel. Respecto a la gestión de la diversidad y el diálogo intercultural, estas se encuentran en primera línea de la agenda europea, que ofrece un marco de actuación global. En cuanto a la necesidad de establecer un marco de gobernanza multinivel, esta plantea distintos enfoques e importantes retos para nuestro país en un debate que tiene en la nueva Ley de Extranje- ría un primer instrumento de referencia práctica.

1. INTRODUCCIÓN: CONSTRUYENDO DESDE AHORA EL *DESPUÉS DE LA CRISIS*

Toda crisis tiene una función socializadora, especialmente si ralentiza una dinámica social que previamente se manifestaba de forma muy voluminosa, multilateral, imprevisible, dispersa y diversa, como lo es la migración. Frente a la falta de tiempo para reaccionar, para planificar, para vincular políticas y acciones estratégicas, la crisis permite tener una mirada más amplia sobre la metodología que España está siguiendo para gestionar la inmigración, teorizar sobre lo que se ha hecho y sobre lo que se puede hacer. Reforzar orientaciones, desechar malinterpretaciones. Siempre habrá un antes y un *después de la crisis* en políticas de inmigración.¹ El propósito debe ser analizar cómo se han estado enfocando las cosas para poder construir desde ahora ese después. Es el momento de identificar enfoques para definir políticas a largo plazo para la próxima década.

De entrada, existe una falta de coherencia en el hecho de que el gobierno haya optado por elevar a rango de ministerio la inmigración, compartido con el trabajo, y la carencia de haber hecho más explícito que lo que quiere resolver son los problemas laborales de los inmigrantes, las dificultades que tienen de vincularse con un trabajo estable, de su elección, de acuerdo con su formación, y que sea laboralmente reconocido. Para el enfoque práctico español, el problema de la inmigración es básicamente un problema de inserción laboral, pero sin valorar más contundentemente a qué precio. Hablar de inmigración es hablar de trabajadores, y, por lo tanto, es en dicha lógica laboral donde se deben plantear políticas de gestión de la inmigración. Consideraciones sociales, culturales, o de otra índole, que también son importantes para la integración de los inmigrantes, han pasado a través de unos fondos de cohesión que han revolucionado las prácticas locales permitiéndoles crear estrategias y equipos humanos, que han quedado ahora «tocados» por unos recortes injustificados dado el presupuesto general del Estado. Este enfoque laboral da directrices estratégicas para enfocar la acción política, pero desequilibra una integración que necesariamente va más allá de la mercantilización de la vida del inmigrante.

El enfoque que está adoptando España para gobernar la inmigración es pragmático (Zapata-Barrero, 2010a). No está basado sobre una idea preconcebida, una tradición filosófica, o una teoría preestablecida, sino sobre las preguntas y las respuestas que genera la propia práctica. Caso por caso, conflicto por conflicto, paso a paso. Esta filosofía práctica tiene, además, la

¹ Un primer diagnóstico se realizó en el Anuario de la Inmigración en España, edición 2009, editado por E. Aja, J. Arango y J. Oliver Alonso.

ventaja de estar orientada por la anticipación, frente a las experiencias de otros enfoques europeos. Conocemos los problemas del futuro viendo a otros estados, y sobre esta base construimos nuestro enfoque. Este saber «jugar con ventaja» frente a otros estados europeos forma también parte de su filosofía. Conocemos resultados de otras políticas, y sobre una reflexión de esta evaluación construimos nuestra política para gobernar la inmigración (Zapata-Barrero, 2009b). Esta metodología inductiva se debe sin duda a que la estructura institucional española, que arranca del mismo proceso de transición española, no tuvo en cuenta la inmigración en su agenda política ni social. Una política construida sin referentes teóricos, muy vinculada al marco constitucional, y por lo tanto muy «juridicalizada». En los debates políticos, el referente hasta ahora no ha sido si una política era buena o mala para la cohesión, sino, ante todo, si era legal y/o de acuerdo con la Constitución o no. Muchas de las tensiones han venido marcadas por esta diferenciación de referentes. Es un hecho que una política puede ser buena (dar derecho al voto a todos los inmigrantes con residencia permanente, por ejemplo, en una primera fase local), aun siendo ilegal o anticonstitucional. El marco legal en general ha actuado muy directamente como restricción y de referente para orientar este pragmatismo de la política española.

DOS TIPOS DE ACCIONES ESTRATÉGICAS SON VITALES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN INMIGRACIÓN DURANTE LA PRÓXIMA DÉCADA: LA INTERCULTURALIDAD Y CREAR UN MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Gracias a este enfoque práctico de las políticas de integración en España se ha conseguido la gobernabilidad de la inmigración. Si estas políticas no estuvieran tan conectadas con la práctica, quizás en estos momentos estaríamos hablando de España, al menos en el debate internacional, como un ejemplo de ingobernabilidad. Seguramente también ha tenido, y sigue teniendo un papel relevante, el hecho de que España está gestionando la integración de los inmigrantes de primera generación, y deberemos esperar, para confirmar esta orientación, que también sepa dar respuestas inmediatas a las segundas y terceras generaciones. Los inmigrantes jóvenes todavía no han llegado a nuestras universidades; y todavía los que trabajan no han estado formados, en su mayoría, aquí. En un futuro muy próximo volveremos a plantear los mismos interrogantes a una realidad generacional distinta.

Esta política conducida por el conflicto (*a conflicto-driven policy*) (Zapata-Barrero, 2010a: 426) requiere ahora de una teoría (*a theory-driven policy*). Esta teoría debe estar basada, y este será

el argumento que defenderé, en una coherencia entre políticas públicas aplicada a dos tipos de acciones estratégicas que propongo para la próxima década (2011-2020): la interculturalidad como principal estrategia de gestión de la diversidad y un marco de gobernanza multinivel. En ambas estrategias se plantean dilemas y diversos escenarios que intentaré señalar. Veamos antes qué quiero decir con coherencia entre políticas públicas.

2. MARCO TEÓRICO: COHERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tomamos esta perspectiva del último Informe de la Organización Internacional del Trabajo (ILO, 146-148). La coherencia de políticas públicas significa asegurarse de que las políticas y los programas que se producen a todos los niveles de gobierno no se contradicen entre ellos, o pueden convertirse en freno para el desarrollo de otros. «Establecer un enfoque coherente de la migración internacional es el primer paso para una mejor gobernanza nacional» (GCIM, 2005: 68).

En el ámbito económico, significa que los gobiernos deben tomar medidas para asegurarse de que no se vulneran los derechos de los trabajadores, que se aseguran salarios equiparables, que no existe una correlación entre estatus y salario, con un sistema de sanciones explícito y contundente si no se cumple, que no fomentan el empleo de trabajadores irregulares sin abocarlos al crimen.

En cuanto a la organización administrativa, la coherencia política significa una coordinación e información compartida entre los distintos departamentos y ministerios que tratan diferentes dimensiones de las políticas de inmigración. Una falta de coherencia política significa también una falta de cooperación entre distintos niveles del gobierno, y entre gobiernos y agentes influyentes (*stakeholders*). La coherencia también debe expresarse entre los discursos (qué dicen) y acciones (qué hacen) los partidos políticos, y saber gestionar las presiones que tienen los partidos de sus votantes. También entre acciones de gobierno y discurso de gobierno. Por ejemplo, puede tener un discurso intransigente con los irregulares, y luego apoyar su empleo y explotación en el mercado laboral. En el ámbito internacional, la coherencia política se expresa facilitando el diálogo y la cooperación entre países emisores y países receptores, con el objetivo de beneficiar ambos a los migrantes. Asegurar que las políticas sean coherentes y complementarias exige reconocimiento de los estrechos vínculos entre la migración internacional de desarrollo y otras cuestiones fundamentales, incluido el comercio, la ayuda, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos (GCM, 2005: 4).

Apliquemos esta coherencia de políticas públicas a dos tipos de acciones estratégicas que propongo para la próxima década (2011-2020): la interculturalidad y la gobernanza multinivel.

3. PRIMERA ACCIÓN ESTRATÉGICA: LA INTERCULTURALIDAD COMO POLÍTICA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y COMO POLÍTICA PARA LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO

De acuerdo con la 4ª Conferencia de Ministros de la UE sobre integración de inmigrantes que tuvo lugar en Zaragoza los días 15 y 16 de abril de 2010, bajo presidencia de España y estrictamente centrada en temas migratorios, se introducen tres aspectos propios del enfoque español: empleo, educación y apuesta por la diversidad como un recurso positivo para la cohesión en las políticas locales. En su Declaración final,² si bien la atención prestada al empleo y la educación sigue ya la lógica que viene desarrollando la UE, quizás lo más innovador, y la aportación más explícita de España, es introducir la idea de participación y la diversidad en el barrio (Zapata-Barrero, 2010c). Esta lógica se había iniciado en la conferencia ministerial de Potsdam de mayo de 2007, confirmando la importancia del diálogo intercultural como instrumento de promoción para la integración de ciudadanos de distintos orígenes, culturas y religiones, y se había reiterado en las Conclusiones del Consejo de 12 y 13 de junio, cuando los estados miembros convinieron en iniciar un intercambio regular de las experiencias adquiridas en este terreno.

Estos precedentes también están en el Programa de Estocolmo cuando se subraya que el lema de la UE de «Unidos en la diversidad» no trata solo de la riqueza resultante de la diversidad entre los estados miembros, sino también de la diversidad que existe dentro de las sociedades. La mayoría de los documentos de la UE a partir de 2008 («Año europeo del diálogo intercultural») llaman a invertir un gran esfuerzo político en destacar que la diversidad enriquece, y no es solo un problema que debe ser «gestionado».

Asimismo, en 2008 el Año Europeo del Diálogo Intercultural (AEDI) se estableció un marco apropiado para el reconocimiento de la diversidad cultural y el enfoque intercultural en la agenda de la Unión Europea, que algunas ciudades españolas aprovecharon para programar actos y políticas que siguieran este enfoque de la diversidad como recurso para el desarrollo y la innovación, y la interculturalidad (Zapata-Barrero, 2010b). De acuerdo con un enfoque explícito y positivo en la interacción intercultural, el Consejo de Europa y la Comisión Europea aprueban que las ciudades y las sociedades exitosas del futuro serán en realidad interculturales –un en-

2 http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Trabajo/abr15_integracion_declaracion_es.pdf

foque visible en la acción conjunta denominada «Intercultural cities programme» con la participación durante el año 2009 de 11 ciudades piloto.³ Este programa ofrece ahora una red de conocimientos a nuevas ciudades en las políticas y estrategias interculturales. El Eurofund realizó también durante el año 2009 un amplio examen de las políticas y prácticas interculturales en 31 ciudades europeas en la «red europea de ciudades para las políticas locales de integración de los migrantes (CLIP)».⁴ Su informe general «Las políticas interculturales en las ciudades europeas» (agosto de 2010) ofrece además una visión de cómo estas ciudades están abordando sus disposiciones de una forma cada vez más diversa, proporcionando también un conjunto de directrices de buenas prácticas para las autoridades.

Por lo tanto, esta lógica intercultural se consolida ahora como una nueva dinámica apoyada con la Presidencia española. La premisa fundamental no es solo el reconocimiento europeo de que las ciudades y sus barrios son zonas privilegiadas para impulsar el diálogo intercultural, así como promover la diversidad cultural y la cohesión social, sino la importancia de traducir en acciones este reconocimiento para que los municipios obtengan capacidades para gestionar mejor la diversidad y luchar contra el racismo, la xenofobia y todas las formas de discriminación. En este marco, se debe avanzar en el diseño de mecanismos para evaluar políticas interculturales, y poner a punto herramientas que ayuden a las ciudades a elaborar políticas públicas adaptadas a las diversas necesidades de la población. En este contexto, se propone prestar especial atención e incentivar la inversión en los barrios segregados, así como luchar contra la desigualdad.

Por lo tanto, la diversidad y las políticas interculturales se encuentran en lo más alto de la Agenda Europea (véanse Wood y Landry, 2008); Bloomfield y Bianchini, 2004), pero ambas siguen siendo nociones vagas y teóricas (sobre el concepto, véase Giménez, 1996, 1997 y 2000), y siempre se definen en términos de nociones y principios. Aunque teóricamente la interculturalidad puede ser argumentada como una tercera vía entre la asimilación y el multiculturalismo vinculada a la cohesión social, podemos identificar dos enfoques básicos entre las estrategias interculturales, que pueden dar lugar a dos escenarios diferentes: o bien como una política contra la exclusión social, o como un medio para el desarrollo urbano y la innovación, vinculado a crear una *cultura de la diversidad* (Zapata-Barrero, 2010b). Se trata quizás de explorar estas dos vías básicas para entender las políticas interculturales, y combinarlas. En la próxima década,

³ Council of Europe and the European Commission (2009) «Intercultural cities programme» http://www.coe.int/t/dg4/culture-heritage/culture/Cities/Default_en.asp [verificado nov. 2010]

⁴ Eurofound «European network of cities for local integration policies for migrants (CLIP)» <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipinterculturalcases.htm> [verificado nov. 2010]

la estrategia de la interculturalidad está más que justificada. Invertir fondos para su desarrollo y su promoción puede ser una de las bases para la futura política española. La cohesión de nuestras ciudades está en juego.

Recordamos que la interculturalidad también se introduce de forma explícita en el Plan estratégico de ciudadanía e inmigración (PECI, 2007-2010) como uno de los principios políticos orientativos de las acciones del Plan (junto con la igualdad y la ciudadanía), y definido como «mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural», pero tan solo se cita como principio, sin que haya conseguido su conexión con los gobiernos autonómicos y locales. Se trataría pues de traducir en prácticas lo que en el PECI aparece como principio (Zapata-Barrero, 2009c). La coherencia entre «el decir», «el querer hacer» y «el hacer realmente» debe ser una de las fuerzas motrices.

4. SEGUNDA ACCIÓN ESTRATÉGICA. GOBERNANZA MULTINIVEL: ENFOQUES CENTRALISTA, COOPERATIVO Y ASIMÉTRICO

Una de las características distintivas en España es que la inmigración no se incluyó en la agenda de la transición democrática y, por lo tanto, no se consideró como una competencia que debiera ser definida en términos administrativos y de política pública. Ni en el marco constitucional ni en otra ley orgánica, la inmigración ha sido considerada como una competencia de poder en la nueva España descentralizada. Como tema en la agenda, la inmigración surgió más tarde, como un asunto administrativo y técnico en los años noventa, y como una cuestión política y social a partir del año 2000 (Zapata-Barrero, 2003; Cachón, 2006). Tras una primera década de administración y política basada principalmente en la gestión de conflictos, ahora es el momento de plantear cómo estructurar la gobernanza de la inmigración en España a dos niveles: gestión intergubernamental y políticas multinivel.

**ES NECESARIO DESARROLLAR
UN MARCO DE GOBERNANZA
MULTINIVEL QUE INCLUYA
GESTIÓN INTERGUBERNAMEN-
TAL Y POLÍTICAS MULTINIVEL**

Partimos de la base de que estamos ante una realidad social sin una estructura institucional política y administrativa preparada para gestionarla. España está desarrollando su gestión en materia de inmigración por inducción, siguiendo un enfoque práctico, y una política orientada por el conflicto, haciendo uso de los instrumentos que ya tiene en su estructura administrativa

y política, en buena parte ya descentralizados (véanse, entre otros, Roig, 2006 y Cachón, 2008). Es necesario ahora conducir políticamente este proceso institucional, interpretado como un proceso de construcción de un marco de gobernanza multinivel que incluye gestión intergubernamental y políticas multinivel. El proceso iniciado en esta primera década del siglo XXI requiere una monitorización política.

LA NUEVA LEY DE INMIGRACIÓN PUEDE LEERSE COMO UN PRIMER INSTRUMENTO JURÍDICO QUE CONTRIBUYE A UN TRIPLE ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS MULTINIVEL: EL CENTRALISTA, EL COOPERATIVO Y EL ASIMÉTRICO

En estos momentos la gestión de la inmigración se introduce en la administración y la política pública, respetando o bien alterando la actual distribución territorial de competencias, dada la naturaleza transversal (intersectorial) y multinivel (intergubernamental) de la política de inmigración, pero se está haciendo sin una teorización del enfoque propio que puede proponerse para España. Además, España es también un escenario casi experimental para analizar la dinámica de un proceso de construcción de gobernanza multinivel, en temas de inmigración (Zapata-Barrero, en prensa). Por su propia naturaleza, la dinámica de gestión seguida en España es la siguiente: el gobierno central gestiona la admisión y los flujos junto con la naturalización (es decir, las dos políticas de gestión de fronteras principales: territorio y pertenencia, es decir, ciudadanía), y deja a las comunidades autónomas (CCAA) y gobiernos locales la responsabilidad de la gestión del proceso de integración, ya que la mayoría de las políticas de integración (recepción, vivienda, educación, trabajo) son competencias otorgadas de forma exclusiva a las CCAA o compartidas entre gobierno central y CCAA.

En este planteamiento de objetivos generales, también quiero señalar que una de las características de España, que tiene un papel destacado en este proceso, es que se trata de un Estado con diferentes autonomías con identidad histórica. Esto significa que hay dos criterios que tienen un rol activo en el proceso de construcción de un marco de gobernanza multinivel para las políticas de inmigración: 1) eficiencia (como cualquier criterio del gobierno de un Estado mononacional) y 2) criterio de identidad (ya que las políticas de integración conllevan también una preocupación por la identidad en algunas entidades subestatales) (Zapata-Barrero, 2008). Esta interrelación entre eficiencia e identidad articula la mayor parte de los distintos discursos que justifican la innovación y el cambio en las políticas de integración, lo que confirma la hipótesis lingüística de Erk y Koning (2010), quienes argumentan que el cambio hacia la descentralización

está mucho más relacionado en escenarios territoriales con una configuración lingüística heterogénea que en los homogéneos. En general, el gobierno central tiene un programa de integración común para todos (el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, llamado PEI, 2007-2010), que trata de coordinar las políticas de integración siguiendo una serie de criterios comunes para todos, orientado por los principios de la eficiencia y de gobernanza multinivel cooperativa. Pero las entidades subestatales están siguiendo sus propias definiciones y enfoques, a través de recursos jurídicos y políticos, y optimizando en algunos casos los instrumentos de autogobierno, forzando una disposición asimétrica en España. Se plantea así una cuestión que sigue hoy sin respuesta, en torno a si una disposición asimétrica de los asuntos de inmigración puede ser operativa en términos de eficiencia, ya que el principio de libertad de movimiento a través de subunidades dentro de la estructura descentralizada daría lugar a un incoherente estado de la cuestión, ya que la libertad fundamental de movimiento se rompería. Sin embargo, la ley de inmigración actual (diciembre de 2009) puede leerse como un primer instrumento jurídico que contribuye a un triple enfoque, el centralista, el cooperativo y el asimétrico (para una buena descripción, véase Moya, 2009). En este momento estamos en este proceso político y en tres escenarios potenciales.

Relativo a la nueva competencia de la inmigración, los problemas claves vienen dados por las siguientes preguntas globales: ¿cómo conciliar la unidad de España (y la gestión de los intereses generales en el marco autonómico) y el ejercicio del derecho de autogobierno de las CCAA (y la gestión de la realidad e intereses diferenciados de las distintas CCAA dentro de la unidad). Se siguen otras preguntas claves más específicas que aún permanecen sin respuesta en el proceso de construcción de una gobernanza multinivel española en la política de inmigración. En un determinado Estado multinivel, ¿nos encontramos con una política de inmigración única o con distintas políticas de inmigración? Si se aceptan distintos enfoques, entonces, ¿cómo garantizar una coherencia entre políticas multinivel y políticas estatales? Si tenemos que combinar un enfoque pluralista a la inmigración con cierta consistencia entre los diferentes territorios y el gobierno central, ¿hay una manera única de modelar este sistema a través de un Plan estratégico, o podemos pensar en sistemas diferenciados, con ritmos variables?

Estas tensiones actuales tienen la lógica de un dilema. España se encuentra, sin duda, todavía en un proceso de definición de su enfoque. En este sentido, existen tres posibles alternativas: un enfoque centralista, un enfoque colaborativo y un enfoque asimétrico. Sin embargo, el enfoque colaborativo es el que parece por lo menos conducir teóricamente al actual gobierno a través de su Plan Estratégico (PEI). Aunque también existe una tendencia a un enfoque asi-

métrico, en el que cada comunidad autónoma pueda tener autonomía para gobernar los efectos que la inmigración puede plantear en términos económicos, culturales, sociales e incluso demográficos. La tensión entre el enfoque cooperativo y el enfoque asimétrico es tal vez la clave del debate en los próximos años. En materia de política de inmigración, ¿vamos hacia una gobernanza multinivel centralista, asimétrica o de colaboración en España? Esto es, y en general, ¿cómo organizar la gestión y las políticas de la inmigración, y qué tipo de estructura intergubernamental, tanto vertical (entre el Estado central y las CCAA) como horizontal (entre diferentes CCAA), es la que combina mejor el criterio de la eficiencia y de la identidad? ¿Qué instrumentos de política pueden ser desarrollados a través de acuerdos bilaterales y multilaterales dentro de la pluralidad territorial española?

La realidad dice que, a pesar de los esfuerzos hacia una gobernanza multinivel colaborativa por parte del gobierno español en temas de inmigración, las acciones de las CCAA no son homogéneas. Por varias razones, entre las cuales, la identidad y la realidad histórica, si tienen o no su propia lengua, cómo funciona su sistema educativo, cuáles son las necesidades de mano de obra, la densidad y los perfiles de los inmigrantes, si están concentrados en un territorio o no. Estas variables informativas también pueden generar respuestas diferentes a preguntas comunes, e incluso cuando dentro de estas variables añadimos factores de identidad, lengua y tradición nacionalista diferenciada, preguntas también diferentes (Zapata-Barrero, 2009a, 2008, en prensa).

En este punto, tal vez podemos describir dos tensiones principales en la fase actual del proceso de construcción de la gobernanza multinivel para las políticas de inmigración. En primer lugar, no es solo la definición de la competencia (Miret, 2009), que sigue la actual división de competencias para todas las áreas relacionadas con la integración (vivienda, educación, obras, servicios sociales, etc.), sino las tres competencias específicas de la inmigración: la admisión, la nacionalidad y la recepción de los recién llegados. En este sentido, el resultado del enfoque por inducción que se ha seguido por parte del Estado suele mantener su enfoque hegemónico en la admisión y la naturalización, y dejar la política de recepción de las CCAA. Una de las principales hipótesis al respecto es que es en las políticas de recepción donde se produce la mayor variedad de enfoques, y donde quizás las tensiones entre los tres enfoques se hacen más visibles. Queremos también mencionar las otras dos políticas, las de admisión y las de nacionalidad, que siguen claramente un enfoque centralista, y examinar cómo podrían también expresarse siguiendo un enfoque colaborativo y/o asimétrico. En este caso, no solo una política multinivel de gestión de flujos y de admisión debe ser tema de debate, sino también una política de naturalización donde se explore la posibilidad de una ciudadanía múltiple. Los criterios del

código civil en materia de acceso a la ciudadanía española deben ser revisados, ya que son criterios centralistas, sin ninguna posibilidad de decisión o de colaboración por parte de comunidades autónomas que fundamentan sus políticas con criterios no solo de eficiencia sino de identidad.

¿CÓMO ORGANIZAR LA GESTIÓN Y LAS POLÍTICAS DE LA INMIGRACIÓN, Y QUÉ TIPO DE ESTRUCTURA INTERGUBERNAMENTAL, TANTO VERTICAL COMO HORIZONTAL, ES LA QUE COMBINA LA EFICIENCIA Y LA IDENTIDAD?

La tensión principal está servida. Es cierto que la premisa principal de lo que una administración decide hacer puede afectar a otras administraciones y territorios si los inmigrantes se mueven de un territorio a otro; pero también lo es cuando aplicamos el argumento no como una forma de gestión horizontal entre CCAA, sino de una forma vertical entre el Estado y las CCAA. En este caso, también es cierto que lo que decide el Estado central puede afectar la identidad nacional de CCAA reconocidas por tener una tradición histórica diferenciada. Aquí la cuestión de las fronteras interiores estatales puede ser un tema candente en el futuro cercano. Por ahora la circulación de personas solo se ha planteado en el debate público tras la aprobación de la Ley de inmigración en diciembre de 2009, cuando el gobierno de Madrid (Partido Popular) protestó en contra de la Ley por los efectos inesperados de una estructura «des-coordinada», apelando precisamente a la libertad de circulación dentro del territorio español (véase prensa del 1 de septiembre de 2009 a enero de 2010). Esta es probablemente la primera alerta de un próximo debate si se perfila un modelo asimétrico. El problema principal y real estaría sin duda relacionado con la gestión del movimiento de inmigrantes en varios territorios. Por el momento solo los demógrafos han señalado este hecho (Lamela, 2006; Recaño, 2002; Recaño y Cabré, 2003; Izquierdo, 2008): los inmigrantes, debido precisamente a su vida volátil, tienden a moverse mucho más que los ciudadanos hasta llegar a un lugar definitivo, pero sin adentrarse con profundidad en las consecuencias que tiene en el proceso de creación de un marco de gobernanza multinivel.

Teniendo en cuenta este marco general, se debe teorizar la gobernanza multinivel en España en temas de inmigración. En concreto, el argumento principal es mostrar que si bien España hasta ahora ha diseñado su estructura de gestión y su política basándose en la resolución de conflictos concretos, siguiendo un enfoque pragmático, debe pasar ahora a una política basada en una teoría centrada en un enfoque. Este enfoque puede conformar tres escenarios posibles: un escenario centralista, un escenario de colaboración y un escenario asimétrico.

5. DOS ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA AGENDA POLÍTICA DE LA PRÓXIMA DÉCADA 2011-2020

Hemos argumentado que estos momentos de crisis son una buena oportunidad para teorizar sobre el enfoque que ha seguido España. Se ha defendido que hasta ahora ha sido un enfoque pragmático, que ha funcionado por inducción. La crisis nos abre la oportunidad no solo de hacer un diagnóstico, sino de teorizar sobre lo que se ha hecho para intentar construir una teoría que pueda informar sobre la política de la gobernabilidad de la inmigración en España. En este contexto, hemos argumentado que uno de los asuntos marcos básicos para comenzar esta teorización debe estar basado en buscar una coherencia en las políticas públicas. Este marco se ha justificado con la incoherencia básica que existe en el gobierno español de enfocar la inmigración en su dimensión laboral, pero carente de políticas laborales para los inmigrantes. Esta necesaria coherencia se aplica en dos políticas estratégicas básicas: la gestión de la diversidad en las ciudades y el enfoque de la interculturalidad, y la gobernanza multinivel. En ambas estrategias existen diferentes dilemas y escenarios posibles. En la estrategia de la interculturalidad se plantea centrar las políticas de interacción como una política contra la exclusión social, o bien orientarlas hacia el desarrollo y la innovación de la ciudad. En la estrategia de la gobernanza multinivel se han destacado tres escenarios posibles; un escenario centralista, un escenario cooperativo y otro asimétrico. Si, como hemos argumentado, con la crisis tenemos la oportunidad de ir no solo teorizando sino informar a través de esta teoría la gestión del *después de la crisis*, entonces tenemos aquí sin duda dos temas estratégicos que ocuparan los debates de esta próxima década.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER ALONSO, J. *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España 2009*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2010

BLOOMFIELD, J.; BIANCHINI, F. *Planning for the intercultural City*. Stroud: Comedia, 2004.

CACHÓN, L. «Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)». En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) *Veinte años de inmigración en España, perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]* (175-201). Barcelona: Fundació CIDOB, 2006.

--- «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial». *Política y Sociedad*. Vol. 45. No. 1, 2008. P. 205-235.

COUNCIL OF EUROPE AND THE EUROPEAN COMMISSION «Intercultural cities programme» http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp [verificado noviembre de 2010], 2009.

ERK, J.; KONING, E. «New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization». *Comparative Political Studies*. Vol. 43. No. 3, 2010. P. 353-378.

EUROFOUND. «European network of cities for local integration policies for migrants (CLIP)» <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipinterculturalcases.htm> [verificado noviembre de 2010]

GIMÉNEZ, C. «La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas para una propuesta práctica». *Arbor*, CLIV, NO. 607, julio, 1996. P. 119-147.

--- *Guía de Interculturalidad*. 2 vols. I: «Fundamentos conceptuales». II: «El enfoque intercultural en las políticas públicas de desarrollo humano sostenible». Guatemala: PNUD-Guatemala, 1997 y 2000.

GCIM (Global Commission on International Migration). *Migration in an interconnected world: New directions for action*. Ginebra, 2005.

ILO (International Labour Organisation). *International Labour Migration: a right-Based approach*. Ginebra, 2010.

IZQUIERDO, A. «La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel». *Política y Sociedad*. Vol. 45. No. 1, 2008. P. 11-39

LAMELA, C. «Migración interna de los extranjeros» En: IZQUIERDO, A. *Demografía de los extranjeros: incidencia en el crecimiento de la población*. Bilbao: Fundación BBVA, 2006. P.237-266

MIRET, A. La gestión de la división de competencias en materia de inmigración. En: ZAPATA-BARRERO, R. (ed.) *Políticas y gobernabilidad de la Inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009. P. 51-71.

MOYA, D. La reforma de la Ley de Extranjería, DT 20/2009. Real Instituto Elcano, 2009.

RECAÑO, J. «La movilidad geográfica de la población extranjera en España: un fenómeno emergente». *Cuadernos de Geografía*. No. 72, 2002. P. 135-156.

RECAÑO, J., CABRÉ, A. «Migraciones interregionales y ciclos económicos en España (1988-2001)». *Papeles de Geografía*. No. 37, 2003. P. 179-197

ROIG, E. «Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción». En: AJA, E.; MONTILLA, J. A.; ROIG, E. (coords.) *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Valencia: Tirant Lo Blanch (Colección Novedades de Derecho Público), 2006.

SPIRO, Peter J. «Federalism and immigration: models and trends». *International Social Science Journal*, Vol. 53. No. 167, 2001. P. 67-73.

UNIÓN EUROPEA (Presidencia Española) *Conferencia ministerial europea sobre integración*, Zaragoza, 15 y 16 de abril. Declaración Final, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Trabajo/abr15_integracion_declaracion_es.pdf [verificado noviembre de 2010], 2010.

WOOD, P.; LANDRY, C. *The Intercultural City*, Londres: Earthscan, 2008.

ZAPATA-BARRERO, R. «The "Discovery" of Immigration: The Politicization of Immigration in the Case of El Ejido». *Journal of International Migration and Integration*. No. 4/4, 2003. P. 523-539.

--- *La inmigración en naciones minoritarias. Flandes, Quebec y Cataluña en perspectiva*. Madrid: Icaria, 2008.

--- (ed.) *Immigration and self-government of minority nations*. Bruselas: Peter Lang, 2009a.

--- (ed.) *Políticas y gobernabilidad de la Inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009b.

--- «Un compromiso con la diversidad». *El Periódico*, 30 de noviembre, 2009c. P. 8

--- «Managing diversity in Spanish Society: a practical approach». *Journal of Intercultural Studies*. Vol. 31. No. 4, 2010a. P. 383-402.

--- *Diversidad y política cultural. La ciudad como escenario de innovación y de oportunidades*. Barcelona: Icaria, 2010b.

--- «Política de Inmigración en la presidencia española de la Unión Europea». *Claves de la razón práctica*. No. 204, 2010c. P. 62-71

--- «The Spanish autonomy-building process in a multinational context: a view from the immigration policy field». En: GAGNON, A.; KEATING, M. (eds.) *Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*. Vancouver: University of British Columbia Press, en prensa.

4

David Chico

Asesor para Asuntos Europeos de la Secretaría de Estado de Inmigración

LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN DURANTE EL SEMESTRE DE PRESIDENCIA ESPAÑOLA *

1. Introducción.
2. La evaluación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA).
3. Plan de Acción del Programa de Estocolmo.
4. Menores Extranjeros no Acompañados (MENA).
5. Textos legislativos en materia de inmigración legal.
6. Políticas relacionadas con la integración de los inmigrantes.
7. Visados.
8. Otros: aplicación del Enfoque Global sobre Migración en las Relaciones Exteriores de la UE.
9. Conclusión.

* Las opiniones vertidas en este artículo son opiniones estrictamente personales del autor y no vinculan a ninguna institución.

RESUMEN

Las políticas en materia de inmigración de la UE durante el semestre de Presidencia española de la UE han girado en torno a seis puntos principales: la primera evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, la aprobación del Plan de Acción del Programa de Estocolmo, Plan específico sobre Menores Extranjeros no Acompañados, la negociación de las Directivas sobre Inmigración, la IV Conferencia Ministerial sobre Integración de Inmigrantes y los desarrollos obtenidos en materia de visados. Todos estos puntos se analizan a la luz de una serie de factores generales del proceso de integración europeo, que han ejercido una influencia sobre los objetivos y desarrollo de las políticas de inmigración en la UE en el período 2009-2010.

El artículo concluye con una reflexión sobre las políticas europeas de inmigración que se realiza-

rán en los próximos años, ya que a pesar de los importantes logros alcanzados durante los últimos años en el ámbito de libertad, seguridad y justicia y los progresos desarrollados bajo la Presidencia española, la UE debe hacer frente aún a grandes retos en el ámbito de la inmigración y la integración.

Una de las claves de la ciudadanía europea en el siglo XXI será, sin ninguna duda, la capacidad que tengamos para integrar a la población inmigrante en el relato europeo de reconciliación y reunificación del continente, sobre el que hemos construido nuestra Unión.

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas en materia de inmigración de la UE durante el semestre de Presidencia española de la UE han girado en torno a seis puntos principales: la primera evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, la aprobación del Plan de Acción del Programa de Estocolmo, Plan específico sobre Menores Extranjeros no Acompañados, la negociación de las Directivas sobre Inmigración, la IV Conferencia Ministerial sobre Integración de Inmigrantes y los desarrollos obtenidos en materia de visados.

El escenario en el que España ha ejercido la Presidencia de la UE ha venido determinado por una serie de factores generales del proceso de integración europeo, que han ejercido una influencia sobre los objetivos y el desarrollo de las políticas de inmigración en la UE en el período 2009-2010. Estos factores han condicionado sin duda alguna el ejercicio de la presidencia y en ocasiones, como en el ámbito legislativo ordinario, se convirtieron en verdaderas barreras de la misma.

El primero de estos factores fue la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el pasado 1 de diciembre de 2009 y que en el ámbito concreto de la inmigración ha supuesto que la práctica totalidad¹ de las cuestiones referentes a la inmigración legal y la integración (Capítulo 2, del Título VI), sean decididas por el Consejo de Ministros y por el Parlamento Europeo, a través del llamado procedimiento legislativo ordinario² (antigua codecisión) y, además, con voto por mayoría cualificada en el Consejo. Por el Tratado de Lisboa estas políticas pasan a ser casi plenamente comunitarias, con lo que la iniciativa legislativa reposará exclusivamente en la Comisión, con

¹ Art. 79.5 Tratado de Funcionamiento de la UE «El presente artículo no afectará al derecho de los estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia».

² Art 79.2 Tratado de Funcionamiento de la UE.

la plena intervención del Tribunal de Justicia de la UE. La Presidencia española fue la primera que tuvo que hacer frente al nuevo esquema institucional y a la aplicación de nuevas reglas y procedimientos.

El segundo factor fue el arranque de la «legislatura comunitaria» tras las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009, y el retraso en la elección de la Comisión Barroso II. Derivado de estos hechos, la Presidencia española dispuso de un tiempo útil de trabajo muy reducido (apenas 100 días), debido al retraso en el nombramiento del nuevo Colegio de Comisarios.

Y el tercer factor, que sin duda ha marcado el desarrollo de la Política de Inmigración en la UE durante el 2009-2010, ha sido la crisis económica y la salida de la misma. En particular, el agravamiento de la crisis económica y financiera europea e internacional dibujó un contexto muy complejo, por razón de las incertidumbres resultantes de la crisis griega.

Pese a todos estos condicionantes, la Presidencia española consiguió de manera general cubrir la gran mayoría de los objetivos inicialmente previstos en su Programa y poner en marcha la UE pos-Lisboa. En este orden de cosas, la Presidencia española abordó el primero de estos factores como una oportunidad y por ello dedicó el Consejo Informal de Ministros JAI en la parte de inmigración que tuvo lugar el día 20 de

enero de 2010 en Toledo. Este Consejo JAI informal de Toledo era la primera ocasión que los ministros de Inmigración tenían para analizar en detalle el nuevo marco institucional y procedimental aplicable a la política europea de inmigración, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la aprobación del Programa de Estocolmo, por lo que acertadamente la Presidencia española invitó a reflexionar sobre tres cuestiones:

- ¿Cómo aprovechar el nuevo marco institucional y procedimental establecido por el Tratado de Lisboa para avanzar en la política de inmigración común?
- ¿Qué objetivos de los fijados por el Programa de Estocolmo en inmigración legal deberían ser priorizados en el Plan de Acción?

**POR EL TRATADO DE LISBOA
LAS POLÍTICAS DE INMIGRA-
CIÓN PASAN A SER CASI PLE-
NAMENTE COMUNITARIAS, CON
LO QUE LA INICIATIVA LEGIS-
LATIVA REPOSARÁ EXCLUSIVA-
MENTE EN LA COMISIÓN, CON
LA PLENA INTERVENCIÓN DEL
TJUE**

- A la vista de lo dispuesto en el artículo 79.4 del Tratado de Lisboa, ¿Cuáles deberían ser las medidas prioritarias para fomentar y apoyar la acción de los estados miembros en materia de integración?

Las reflexiones lanzadas sirvieron para nutrir el debate general sobre la Política de Inmigración en la UE en los seis meses de Presidencia y para definir las prioridades del Plan de Acción del Programa de Estocolmo.

A continuación desarrollaremos los puntos concretos de las políticas en materia de inmigración de la Unión Europea durante el semestre de Presidencia española, objeto del presente artículo.

2. LA EVALUACIÓN DEL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO (PEIA)

El segundo gran objetivo de la Presidencia española fue la evaluación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

Antecedentes

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo,³ conocido por las siglas PEIA, es el documento más importante en el ámbito político acordado por los estados miembros de la UE, en el campo de la inmigración en los últimos años. El pacto supuso un salto cualitativo en la elaboración de políticas comunes de inmigración, asilo y control de fronteras. Aprobado bajo el copatrocinio de Alemania, España y Francia, el gran mérito del PEIA fue consensuar las grandes líneas de las políticas de inmigración y asilo en la UE. Sin ser un documento con grandes innovaciones en su contenido, ya que básicamente se recoge el acervo comunitario en la materia, constituyó un jalón político muy importante, al fijar el terreno de juego en el que se desarrollarán las políticas comunes sobre las cuestiones de inmigración y asilo en las próximas décadas.

Desde hace dos décadas la UE está construyendo las bases para una auténtica política común sobre la inmigración, el asilo y el control de las fronteras exteriores. Desde hace veinte años, la UE ha ido aprobando numerosas decisiones, reglamentos y directivas sobre la materia, de carácter puntual, en el marco de las competencias que le habían sido atribuidas sucesivamente por los

³ Documento núm. 13189/08 ASIM 68

Tratados de Maastricht y de Amsterdam, que no preveían políticas de conjunto, ni sobre la inmigración ni sobre el asilo y que, por tanto, no constituían una totalidad estructurada y coherente.

Pero la puesta en marcha de un espacio sin controles en las fronteras interiores entre la gran mayoría de los países de la UE fue mostrando la necesidad de establecer una auténtica política común en estas materias. El pacto en su preámbulo habla del espacio de libre circulación como «uno de los frutos más notables» de la UE «que abarca hoy en día la mayor parte del territorio europeo».⁴

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁵ (Capítulo 2, del Título V) se da un nuevo paso hacia adelante, al establecer de manera clara cuáles son las políticas comunes de la UE, previendo, en este caso, que la práctica totalidad⁶ de las materias referentes a la inmigración, el asilo y el control de las fronteras serían decididas a través del llamado procedimiento legislativo ordinario y con voto por mayoría cualificada.

En este estado de cosas, la adopción del PEIA, en octubre de 2008, constituyó la plasmación de un compromiso político sólido de la Unión Europea y de los estados miembros en torno a unos principios comunes que esperamos que faciliten la puesta en marcha de unas auténticas políticas comunes sobre la inmigración, el asilo y el control sobre las fronteras exteriores. Por otro lado, el pacto conectaba con los mecanismos comunitarios programados en la materia, al establecer en su texto que «el programa que sucederá en 2010 al Programa de La Haya permitirá en particular seguir traduciendo el pacto en acciones concretas», con lo que ya se preveía que el Programa de Estocolmo⁷ y su consiguiente Plan de Acción incluyeran lo contemplado en el pacto. De todo ello se puede concluir que pese a su importancia política, el PEIA debe ser considerado un elemento más en el largo camino que ha recorrido la UE a la hora de consolidar una política migratoria común.

4 Además, el pacto continúa afirmando que «este desarrollo ha propiciado un aumento sin precedentes de las libertades tanto de los ciudadanos europeos como de los nacionales de los países terceros que circulan libremente por este territorio común. Representa además un importante factor de crecimiento y prosperidad. La ampliación reciente y futura del espacio Schengen consolida aún más la libertad de circulación de las personas.

5 Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial n° C 306 de 17 diciembre 2007. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>

6 Art. 79.5 Tratado de Funcionamiento de la UE «El presente artículo no afectará al derecho de los Estados Miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia».

7 En la fecha en la cual se redacta y aprueba el PEIA «el programa que sucederá en 2010 al Programa de La Haya» no está redactado todavía, ni estaba determinado el nombre que iba a recibir (a la sazón «Programa de Estocolmo»), de ahí la razón para esa compleja nominación con la que aparece.

El PEIA en la Presidencia española

El PEIA en la parte final de su articulado contemplaba la celebración de un debate anual en el Consejo Europeo, sobre la base de un informe anual que elaboraría la Comisión que incluyera una evaluación de la situación y el avance de las políticas de inmigración, de asilo y de control de fronteras exteriores aportando «recomendaciones», en su caso. Para preparar dicho debate, el Consejo Europeo invitaba a la Comisión a que propusiera al Consejo un «método de seguimiento», que fue adoptado en junio de 2009⁸ y donde se desgranaban los contenidos de dicho informe anual.

La Presidencia española de la UE (en el primer semestre de 2010) afrontó en un primer momento su evaluación como uno de los grandes objetivos de su semestre en el ámbito de la inmigración, en la idea de albergar un primer debate sobre el cumplimiento del pacto en el Consejo Europeo, esto es, en reunión de jefes de Estado y de Gobierno, máxima institución política de la UE. Sin embargo, las circunstancias políticas (retraso en la renovación de la Comisión Europea, falta de interés de los estados miembros por la cuestión) y financiero-económicas (crisis de la deuda soberana griega) de la UE desplazaron este objetivo. La necesidad de concentrar los debates en el seno del Consejo Europeo en pos de la recuperación económica, la aprobación de la Estrategia 2020 y la articulación del mecanismo de rescate a Grecia, hicieron aconsejable dejar a un lado la celebración de dicho debate.

Así la cuestión, la Comisión emitió su Primer Informe Anual sobre Inmigración y Asilo el 6 de mayo de 2010, en donde se analizaban los progresos llevados a cabo entre octubre de 2008 y diciembre de 2009 en los cinco compromisos asumidos por el PEIA: inmigración legal e integración, inmigración irregular, control de fronteras, asilo y partenariado con los países de origen y tránsito. Este informe de la Comisión sirvió de base para el debate y las conclusiones sobre el seguimiento del pacto, que fueron aprobadas en el Consejo JAI del 3 de junio de 2010,⁹ y posteriormente endosadas por el Consejo Europeo del 17 de junio de 2010,¹⁰ por lo que el primer debate previsto sobre el cumplimiento del pacto en el Consejo Europeo no tuvo lugar. De hecho, las conclusiones del Consejo Europeo se cierran con un mero párrafo sin contenido mayor algu-

⁸ «Método de seguimiento para supervisar la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo». Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo». Documento COM (2009) 266 final. 10.6.2009.

⁹ Conclusiones Consejo JAI de 3 de junio de 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114881.pdf

¹⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010. Versión revisada. Documento referencia: EUCO 13/1/10 REV 1. CO EUR 9; CONCL 2

no: «El Consejo Europeo celebra los progresos logrados en la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y aprueba las conclusiones del Consejo de los días 3 y 4 de junio».

En las conclusiones del Consejo JAI de 3 y 4 de junio destacan como hitos en la construcción de la política europea de inmigración y asilo, la aprobación de la Directiva sobre la Tarjeta Azul, que mejorará la capacidad de atracción de la Unión Europea para inmigrantes altamente cualificados, la consolidación del marco europeo para las políticas de integración de inmigrantes, el refuerzo de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) y el establecimiento de la Oficina Europea de Asilo.

NO AFRONTAR EN EL ÁMBITO EUROPEO DINÁMICAS DE ESCALA Y AL- CANCE CLARAMENTE CONTINENTAL EN EL TEMA DE LA INMIGRACIÓN Y LA INTEGRACIÓN NO AYUDA A HACER FRENTE A LOS DESAFÍOS QUE EL CONTINENTE TIENE SOBRE LA MESA

Asimismo, las conclusiones subrayaban una serie de medidas para adoptar próximamente. Entre otras se mencionaban, sobre inmigración legal, la adopción urgente de la Directiva de Permiso Único y negociación de las Directivas de Trabajo estacional y la Directiva de trabajadores trasladados de sus empresas; sobre inmigración irregular, la intensificación de los acuerdos de retorno y readmisión de migrantes ilegales. Así también se menciona la «prioridad absoluta al control y vigilancia de la frontera exterior» y la puesta en marcha del sistema Común Europeo de Asilo y de la Oficina Europea de Asilo.

Valoración y significado

Si bien por un lado se ha de poner en valor la puesta en marcha del mecanismo establecido en el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (Informe Anual de la Comisión, redacción de conclusiones en el Consejo JAI), la transformación del gran objetivo de tener un debate sobre políticas de inmigración y asilo en el seno del Consejo Europeo a un simple párrafo en las conclusiones, solo puede calificarse de decepcionante en el proceso de construcción de una política de inmigración europea. Bien es cierto, que una coyuntura de crisis y de lenta recuperación económica, no era el mejor entorno para llevar a cabo esta clase de debates. Asimismo, la coincidencia temporal de la Presidencia española con el retraso en la toma de posesión del nuevo Colegio de Comisarios no hizo posible que «el guardián de los Tratados» y defensor del interés general europeo tuviera el caudal político necesario para presionar a los estados miembros para hacer cumplir el compromiso de celebrar dicho debate y alcanzar unas conclusiones de mayor calado que las obtenidas finalmente.

Sin embargo, la UE debe tener muy en cuenta que no afrontar en el ámbito europeo dinámicas de escala y alcance claramente continental, aunque afecten de manera distinta a los diferentes estados miembros, como es el tema de la inmigración y la integración, no ayuda a afrontar los desafíos que el continente tiene sobre la mesa y simplemente retrasan y entorpecen la toma de unas decisiones que, más pronto que tarde, habrán de ser adoptadas.

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo y el mecanismo de seguimiento que alberga pueden ser un cauce desde el que alcanzar consensos e impulsar políticamente las acciones en política migratoria y de asilo que la UE necesita. Es de esperar que en su próxima evaluación, el mecanismo alcance un nivel superior de ambición.

3. PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO

Antecedentes

El año 2009 fue un año definitorio en las políticas de inmigración de la UE al negociarse y aprobarse el Programa plurianual para el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia (Programa de Estocolmo), para los próximos cinco años, que sustituyó al anterior Programa de La Haya, cuya vigencia finalizó en noviembre de 2009.

Como asunto horizontal que abarca todo el espectro cubierto por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, uno de los grandes objetivos de la Presidencia española era la aprobación del llamado Plan de Acción del Programa de Estocolmo. Este Plan de Acción tendría como fin desarrollar y fijar de manera detallada el calendario que había que seguir para la puesta en marcha de los objetivos y prioridades del Programa de Estocolmo, durante el período 2010-2014.

Plan de acción del Programa de Estocolmo

Con estos antecedentes, la aprobación del Plan de Acción del Programa de Estocolmo partió de una propuesta de la Comisión,¹¹ que pretendía dar una respuesta a los retos de la inmigración

11 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social 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». COM (2010) 171 final. DOUE de 20 de abril de 2010.

mediante la firme defensa de los derechos fundamentales de los inmigrantes, basada en los valores europeos de respeto de la dignidad humana y la solidaridad.

El Consejo JAI de 23 de abril de 2010 trató dicha comunicación, iniciando los trabajos y negociaciones. Posteriormente se alcanzó un acuerdo final en mayo, que fue elevado y definitivamente aprobado por los ministros en el Consejo JAI de 3 y 4 de junio de 2010. En las conclusiones de dicho Consejo se toma nota de la citada comunicación y se subraya especialmente que el Programa de Estocolmo es «el único marco de referencia orientativo para el orden de prioridades de la Unión Europea en el espacio de libertad, seguridad y justicia». Cabe preguntarse la razón de esta mención que se antoja superflua, por consabida, pero solo en el juego institucional se encuentra la solución, en lo que parece un intento por parte del Consejo de recordar a la Comisión la necesidad de concentrar sus actuaciones en las iniciativas previstas en el Programa de Estocolmo. Dicho de otra manera, de marcarle el paso y recordarle que las prioridades políticas las decide el Consejo.

Valoración

El Plan de Acción concreta el calendario de actuaciones para el quinquenio 2010-2014 con vistas al desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia. La Presidencia española ha sido firme impulsora de dicho plan, cuya finalidad es dar cumplimiento a los objetivos políticos establecidos por el Consejo Europeo en el Programa de Estocolmo e identificar medidas para satisfacer las expectativas de los ciudadanos y del Parlamento Europeo en el ámbito de justicia e interior. Así, el Plan de Acción da una dimensión operativa al Programa de Estocolmo mediante la identificación de acciones y concreción de plazos.

4. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (MENA)

La aprobación de un Plan de Acción específico sobre Menores Extranjeros no Acompañados (MENA) ha sido otro de los aspectos destacables que la Presidencia española ha impulsado en su semestre, y quizás donde se han alcanzado resultados más tangibles.

Antecedentes

La llegada de menores extranjeros no acompañados es un tema que afecta y preocupa a todos los estados miembros, pero de manera particular a nuestro país. Teniendo en cuenta que las razones que explican la afluencia de este tipo de menores, especialmente vulnerables, son

muy diversas,¹² las soluciones existentes en la UE para tratar esta problemática diferían, con grandes contrastes entre el tratamiento de unos estados miembros y otros.

España, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración perteneciente al Ministerio de Trabajo e Inmigración, había promovido a lo largo de 2009 la inclusión de este tema en la agenda política comunitaria. De esta manera, España presentó en el Consejo JAI informal celebrado en Estocolmo bajo Presidencia sueca, en julio de 2009, un extenso documento sobre el tema de los menores no acompañados, en el que se describía la naturaleza del problema en España e invitaba a trabajar en el ámbito comunitario sobre este tema. Dicho documento fue distribuido como *non paper* en el Consejo, alcanzando un elevado grado de aceptación y, más en concreto, sobre el enfoque que planteaba España, basado en una triple acción que abordara la prevención, la protección y el retorno asistido. De esta manera, el Consejo JAI de 21 de septiembre de 2009 aprobó en sus conclusiones que se le diera prioridad absoluta dentro de las acciones comunitarias, a través de un Plan de Acción específico y mandato para que el tema de MENA fuera claramente reflejado en el Programa de Estocolmo que en ese momento se estaba negociando. En diciembre de 2009, en dicho programa, el impulso y esfuerzo político de España se vio coronado a través del mandato a la Comisión Europea para que preparara un plan de acción específico sobre MENA bajo el semestre de Presidencia española.

MENA en la Presidencia española-Plan de Acción

Con estos antecedentes, la Comisión preparó una comunicación adoptada el 6 de mayo de 2010, que proponía un planteamiento común a toda la UE «basado en el principio del interés superior del menor y el establecimiento de líneas de actuación principales entre las que figuran la prevención, la acogida y la búsqueda de soluciones duraderas». Tras la presentación de esta comunicación, la Presidencia española consiguió alcanzar un acuerdo político plasmado en las Conclusiones del Consejo JAI de 3-4 de junio de 2010 (Plan de Acción sobre Menores Extranjeros no Acompañados 2010-2014).¹³ En estas conclusiones del Consejo se adopta un enfoque global coherente para todos los menores no acompañados, primando la debida protección al

¹² Como ejemplos de estas causas, pueden citarse guerras o conflictos, situaciones de discriminación o persecución; otros casos vienen provocados por el envío de los menores por sus familias con la esperanza de que encuentren trabajo, de acogerse más adelante a la reagrupación familiar o de que logren una vida mejor o acceso a la educación y a las prestaciones sociales; otras veces, para reunirse con miembros de sus familias; o incluso casos de víctimas de la trata de personas.

¹³ Conclusiones del Consejo relativas a los menores no acompañados aprobadas por el Consejo JAI el 3 de junio de 2010. Documento 10669/10.

menor. Todo ello independientemente de su condición administrativa, esto es, de si estos son inmigrantes irregulares, solicitantes de asilo o víctimas de tráfico y trata de personas. El documento plantea 33 medidas, recogidas en 5 bloques.

El primer bloque se refiere al perfeccionamiento de las estadísticas disponibles, a fin de conocer de manera completa el alcance del fenómeno, a través de la mejora de la recogida de datos y el análisis e intercambio de información pormenorizada sobre los MENA, utilizando todas las fuentes disponibles.

LA PROPUESTA ESPAÑOLA SOBRE EL TEMA DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS, BASADO EN UNA TRIPLE ACCIÓN QUE ABORDARÁ LA PREVENCIÓN, LA PROTECCIÓN Y EL RETORNO ASISTIDO, HA ALCANZANDO UN ELEVADO GRADO DE ACEPTACIÓN EN BRUSELAS

El segundo bloque recoge las medidas de prevención y, en particular, se pide a la Comisión y a los estados miembros que utilicen de manera bien coordinada los instrumentos de cooperación exterior existentes a escala nacional y de la UE, para financiar proyectos en terceros países destinados a prevenir la migración insegura de MENA, en particular ofreciendo opciones en el país de origen en materia de educación, atención sanitaria, formación profesional, apoyo a los programas contra el desempleo juvenil, sensibilización y formación para la prevención.

El tercer bloque cita las medidas sobre recepción y garantías procesales en la UE. De particular importancia para nuestro país es el impulso al uso del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países y del Fondo Europeo para los Refugiados, en lo que respecta a los menores no acompañados. Este punto había sido uno de los caballos de batalla en la materia, ya que la legislación disponible dificultaba el uso de los mencionados fondos para los MENA. Así a partir de ahora, se hace posible su uso «principalmente para establecer servicios de acogida que atiendan a las necesidades específicas de los menores o para mejorarlos, y a que adopten medidas para establecer actuaciones de integración adecuadas». Por último, merece la pena mencionar que se exhorta a la Comisión para que reflexione sobre la mejor manera de incluir el tema de los menores no acompañados en la próxima generación de instrumentos de financiación, a partir de 2014, en el ámbito de la gestión de los flujos migratorios, con lo que se abre la puerta a la futura existencia de un futuro fondo para MENA.

El cuarto bloque tiene como objeto las relaciones con países terceros. Uno de los principales problemas que la salvaguarda del interés superior del menor y su reincorporación a su familia de origen encontraba era la escasa colaboración de los países de origen de los menores en su identificación y localización de la familia de procedencia, así como un déficit general de servicios de protección y atención a la infancia en dichos países. Esta situación provocaba que en la práctica resultara muy difícil llevar a cabo las repatriaciones de los menores a su país de origen. Así, las Conclusiones recogen que a partir de ahora tanto en el ámbito comunitario (cuando negocie la Comisión) como en el bilateral (cuando lo hagan los estados miembros de manera bilateral) introduzcan en los acuerdos pertinentes con terceros países disposiciones específicas sobre la migración de menores no acompañados que permitan la cooperación en materia de prevención, localización de las familias, retorno a las familias o a centros de acogida y reintegración en los países de origen o de retorno. Así también se recomienda a los estados miembros y a la Comisión para que refuercen los instrumentos de cooperación exterior nacionales y de la UE a fin de ayudar a los países terceros a mejorar sus capacidades legislativas y administrativas para combatir la trata y la introducción clandestina de menores y para ayudar y proteger a estos. En particular las Conclusiones citan «la implantación de sistemas de protección infantil y registro de nacimientos, la expedición de documentos de viaje o autorizaciones parentales para los menores que viajen no acompañados».

El quinto y último bloque aborda el retorno y la reintegración del menor en el país de origen. De nuevo el punto más destacable de las Conclusiones es el relacionado con el apoyo financiero desde los fondos comunitarios para el retorno de los MENA, aunque en este bloque el impacto es mucho menor ya que se «alienta», mientras que en el punto anterior se «instaba» a la Comisión, con lo que puede esperarse un tratamiento financiero diferenciado entre la inclusión en fondos comunitarios de las acciones y medidas de un bloque y de otro.

Valoración

La aprobación de este Plan de Acción es fruto de una importante labor realizada por España para concienciar a los estados miembros de la UE sobre el fenómeno de los MENA, en el que nuestro país tiene una amplia y positiva experiencia y que se identificó como una de las prioridades para nuestra Presidencia. Con este Plan se abordaban por primera vez los problemas específicos de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran en el territorio de la UE, fijando para ello las tres líneas consabidas de acción (prevención, protección y retorno e integración).

Así como en el caso de la evaluación del PEIA, los resultados de la Presidencia española fueron menores con relación a las expectativas generadas, en este caso el éxito alcanzado en la aprobación de un Plan de Acción específico de MENA trasciende y sobrepasa lo esperado. Este éxito de la Presidencia española permitirá abordar el fenómeno de los menores extranjeros no acompañados de una manera global y específica que permita encontrar soluciones a un hecho que afecta a todos los estados miembros de la UE a través de un enfoque que salvaguarde y dé prioridad al interés superior de estos menores.

5. TEXTOS LEGISLATIVOS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN LEGAL

En cuanto a la inmigración legal, el objetivo de la Presidencia española se centró en el progreso de la implicación de la UE en la gestión integral de los flujos migratorios, a partir de las propuestas de directivas incluidas en el Plan sobre Política de Inmigración Legal de 2005. De dicho plan, al inicio del semestre español quedaban por aprobar tres directivas.¹⁴

Sin embargo, el objetivo inicial de las negociaciones de aquellas directivas que presentara la Comisión (Directiva sobre trabajadores de temporada) y, en su caso, la conclusión y aprobación de las directivas en debate (Directiva sobre permiso único y marco de derechos para los trabajadores inmigrantes), se vio mermado por el retraso en la constitución del nuevo Colegio de Comisarios. Este hecho hizo que la propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países para la realización de trabajos de temporada no se presentara hasta bien avanzado el semestre, por lo que todos los trabajos se retrasaron de manera notable.

En cuanto a la Directiva sobre permiso único y marco de derechos para los trabajadores inmigrantes, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa supuso la necesidad de reiniciar las negociaciones con el Parlamento Europeo. En este sentido, la Presidencia española impulsó la celebración de trílogos informales con las comisiones LIBE y EMPL del PE, aunque sin conseguir cerrar un acuerdo final.

6. POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

La cooperación europea en el área de la integración se ha venido desarrollando de forma paulatina, y con trabajos que han ido avanzando de manera lenta, dado la no existencia de una

¹⁴ Proyecto de Directiva sobre permiso único y marco de derechos para los trabajadores inmigrantes; Proyecto de Directiva relativa a los procedimientos de entrada, estancia y residencia de los trabajadores procedentes de terceros países trasladados por sus empresas; Proyecto de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países para la realización de trabajos de temporada.

competencia comunitaria directa en la materia. En este ámbito, la Presidencia española tenía como objetivo contribuir al refuerzo de las políticas de integración en la UE, aprovechando la introducción en el Tratado de Lisboa de una base jurídica específica sobre la integración de inmigrantes (art. 79.4 TFUE) que abre una nueva etapa de cooperación que permitirá a los estados miembros lograr mayores avances en esta área.

Conscientes de la importancia de esta novedad jurídica, la Presidencia española incorporó al marco de reflexión del Consejo JAI Informal de Toledo la cuestión de la integración y las medidas prioritarias para fomentar y apoyar la acción de los estados miembros en este ámbito a partir de lo dispuesto en el Tratado de Lisboa.

Durante el período 2009-2010, y en particular durante la Presidencia española, las políticas de integración de inmigrantes se han visto fuertemente impulsadas, en particular a través de la identificación de indicadores comunes de evaluación de los resultados de las políticas de integración y de módulos temáticos sobre distintos aspectos de la integración que puedan servir de orientación a los estados miembros. La celebración de la IV Conferencia de ministros sobre integración de inmigrantes de la UE en abril de 2010 supuso la culminación de ese proceso.

IV Conferencia ministerial sobre integración de los inmigrantes

En el ámbito de las políticas de integración de inmigrantes, a las cuales España otorga especial importancia, durante nuestra Presidencia se celebró la IV Conferencia ministerial sobre integración, en Zaragoza los días 15 y 16 de abril. La Conferencia de Zaragoza dio continuidad a la reunión ministerial de Vichy de noviembre de 2008 y respuesta a los compromisos del PEIA, del Programa de Estocolmo y a la inclusión, por primera vez en la política comunitaria, de una base legal sobre integración, en el Tratado de Lisboa, que se mencionó anteriormente. En el marco de la conferencia se aprobó una declaración sobre la integración como motor de desarrollo y cohesión social, con actuaciones de los estados miembros en materia de empleo y educación, acceso y participación institucional, desarrollo de indicadores de evaluación de esta integración de los inmigrantes y elaboración de una agenda de integración, reiterando la importancia de los puntos nacionales de contacto para integración y de la ejecución de lo estipulado en los principios comunes básicos de integración. Todo ello, desde la perspectiva de que ser inmigrante, o descendiente de inmigrante, no debería condicionar las posibilidades de movilidad social o éxito profesional y tampoco, determinar la consolidación de barrios deprimidos con altas tasas de fracaso escolar, desempleo y personas en riesgo de exclusión social.

Las conclusiones de la conferencia fueron elevadas y convertidas en Conclusiones del Consejo JAI del 3 de junio de 2010. Como puntos principales se pueden citar la conveniencia de crear una nueva agenda sobre integración que incluya un mecanismo de coordinación incorporando los temas de integración en todos los ámbitos de actuación pertinentes, así como la participación de los distintos niveles de las administraciones públicas en el proceso de integración. Asimismo, se destaca la consideración de la diversidad cultural como una oportunidad para el progreso económico y como una herramienta de la lucha contra la discriminación y la adopción de un planteamiento global que cuente con la participación de las principales partes interesadas para estimular la gestión de la diversidad. Uno de los planteamientos novedosos recogidos en la Conferencia de Zaragoza es el desarrollo del concepto de «capital humano», garantizando un planteamiento intersectorial que abarque, entre otros, programas de educación, empleo y educación permanente. Este enfoque garantizaría el acceso a una enseñanza de calidad, con inclusión del aprendizaje de lenguas, la promoción de las cuestiones de género, la búsqueda de nuevas formas de reconocer las cualificaciones, la formación o las competencias profesionales y la experiencia laboral de los inmigrantes, y, también, la equidad en el mercado de trabajo para evitar su segmentación.

EL OBJETIVO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE EN CUANTO A LA INMIGRACIÓN LEGAL SE CENTRÓ EN EL PROGRESO DE LA IMPLICACIÓN DE LA UNIÓN EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Las conclusiones también recogen los aspectos positivos de la migración, especialmente en el contexto de la mala coyuntura económica y financiera que atraviesa Europa, y la necesidad de seguir promoviendo fórmulas que ayuden a luchar contra el racismo y la xenofobia. Para ello, la importancia de la implicación de la sociedad civil es capital, ya que tiene un papel clave en el proceso bidireccional de interacción mutua por parte de todos los inmigrantes y ciudadanos de los estados miembros.

Dejando a un lado la Conferencia ministerial de Zaragoza, en el ámbito de la integración debe destacarse la celebración de la tercera reunión del Foro Europeo sobre Integración. Este Foro es una de las innovaciones recientes de la UE en esta área. El Foro Europeo sobre Integración, organizado por la Comisión Europea en colaboración con el Comité Económico y Social Europeo, tiene por objeto reunir en una misma plataforma de debate a las instituciones comunitarias y a las organizaciones de inmigrantes europeas y nacionales, con el objeto de inter-

cambiar puntos de vista y mejorar, en lo posible, la integración de ciudadanos de terceros estados en la UE. Su lanzamiento tuvo lugar el 20 y 21 de abril de 2010, y durante la Presidencia española se celebró la tercera reunión del Foro Europeo, los días 24 y 25 de junio de 2010 en Bruselas, dedicada a la agenda para la integración y las relaciones entre los medios de comunicación y los inmigrantes.

Valoración

La integración de los inmigrantes será sin duda una de las grandes cuestiones de las sociedades europeas en los próximos decenios. En el actual contexto de salida de la crisis económica, la recuperación de nuestras economías debe llevarse a cabo fomentando la integración de los

LA UE DEBE DECIDIRSE A CONSTRUIR UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN FLEXIBLE QUE RESPONDA A LA DEMANDA Y A LAS NECESIDADES DE LOS MERCADOS LABORALES NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

inmigrantes, ya que de este modo también estamos promoviendo un modelo de crecimiento económico y social sostenible. La alternativa a la integración es la segmentación, y esta es claramente adversa al desarrollo económico y social de nuestros países.

A la luz de los últimos acontecimientos acaecidos en el último Consejo Europeo de mediados de septiembre de 2010, el esfuerzo realizado por la Presidencia española para establecer la integración como una de las prioridades de su Presidencia en el área de la inmigración es no-

table. La integración cobrará cada vez más una mayor importancia en el espacio público europeo y ello pone de relieve la importancia de documentos como el aprobado en Zaragoza. Ahora bien, solo si se pone en marcha lo que se firma en estas conferencias, las sociedades europeas serán capaces de abordar estos retos. España, como es bien conocido, país de llegada tardía de inmigrantes, sobre la base de las experiencias de otros países, ha buscado desarrollar su propio modelo de política de integración, adaptado a nuestro sistema de políticas públicas y a las características culturales de la inmigración que recibimos.

La línea de trabajo tiene como uno de sus ejes definitorios el concepto, la noción de interculturalidad, frente a otros modelos que han demostrado sus limitaciones. El modelo español es un modelo basado en los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad y desarrollado de manera descentralizada y participativa, en partenariatio con los gobiernos regionales y locales,

con los agentes sociales y las asociaciones de inmigrantes. A diferencia de otros estados miembros, el modelo español no se basa en contratos de integración y cursos y exámenes «de integración» obligatorios.

España no percibe la política de integración como un conjunto de recursos públicos destinados a privilegiar al inmigrante sino a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos, en general, al acceso a las políticas y bienes colectivos, lo que en determinadas situaciones implica actuaciones singulares dirigidas hacia el colectivo inmigrante y a mantener la cohesión social como factor clave de la integración.

7. VISADOS

A pesar de ser un tema de características netamente técnicas, la regulación de los visados está directamente relacionada con el régimen de entrada y permanencia de nacionales de terceros estados en el territorio de la UE. Por ello, a la hora de abordar un repaso a las políticas de inmigración bajo Presidencia española, no debe dejar de abordarse los principales hitos acaecidos en estas materias. Los principales resultados obtenidos durante la Presidencia española en materia de visados se relacionan a continuación.

Aprobación del Reglamento por el que se modifica el Convenio y el Reglamento Schengen en lo que se refiere a visados de larga duración¹⁵

Hasta ahora, los titulares de un visado de larga duración que se encontraban residiendo en un Estado Schengen (estudiantes, trabajadores temporales, etc.) para circular por el resto del espacio Schengen necesitaban disponer de un permiso de residencia o, en su defecto, debían obtener con carácter previo un visado de corta duración válido para el Estado que se proponían visitar. Esta situación dificultaba enormemente sus desplazamientos por el espacio Schengen, ya que en algunos casos existían demoras considerables a la hora de obtener el permiso de residencia y, en determinados supuestos, las legislaciones de los estados Schengen ni siquiera contemplaban la posibilidad de expedir este tipo de permisos (por ejemplo, en caso de permanencias en España no superiores a seis meses, en principio no resulta posible, con carácter general, la obtención de la tarjeta de identidad de extranjero).

¹⁵ Reglamento N° 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 (CE) N° 562/2006 por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración.

La aprobación de este reglamento por la Presidencia española permitirá que los titulares de un visado de larga duración expedido por un Estado Schengen puedan circular por el territorio de los otros estados Schengen durante tres meses en cualquier período de seis meses, en las mismas condiciones que los titulares de un permiso de residencia. El reglamento amplía a los visados de larga duración el principio de equivalencia que ya existía entre permisos de residencia y visados de corta duración expedidos por los estados Schengen.

Modificación del Reglamento por el que se establecen las listas de terceros países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores para Albania y Bosnia-Herzegovina¹⁶

La Comisión presentó esta propuesta el 28 de mayo de 2010 para transferir del Anexo I (obligación del visado) al Anexo II (exención del visado) a los ciudadanos de Albania y Bosnia-Herzegovina titulares de pasaporte biométrico a partir del momento en el que ambos países cumplan con todos los requisitos fijados en las *hojas de ruta*. En los últimos informes de la Comisión, presentados el 19 de abril de 2010, ya se constataba el cumplimiento por parte de ambos países de la práctica totalidad de los requisitos, aunque todavía estaba pendiente el cumplimiento de algunos *benchmarks*.

Durante la Presidencia española se anunció la presentación de esta propuesta y en el Consejo JAI de junio se hizo una breve exposición que fue aprobada al término de la misma.

Firma del acuerdo de facilitación de visados con Georgia

El 6 de mayo de 2010, la Comisión adoptó las propuestas de decisión del Consejo para la firma y la celebración del acuerdo de facilitación de visados y de readmisión entre la UE y Georgia. Tuvo lugar el 10 de junio de 2010, con ocasión de la visita del ministro de Asuntos Exteriores georgiano a Bruselas. Sin embargo, la Presidencia española no pudo realizar la firma del acuerdo de readmisión, ya que el Reino Unido no dio su parecer con relación al ejercicio de su *opt-in* en esta materia.

¹⁶ Tramitación de la propuesta de modificación del Reglamento (CE) N° 539/2001 del Consejo por el que se establecen las listas de terceros países cuyos nacionales están sometidos a y exentos de la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores.

Impulso del diálogo de visados con Rusia

El diálogo estructurado para la liberalización del visado a largo plazo entre la UE y Rusia se inició en abril de 2007, pero hasta la fecha no se había fijado método alguno para la liberalización ni ningún plazo aproximado. La cuestión de la posible facilitación y/o liberalización del mecanismo de visados con Rusia, como mayor vecino de la UE, aparece como uno de los grandes desafíos en materia de visados.

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA SE HA DIRIGIDO A MEJORAR LA COHERENCIA Y CLARIDAD DE LOS TEMAS A CABALLO ENTRE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

La Presidencia española ha defendido la necesidad de avanzar hacia el establecimiento de una *hoja de ruta* que fijara las condiciones necesarias para que pudiese tener lugar la liberalización del visado. La Presidencia defendió esta posición en el marco de la cumbre UE-Rusia de Rostov (31 de mayo y 1 de junio). Desgraciadamente, la posición de la Presidencia española no contó con el apoyo mayoritario de los demás estados miembros, y el acuerdo que se alcanzó se limitó a contemplar la posibilidad de que se encargara a los altos funcionarios la elaboración de un listado de *common steps* hacia la liberalización del visado, basado en la condicionalidad y en el no automatismo (entre el cumplimiento de los requisitos y la liberalización), con objeto de que pudiesen ser aceptados en el futuro. Además, se recogió la necesidad de considerar la perspectiva de la liberalización en el marco de las relaciones UE-Rusia, teniendo en cuenta los avances y la cooperación efectiva existente en las áreas de interés común. Por parte rusa, no se aceptó el planteamiento de la UE (condicionalidad y no automatismo), de modo que no se incluyó ninguna referencia al diálogo sobre visados en la declaración conjunta adoptada en Rostov. La cuestión permanece por tanto abierta y sin una clara perspectiva de solución.

8. OTROS: APLICACIÓN DEL ENFOQUE GLOBAL SOBRE MIGRACIÓN EN LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE

El área de libertad, seguridad y justicia tiene un papel cada vez mayor en las relaciones exteriores de la UE. El papel y la importancia de los asuntos de inmigración han aumentado de manera exponencial con respecto a las relaciones de la UE con los países del área de la política europea de vecindad y las relaciones con Estados Unidos, Rusia, África y América Latina.

Además, tanto el PEIA como el Programa y Plan de Acción de Estocolmo abordan el tema migratorio desde el Enfoque Global sobre inmigración que se aprobó, a propuesta española, en el Consejo Europeo de Hampton Court de diciembre 2005. Este enfoque está encaminado a lograr

DURANTE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES SE HAN VISTO IMPULSADAS A TRAVÉS DE LA IDENTIFICACIÓN DE INDICADORES COMUNES SOBRE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y DE MÓDULOS TEMÁTICOS SOBRE DISTINTOS ASPECTOS DE LA INTEGRACIÓN

la colaboración de los estados de origen y de tránsito de la migración para una mejor gestión de los flujos migratorios que se dirigen a Europa a través de un diálogo regional migratorio que se inicia en 2005 con África, se extiende en 2007 a los países del Este y desde 2009 se mantiene también con América Latina y Caribe.

La Presidencia española tenía como claro interés mejorar la coherencia y claridad de los temas a caballo entre la política de inmigración y la política exterior de la UE, dentro de las posibilidades que la nueva estructura institucional de la UE (creación de la figura de la alta representante de la Política Exterior y vicepresidenta de la Comi-

sión) le permitía. Así durante el semestre de Presidencia española se han llevado a cabo distintas acciones, que, aunque son de índole mayoritariamente técnica, merecen ser destacadas.

África

España ha participado activamente en la I (2006) y II (2008) conferencias ministeriales euroafricanas sobre migración y desarrollo del proceso de Rabat (diálogo migratorio entre países centrales y occidentales africanos y la UE) y en la elaboración de su Plan de Acción. Durante el semestre de Presidencia española se celebró una reunión (19 de enero de 2010) del Comité de Pilotaje del Proceso de Rabat para iniciar los preparativos de la III Conferencia Ministerial Euroafricana, que se celebrará en Dakar el segundo semestre de 2011. También durante el semestre de Presidencia española se celebró, dentro de las actividades de preparación de la Conferencia de Dakar, un seminario técnico sobre la contribución de la diáspora al desarrollo de sus países de origen del 23 al 25 de marzo de 2010 en Bamako (Mali). Asimismo España asistió a un seminario de evaluación de la puesta en práctica del Proceso Rabat los días 27 y 28 de mayo de 2010 en Túnez.

En el marco de la Estrategia Conjunta África-UE, adoptada en la II Cumbre África-UE, celebrada en Lisboa en diciembre de 2007, España copreside con Libia el Partenariado sobre Migración,

Movilidad y Empleo, uno de los ocho partenariados que conforman la mencionada Estrategia Conjunta.

En este sentido, España ha llevado a cabo una intensa labor como coordinadora europea del mencionado partenariado que ha conseguido incluir en su hoja de ruta una serie de iniciativas de contenido panafricano que no harán sino reforzar el conocimiento mutuo y la cooperación entre los dos continentes en tres áreas de vital importancia como son el área migratoria, el área de la movilidad (visados) y el área del empleo, haciendo hincapié esta última en la necesidad de adoptar un código ético de contratación de trabajadores con especial atención a aquellos que trabajan en la economía sumergida. A tal efecto, y también bajo el semestral de la Presidencia española, se celebró en Dakar (Senegal) del 29 de junio al 2 de julio un seminario de expertos para el intercambio de buenas prácticas en el sector de la contratación de trabajadores y en la aplicación de un código ético de contratación.

América Latina y Caribe (ALC)

Las cuestiones migratorias han pasado a ser un tema de creciente importancia en las relaciones entre la UE y América Latina y Caribe. La aprobación de la llamada Directiva de Retorno en junio de 2008, desencadenó una serie de repercusiones en las relaciones entre ambos bloques que llamaron la atención sobre la necesidad de incluir los temas migratorios en la agenda bilateral.

En este sentido, durante el semestre español se ha trabajado activamente para desactivar el deterioro de las relaciones migratorias entre Europa y América Latina y Caribe. Se abrieron nueve meses de negociaciones con los países ALC –de septiembre de 2008 al 30 de junio de 2009– con objeto de aprobar el documento *Bases de un diálogo migratorio estructurado y omnicomprendivo* que superase los desacuerdos existentes y permitiese dar cumplimiento al compromiso de la UE y ALC, aprobado en la Cumbre UE-ALC de Lima (mayo de 2008) para iniciar este diálogo migratorio.

El documento de Bases de 30 de junio de 2009 permitió iniciar el diálogo migratorio en una primera reunión entre la UE y los países ALC el 25 de septiembre de 2009, y continuarlo en presidencia española en dos reuniones de alto nivel convocadas en Madrid los días 17 y 18 de febrero de 2010 y 15 y 16 de marzo de 2010.

La Declaración Política de la Cumbre UE-ALC celebrada en Madrid el 18 de mayo como su Plan de Acción, así como las Declaraciones Conjuntas UE-México (16 de mayo de 2010), UE-Países

Andinos (19 de mayo de 2010), y UE-Centroamérica (19 de mayo de 2010) recogen con satisfacción los avances logrados en dicho diálogo estructurado, refuerzan la relación positiva en el ámbito migratorio maximizando los puntos de convergencia, constatan la necesidad de seguir buscando áreas de cooperación práctica y de interés común y ponen de relieve las sinergias entre migración y desarrollo.

Así cabe también mencionar que bajo presidencia española se ha celebrado la primera misión sobre temas migratorios de la UE a un país latinoamericano: Perú. La colaboración de las autoridades peruanas ha sido muy satisfactoria y se lograron identificar como áreas en las que se podía fortalecer la cooperación entre la UE y Perú:

- Programas de reinserción de los inmigrantes retornados en el Perú.
- Mejora de las bases estadísticas migratorias.
- Lucha contra el tráfico de inmigrantes con fines de inmigración laboral.
- Formación en origen.

Por último, se celebraron dos reuniones del grupo de trabajo sobre migración de la Asamblea parlamentaria eurolatinoamericana (EUROLAT). La primera tuvo lugar en enero de 2010 en Bruselas. En ella la Presidencia expuso ante el grupo el programa de la UE en materia de inmigración. La segunda reunión se celebró en Buenos Aires. En ella se informó sobre el desarrollo de dicho programa.

9. CONCLUSIÓN

Uno de los más ricos antecedentes en la historia de la integración europea es el Congreso de La Haya de 1948 que dio acta de nacimiento a los movimientos europeos que han desembocado en nuestra actual Unión. En las conclusiones de este congreso se afirma: «La conquista suprema de Europa se llama la dignidad del hombre, y su verdadera fuerza está en la libertad. [...] Queremos la unión de nuestro continente para salvar nuestras libertades conquistadas, pero también para extender el beneficio a todos los hombres».

Creo que esta cita nos sitúa en el punto de partida de lo que debe ser la reflexión sobre las políticas europeas de inmigración en los próximos años.

A pesar de los importantes logros alcanzados durante los últimos años en el ámbito de libertad, seguridad y justicia y los progresos desarrollados bajo Presidencia española, desgarnados a lo

largo de este capítulo, no es menos cierto que la UE debe aún hacer frente a grandes retos en al ámbito de la inmigración y la integración.

Como se ha mencionado ya, la reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto una oportunidad única para hacer que Europa sea en los próximos años más abierta, más eficaz y más democrática. Estos valores deben incorporarse de forma decidida al diseño de una política migratoria amplia, duradera y global. A partir de ello la UE debe de una vez decidirse a construir una política de inmigración flexible que responda a la demanda y a las necesidades de los mercados laborales nacionales de los estados miembros, reivindicando la necesidad de fortalecer la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Todo esto parte de una constatación: la considerable distancia que media entre la afirmación reiterada de que la UE precisa de flujos migratorios, como uno de los elementos que dan respuesta a las necesidades de sus mercados de trabajo, de su declinante demografía y de las políticas de crecimiento englobadas en la nueva Agenda 2020, y los hasta ahora más bien tímidos avances en las medidas adoptadas en materia de inmigración legal.

EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA ACTUAL SOBRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE PUEDE SER UN PUNTO DE PARTIDA PARA LA REFLEXIÓN POLÍTICA SOBRE LA ESTRATEGIA QUE DEBE DESARROLLARSE EN EL MARCO EUROPEO

Es importante que tomemos conciencia de una vez de la necesidad de articular respuestas europeas a un fenómeno como el migratorio, que supera el marco individual de nuestros estados miembros y que, por tanto, requiere de una acción conjunta.

Las perspectivas sobre envejecimiento de la población son conocidas. Por citar solo un ejemplo, según las proyecciones de Eurostat de 2008, se prevé un incremento moderado de la población UE 27 hasta alcanzar en 2035 los 520 millones de habitantes, frente a los 500 que tiene en la actualidad, para posteriormente descender hasta los 515 millones en 2050. Y ello, asumiendo una aportación neta procedente de la inmigración de 50 millones de personas en el período 2008-2050. De lo contrario la población para 2050 descenderá hasta los 444 millones. En paralelo a esta evolución se producirá una disminución de la población activa y un envejecimiento de la estructura poblacional, predominando las cohortes de más de 45 años y población

jubilada, pasando la tasa de dependencia por edad de 25 por cada 100 europeos activos a 50 por cada 100 en 2050.

Igualmente asumida con carácter general, está la idea de que la respuesta al fenómeno del envejecimiento de la población y de la existencia de demandas no cubiertas del mercado laboral ha de ser multidimensional, y que la gestión de la inmigración laboral solo puede ser uno de los elementos dentro del conjunto de acciones que es preciso impulsar.

Pero sí parece también haber consenso en que se trata de uno de los componentes imprescindibles de la respuesta global. Por ello, creemos oportuna una reflexión específica sobre la situación actual de la política de inmigración europea y sobre los avances que podrían formar parte de esa solución global.

El impacto de la crisis económica actual sobre los trabajadores y, muy especialmente sobre la población inmigrante, puede ser un punto de partida para la reflexión política sobre la estrategia que debe desarrollarse en el marco europeo. De cómo afrontemos y salgamos de la crisis económica dependerá la credibilidad de la política de inmigración de la UE; como conjunto equilibrado de medidas que responden a un enfoque global y abarcan todas las dimensiones que requiere una adecuada gestión de los flujos migratorios o como conjunto de medidas que refuercen los impulsos identitarios y encierren a la población europea en su declive.

No será posible conseguir un clima social beneficioso para la inmigración si no se logra transmitir el mensaje de que la inmigración ordenada, gradual y con plena legalidad responde a las necesidades de nuestras sociedades y es muy bienvenida, por cuanto beneficia a todos, a los países de origen, a nuestros países y a los propios inmigrantes. También ha de transmitirse que vamos a ser capaces de gestionar los procesos de integración que implica, sin que ello suponga una merma en las prestaciones y los servicios dispensados a los ciudadanos.

En este sentido, hechos como los que acontecen periódicamente en territorio europeo (Vic en España, Rosano en el sur de Italia, expulsiones de ciudadanos rumanos de étnia gitana en Francia, incremento del voto de partidos xenófobos, etc.) han puesto de manifiesto, una vez más, las desgraciadas situaciones que se pueden dar y a las que nos vemos enfrentados, cuando el fenómeno migratorio aparece sin una gestión adecuada y si permitimos que en territorio europeo subsistan colectivos de trabajadores desprovistos de derechos. Por ello, será sumamente importante completar las previsiones del Programa de Estocolmo en cuanto a la

consolidación de la legislación en el ámbito de la inmigración y el otorgamiento de derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE, a más tardar antes de 2014. Garantizar la igualdad de derechos, de responsabilidades y oportunidades para todos es el elemento esencial del proceso de integración. Una adecuada integración de la población inmigrante es una condición necesaria para poder maximizar el impacto positivo de la inmigración sobre la economía, y a su vez, la equiparación en cuanto a derechos y obligaciones es condición necesaria (aunque no suficiente) para la integración.

Creo muy sinceramente que una de las claves de la ciudadanía europea en el siglo XXI será, sin ninguna duda, la capacidad que tengamos para integrar a la población inmigrante en el relato europeo de reconciliación y reunificación del continente, sobre el que hemos construido nuestra Unión. La «paz perpetua» de Kant ya proponía como uno de los artículos necesarios para lograrla un derecho cosmopolita aunque limitado a las «condiciones de hospitalidad universal», configurado como «el derecho a presentarse a la sociedad que tienen todos los hombres en virtud del derecho de propiedad en común de la superficie de la tierra».

BIBLIOGRAFÍA

CARRERA, S.; GUILD, E. «The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?». *Policy Briefing*. No. 170. Bruselas: Centre for European Policy Studies (CEPS), septiembre, 2008.

COLLET, E. «The EU Immigration Pact—from Hague to Stockholm, via Paris». *Policy Brief*. Bruselas: European Policy Centre (EPC), octubre, 2008.

Comunicación de la Comisión. «Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos—Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo». Bruselas: COM (2010) 171 final. DOUE de 20 de abril de 2010.

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas 15 y 16 de diciembre de 2005.

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008.

Conclusiones del Consejo relativas a los menores no acompañados aprobadas por el Consejo JAI el 3 de junio de 2010. Documento 10669/10.

«Método de seguimiento para supervisar la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo». Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Documento COM (2009) 266 final. 10.6.2009.

Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Documento núm. 13189/08 ASIM 68.

PARKES, R.; ANGENENENDT S. «The re-nationalisation of migration policy making. EU cooperation after the Immigration Pact». Berlín: SWP, *Working Paper* FG1, 2009/02 y FG8, 2009/05, enero, 2009.

Reglamento N° 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 (CE) N° 562/2006 por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración.

SORROZA, A. (ed.) *Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Fundación Alternativas y Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2010.

SORROZA, A.; RODRÍGUEZ J. M. «El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia española de 2010. Parte 1ª: la implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo». Madrid: Real Instituto Elcano, ARI N° 173/2009.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial n° C 306 de 17 diciembre 2007*.

5

LAS NORMAS GENERALES DEL ESTADO EN 2009-2010

J. A. Montilla Martos

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

J. L. Rodríguez Candela

Abogado. Profesor Asociado de Derecho Penal

1. Introducción.
2. El traspaso de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros.
3. El régimen de los familiares extracomunitarios de los ciudadanos de la Unión Europea en España.
4. La nueva Ley de Asilo.
5. La ratificación de tratados internacionales de protección de derechos con incidencia en inmigración.
6. La composición del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
7. Los inmigrantes en el mercado de trabajo en época de crisis.
8. La creación de un Área de Trabajo e Inmigración en las delegaciones del Gobierno.
9. La creación de un fichero de datos sobre permisos y autorizaciones a extranjeros.
10. Conclusiones.

RESUMEN

Una vez probada la reforma de la Ley de Extranjería durante el pasado ejercicio, y en espera del reglamento de desarrollo correspondiente previsto para 2011, el artículo está dedicado a hacer balance de las distintas iniciativas relativas a la normativa estatal sobre inmigración, entre ellas: el traspaso a las comunidades de las autorizaciones de trabajo a los extranjeros; la modificaciones del reglamento sobre entrada, permanencia y salida de los ciudadanos de la unión; la nueva Ley de Asilo; y la ratificación de tratados internacionales con incidencia en el fenómeno migratorio, entre otros. Los autores subrayan una ralentización de la actividad normativa en materia migratoria y destacan que la disparidad de actuaciones normativas impide ofrecer un balance coherente de la política migratoria española durante el período analizado.

1. INTRODUCCIÓN

Tras la importante reforma de la Ley de Extranjería derivada de la LO 2/2009, que ya fue objeto de análisis en la anterior edición de este Anuario,¹ apenas se han producido modificaciones

DESDE LA APROBACIÓN DE LA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA LAS ACTUACIONES NORMATIVAS SE HAN RALENTIZADO Y HAN SIDO DISPARES, HECHO QUE NOS IMPIDE OFRECER CONCLUSIONES COMUNES SOBRE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

relevantes en la normativa estatal sobre inmigración, acaso a la espera de la necesaria reforma del reglamento de desarrollo, que lo adapte a ese importante cambio legislativo. Sobre este período entre la modificación legislativa y la reforma de su reglamento de desarrollo apenas podemos destacar las siguientes cuestiones.

En primer lugar, el efectivo traspaso a Cataluña de las autorizaciones de trabajo a los extranjeros, previsto en su Estatuto de Autonomía (LO 2/2006), con la aprobación del Real Decreto de traspasos, a lo que debe vincularse también la

reforma del reglamento de extranjería producida por el Real Decreto 1162/2009. Ese traspaso plantea el reto de la gestión conjunta entre administraciones de un importante aspecto del fenómeno migratorio cual es la gestión de las autorizaciones de residencia y trabajo de los extranjeros.

En segundo lugar, la modificación del reglamento sobre entrada, permanencia y salida de los ciudadanos de la Unión y, especialmente, la declaración de nulidad por parte del Tribunal Supremo de diversos contenidos de ese Real Decreto 240/2007 que ha supuesto importantes cambios en el régimen de los familiares extracomunitarios de ciudadanos de la Unión.

En tercer lugar, la nueva Ley de Asilo, pues, aunque pueda diferenciarse política de inmigración y política de asilo, resulta evidente que la segunda está directamente influida por la primera en cuanto las políticas de control de los flujos migratorios influyen en el derecho de asilo.

¹ E. Aja, «La reforma de la Ley de Extranjería». En: Aja, E.; Arango, J.; Oliver Alonso, J. (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España*. Barcelona: CIDOB edicions, 2009. P. 18-40.

En cuarto lugar, la ratificación de tratados internacionales con incidencia en el fenómeno migratorio, en especial la entrada en vigor en España en los Protocolos 4 y 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, varios decenios después de su elaboración.

Más allá de estos cambios en la normativa general del Estado, de especial relevancia, mencionamos también los cambios en la composición del Foro para la integración social de los inmigrantes, algunas consecuencias de la crisis sobre el mercado de trabajo, la creación de un Área de Trabajo e Inmigración en las delegaciones de Gobierno, en un intento de centralizar la actuación de la administración periférica del Estado en este ámbito o la creación de un fichero de datos informático sobre permisos y autorizaciones a extranjeros.

2. EL TRASPASO DE LAS AUTORIZACIONES DE TRABAJO DE LOS EXTRANJEROS

Es conocido que una de las novedades más notorias de los estatutos de Cataluña y Andalucía, desde la perspectiva competencial, ha sido el reconocimiento estatutario de la competencia autonómica de ejecución sobre las autorizaciones de trabajo a los extranjeros (art. 138 EAC; art. 62 EAAAnd).² En concreto, incluye tres aspectos: la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo; la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y, en tercer lugar, la aplicación del régimen de inspección y sanción. Esa facultad se ejerce, nos dicen ambos estatutos, «en necesaria coordinación» con la competencia estatal en materia de entrada y residencia.

Más allá de que en los primeros estatutos no se mencionaba esa facultad competencial, las autorizaciones de trabajo eran concedidas hasta aquí por el Estado por lo que la previsión estatutaria debía dar lugar al correspondiente traspaso.

En el caso de Cataluña, el traspaso de las autorizaciones iniciales de trabajo fue aprobado por la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Generalitat de Cataluña, el 12 de febrero de 2009 y se incorpora al ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 1463/2009,

² En otros estatutos reformados aparece una referencia más lábil. Así, en el artículo 76.2 del Estatuto de Castilla y León se incluyen entre las competencias de ejecución «la fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinen la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros». En un sentido similar, en el Estatuto de Illes Balears el artículo 33.18 se incluye como competencia de ejecución «la inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado». Por tanto, sin decirlo de forma expresa, abre el cauce para reconocimiento de la competencia autonómica sobre ejecución de autorizaciones de trabajo. En el caso de Aragón, como en el de Valencia, nada se dice, de manera expresa o implícita, sobre una competencia de ejecución que pueda incorporar las autorizaciones de trabajo para los extranjeros no comunitarios, al margen de la aplicación de las cláusulas de cierre, como el artículo 80.1 del Estatuto de Aragón.

de 18 de septiembre, que traspasa funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña (con la corrección de errores publicada en BOE de 30 de octubre). Se traspasan a la Generalitat de Cataluña las funciones que venía desempeñando la Administración General del Estado y los servicios relativos al inicio, instrucción y resolución de procedimientos y notificación de resoluciones; así como a los procedimientos de recurso administrativo –en su caso– sobre los tipos de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, conforme a la legislación estatal vigente. Las resoluciones de autorización inicial de trabajo se dictarán de forma conjunta y coordinada con las resoluciones sobre autorización de residencia de la Administración General del Estado, ya que la competencia de la Generalitat de Cataluña se ejercerá en coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, como indica expresamente el propio Estatuto de Autonomía.

Todo ello comprende los siguientes aspectos: a) la recepción de solicitudes de ofertas de trabajo y, en su caso, la solicitud a la Dirección General de Inmigración de modificación o reasignación de contingente; b) la verificación de las ofertas; c) Verificaciones de las obligaciones tributarias y Seguridad Social; d) la comprobación de que las ofertas se corresponden con las ocupaciones indicadas en el contingente; e)

LOS ESTATUTOS DE CATALUÑA Y ANDALUCÍA CONTEMPLAN EL RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA DE EJECUCIÓN SOBRE LAS AUTORIZACIONES DE TRABAJO A LOS EXTRANJEROS

la valoración de los expedientes y la emisión, en su caso, de informe favorable; f) el traslado del expediente a la Administración General del Estado para proseguir su tramitación; g) la resolución de la autorización inicial de trabajo, que, como se ha dicho, se dictará de forma

conjunta y coordinada con la resolución sobre la autorización de residencia de la autoridad competente de la Administración General del Estado; h) la notificación a los interesados del procedimiento, incluida la organización o la empresa solicitante y los órganos indicados en la normativa vigente, con excepción de la notificación a los propios trabajadores extranjeros en sus respectivos países; i) la tramitación y resolución del procedimiento de recurso administrativo en su ámbito de competencias, que se resolverá conjunta y coordinadamente con la Administración General del Estado. También se traspasan las funciones que viene desempeñando la Administración General del Estado y los servicios en lo que se refiere a trámites de carácter laboral respecto de las autorizaciones mediante los visados de búsqueda de empleo, de con-

formidad con la normativa estatal aplicable, que comprenden la recepción de solicitudes y de los contratos de trabajo; la resolución sobre las autorizaciones de trabajo y la notificación al solicitante y al trabajador.

La Administración General del Estado se reserva las siguientes funciones: 1) la legislación aplicable en materia de autorizaciones de trabajo a los extranjeros; 2) la negociación y celebración de los instrumentos internacionales en el ámbito de extranjería e inmigración y que afecten a regulación de flujos migratorios, incluida la autorización inicial de residencia y trabajo, y la representación en los ámbitos de la Unión Europea o en cualquier foro internacional, bilateral o multilateral referido a inmigración y extranjería, sin perjuicio de las competencias y facultades reconocidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña; 3) en relación con la gestión del contingente de trabajadores extranjeros, la decisión sobre la orientación de las ofertas a determinados países, y la relación con las autoridades de estos en las fases de preselección y selección en origen, sin perjuicio de que la Generalitat de Cataluña actúe en representación del empleador; 4). la tramitación y resolución de todas aquellas autorizaciones de residencia y trabajo que no constituyen el objeto de este traspaso; y 5) en relación con la gestión electrónica de los procedimientos de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros, y en coordinación con la Generalitat de Cataluña, el establecimiento de los formatos y estándares comunes que aseguren la interoperabilidad, la seguridad, la conservación y la normalización de la información.

Al tratarse de una actuación conjunta de ambas administraciones, consecuencia de la «necesaria coordinación» a la que se refiere el Estatuto de Autonomía de Cataluña, resultan especialmente importantes las fórmulas institucionales de cooperación. Así, en relación con la gestión electrónica de los procedimientos se regula el uso de la aplicación informática actualmente implantada, así como el intercambio de información entre ambas administraciones. A los efectos de asegurar la necesaria coordinación de los órganos competentes de la Administración General del Estado con los de la Generalitat de Cataluña, ambas administraciones celebrarán un convenio para establecer aquellos órganos u otros instrumentos de colaboración que faciliten la actuación conjunta en la gestión. Además, adoptarán las medidas necesarias para asegurar que por un mismo órgano jurisdiccional se conozcan los recursos contencioso-administrativos contra los actos administrativos resolutorios de los procedimientos afectados por este acuerdo de traspaso.

Pero, para la adecuada inserción de ese traspaso en nuestro ordenamiento jurídico, resultaba imprescindible la modificación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. En este sentido, se

ha aprobado el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, de modificación del Real Decreto 2393/2004. Debe recordarse, en este sentido, que la LO 2/2009 ya adaptaba la Ley de Extranjería a las reformas estatutarias al señalar que «la concesión de la autorización inicial de trabajo corresponderá a las CCAA en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de residencia» (arts. 37.3, 38.8 y 68.2). En concreto, la finalidad de la reforma reglamentaria que ahora nos ocupa es adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo que se regulan en el mismo a los requerimientos derivados del traspaso a las CCAA de la competencia ejecutiva que, en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros, reconocen los estatutos de autonomía, y ya se había hecho efectivo en el caso de Cataluña.

Resulta pertinente recordar que en nuestro ordenamiento jurídico la concesión a un extranjero de la posibilidad de trabajar se vincula a la posibilidad de que dicho extranjero sea residente en España. Por tanto, una vez efectivo el traspaso de las referidas competencias en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros a las CCAA concurren en el correspondiente procedimiento administrativo dos administraciones públicas; por un lado, la autoridad laboral autonómica, que resolverá sobre la concesión de la posibilidad de trabajar, por cuenta ajena o propia, al amparo de la autorización de residencia y trabajo solicitada; por otro, la autoridad estatal competente en materia de residencia de extranjeros, que resolverá sobre la posibilidad de que el extranjero resida en España, al amparo de dicha solicitud de autorización de residencia y trabajo. La intervención de dos administraciones públicas diferentes en el procedimiento de autorización inicial de residencia y trabajo no debe producir, en ningún caso, alteración o deterioro del servicio que se presta a la ciudadanía, ni afectar tampoco, por otra parte, al ejercicio de las competencias que tienen reconocidas específicamente cada una de las administraciones públicas. En consecuencia, aunque en el procedimiento intervengan dos administraciones públicas diferentes, el empresario o empleador que pretenda contratar a un trabajador extranjero sólo deberá presentar una única solicitud de autorización de residencia y trabajo y lo hará ante una única administración a través del órgano que sea competente para su tramitación. Asimismo, los interesados recibirán una única resolución en respuesta a su solicitud de autorización de residencia y trabajo, en la que se contendrán los pronunciamientos concretos de cada una de las administraciones públicas. Teniendo en cuenta lo anterior, los aspectos más relevantes del procedimiento de autorización de residencia y trabajo que se aplica cuando en el mismo intervengan la Administración General del Estado y la administración autonómica correspondiente, conforme a lo establecido en el Reglamento, son los siguientes: a) la iniciación del procedimiento corresponderá al órgano competente de la comunidad autónoma, que deberá coordinarse ne-

cesariamente con el órgano competente de la Administración General del Estado en relación con el ámbito de la residencia y garantizarle asimismo el conocimiento en tiempo real de las solicitudes; b) la resolución de la indicada solicitud corresponderá en cada caso a la administración que sea competente, aunque las autoridades a quienes corresponda resolver de cada una de ellas deberán dictar de manera coordinada y concordante una resolución conjunta, concediendo o denegando la autorización de residencia y trabajo solicitada. Dicha resolución conjunta será expedida por el órgano competente de la comunidad autónoma y firmada por los titulares de cada uno de los órganos competentes de cada una de las administraciones; c) la resolución conjunta será notificada a los interesados por el órgano competente de la comunidad autónoma en los plazos y forma establecidos en la normativa vigente; y d) la resolución podrá ser impugnada ante los órganos que la firmen si bien se resolverá de forma conjunta y concordante por los titulares de los órganos competentes de ambas administraciones y se notificará a los interesados por el órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente.

Similares criterios se aplicarán en relación con la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta propia, si bien con la particularidad de que en este caso el inicio e impulso de la tramitación corresponderá inicialmente a la misión diplomática o consular correspondiente.

Nos encontramos, en puridad, ante una actuación normativa conjunta de las administraciones estatal y autonómica, que resulta sumamente novedosa en España. El adecuado funcionamiento de esta actuación coordinada resulta difícil. Por un lado, por la complejidad ínsita a cualquier actuación conjunta de dos administraciones; por otro lado, por la ausencia en España de una tradición de tareas conjuntas entre administración cuya relación se ha advertido hasta aquí en el devenir del Estado autonómico sobre todo en clave de conflicto. La LO 2/2009 ya apuntaba la necesidad de «celeridad de los procedimientos y el intercambio de información entre las administraciones necesario para el desarrollo de las respectivas competencias» (art. 68.2). En este sentido, el RD 1162/2009 prevé, en su Disposición Adicional cuarta, la gestión informática en los procedimientos con intervención de las CCAA a los efectos de asegurar la necesaria coordinación. Para ello, la gestión electrónica de los procedimientos de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros se realizará por dichas administraciones mediante aplicaciones informáticas que respondan a formatos y estándares comunes, y que aseguren la interoperabilidad, la seguridad, la conservación y la normalización de la información y de los datos necesarios para el ejercicio de las competencias.

En cualquier caso, más allá de la coordinación informática, en la puesta en marcha de este modelo «coordinado» se están advirtiendo estas dificultades pues cualquier retraso en la actuación de una de las administraciones, voluntaria o involuntaria, ralentiza todo el proceso. A ello se añaden las dificultades de adaptación del personal de la Administración General del Estado a la administración autonómica a la que ha sido traspasado y la falta de experiencia de esa administración en la materia. En ese sentido, la fase más complicada ha sido la de la negociación de los expedientes en trámite. En cualquier caso, debemos apuntar, por último, que este modelo de gestión debe ser necesariamente «coordinado», por la vinculación de autorización de residencia y autorización de trabajo en nuestro ordenamiento y la ubicación de estas materias en espacios competenciales distintos conforme a nuestro sistema de reparto competencial. Solo resta recordar que un modelo coordinado solo puede funcionar de forma adecuada si ambas administraciones sustentan su actuación en el principio de «lealtad institucional».

Finalmente, debe recordarse que la previsión del Estatuto de Cataluña sobre la asunción de la gestión de autorizaciones de trabajo de extranjeros había sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, aunque no la del Estatuto de Andalucía pese a su idéntico contenido. La STC 31/2000 ha determinado la constitucionalidad de esta previsión estatutaria, y con ello del traspaso competencial al incluirlo en la competencia autonómica en materia de ejecución de la legislación laboral.³ En el fundamento 83 se indica, de forma ciertamente lacónica, que «si al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatas vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña».

Pero de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional resulta una consecuencia más trascendente. Al vincular la previsión estatutaria de la gestión autonómica de las autorizaciones de trabajo de extranjeros a la competencia de ejecución laboral supone que esa facultad competencial autonómica «en necesaria coordinación con el Estado» puede ser traspasada a todas las comunidades autónomas pues en todos los estatutos se recoge esa competencia autonómica sobre ejecución laboral.

³ Acaso no sea baladí recordar, si tenemos en cuenta lo que luego dirá la STC 31/2010, que en la corrección de errores del Decreto de traspasos se eliminó la referencia a la inmigración.

3. EL RÉGIMEN DE LOS FAMILIARES EXTRACOMUNITARIOS DE CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA

El Real Decreto 240/2007 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 ha sufrido alteraciones en este período a través de dos vías que afectan a la situación de los familiares de ciudadanos de la Unión, nacionales de terceros países y, con ello, al fenómeno migratorio. Por un lado, ha sido modificado el conocido como reglamento de comunitarios a través del Real Decreto 1161/2009, de 10 de julio; por otro lado, y de manera más trascendente, numerosos incisos de varios artículos han sido anulados por la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010 (recurso 114/2007).⁴

La modificación introducida por el RD 1161/2009 en el RD 240/2007 es aparentemente menor. Como se sabe, este reglamento, en desarrollo de la Directiva 2004/38/CE, regula los derechos de entrada y salida, libre circulación, estancia, residencia, residencia de carácter permanente y trabajo en España para parte de los ciudadanos de otros estados miembros de la Unión Europea y de los restantes estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como las limitaciones a los derechos anteriores por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.

No obstante, el legislador detecta una contradicción con la citada Directiva con relación a los familiares de ciudadanos de la Unión Europea que son nacionales de terceros países. En concreto a los familiares nacionales de terceros países de ciudadanos de la Unión Europea de un Estado miembro en cuyo territorio no se aplica el Convenio de Schengen no se les permitía la entrada en España por las autoridades del control de fronteras sin la obtención previa de un visado de entrada, a pesar de ser titulares de una tarjeta de residencia familiar de ciudadano de la Unión. Esta situación había sido puesta de manifiesto en el recurso contencioso-administrativo presentado contra este Real Decreto, y que ha dado lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010, que ya hemos mencionado y en la que nos detenemos a continuación. Se entendía que esa limitación de entrada a familiares de ciudadanos comunitarios

⁴ La sentencia tiene su origen en el recurso planteado por las asociaciones Andalucía Acoge y Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. Son anuladas hasta diecisiete expresiones en seis preceptos distintos del RD 240/2007. Cfr. sobre esta sentencia el trabajo de J.L. Rodríguez Candela (coordinador del equipo jurídico de Andalucía Acoge) y D. Boza Martínez (asesor jurídico Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía), «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» (en prensa), que hemos tomado como referencia para este comentario.

nacionales de terceros países contraviene lo establecido en el artículo 5.2 de la Directiva 2004/38/CE, estableciendo condiciones más restrictivas y perjudiciales. La Directiva recoge que la tarjeta de residencia válida para ejercer el derecho de entrada será la expedida por un Estado miembro, sin limitarse a los que aplican plenamente el Acuerdo Schengen, pues de esta forma quedarían excluidos la mayoría de los doce nuevos países miembros, en los que no se aplica plenamente el Acuerdo Schengen. Consciente de ello el legislador, a través del RD 1161/2009, modifica el artículo 4.2 del RD 240/2007 a los efectos de que la posesión de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión expedida por cualquier Estado miembro de la Unión Europea o por otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo exima a estos familiares de la obligación de la obtención del visado de entrada.

Pero, aún más relevancia que este cambio normativo ha tenido la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010, que declara la nulidad de diversos apartados e incisos de sus artículos 2, 3.2, 4.2, 8.1, 2 y 4, 18.2, Disposición Final tercera Uno y Dos. Considera el Tribunal que la transposición de la Directiva 2004/38/CE había incluido una regulación más restrictiva, vulnerando con ello lo establecido en esa Directiva, sin necesidad siquiera de plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Los aspectos anulados por la sentencia, que deberán tenerse en cuenta al configurar el régimen jurídico de los familiares extracomunitarios de los ciudadanos de la Unión, son los siguientes.

En primer lugar, y seguramente el aspecto más importante, es la anulación del inciso del artículo 2 que limitaba la aplicación de este Real Decreto a los familiares de los ciudadanos de «otro Estado miembro» de la Unión, excluyendo de esta forma a los familiares de los españoles. De esta forma, se considera que se discriminaba a los españoles con relación a otros ciudadanos de la Unión en cuanto a los derechos de entrada, residencia y trabajo en España de sus familiares extracomunitarios. En concreto, señala el Fundamento jurídico Segundo que «la vuelta o regreso de un ciudadano español a su país de origen desde otro Estado miembro de la Unión Europea con su familiar no puede afectar al régimen europeo de la misma familia del que ya disfrutaba en ese otro Estado miembro, por cuanto dicho estatuto comunitario que la Directiva 2004/38/CE proyecta y regula, no puede verse limitado o menoscabado por una regulación interna de uno de los Estados miembros». En puridad, aunque el Tribunal Supremo no utiliza en sus fundamentos la vulneración del principio de igualdad (art. 14), al discriminarse a los familiares extracomunitarios de españoles respecto a los de otros estados de la Unión, su voluntad es equiparar el ejercicio de derechos con relación a sus familiares como demuestra la anulación completa de la Disposición Adicional Vigésima en la que se establece la normativa aplicable a

miembros de la familia de ciudadano español que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

En segundo lugar, con relación a las parejas de hecho de los ciudadanos comunitarios, a partir de esta sentencia podrán acogerse al régimen de familiar de ciudadano de la Unión pues se otorga validez a los registros de parejas de hecho autonómicos al declararse nula la referencia a que se impide «la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado» (art. 2 b). Se supera con ello la situación, ciertamente absurda, derivada del reglamento según la cual al no existir en España un registro único estatal, las parejas de hecho inscritas en los registros autonómicos (los competentes para inscribir según la normativa española) no tenían derecho a la obtención del permiso de residencia como familiar de comunitario. El Tribunal Supremo considera que ese límite de la existencia de dos registros simultáneos es incompatible con la Directiva pues la norma europea se refiere a «la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada con arreglo a la legislación del Estado miembro y en España la legislación establece que los Registros públicos de parejas de hecho son competencia de las Comunidades Autónomas y los municipios».

En tercer lugar, se garantiza tras la sentencia el mantenimiento de la residencia del nacional de un tercer país en caso de separación legal de un ciudadano comunitario, frente a la situación prevista en el RD 240/2007, en virtud del cual resultaba automática la pérdida de la residencia también en este supuesto, al equiparar la separación al divorcio. En este sentido se anulan las referencias de los artículos 2, letras a), c) y d), 9.1, 9.4, 9.4 a) y d) y la Disposición final tercera, Dos. En todos estos preceptos se excluían del régimen jurídico aplicable a la entrada y residencia en España de los familiares de ciudadanos de la Unión al cónyuge separado legalmente. El motivo de la anulación es claro. La Directiva se refiere a cónyuges, sin mencionar la separación legal, y la separación legal no extingue el vínculo matrimonial por lo que les resulta aplicable el régimen de familiares de comunitarios. Para alcanzar esta conclusión el Tribunal Supremo simplemente apela al Código civil pues, como resulta conocido, la situación de separación legal no conlleva la disolución definitiva del vínculo matrimonial.

En cuarto lugar, resultan anuladas también las limitaciones establecidas en el Real Decreto en el derecho a trabajar de los descendientes y los ascendientes a cargo de un ciudadano de la Unión que sean nacionales de terceros países. Cuando estas personas quisieran desarrollar una actividad laboral continuada debían renunciar a su estatus de familiar de ciudadano de la Unión y cambiar al régimen general. La contradicción con la Directiva resulta palmaria pues en

ella se establece que «los miembros de la familia del ciudadano de la Unión, independientemente de su nacionalidad, beneficiarios del derecho de residencia permanente en un Estado miembro, tendrán derecho a trabajar por cuenta propia o ajena» (art. 23) y, en consecuencia, no resulta posible las limitaciones que ha pretendido el legislador reglamentario español al incorporarla para descendientes y ascendientes.

En quinto lugar, en caso de fallecimiento del ciudadano de la Unión se elimina la exigencia de que los miembros de su familia nacionales de un tercer país tengan que solicitar autorización de residencia, transcurridos seis meses, demostrando, además, que disponen de medios suficientes para el mantenimiento de su familia, así como que están en alta en el régimen correspondiente de Seguridad Social. El Tribunal Supremo entiende que esta regulación resulta contraria a la Directiva en cuanto que esta reconoce el derecho de residencia a los familiares del ciudadano de la Unión fallecido siempre que hubieran residido en condición de familiares de ciudadano de la Unión durante un año antes de su fallecimiento. Por tanto, la regulación del RD 240/2007 era también en este punto más restrictiva que la Directiva.

En sexto lugar, se declara la nulidad del inciso «hasta el segundo grado» de la Disposición Adicional XIX. Hacía referencia a los familiares que, fuera de los casos establecidos en el artículo 2.2 del Real Decreto, podían obtener ciertos beneficios en la tramitación de visados o en la obtención de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, precisamente por su relación con el ciudadano comunitario. La restricción se plantea en este caso en cuanto la Directiva hablaba de «otros familiares», sin más limitaciones, y el RD 240/2007 lo restringe a familiares «con parentesco hasta segundo grado». Considera el Tribunal Supremo que la Directiva ya establece restricciones al concepto de «otros familiares» puesto que exige que «en el país de procedencia, o bien ha de estar a cargo del ciudadano de la Unión Europea, o bien han de concurrir en el mismo motivos graves de salud o discapacidad, y, además, que resulte estrictamente necesario que dicho ciudadano se haga cargo de su cuidado personal». Por ello, no cabe introducir otras limitaciones por parte de la norma nacional.⁵

⁵ Como explican J.L. Rodríguez Candela y D. Boza Martínez, también de la DA diecinueve se impugnó el inciso referido a que dicha disposición se aplicase a los ciudadanos de «otro Estado miembro», lo que dejaba fuera a esos otros familiares de los ciudadanos españoles no recogidos en el artículo 2 del Real Decreto. El Tribunal Supremo acoge la impugnación pero por error anula el inciso «otro» referido a otro familiar, no a otro Estado miembro, como pedíamos. Este error, entendemos que material, está pendiente de corregir, según se ha solicitado al Tribunal Supremo. La cuestión tiene su importancia, ya que de lo contrario la extensión por motivos excepcionales a otros familiares diferentes a los del artículo 2, solo les sería aplicable a familiares de otros ciudadanos de la Unión y, por lo tanto, no a los de los españoles» (p. 16).

Finalmente, en séptimo lugar, se ha anulado la posibilidad de ejecución inmediata de las resoluciones de expulsión en casos de urgencia debidamente justificados (art. 18.2). Se mantiene, por tanto, que en cualquier circunstancia se fijará un plazo para que el interesado abandone el territorio español, que no puede ser inferior a un mes. El Tribunal Supremo sostiene que la ejecución inmediata de la expulsión es contraria a las garantías jurisdiccionales; la urgencia «no puede impedir el régimen de control jurisdiccional de la medida de expulsión y la posibilidad de suspensión cautelar» (Fundamento jurídico Décimo).

Como se advierte, los cambios derivados de esta sentencia para la situación de los familiares extracomunitarios de ciudadanos de la Unión son relevantes y deben suponer la definitiva superación del tratamiento diferenciado de los familiares de españoles respecto a los de otros estados miembros, que resulta discriminatorio al carecer de una justificación objetiva y razonable.⁶

4. LA NUEVA LEY DE ASILO

Debemos destacar también como una de las novedades normativas más destacadas de este período la aprobación de una nueva Ley de Asilo. Es la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que sustituye a la anterior Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, posteriormente modificada en 1994. Sin poder detenernos ahora en el debate sobre la distinción entre la política de asilo y la política de inmigración, en cuanto la primera es esencialmente una política de protección y defensa de derechos, más que de control de flujos, es evidente que ambas realidades están imbricadas y la política de inmigración de un determinado país condiciona su política de asilo, de la misma forma que resulta posible la utilización fraudulenta, con fines de inmigración, del sistema de protección de los refugiados. Todo ello en un país en el que el número de solicitantes de asilo es relativamente bajo, sobre todo si lo comparamos con la tasa de inmigración irregular. Con estos presupuestos nos acercamos a la Ley 12/2009.

La justificación de la nueva Ley se vincula a la configuración de una política europea de asilo, que tiene su origen en el Tratado de Amsterdam de 1997 y ha dado lugar a diversas normas comunitarias que deben ser incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico en la denominada

⁶ J.L. Rodríguez Candela y D. Boza Martínez concluyen en su trabajo citado que «de momento el Tribunal Supremo ha obligado a que se mantenga el mismo régimen para los familiares de unos y otros pero no ha cerrado las puertas para nuevas aventuras discriminatorias del legislador reglamentario» al no haberse pronunciado expresamente sobre la incompatibilidad con el artículo 14 de la «discriminación inversa» de los familiares de los ciudadanos españoles respecto a los de otros estados miembros (p. 19).

Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo. Destacan especialmente tres Directivas: la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida,⁷ la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado y el capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados. En estas directivas se establecen normas mínimas de protección permitiéndose a los estados la introducción o el mantenimiento de disposiciones más favorables siempre que sean compatibles con lo establecido en dichas directivas. Por todo ello, en la nueva Ley encontramos numerosos preceptos que coinciden literalmente con lo establecido en las directivas.

Con relación a la concreta regulación del asilo en España tras la Ley 12/2009 respecto a la situación anterior parece claro que se producen algunos avances significativos, aunque también retrocesos.⁸ Vamos a comprobarlo al hilo del análisis de los aspectos más destacados de la nueva regulación.

Un aspecto basilar de la nueva Ley es la incorporación del concepto de protección internacional, que equipara prácticamente en contenido, procedimiento y derechos el tradicional estatuto de refugiado al de los beneficiarios de la protección subsidiaria, referida a aquellas personas a la que no alcanza la definición de refugiado definida en la Convención de Ginebra pero que temen regresar a sus países de origen por correr el riesgo de sufrir daños graves. En este sentido, en cuanto al objeto material de la regulación el contenido de la protección internacional está integrado por el derecho de asilo y el derecho a la protección subsidiaria. Este tipo de protección se introduce por primera vez de forma explícita, con entidad propia en nuestro ordenamiento y con la voluntad de unificar en su totalidad ambos regímenes de protección. La razón es clara: con esta regulación se pretende que las personas beneficiarias reciban una protección frente a los riesgos para su vida, integridad física o libertad, que no pueden encontrar en sus países de origen.

⁷ La no incorporación al ordenamiento interno en el plazo establecido por la Directiva provocó la condena del Estado español en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sala Quinta, de 9 de julio de 2009, recurso C-272/2008.

⁸ Cfr. en este sentido, R. García MAhamut, J. Galparsoro, *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Madrid: CEPC, 2010, con las ponencias desde perspectivas distintas de ambos autores presentadas en el Foro Inmigración y Ciudadanía del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y un relato del interesante debate posterior entre los asistentes al Foro.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica resulta también relevante que se detallan y delimitan por primera vez todos los elementos que integran la clásica definición de refugiado: persecución, motivo de persecución y agente perseguidor. En cuanto al contenido sustantivo se han ampliado los motivos que constituyen presupuesto habilitante de la solicitud de asilo, incluyendo expresamente la protección frente a la persecución por motivos de género y de orientación sexual, que no estaba prevista en la Convención de Ginebra. Ciertamente, la regulación plantea dudas sobre si funcionan como motivo independiente de persecución o como requisito de valoración dentro del grupo social; la atención a estos nuevos motivos de persecución «en función de las circunstancias imperantes en el país de origen», lo que resulta una redundancia, o incluso la indeterminación de lo que significan motivos de género y de orientación sexual, al no definirse en la Ley como las otras causas. Incluso pueden plantearse dudas en torno a la efectiva aplicación de esta causa de persecución, por la ingente cantidad de personas que la sufren, por ejemplo el riesgo de mutilación genital, y que, por tanto, podrían solicitar asilo amparándose en la persecución por razón de género. No obstante, debe recordarse que nuestros órganos jurisdiccionales habían aceptado ya en casos precisos estos supuestos, en concreto la persecución por razón de género, y que, en fin, resulta positivo que España sea el único país europeo que ha ampliado los motivos que permiten solicitar la protección internacional a la persecución por razón de género u orientación sexual. También resulta positivo que desde el concepto de agente perseguidor se haya previsto la protección frente a la persecución procedente de agentes no estatales como causantes de daños que puedan dar lugar a protección de asilo.

LA JUSTIFICACIÓN DE LA NUEVA LEY DE ASILO SE VINCULA A LA CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE ASILO, QUE TIENE SU ORIGEN EN EL TRATADO DE AMSTERDAM DE 1997

Por otro lado, también parece claro que se mejora el tratamiento de derechos instrumentales, fundamentales para el ejercicio efectivo del derecho a la protección internacional. Es el caso de los derechos a ser documentado, a la asistencia jurídica gratuita, al intérprete, a que se comunique su solicitud a ACNUR, a la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante, a conocer el contenido del expediente en cualquier momento o a la atención sanitaria en las condiciones expuestas o a recibir prestaciones sociales específicas.

En cuanto a la tramitación de solicitudes se mantiene la posibilidad de inadmisión a trámite incorporada en la reforma de 1994, pero regulándose ahora de forma expresa y tasada las

causas de inadmisión a trámite cuando la solicitud se realiza dentro del territorio español. Las causas de inadmisión se ciñen a elementos formales, no sustantivos, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Sin embargo, con relación a las solicitudes presentadas en puestos fronterizos la Ley prevé la posibilidad de que el ministro del Interior deniegue directamente la solicitud sin sustanciar la tramitación a través del procedimiento ordinario o de urgencia en los supuestos establecidos en el artículo 21. No se trata, por tanto, de su supuesto de inadmisión en frontera sino de una denegación pero que se hace sin adentrarse en el fondo del asunto. Conforme a la Ley 12/2009, la denegación se produce cuando no aparecen indicios suficientes de persecución o de daños graves. Sin embargo, en las solicitudes en los puestos fronterizos para la denegación basta con que se advierta por parte de la autoridad administrativa incoherencia, contradicción, inverosimilitud o insuficiencia puesta «claramente de manifiesto».⁹

También debe destacarse que desaparece la posibilidad de solicitar asilo en las misiones diplomáticas o embajadas españolas en el extranjero, lo que puede limitar en la práctica el alcance de esta protección internacional. Ciertamente, la Directiva 2005/85/CE había abierto la puerta a esta posibilidad al establecer que esa regulación no será aplicable a las solicitudes en embajadas y consulados (art. 3.2) pero no impide expresamente que los estados lo prevean. Como sustitutivo, el artículo 38 de la Ley 12/2009 establece que «cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la representación diplomática y corra peligro su integridad física, los embajadores españoles podrán promover el traslado del o los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en la Ley. En el desarrollo reglamentario deberá concretarse en qué circunstancias puede producirse esta actuación del embajador. En cualquier caso, se trata de una actuación discrecional del embajador que no supone el mantenimiento de la vía diplomática y de la que quedan excluidos, sin que pueda entenderse bien la causa, los nacionales del país en el que se encuentre la legación diplomática.

En cuanto a otros aspectos novedosos de la Ley de Asilo, esta incorpora un procedimiento especial y preferente de reagrupación familiar que garantiza el derecho a la vida en familia de las personas refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria amparado en las previsiones de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar. El procedimiento se

⁹ Para una visión crítica de este tratamiento diferenciado de la solicitud en frontera, cfr. J. Galporsoro, «Una nueva ley para el asilo en tiempos de crisis», en *op. cit.* pp. 128-129. En su opinión, «la disparidad de argumentos de inadmisión a trámite –y denegación– según la solicitud de asilo tenga lugar en territorio o en puesto fronterizo atenta contra el derecho a la igualdad ante la ley al suponer un trato discriminatorio que no encuentra argumento alguno que lo sustente» (p. 129).

configura como una alternativa a la extensión familiar del derecho de asilo, hasta ahora la única opción para los refugiados, y pretende dar una respuesta más eficaz a los casos en que las personas integrantes de la unidad familiar de la persona protegida no requieran ellas mismas de protección, pero sí de un régimen de residencia y prestaciones que permitan el mantenimiento de la unidad familiar en condiciones óptimas.

También se regulan las figuras de la revocación y el cese de la protección internacional. De esta forma se pretende dar respuesta a las nuevas exigencias de la Unión Europea introduciendo medidas para evitar que quienes puedan suponer un peligro para la seguridad del Estado, el orden público o que desarrollen actuaciones incompatibles con el estatuto de protección internacional puedan beneficiarse de esta.

Finalmente, ha sido destacado unánimemente como positiva la adopción en la Ley de un cupo anual de reasentamientos de refugiados en el marco de programas de reasentamiento en solidaridad con la Comunidad Internacional en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

En conclusión, la Ley incorpora una adecuada regulación de la protección internacional de las personas perseguidas aunque lastrada por la incidencia del control de fronteras y el control de flujos migratorios que en determinados aspectos prima sobre la protección internacional.

5. LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS CON INCIDENCIA EN INMIGRACIÓN

Durante el año 2009 se han ratificado, publicado en el Boletín Oficial del Estado y, en consecuencia, han entrado en vigor dos protocolos adicionales al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que datan de 1963 (Protocolo número 4) y de 1984 (Protocolo número 7), pero aún no habían sido ratificados por España. Ambos son importantes a nuestro objeto.

El 16 de septiembre de 2009 ha entrado en vigor el Instrumento de ratificación del Protocolo número 4, publicado en el BOE de 13 de octubre. En este importante protocolo se establece la prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros. En concreto, su artículo 4 indica, de forma taxativa, que «quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros». También se prohíbe la expulsión de las nacionales. Conforme a su artículo 3, «nadie puede ser expulsado,

en virtud de una medida individual o colectiva, del territorio del Estado del cual sea nacional» (art. 3.1) y «nadie puede verse privado del derecho de entrar en el territorio del Estado del cual sea nacional» (art. 3.2).

Por otro lado, el 1 de diciembre de 2009 ha entrado en vigor el Protocolo número 7 al Convenio. Es también un protocolo importante a nuestro objeto, especialmente su artículo 1. En ese precepto se establece que el extranjero que resida legalmente en el territorio de un Estado solamente podrá ser expulsado en ejecución de una resolución adoptada conforme a la ley y deberá poder: a) hacer valer las razones que se opongan a su expulsión, b) hacer que se examine su caso y c) hacerse representar en esas acciones ante la autoridad competente o ante una o varias personas designadas por dicha autoridad. El extranjero solo podrá ser expulsado antes de hacer valer esos derechos cuando su expulsión sea necesaria en interés del orden público o se base en motivos de seguridad nacional.

Debe destacarse el retraso con el que se ha producido esta incorporación de España a los protocolos. En el caso del Protocolo número 7 son varios los estados del Consejo de Europa que aún no lo han ratificado, entre ellos Alemania y Holanda. Sin embargo, el Protocolo número 4 había sido ratificado, aún con reservas y declaraciones, por todos los estados parte con la excepción de Reino Unido y Turquía. Acaso, huelga recordar la importancia de esta incorporación de los protocolos a nuestro ordenamiento especialmente cuando el nuevo Tratado de la Unión Europea prevé, conforme a lo establecido en el Tratado de Lisboa, la adhesión de la Unión Europea al Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Debemos mencionar también, en el ámbito de la protección internacional de derechos con incidencia en inmigración, el Instrumento de Ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005. Este convenio entró en vigor de forma general el 1 de febrero de 2008 y, para España, el 1 de agosto de 2009. Su objeto es triple. En primer lugar, prevenir y combatir la trata de seres humanos, garantizando la igualdad de género; en segundo lugar, proteger los derechos humanos de las víctimas de la trata, diseñar un marco global de protección y de asistencia a las víctimas y a los testigos, garantizando la igualdad de género, y asegurar investigaciones y actuaciones penales eficaces. Finalmente, en tercer lugar, promover la cooperación internacional en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos. Estamos ante un convenio muy completo que pretende una protección integral de las víctimas de este fenómeno, vinculada a la igualdad de género. En este sentido pueden destacarse distintos aspectos.

Se prevén medidas para proteger y promover los derechos de las víctimas. Así, la identificación de las víctimas, la protección de su vida privada, la asistencia a las víctimas con un mínimo que incluye tratamiento médico de urgencia, servicio de traducción e interpretación o acceso a la educación de los menores, el permiso de residencia, la indemnización y reparación legal. También se acuerdan medidas comunes de derecho penal sustantivo como la tipificación de la trata de seres humanos, la tipificación de la utilización de los servicios de una víctimas, la tipificación de los actos relativos a los documentos de viaje o de identidad, la complicidad e inducción y la tentativa o la responsabilidad de personas jurídicas. Se prevé en el convenio la cooperación internacional y la cooperación con la sociedad civil. La cooperación internacional resulta absolutamente imprescindible en la lucha contra la trata de seres humanos. En este sentido, se prevén en el convenio tanto los instrumentos de información entre los distintos países como las medidas relativas a personas amenazadas o desaparecidas. Finalmente, nos parece relevante la previsión en el convenio de mecanismos de seguimiento. En este sentido se crea el Grupo de expertos en la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA) que determinará los medios más adecuados para evaluar la actuación de los estados partes, podrá solicitar información de la sociedad civil, organizar visitas a distintos países y adoptar informes y conclusiones en relación con las medidas tomadas por los estados parte para aplicar las disposiciones del presente convenio.

LA NUEVA LEY DE ASILO INCORPORA UNA ADECUADA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS PERSEGUIDAS, AUNQUE LASTRADA POR LA INCIDENCIA DEL CONTROL DE FRONTERAS Y EL DE FLUJOS MIGRATORIOS QUE EN CIERTOS ASPECTOS PRIMA SOBRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

6. LA COMPOSICIÓN DEL FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

El artículo 70 de la Ley de Extranjería regula el Foro para la integración social de los inmigrantes como el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes constituido por representantes de las administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y refugiados y de las organizaciones sociales de apoyo, remitiendo a un reglamento su composición, competencias, régimen de funcionamiento y adscripción administrativa (Real Decreto 3/2006). Sin embargo, los cambios en la estructura de los distintos departamentos ministeriales hace necesario adaptar a la nueva situación la composición del grupo de voca-

les de la Administración General del Estado, mediante la modificación del citado Real Decreto 3/2006. En este sentido, el RD 1164/2009 establece que los seis representantes de la Administración General del Estado serán: la persona titular de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; la persona titular de la Dirección General de Política Interior por el Ministerio del Interior; la persona titular de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial por el Ministerio de Educación; la persona titular de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes por el Ministerio de Trabajo e Inmigración; la persona titular de la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos por el Ministerio de Presidencia y la persona titular de la Dirección General contra la discriminación por el Ministerio de Igualdad.

DURANTE 2009 SE HAN RATIFICADO DOS PROTOCOLOS EN MATERIA MIGRATORIA DEL CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES

Además, se introduce una mínima modificación en las convocatorias del Foro de manera que se reduce de ocho a siete días el plazo mínimo para las convocatorias extraordinarias.

Por otro lado, se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración por la que se publican las entidades propuestas para cubrir las diez vocalías en representación de las asociaciones de inmigrantes y las diez vocalías que corresponden a las organizaciones sociales de apoyo. Todo ello de acuerdo a un proceso selectivo convocado y desarrollado en virtud de la Orden TIN/1924/2009. Como conclusión de este proceso las entidades propuestas en representación de las asociaciones de inmigrantes son: Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME), America-España Solidaridad y Cooperación (AESCO), Asociación de Cooperación Bolivia-España (ACOBE), Asociación de Refugiados e Inmigrantes Peruanos (ARI-PERU), Asociación Socio-Cultural Ibn-Batuta (ASCIB), Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana para colaboración al desarrollo de África y América Latina, Asociación de Chinos en España (ACHE), Asociación de Inmigrantes Búlgaros en España (AIBE-BALCAN), Federación de Asociación de Inmigrantes Rumanos en España (FEDROM) y Asociación Nacional de Asociaciones de Ecuatorianos en España (FENADEE).

En cuanto a las organizaciones sociales de apoyo a los inmigrantes, las diez vocalías serán ocupadas conforme a este proceso selectivo por Cruz Roja Española, Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Inmigrantes (CEPAIM), Cáritas Española, Asociación Comisión Cató-

lica Española de Migración (ACCEM), Red Acoge, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), UGT, CCOO, CEOE y CEPYME, quedando fuera, entre otras organizaciones, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

7. LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO DE TRABAJO EN ÉPOCA DE CRISIS

La incidencia de la crisis económica en la presencia de las personas migradas en el mercado de trabajo ha tenido diversas manifestaciones normativas.

Por un lado, se advierte en la atención prestada por el legislador reglamentario a la situación de las personas que han podido perder el empleo y ello afecta también a su permiso de residencia, por la interdependencia de ambos permisos. El Real Decreto 1162/2009 establece dos vías para poder renovar ese permiso de residencia pese a no mantener el puesto de trabajo. En primer lugar, se introduce en el Reglamento de extranjería un nuevo artículo 54.5 bis) según el cual la autorización de residencia y trabajo se renovará también a su expiración cuando el trabajador acredite que se ha encontrado trabajando y en alta en Seguridad Social durante un mínimo de nueve meses en un período de doce, o de dieciocho meses en un período de veinticuatro, siempre que su última relación laboral se hubiese interrumpido por causas ajenas a su voluntad y haya buscado activamente empleo. En segundo lugar, también procederá la renovación cuando el cónyuge cumpliera con los requisitos económicos para reagrupar al trabajador, esto es, cuando al menos uno de los cónyuges se mantenga en el mercado de trabajo.

Por otro lado, esta incidencia de la crisis económica en el fenómeno migratorio se advierte también en la reducción al mínimo de los distintos catálogos trimestrales de ocupaciones de difícil cobertura. Apenas se ofrecen unas decenas de puestos de trabajo en toda España, por lo que su incidencia en los flujos migratorios es nula. Además, se concentran en determinados territorios. Muchas CCAA no ofertan desde hace años puestos de trabajo ante la situación de crisis económica y aumento del desempleo. Por poner un ejemplo, en Andalucía en el primer trimestre de 2010 no se ofreció ni una sola ocupación y en el segundo trimestre, solo la de patrón de embarcaciones deportivas a motor. Otra característica de la situación actual de los catálogos es que las ocupaciones ofertadas se refieren a profesiones cualificadas. En concreto, médicos y enfermeros suelen copar más de la mitad del listado, frente a una inmigración económica que presenta un perfil bastante diferente. En consecuencia, los catálogos de difícil cobertura no están teniendo incidencia alguna en la gestión de los flujos migratorios.

8. LA CREACIÓN DE UN ÁREA DE TRABAJO E INMIGRACIÓN EN LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO

En el RD 942/2010, de 23 de julio, de reestructuración de diversas áreas funcionales integradas en las delegaciones del Gobierno, se prevé la creación en las delegaciones de Gobierno de una nueva Área de Trabajo e Inmigración, con la finalidad de concentrar en torno a sí otras competencias relativas a los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Así, en cada delegación del Gobierno se creará un Área de Trabajo e Inmigración. Pero lo más destacado es que las oficinas de extranjeros, dependientes orgánicamente de la Delegación o Subdelegación del Gobierno, se encuadran en esa Área de Trabajo e Inmigración. Su dependencia funcional será del Ministerio de Trabajo e Inmigración y del Ministerio del Interior, ambos en el ámbito de sus respectivas competencias. En este sentido, se modifica el artículo 160.1 del Reglamento de la Ley de Extranjería, aprobado por RD 2393/2004.

9. LA CREACIÓN DE UN FICHERO DE DATOS SOBRE PERMISOS Y AUTORIZACIONES A EXTRANJEROS

A través de la Orden TIN/258/2010, de 2 de febrero, se ha creado un fichero de datos de carácter personal denominado «Permisos y autorizaciones a extranjeros», gestionado por la Dirección General de Inmigración. Su origen está en el artículo 20.1 de la LO 15/1999, de protección de datos de carácter personal, según el cual la creación, modificación o supresión de los ficheros de las administraciones públicas solo podrá hacerse por medio de disposición general o acuerdo publicados en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial correspondiente.

La finalidad de este fichero es la tramitación de permisos y autorizaciones que se conceden a extranjeros para residir y trabajar en España. Permite la gestión de la estadísticas internas y también permite advertir a extranjeros y empleadores de la necesidad de renovación de permisos. Se prevé la comunicación de estos datos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los órganos judiciales, a otros órganos de la Administración del Estado, a otros órganos de la comunidad autónoma, a la Tesorería General de la Seguridad Social, a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, al Ministerio de Justicia y al Defensor del Pueblo.

En este sentido, procede recordar que la Disposición adicional tercera del Real Decreto 1162/2009 señalaba que el Ministerio de Trabajo e Inmigración, coordinando a los restantes departamentos competentes, impulsará la implantación definitiva de una aplicación informática común, a la que hace referencia el RD 2393/2004.

10. CONCLUSIONES

En el período que transcurre entre la aprobación de la importante modificación de la Ley de actuaciones normativas han sido dispares, con naturaleza diversa y nos impiden, por ello, alcanzar algunas conclusiones comunes sobre la política de inmigración, más allá de advertir que parece haberse ralentizado la actividad normativa en la materia. Extranjería y la aprobación de su reglamento, prevista para el año 2011, las

La única Ley que ha sido objeto de este comentario, al soslayar la de modificación de la Ley de Extranjería, ha sido la nueva Ley de Asilo, que sustituye a la de 1984, incorporando el contenido de distintas directivas comunitarias. Hemos destacado que pese a algunos aspectos criticables en su contenido, como el tratamiento diferenciado de las solicitudes presentadas en frontera, amplía los motivos de persecución que habilitan la solicitud de asilo y, sobre todo, establece un régimen común de protección internacional que incluye, equiparándolos, el asilo y la protección subsidiaria.

También resulta relevante, en un orden bien distinto, el traspaso a la Comunidad Autónoma de Cataluña de la gestión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros dando origen a una actuación administrativa conjunta con la Administración del Estado en cuanto el permiso de residencia y trabajo está unificado y las competencias sobre residencia se incluyen en el espacio competencial del Estado, al incidir directamente en el control de fronteras. No hemos podido soslayar la referencia a las dificultades que plantea en la práctica esta gestión conjunta, pero resulta derivada de la propia naturaleza de la actuación, su constitucionalidad ha sido legitimada por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 y, posiblemente, se extenderá a otras comunidades autónomas, aunque no lo indique expresamente su Estatuto, al vincularse esa facultad competencia a la competencia autonómica sobre ejecución laboral en la citada sentencia.

Finalmente, la tercera novedad en el ordenamiento general a la que nos hemos referido no deriva de la aprobación de normas, legales o reglamentarias, sino de la anulación de diversas normas reglamentarias por el Tribunal Supremo. Así, el régimen jurídico de los familiares extra-

SE HA ESTABLECIDO LA CREACIÓN EN LAS DELEGACIONES DE GOBIERNO DE UNA NUEVA ÁREA DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, CON LA FINALIDAD DE CONCENTRAR EN TORNO A SÍ OTRAS COMPETENCIAS RELATIVAS A LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL

comunitarios de ciudadanos de la Unión ha quedado reforzado en España, especialmente si son familiares de ciudadanos españoles, por la anulación de diversos incisos del denominado Reglamento de comunitarios (RD 240/2007). Parece haberse eliminado la discriminación de los familiares de españoles respecto a los de otros estados de la Unión, aunque se mantienen algunas dudas; los separados legalmente pueden mantener el régimen jurídico de familiar de comunitario al mantenerse el vínculo conyugal; se aplica a las parejas de hecho el régimen de familiar de comunitarios o se eliminan las trabas para trabajar a ascendientes y descendientes, por destacar los cambios más significativos, que no los únicos, derivados de la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010, que resuelve el recurso presentado por Andalucía Acoge y la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.

**DENEGACIÓN
DE ENTRADA Y
SALIDAS
OBLIGATORIAS
DEL PAÍS**
**Las garantías del
procedimiento en
la jurisprudencia
(enero-diciembre
de 2009)**

1. Introducción.
2. El internamiento en centros no penitenciarios.
 - Causas de internamiento.
 - Audiencia del interesado.
 - Motivación.
 - Proporcionalidad.
 - Límite temporal.
3. La denegación de entrada y el retorno.
 - Principio de contradicción.
 - Asistencia letrada.
 - Comunicación a la embajada o consulado.
 - Motivación.
 - Acceso a la jurisdicción y representación procesal.
 - Recurso de apelación.
4. La expulsión de territorio español.
 - La distinción entre expulsión y devolución.
 - Audiencia.
 - Asistencia letrada y de intérprete.
 - Motivación.
 - Proporcionalidad.
 - Notificación.
 - Acceso a la jurisdicción y representación procesal.
 - La suspensión cautelar de la expulsión.
5. La devolución.
6. La repatriación de menores.
7. La prohibición de entrada.

RESUMEN

Se analiza la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo y los tribunales superiores de Justicia entre enero y diciembre de 2009 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. Todas estas medidas tienen una incidencia directa sobre la titularidad y el ejercicio 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.

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio analiza la jurisprudencia 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.

Se incluyen en esta crónica las resoluciones judiciales dictadas en el período comprendido entre enero y diciembre de 2009, por lo que no se reflejan todavía las reformas de la Ley de Extranjería que ha introducido la LO 2/2009, de 11 de diciembre. Solo hemos encontrado una temprana referencia a esta Ley Orgánica en la STSJ Castilla-La Mancha núm. 10284/2009 de 28 diciembre (Recurso núm. 266/2009), en la que se señala que la reciente reforma de la Ley de Extranjería ratifica la doctrina del Tribunal Supremo según la cual la multa constituye la sanción principal para los casos de estancia irregular y la expulsión necesita una justificación adicional.

Dentro de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, debemos destacar la STS de 6 de octubre de 2009 (Recurso 9/2008), que desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 28 de noviembre de 2007, que modificó el artículo 42.5 del Reglamento 1/2005, de 15 de agosto, de Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales. Esta disposición atribuye a los jueces de instrucción en funciones del servicio de guardia la competencia para resolver las medidas cautelarísimas en relación con actuaciones de la Administración recaídas en materia de extranjería, asilo político y condición de refugiado que impliquen expulsión, devolución, retorno o inadmisión.

El elevado número de sentencias que dictan los tribunales superiores de Justicia de las comunidades autónomas impide realizar un análisis exhaustivo, por lo que hemos tratado de seleccionar una serie de problemas que aparecen de forma recurrente en la jurisprudencia. En el caso del internamiento preventivo, es preciso acudir además a la jurisprudencia de las audiencias provinciales. Para la selección de jurisprudencia se han utilizado la base de datos de Aranzadi-Westlaw y la página web del poder Judicial <http://www.poderjudicial.es/>.

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. 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.¹

Causas de internamiento

La Ley de Extranjería 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 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)».

EL TS RESPALDA LA COMPETENCIA DE LOS JUECES DE INSTRUCCIÓN EN FUNCIONES DEL SERVICIO DE GUARDIA PARA RESOLVER LAS MEDIDAS CAUTELARÍSIMAS EN RELACIÓN CON ACTUACIONES DE EXPULSIÓN, DEVOLUCIÓN O RETORNO

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 sanciona-

¹ Véanse AP Santa Cruz de Tenerife (Sección 5ª), auto de 23 de octubre de 2009; AP Santa Cruz de Tenerife (Sección 5ª), auto de 15 de octubre de 2009; y AP Tarragona (Sección 2ª), auto núm. 486/2009 de 19 de octubre.

dor. 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 presupuestos del internamiento sin entrar a valorar la validez de la orden de expulsión.³

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).⁴

Audiencia del interesado

La previa audiencia del interesado constituye un trámite procedimental esencial para la autorización del internamiento. La Ley de Extranjería 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.⁵

² Véanse. SSTS de 6 de febrero de 2009 (Recurso núm. 5519/2003) y 16 de abril de 2009 (Recurso núm. 5752/2003).

³ Véanse AP Madrid (Sección 4ª), Auto núm. 306/2009 de 27 de mayo; y AP Madrid (Sección 3ª), auto núm. 652/2009 de 15 de septiembre.

⁴ Véase AP Santa Cruz de Tenerife (Sección 5ª), auto de 23 de octubre de 2009.

⁵ La AP Girona (Sección 4ª), auto núm. 417/2009 de 30 de septiembre, desestima el recurso porque el Ministerio Fiscal sí estuvo presente en la comparecencia y emitió informe en el que manifiesta que no se opone a la autorización a la medida de internamiento.

Motivación

La medida de internamiento debe adoptarse mediante resolución motivada, para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y evitar que la medida tenga carácter arbitrario. En la resolución judicial se deben expresar las razones que se han tenido en cuenta para adoptar el internamiento. Se puede valorar la causa de expulsión o de devolución, la situación legal y personal del extranjero, la mayor o menor probabilidad de su huida, el hecho de que carezca de domicilio o de documentación, la existencia de condena o sanciones administrativas previas, la concurrencia de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes, o cualquier otra circunstancia que el juez estime relevante para adoptar su decisión. La mayoría de las resoluciones de las audiencias provinciales consideran que el internamiento ha cumplido el requisito de motivación.⁶

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.⁷ También se confirma el internamiento cuando al extranjero se le imputa un delito.⁸

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

⁶ Véanse AP Lleida (Sección 1ª), auto núm. 359/2009 de 22 de septiembre; AP Madrid (Sección 3ª), auto núm. 613/2009 de 25 de agosto; AP Madrid (Sección 16ª), auto núm. 269/2009 de 2 de abril; y AP Madrid (Sección 4ª), auto núm. 703/2009 de 17 de noviembre. Por el contrario, se aprecian falta de motivación la AP Toledo (Sección 1ª), auto núm. 295/2009 de 9 de diciembre; y la AP Madrid (Sección 17ª), auto núm. 1297/2009 de 3 de diciembre.

⁷ Véase AP Madrid (Sección 3ª), auto núm. 652/2009 de 15 de septiembre.

⁸ Véase AP Madrid (Sección 16ª), auto núm. 980/2009 de 9 de diciembre.

optar por medidas alternativas menos gravosas. Así resuelve, por ejemplo, la AP Madrid (Sección 17ª) en el auto núm. 1332/2009 de 14 de diciembre. La Audiencia Provincial tiene en cuenta que la recurrente tiene domicilio perfectamente identificado (aporta el empadronamiento) y arraigo en España, ya que lleva seis años en nuestro país y tiene pareja con residencia legal.⁹

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. 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).

3. LA DENEGACIÓN DE ENTRADA Y EL RETORNO

Principio de contradicción

Como ya señalamos en ediciones anteriores del Anuario, destacan los problemas que plantea la falta de traslado al interesado del «informe-propuesta». El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, considera que esta omisión solo es causa de anulación de la orden de retorno cuando origine indefensión por contener datos nuevos que sean relevantes para la resolución final. Así, por ejemplo, la STSJ Madrid de 10 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 795/2009) anula la orden de retorno y ordena retrotraer las actuaciones basándose en que el «informe-propuesta» contenía datos importantes (falsedades en el pasaporte y en el permiso de trabajo italiano) que el interesado no tuvo oportunidad de contradecir.

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.¹⁰

⁹ En el mismo sentido, la AP Madrid (Sección 29ª), auto núm. 520/2009 de 4 de diciembre.

¹⁰ Véanse las SSTSJ Madrid de 9 de septiembre (Recurso núm. 441/2009) y 11 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 955/2009).

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.¹¹

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

Comunicación a la embajada o consulado

La STSJ Andalucía, Sevilla, de 23 de enero de 2009 (Recurso núm. 572/2007) analiza si debió comunicarse al consulado la denegación de entrada en España de un extranjero en el puesto fronterizo del puerto de Algeciras. El Tribunal Superior de Justicia considera que no es aplicable esta comunicación, prevista en el artículo 60.4 de la Ley de Extranjería, porque el interesado no estuvo detenido. Señala la Sentencia que el hecho de que transcurra un tiempo desde el informe de los motivos de denegación de entrada hasta la llegada de intérprete y abogado en absoluto acredita que el interesado haya estado detenido, sencillamente ha estado sin posibilidad de ingresar en el territorio. Se aclara que no estamos en este caso ante la situación del viajero que llega en avión y tiene limitados sus movimientos en una dependencia del aeropuerto. El extranjero permaneció en la zona anterior al puesto fronterizo, sin abordar el siguiente barco, mientras se resolvía su reclamación contra la denegación de entrada.

Motivación

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid sostiene que el artículo 7.2 b) 1º del Reglamento de Extranjería (Real Decreto 2393/2004) permite a la Administración exigir siempre, para los viajes de carácter turístico o privado, la presentación de la documentación que acredite el

¹¹ Véase, como ejemplo, la STSJ Madrid de 17 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 269/2009).

motivo del viaje. En concreto, puede pedir el documento justificativo del establecimiento de hospedaje o la carta de invitación de un particular. El Tribunal Superior de Justicia interpreta que no es necesario que se exprese de forma razonada en la resolución de denegación de entrada los datos o circunstancias que hacen sospechar que el objeto declarado de la estancia no se corresponde con la realidad. Se sostiene que la jurisprudencia del Tribunal Supremo que exigía esta motivación específica fue dictada cuando estaba vigente una normativa diferente (la redacción originaria del art. 23 de la LO 4/00 de 11 de enero y el Real Decreto 864/2001).¹²

La verosimilitud de la carta de invitación queda devaluada, según la STSJ de Madrid de 18 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 984/2009), cuando el viajero desconoce circunstancias elementales de la persona que le invita.

La STSJ de Madrid de 7 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 1527/2009) estima el recurso presentado por un brasileño que presentó los documentos reglamentariamente establecidos

EN LOS RECURSOS ANTE LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, ES NECESARIO QUE LA PARTE EXPRESE SU VOLUNTAD DE PRESENTAR EL RECURSO Y APODERE AL ABOGADO O AL PROCURADOR PARA QUE LE REPRESENTE EN JUICIO

para justificar el objeto y condiciones de estancia. La Sentencia destaca que esta persona portaba pasaporte, carta de invitación de un hermano que reside en España, dinero en efectivo y billete de regreso a su país. El Tribunal Superior de Justicia considera que la Administración no ha motivado suficientemente por qué considera que el viaje no tenía una finalidad legítima. La Sentencia juzga que es irrelevante que viajara solo pese a estar casado y tener un hijo menor. Tampoco se entiende debidamente justificada la denegación de la entrada por el hecho de que el recurrente hubiera estado con anterioridad en España de forma irregular, cuando

no le consta prohibición alguna de entrada. Según el Tribunal, no se puede deducir de esta circunstancia que el viajero tiene intención de quedarse en el territorio español. Considera la Sentencia que esta deducción es «una mera sospecha rayana en una especie de sanción preventiva».

¹² Véanse las SSTSJ de Madrid de 9 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 1381/2009) y 18 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 984/2009).

Acceso a la jurisdicción y representación procesal

En los recursos ante los juzgados de lo Contencioso-Administrativo, es necesario que la parte exprese su voluntad de presentar el recurso y apodere al abogado o al procurador para que lo represente en juicio. En los órganos unipersonales (juzgados), las partes pueden decidir acumular en el abogado las tareas de representación procesal y asistencia jurídica. El documento que acredita la representación forma parte de la documentación complementaria que debe acompañarse al escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo.

La constancia expresa de la voluntad de interponer el recurso constituye un problema recurrente en la jurisprudencia. El problema se plantea porque el extranjero, que ha sido asistido en el procedimiento de retorno por un abogado (mediante el otorgamiento de un poder administrativo ante el funcionario policial), se halla fuera de España en el momento de interponer el recurso contencioso-administrativo. El recurso suele interponerse entonces por el abogado sin la firma del interesado y sin que se aporte un documento de apoderamiento. ¿Puede admitirse en estos casos el recurso contencioso-administrativo?

La STSJ Madrid de 23 de julio de 2009 (Recurso núm. 1726/2008) considera que la opción correcta es el archivo del procedimiento por falta de representación. El Tribunal afirma que la solicitud de asistencia letrada no implica necesariamente la voluntad de interponer recurso contencioso-administrativo. Se concluye que el juzgado no puede suplir la ausencia de voluntad del poderdante y solicitar del Colegio de Procuradores el nombramiento de representante. La Sentencia sostiene además que la circunstancia de que el interesado confiriese su representación al letrado para las actuaciones desarrolladas ante la Administración no permite entender cumplido el requisito de la postulación procesal ante la jurisdicción. El nombramiento de representante debe efectuarse en la forma prevista por las leyes procesales, esto es, mediante un acto de atribución expresa de la representación, bien mediante poder notarial, bien mediante comparecencia *apud acta*.¹³

La reciente reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009) ha querido establecer un criterio único que termine con la existencia de resoluciones judiciales discrepantes. El artículo 22.3 de la Ley de Extranjería dispone que «la constancia expresa de la voluntad de interponer el recurso o ejercitar la acción correspondiente deberá realizarse de conformidad con lo previsto en la Ley 1/2000, de

¹³ En el mismo sentido, la STSJ Madrid de 3 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 749/2009).

7 de enero, de Enjuiciamiento Civil». El artículo 24 de esta norma dispone que «el poder en que la parte otorgue su representación al procurador habrá de estar autorizado por notario o ser conferido por comparecencia ante el secretario judicial del tribunal que haya de conocer del asunto». En caso de que el extranjero se halle privado de libertad, esta constancia deberá realizarse «en la forma y ante el funcionario público que reglamentariamente se determinen».

Recurso de apelación

La Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Madrid continúa inadmitiendo los recursos de apelación presentados contra las sentencias de los juzgados de lo Contencioso-Administrativo. En contra del criterio tradicional, estas secciones consideran que se trata de asuntos cuya cuantía puede calcularse en función del coste del billete de avión y, en su caso, de las reservas en hoteles. Se argumenta que la denegación de entrada en España plantea un problema distinto a la expulsión, la denegación de permisos de residencia o la denegación de la exención de visado. Mientras que en estos casos se planea el establecimiento de una situación de duración indeterminada en el tiempo, con perjuicios que son difíciles de cuantificar; la denegación de entrada solo impide emprender un viaje turístico por España. Se inadmite el recurso de apelación por considerar que la cuantía es inferior al límite legalmente establecido (18.030,36 euros).¹⁴

Las secciones 2ª, 3ª, 4ª, 9ª siguen el enfoque opuesto y sostiene que la cuantía es indeterminada.¹⁵ La admisión del recurso de apelación permite la supervisión por parte del Tribunal Superior de Justicia de las decisiones de denegación de entrada. Creemos que esta segunda interpretación es preferible porque favorece la efectividad del derecho a la tutela judicial e incrementa las posibilidades de control de la actividad administrativa en un ámbito en el que se define alcance del derecho de los extranjeros a la libre circulación y entrada en España.

4. LA EXPULSIÓN DEL TERRITORIO ESPAÑOL

Cada vez son menos las sentencias que dicta el Tribunal Supremo en relación con los procedimientos de expulsión. El Tribunal Supremo inadmite los recursos de casación interpuestos contra sentencias de los tribunales superiores de Justicia de las comunidades autónomas

¹⁴ Véase, como muestra del criterio de la Sección 7ª, las SSTSJ Madrid de 1 de octubre (Recurso núm. 764/2009) y 5 de noviembre de 2009 (Recurso núm. 1096/2009).

¹⁵ Véanse la SSTSJ Madrid de 15 de enero (Recurso núm. 1377/2008), 30 de abril (Recurso núm. 1201/2008), 30 de junio (Recurso núm. 1691/2008), 9 de julio (Recurso núm. 2140/2008) y 10 de septiembre de 2009 (Recurso núm. 128/2009).

posteriores a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. La disposición adicional decimocuarta de la citada Ley Orgánica modificó la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para atribuir a los juzgados de lo Contencioso-Administrativo la competencia para conocer de las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por la Administración periférica del Estado. Estas resoluciones judiciales pueden ser recurridas ante las salas de lo Contencioso-Administrativo de los tribunales superiores de Justicia, pero no cabe recurso de casación.¹⁶

Una de las escasas resoluciones que podemos comentar es la STS de 12 de noviembre de 2009 (Recurso de Casación nº 1417/2007), que aplica la norma posterior más favorable en el caso de una expulsión cuyo fundamento era el artículo 49 g) de la Ley Orgánica 4/2000, que sancionaba al extranjero que realizara actividades ilegales. La anulación de la expulsión es consecuencia de la desaparición de este tipo sancionador tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2000. Tras la reforma legal, la causa de expulsión es la participación del extranjero en actividades contrarias al orden público previstas como graves por la Ley sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

La distinción entre expulsión y devolución

La dificultad para distinguir entre los supuestos de expulsión y devolución vuelve a plantearse a la vista de la diferencia de criterios que mantienen los tribunales superiores de Justicia en aquellos casos en los que los extranjeros son identificados dentro de los primeros 90 días de estancia irregular.

Así, por ejemplo, la STSJ Andalucía, Sevilla, de 17 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 74/2009) analiza la validez de una orden de expulsión contra un extranjero que había entrado en España clandestinamente, de noche, y por una playa de Ceuta, el 18 de febrero de 2007 y que fue identificado por la policía cuatro días más tarde. El Tribunal sostiene que en este caso debe aplicarse la sanción de expulsión, porque la devolución solo puede aplicarse a situaciones en las que el extranjero es interceptado en la frontera o en sus inmediaciones. Se concluye que la devolución no procede en aquellos casos en los que el extranjero es detenido cuando lleva varios días en territorio español.¹⁷

¹⁶ Véase, como ejemplo de inadmisión, el Auto del TS, (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 12 de marzo de 2009 (Recurso de Casación núm. 3921/2008).

¹⁷ En el mismo sentido, la STSJ Andalucía, Sevilla, de 28 de julio de 2009 (Recurso núm. 28/2009).

El mismo problema surge en la STSJ País Vasco, de 21 de mayo de 2009 (Recurso núm. 201/2008). El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo había anulado la orden de expulsión de un extranjero que fue detenido en la estación de trenes de Irún, indocumentado, y sin conocerse por donde había cruzado la frontera. El propio interesado afirmó que había entrado en territorio español «hace escasas fechas», sin aportar ningún dato concreto al respecto. El Tribunal revoca la resolución del órgano de primera instancia y mantiene la sanción de expulsión por considerar que no existe ningún indicio que permita concluir que el recurrente se encontraba en territorio español desde hacía menos de 90 días. La Sentencia sostiene que la devolución y la expulsión «guardan una sustancial naturaleza sancionadora, puesto que llevan asociada como penalidad la vuelta forzosa del extranjero a su país y la prohibición de entrada». Se llega a afirmar que la tramitación de un expediente de expulsión en lugar del de devolución, cuando la expulsión no lleva aparejada una prohibición de entrada superior a tres años (que es período máximo para el supuesto de devolución), no constituye un vicio de nulidad de pleno derecho.

La solución contraria se sigue en la STSJ Canarias (Las Palmas) de 27 de marzo de 2009 (Recurso núm. 358/2008). Se confirma la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que había anulado la expulsión de un extranjero que había sido detenido dentro de España, cuando acababa de llegar en una embarcación tipo patera y aún se encontraba en la misma playa. La Sentencia se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, según la cual el artículo 53.a) de la Ley de Extranjería tipifica únicamente el hecho de encontrarse irregularmente en territorio español en concretas o determinadas circunstancias: «Primero: por no haber obtenido la prórroga de estancia. Segundo: por carecer de autorización de residencia. Tercero: por tener caducada más de tres meses la mencionada autorización de residencia y siempre que el interesado no hubiese solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente». Según el Tribunal Supremo, no se contempla la situación del extranjero que ha entrado ilegalmente en territorio español, salvo que su estancia en dicho territorio se hubiese prolongado más de noventa días. El Tribunal Superior de Justicia, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sugiere que la Administración debió acordar la devolución (creándose un supuesto de devolución distinto a los previstos en el artículo 58.2 de la Ley de Extranjería) mediante la tramitación de un expediente administrativo.

El origen de este problema está en los sucesivos cambios que ha experimentado la Ley de Extranjería. La redacción original de la Ley Orgánica 4/2000 tipificaba como infracción grave «la entrada en territorio español careciendo de la documentación o de los requisitos exigibles, por

lugares que no sean los pasos habilitados o contraviniendo las prohibiciones de entrada legalmente previstas» (art. 49 d). Al mismo tiempo, se preveía la devolución para quienes pretendieran entrar ilegalmente en el país.

La infracción de entrada irregular desapareció con la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que mantuvo la devolución. Mientras, el artículo 138 del Real Decreto 864/2001 intentó extender la devolución a los extranjeros que fueran «interceptados en la frontera, en sus inmediaciones o en el interior del territorio nacional en tránsito o en ruta, sin cumplir con los requisitos de entrada». La STS de 20 de marzo de 2003 declaró que el Reglamento no podía incluir dentro de los supuestos de devolución (sin necesidad de expediente administrativo) los supuestos en los que el extranjero está en tránsito dentro del territorio nacional.

Posteriormente el propio Tribunal Supremo, en las SSTS de 22 de diciembre de 2005 (Recurso de Casación núm. 3743/2002) y 30 de noviembre de 2006 (Recurso núm. 6755/2003), ha declarado que el art. 53.a) de la Ley de Extranjería solo tipifica la estancia irregular en territorio español cuando haya sobrepasado los tres meses.

Creemos que resulta sorprendente que no se haya aprovechado la última reforma de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 2/2009) para corregir la situación y aportar algo de seguridad jurídica.

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 Ley de Extranjería 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.¹⁸ En estas condiciones, el expediente se remite a la

¹⁸ Así, por ejemplo, la STSJ de Andalucía (Málaga) de 15 de mayo de 2009 (Recurso núm. 450/05) y la STSJ Madrid de 18 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 979/2009).

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.

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. No existe vulneración del derecho a la asistencia letrada cuando consta en el expediente que se ha practicado el trámite de lectura de derechos durante la detención y se ha procedido a la designación de abogado del turno de oficio.¹⁹

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.²⁰

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

¹⁹ Véase la STSJ Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 20 de octubre de 2009 (Recurso núm. 169/2009).

²⁰ Véase la STSJ de Andalucía (Málaga) de 9 de marzo de 2009 (Recurso núm. 2008/2003), la STSJ Canarias (Las Palmas) de 23 de julio de 2009 (Recurso núm. 3/2009), la STSJ Murcia de 30 de julio de 2009 (Recurso núm. 226/2009) y la STSJ Madrid de 26 de julio de 2009 (Recurso núm. 1443/2008).

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.²¹

Proporcionalidad

La imposición de la expulsión en el caso previsto en el art. 53.a) de la Ley está supeditada al principio de proporcionalidad. Para valorarla 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 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.²²

La expulsión también se considera proporcionada en el caso de que el interesado haya sido condenado por la comisión de algún delito. 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.

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

²¹ Cfr. la STSJ de Andalucía (Málaga) de 15 de mayo de 2009 (Recurso núm. 450/2005).

²² Véanse la STSJ de Andalucía (Málaga) de 18 de mayo de 2009 (Recurso núm. 565/2005), la STSJ de islas Baleares de 19 de junio de 2009 (Recurso núm. 117/2009), la STSJ Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 20 de octubre de 2009 (Recurso núm. 169/2009) y la STSJ de Cataluña de 15 de junio de 2009 (Recurso núm. 1423/2007)

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.²³

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.²⁴ Según la STSJ Cataluña de 23 de julio de 2009 (Recurso núm. 1636/2007), el acto de empadronarse resulta manifiestamente insuficiente para acreditar arraigo, no siendo relevante tampoco la apertura de una cuenta bancaria.

En el caso de que el recurrente alegue razones humanitarias para enervar la expulsión, debe acreditar estas circunstancias, que deben entenderse como supuestos de enfermedad o conflicto a causa del cual el emigrante pueda sufrir persecución y peligro.²⁵

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

Los mayores problemas se plantean en relación con el requisito de representación procesal para la interposición del recurso contencioso-administrativo. Son mayoría las sentencias que exigen que haya constancia de que la persona afectada por la resolución administrativa ha decidido interponer el recurso contencioso-administrativo. Esta voluntad debe manifestarse mediante la suscripción del escrito de interposición, mediante el otorgamiento de poder notarial o mediante apoderamiento *apud acta*.²⁶

²³ Cf. la STSJ de Andalucía (Málaga) de 15 de mayo de 2009 (Recurso núm. 1403/2003).

²⁴ Véase la STSJ Cataluña de 29 de junio de 2009 (Recurso núm. 1503/2007) y la STSJ País Vasco de 11 de febrero de 2009 (Recurso núm. 40/2008).

²⁵ Cf. STSJ de Andalucía (Málaga) de 28 de mayo de 2009 (Recurso núm. 1653/2003).

²⁶ Véase la STSJ de Andalucía (Málaga) de 17 de junio de 2009 (Recurso núm. 248/2009) y la STSJ Cataluña de 6 de julio de 2009 (Recurso núm. 596/2008).

Como ya hemos señalado en relación con los recursos contra las denegaciones de entrada, la reciente reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009) ha establecido que «la constancia expresa de la voluntad de interponer el recurso o ejercitar la acción correspondiente deberá realizarse de conformidad con lo previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil» (art. 22.3). Según el artículo 24, «el poder en que la parte otorgue su representación al procurador habrá de estar autorizado por notario o ser conferido por comparecencia ante el secretario judicial del tribunal que haya de conocer del asunto». En caso de que el extranjero se halle privado de libertad, esta constancia deberá realizarse «en la forma y ante el funcionario público que reglamentariamente se determinen».

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».²⁷

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 parejas de hecho) e hijos españoles o residentes legales.²⁸ La STSJ de Madrid de 28 de julio de 2009 (Recurso núm. 947/2009) identifica la existencia de arraigo familiar con los vínculos suficientes para proceder a la reagrupación familiar (cónyuges, hijos y ascendientes). En este caso, el recurrente alegaba que vivían en España una hermana y unos sobrinos. La Sentencia además señala que no existe una situación de convivencia, porque los familiares residen en Zaragoza y el recurrente en Madrid.

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

²⁷ En aplicación de esta doctrina, se rechaza la adopción de la medida cautelar, entre otras muchas resoluciones, en la STSJ de Madrid de 27 de julio de 2009 (Recurso núm. 65/2009) y la STSJ de Andalucía (Málaga) de 27 de mayo de 2009 (Recurso núm. 741/09).

²⁸ Véanse las STSJ Madrid de 3 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 542/2009) y 16 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 1519/2009).

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.²⁹ La STSJ Castilla-La Mancha núm. 10284/2009 de 28 de diciembre (Recurso núm. 266/2009) señala que la denegación previa de una petición de regularización no puede ser tomada en consideración para motivar la expulsión.

5. LA DEVOLUCIÓN

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 en los siguientes supuestos:

a. Los que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España.

La STSJ La Rioja de 1 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 129/2009) confirma la validez de la devolución al considerar probado que la recurrente contravino una prohibición de entrada en el territorio Schengen impuesta por las autoridades alemanas. En el mismo sentido se pronuncia la STSJ Extremadura de 28 de abril de 2009 (Recurso núm. 80/2009) respecto de una prohibición de entrada emitida por las autoridades italianas. Esta última sentencia señala expresamente que la devolución conlleva la reiniciación del cómputo del plazo de prohibición de entrada que fue acordado en la resolución italiana de expulsión.

b. Los que pretendan entrar ilegalmente en el país.

La STSJ Andalucía (Granada) de 30 de marzo de 2009 (Recurso núm. 715/2006) confirma la devolución de un extranjero que fue sorprendido mientras se aproximaba en una lancha neumática a la playa en las costas de Motril.³⁰

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 entrar ilegalmente en España. Se destaca que el artículo 58. 2 b) de la Ley Orgánica 4/2000

²⁹ Véase la STSJ de Aragón de 6 de noviembre de 2009 (Recurso núm. 238/2009) y la STSJ Madrid de 4 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 1399/2009)

³⁰ En el mismo sentido, la STSJ Andalucía (Granada) de 23 de marzo de 2009 (Recurso núm. 712/2006).

(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.³¹

6. LA REPATRIACIÓN DE MENORES

La repatriación a su país de origen de los menores no acompañados constituye un tema especialmente sensible desde la perspectiva de la protección de los derechos fundamentales. El artículo 35 de la Ley de Extranjería, que regula este procedimiento, ha sido objeto de algunas modificaciones importantes en la Ley Orgánica 2/2009.

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. Así, por ejemplo, la STSJ de Madrid de 22 de octubre de 2009 (Recurso núm. 1137/2008) considera que el nombramiento de un defensor judicial subsana la falta de capacidad procesal del menor para solicitar la suspensión cautelar de la repatriación. En este caso se da la circunstancia de que el auto de nombramiento del representante del menor fue dictado después del auto de suspensión cautelar (aunque ambos autos son de la misma fecha).

La autoridad gubernativa debe resolver –conforme al principio de reagrupación familiar del menor, después de oír al menor y previo informe de los servicios de protección de menores– lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España. La falta de audiencia del menor es causa

³¹ Véanse las STSJ Murcia de 13 de noviembre (Recurso núm. 459/2009), 23 de noviembre (Recurso núm. 516/2009), 28 de diciembre (Recursos núm. 555/2009 y 556/2009) y 30 de diciembre de 2009 (Recurso núm. 600/2009).

de nulidad en el procedimiento de repatriación.³² 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.

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 Madrid de 7 de mayo de 2009 (Recurso núm. 2187/2008) adopta medidas cautelares respecto de una orden de expulsión dictada contra una persona que inicialmente se pensó que era mayor de edad y posteriormente se ha acreditado su minoría de edad. La Sentencia resuelve que el menor no podrá ser internado en un centro de internamiento de extranjeros, ni repatriado a su país de origen, hasta que alcance la mayoría de edad.

PERSISTE LA DISCREPANCIA ENTRE LAS SECCIONES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ MADRID ACERCA DE LA ADMISIÓN DE RECURSOS DE APELACIÓN EN PROCESOS RELACIONADOS CON LA DENEGACIÓN DE ENTRADA Y EL ACUERDO DE RETORNO

7. LA PROHIBICIÓN DE ENTRADA

La STS de 27 de octubre de 2009 (Recurso de Casación 4412/2006) analiza un caso poco frecuente, que está relacionado con la facultad de la Administración de prohibir la entrada en España de quienes realicen «actividades contrarias a los intereses españoles o a los derechos humanos» o tengan «notorias conexiones con organizaciones delictivas», prevista en el artículo 26.3 del Real Decreto 864/2001 (y posteriormente en el apartado d) del artículo 10 del Real Decreto 2393/2004). El objeto del proceso es la Resolución de 26 de abril de 2004, de la Dirección General de la Policía, por la que se prohibió la entrada en España de un extranjero que había intentado sobornar a un funcionario del consulado español en Moscú para la tramitación de visados. El Tribunal Supremo confirma la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5) de 15 de marzo de 2006, que había anulado el acto administrativo por omitir el trámite de audiencia. Ambos tribunales consideran que la resolución administrativa tiene carácter sancionador y deben aplicarse las garantías previstas en la legislación general de procedimiento administrativo.

³² Véanse las SSTSJ de Madrid de 16 de julio (Recurso núm. 2188/2008) y 22 de octubre de 2009 (Recurso núm. 1137/2008).

La sanción de expulsión lleva aparejada la prohibición de entrada en territorio español. La jurisprudencia exige que la resolución administrativa motive el período de prohibición de entrada cuando se amplía el plazo mínimo de tres años.³³

La Ley Orgánica 2/2009 ha introducido importantes cambios en la duración de la prohibición de entrada. Se rebaja el límite máximo de diez a cinco años. La excepción que se prevé son los casos en los que el extranjero «suponga una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública, la seguridad nacional o para la salud pública». En este caso, la Ley permite ampliar a diez años la prohibición de entrada. Otro cambio que se produce (y que no es analizado en la Instrucción) es la eliminación del límite mínimo de la prohibición de entrada, que antes se fijaba en tres años.

Por otra parte, la Ley señala que no se impondrá la prohibición de entrada cuando el extranjero abandone el territorio nacional durante la tramitación del expediente de expulsión. Si el extranjero abandona el territorio en el plazo de salida voluntaria previsto en la orden de expulsión, se revocará la prohibición de entrada. Esta posibilidad se reconoce solo cuando la expulsión se base en los supuestos contemplados en las letras a) y b) del artículo 53.1 de la Ley de Extranjería.

³³ Véase STSJ Castilla y León (Burgos) de 13 de noviembre de 2009 (Recurso núm. 215/2009) y STSJ Madrid de 22 de octubre de 2009 (Recurso núm. 210/2009).

María Díaz Crego

Profesora ayudante. Doctora de la Universidad de Alcalá

DERECHO DE EXTRANJERÍA Y JURISPRUDENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Introducción.
2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
3. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
4. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

RESUMEN

El artículo hace balance de la jurisprudencia relacionada con el derecho de extranjería aprobada por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas durante el año 2009. En los dos primeros casos, el TC y el TEDH, las sentencias analizadas no presentan novedades relevantes. Por lo que se refiere al TJUE, se analizan varias sentencias que tratan por primera vez casos relativos a la controvertida Directiva de retorno (aprobada en junio de 2008) y a la normativa europea en materia de asilo. En estos dos casos la jurisprudencia analizada se centra, por un lado, en el régimen aplicable a los ciudadanos de la UE y familiares que ejerzan la libertad de circulación y residencia dentro de la Unión, y por el otro, en la legislación aplicable a ciudadanos de terceros países que pretenden

trabajar o residir en alguno de los estados miembros sin ningún vínculo previo con un nacional de la Unión.

1. INTRODUCCIÓN

Como en pasadas ediciones del Anuario, el objetivo de esta crónica es dar noticia de las principales sentencias adoptadas a lo largo del año 2009 por el Tribunal Constitucional (TC), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en materia de extranjería. A diferencia de lo ocurrido otros años, la jurisprudencia del TC y del TEDH en la materia no presenta grandes novedades. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la jurisprudencia del TJUE, que ha resuelto varios asuntos novedosos referidos a la interpretación de la controvertida Directiva de retorno y a la normativa europea en materia de asilo.

2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia del TC que incide en el ámbito del Derecho de extranjería no ha sido de particular interés a lo largo del año 2009. Más allá de reiterarse la jurisprudencia tradicional de nuestro TC sobre las inadmisiones *a limine* de las solicitudes de *habeas corpus* presentadas por extranjeros en situación irregular que habían sido privados de libertad¹ y de la aplicación al ámbito de la extranjería de la jurisprudencia constitucional sobre el cómputo de los plazos para impugnar actos desestimatorios presuntos por silencio administrativo,² la jurisprudencia constitucional se ha centrado en el análisis del artículo 89 del Código Penal español y en la configuración de los derechos a la integridad personal, a la vida familiar y a la tutela judicial efectiva como límites a la capacidad del Estado de expulsar o extraditar a no nacionales.

La aplicación del artículo 89 del Código Penal y la sustitución de ciertas penas privativas de libertad por la expulsión del territorio nacional

Las STC 72/2009, de 23 de marzo, y STC 110/2009, de 11 de mayo, se pronuncian sobre la aplicación del controvertido artículo 89 del Código Penal español a dos casos que presentan similitudes importantes. Ambos recurrentes habían sido condenados a una pena privativa de libertad in-

¹ En este sentido: SSTC 14/2009 y 15/2009, de 20 de enero de 2009 y STC 83/2009, de 30 de marzo. Sobre la jurisprudencia indicada: García Roca y Díaz Crego (2007).

² En la STC 149/2009, de 17 de junio de 2009, el TC señalaba que la inadmisión por extemporáneo de un recurso planteado contra un acto administrativo presunto que denegó la solicitud de autorización de residencia y trabajo planteada por el recurrente, habría vulnerado su derecho de acceso a la jurisdicción.

ferior a seis años. Sin embargo, en ejecución de sentencia, el juzgado competente acordó la sustitución de la pena privativa de libertad por su expulsión del territorio nacional, pese a la negativa de los interesados y al cumplimiento parcial de las penas privativas de libertad que les habían sido impuestas inicialmente. En ambos recursos se plantean así dos cuestiones de radical importancia desde el punto de vista de la aplicación del artículo 89 del Código Penal: si la sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión del territorio nacional mediante auto adoptado en fase de ejecución de sentencia vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos (art. 24 de la Constitución española, CE); si la sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión del territorio nacional una vez que se ha cumplido parte de la pena privativa de libertad no supone, de hecho, la acumulación de dos penas, lo que sería contrario al principio de legalidad penal (art. 25 CE).

En la STC 110/2009, siguiendo la línea ya marcada por la STC 145/2006, de 8 de mayo, el TC parece pronunciarse únicamente sobre el primero de estos argumentos, dejando irresuelto el segundo. En este sentido, el Alto Tribunal recuerda su jurisprudencia sobre el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos, indicando que ese derecho garantiza que, durante la ejecución de las resoluciones judiciales, el tribunal competente no altere o se aparte del fallo, realizando una interpretación del mismo que sea arbitraria, irrazonable o que incurra en error patente. En el caso objeto de estudio, entiende el TC que la interpretación del fallo realizada por el juzgado fue irrazonable, en la medida en que el artículo 89 del Código Penal, que el juzgado utilizó como base para justificar la sustitución de la pena, no permite la adopción de semejante decisión en fase de ejecución de sentencia, exigiendo que la sustitución se acuerde en la propia sentencia condenatoria para aquellos extranjeros que no residan legalmente en nuestro país y hayan sido condenados a una pena privativa de libertad inferior a seis años. La sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión del territorio nacional en fase de ejecución de sentencia solo procedería para aquellos extranjeros que hayan sido condenados a una pena privativa de libertad superior a seis años y siempre a petición del Ministerio Fiscal.

Por su parte, la STC 72/2009 se limita a resolver una cuestión procesal sin entrar en el fondo del asunto planteado. Sin embargo, esa cuestión formal parece de notable importancia, ya que,

EL TJUE HA RESUELTO VARIOS ASUNTOS NOVEDOSOS REFERIDOS A LA INTERPRETACIÓN DE LA CONTROVERTIDA DIRECTIVA DE RETORNO Y A LA NORMATIVA EUROPEA EN MATERIA DE ASILO

en el caso que fue objeto de estudio por el TC, el tribunal que se pronunció sobre el recurso de apelación formulado por el afectado contra el auto que acordaba su expulsión del territorio nacional en sustitución de la pena privativa de libertad que inicialmente le había sido impuesta, se limitó a indicar que el recurso había quedado vacío de contenido por causa sobrevenida porque el afectado había sido ya expulsado del territorio nacional. El TC consideró que la negativa del tribunal de apelación a pronunciarse sobre el fondo del asunto habría violado el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente, ya que ese derecho conlleva un derecho de las partes a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho sobre el fondo del litigio, excepto en aquellos supuestos en que la legislación procesal contemple una causa que justifique la inadmisión. Sin embargo, el Alto Tribunal entendía que, en el caso objeto de estudio, no podía considerarse una causa legal de inadmisión la ejecución de la resolución de expulsión, que no era motivo suficiente para entender que el recurso quedaba vacío de contenido, ya que la expulsión no podía considerarse irreversible, había sido acordada por un plazo de diez años, y, además, en el recurso se alegaba la posible vulneración de un derecho fundamental, lo que requería una respuesta motivada sobre el fondo. El TC adoptaba así una posición marcadamente garantista, mediante la que se aseguraba la completa revisión judicial de las decisiones de expulsión adoptadas sobre la base del artículo 89 del Código Penal.

La vida familiar de los extranjeros como límite a las resoluciones de expulsión del territorio nacional

Las STC 140/2009, de 15 de junio, y STC 212/2009, de 26 de noviembre, analizan una cuestión jurídica escasamente original en la jurisprudencia del TEDH, pero que plantea un dilema curioso en el caso español, debido a la reiterada negativa de nuestro TC a asociar el derecho de los extranjeros a vivir en familia con el derecho a la intimidad familiar, reconocido en el artículo 18 CE.³

En los asuntos indicados, los recurrentes en amparo son dos extranjeros que fueron expulsados de nuestro país por carecer de documentación acreditativa de su identidad y su residencia legal en España. Durante el procedimiento administrativo y, posteriormente, en vía contencioso-administrativa, los recurrentes opusieron a la decisión de expulsión su arraigo en nuestro país. En el primer caso, el recurrente afirmaba que estaba inscrito en el Registro municipal de parejas estables no casadas del Ayuntamiento de Pamplona con una persona poseedora de su segunda tarjeta de residencia, y que tenía cuatro hijos en común con esa persona, todos ellos menores

³ Entre otras: STC 236/2007, de 7 de noviembre. Sobre el tratamiento de la cuestión por el TC, véase Santolaya (2004).

de edad y escolarizados en instituciones de enseñanza pública de Pamplona. En el segundo caso, el recurrente señalaba haber vivido en España durante más de diez años, tener una pareja estable con autorización para residir en España y ser padre de un niño nacido en España, que estaba escolarizado en nuestro país. Por esos motivos, en ambos casos se solicitaba que se les impusiera una multa, en lugar de la sanción de expulsión del territorio nacional, por la infracción administrativa cometida.

A pesar de las alegaciones de los recurrentes, tanto la Administración Pública como los tribunales españoles confirmaron la decisión de expulsión del territorio nacional. Los recurrentes acudieron entonces al TC al considerar que tanto las resoluciones administrativas de expulsión como las decisiones judiciales que las confirmaron carecerían de motivación suficiente, ya que no habrían tenido en cuenta sus circunstancias familiares, vulnerando así su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En el caso resuelto por la STC 140/2009, el TC atendió las alegaciones del recurrente, considerando vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva. Señalaba el Alto Tribunal que, en el ejercicio de su potestad sancionadora, la Administración no solo debe fundamentar los hechos y su calificación jurídica, sino también la sanción concreta impuesta, en la medida en que solo esa motivación permite el control posterior de la ausencia de arbitrariedad en el ejercicio de la potestad sancionadora. El TC destacaba que, en el caso objeto de estudio, ni la Administración ni los tribunales justificaron la adopción de la sanción de expulsión, que no hicieron referencia a la situación familiar constantemente alegada por el recurrente, y que esa circunstancia era particularmente relevante porque la CE señala que los poderes públicos asegurarán la protección de la familia (art. 39 CE) y porque el texto constitucional remite a los textos internacionales en materia de derechos humanos (art. 10.2 CE), siendo de especial trascendencia la continua jurisprudencia del TEDH sobre el derecho a la vida familiar de los extranjeros, así como lo previsto en el artículo 3 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños, que señala que todas las medidas que conciernan a los niños deben tener como consideración primordial el interés superior del menor. Ninguno de esos argumentos fue tenido en cuenta por la resolución administrativa y las sentencias que resolvieron sobre la expulsión del recurrente, por lo que debía considerarse que ambas decisiones vulneraron su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a una resolución motivada.

En la STC 212/2009, el razonamiento del tribunal llevaba a los resultados opuestos. En el caso objeto de estudio, tanto la Administración como los tribunales españoles valoraron las alegaciones del recurrente sobre su situación de arraigo y sus circunstancias familiares. No obstante,

tuvieron en cuenta que el recurrente había solicitado en dos ocasiones una autorización de residencia y trabajo en nuestro país y que, en ambos casos, había recibido una respuesta negativa y que, además, había sido objeto de varias detenciones por delitos graves, lo que demostraba su conducta antisocial en nuestro país. Para el TC, los motivos aducidos por los tribunales permitían conocer el porqué de la decisión administrativa de expulsión, teniendo en cuenta de forma suficiente las circunstancias del caso. Sin embargo, claro está, el TC nada indicaba sobre la cuestión de fondo que se resolvía, esto es, sobre si la decisión de expulsión vulneraba o no el derecho a la vida familiar del recurrente, en la medida en que tal posibilidad parece vetada por la constante jurisprudencia del TC que ubica la protección de la vida familiar de nacionales y extranjeros en el artículo 39 CE y, por tanto, en un precepto que no protege derechos amparables.

Integridad personal y derecho a la tutela judicial efectiva como límites a la ejecución de euroórdenes

La STC 199/2009, de 28 de septiembre, se pronuncia sobre una cuestión de extraordinaria relevancia desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea y su eficacia en los estados miembros, pero que también presenta notable interés desde el punto de vista del Derecho de extranjería, en la medida en que se sientan ciertos límites a la ejecución de las órdenes europeas de detención y entrega (euroórdenes), relacionados con el respeto de los derechos fundamentales de los extranjeros que van a ser objeto del procedimiento de entrega.

En el caso objeto de estudio, el recurrente en amparo era un ciudadano británico, condenado a una pena privativa de libertad de cuatro años en Rumania, y que iba a ser entregado a este país para el cumplimiento de su condena. En el procedimiento para la ejecución de la euroorden, iniciado ante los tribunales españoles, el recurrente señaló que, en caso de ser extraditado, existía un riesgo cierto de sufrir tratos inhumanos y degradantes en las cárceles rumanas por su condición de homosexual (art. 15 CE) y que, además, su condena se habría producido en ausencia, de modo que los tribunales rumanos no habrían respetado su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de defensa (art. 24 CE). A pesar de ello, las sucesivas instancias acordaron la entrega del recurrente a Rumania.

El TC, sin apenas hacer referencia a las especificidades que deberían derivarse de la ejecución de una euroorden –lo que critican claramente los dos magistrados que emitieron un voto particular–, considera que en el caso analizado no existe un temor racional y fundado que permita sostener que el recurrente será objeto de tratos inhumanos o degradantes en caso de ser entregado a las autoridades rumanas. En este sentido, el Tribunal destaca que las alegaciones del

recurrente al respecto están ayunas de todo sostén probatorio, ya que el recurrente se habría limitado a realizar afirmaciones genéricas sobre la situación en su país, que no estarían acreditadas de modo alguno y no se relacionarían directamente con su persona, en la medida en que el recurrente solo hacía referencia a su condición de homosexual, sin probar que las personas con esa orientación sexual sean objeto de una específica persecución en Rumania.

No obstante, el TC sí admitía el segundo argumento alegado por el recurrente, al considerar que la falta de condicionamiento de su entrega a la revisión de la sentencia condenatoria, dictada en ausencia y con la simple comparecencia de un abogado apoderado por el recurrente al efecto, habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de defensa. En relación con esta cuestión, el TC hacía referencia a la importancia que tiene la presencia física del acusado en la vista oral del proceso penal, destacando que solo a través de esa presencia «puede prestarse o negarse la conformidad a la acusación, puede convertirse la declaración del acusado en un acto de defensa, puede interrogarse a los testigos y ser examinado por estos, y puede coordinarse la defensa que se ejerce a través de la asistencia técnica del letrado». La relevancia de esta participación del acusado en el proceso es destacada, según el TC, por la jurisprudencia del TEDH, de la que se derivaría la necesidad de que el acusado esté presente físicamente en el acto del juicio oral para entender salvaguardado su derecho a la defensa. Por ello, el TC considera vulnerado el derecho del recurrente, que no habría podido ejercer su derecho de defensa en el juicio oral, y cuya entrega a las autoridades rumanas debería haberse vinculado a la posible revisión de la sentencia dictada en su ausencia.

A pesar de la vinculación que el TC realiza con la jurisprudencia del TEDH, los votos particulares señalaron que el recurrente fue correctamente citado para su comparecencia en el juicio y que compareció por medio de representante, de modo que no podría afirmarse que fue juzgado en rebeldía, sino en ausencia; cuestión que, en su opinión, impediría considerar vulnerado el derecho a un proceso justo (art. 6 CEDH), según la jurisprudencia del TEDH. Esta última cuestión parece de extraordinaria relevancia para el caso objeto de estudio, en la medida en que la jurisprudencia del TEDH reconoce la importancia de la asistencia personal del acusado en el acto de la vista oral para garantizar el derecho de defensa, pero ha señalado que la ausencia del mismo no siempre implica la violación de ese derecho, ya que no podría entenderse violado el derecho si la ausencia del acusado se derivara de su intención de sustraerse a la justicia o de su voluntad de renunciar a ejercer su derecho, con un conocimiento suficiente de las consecuencias que se deriven de esa renuncia.⁴

⁴ Entre otras: STEDH Aliykov c. Bulgaria, de 3 de diciembre de 2009. Sobre esta jurisprudencia, véase Arangüena Fanego (2009: 317 y ss.)

3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

A lo largo del año analizado, la jurisprudencia del TEDH sobre extranjería ha girado en torno a los artículos 3, 5, 6, 7, 8, 14 y 34 CEDH. Sin lugar a dudas, de entre estas sentencias, procede destacar el asunto *Féret c. Bélgica*, de 16 de julio de 2009, en el que el TEDH apoyaba la decisión de las autoridades belgas de sancionar a un parlamentario por incitar a la xenofobia en relación con los extranjeros. En este asunto, el TEDH consideraba que la decisión de las autoridades belgas de sancionar al diputado de su país, perteneciente al Frente Nacional, por manifestaciones xenófobas y racistas, referidas al conjunto de los extranjeros del país y reproducidas durante la campaña electoral belga, no vulneraba la libertad de expresión del parlamentario. El TEDH destacaba así que la injerencia en la libertad de expresión del diputado estaba prevista legalmente, perseguía un objetivo legítimo, y debía considerarse necesaria en una sociedad democrática, en la medida en que las manifestaciones del representante inducían claramente al odio contra el colectivo de los extranjeros y habían sido vertidas durante la campaña electoral, lo que provocó una mayor difusión de las mismas entre la opinión pública. El TEDH hacía así especial hincapié en la especial responsabilidad que tienen los personajes políticos, máxime si se convierten en cargos públicos electos, en evitar cualquier discurso que preconice la discriminación y el odio racial y en defender la democracia y sus principios y justificaba, de acuerdo con ello, la sanción impuesta al diputado. El TEDH adoptaba así un posicionamiento que podrá llegar a tener una notable relevancia si continúa el auge de los partidos xenófobos en toda Europa.

EL TEDH APOYABA LA DECISIÓN DE LAS AUTORIDADES BELGAS DE SANCIONAR A UN PARLAMENTARIO POR INCITAR A LA XENOFOBIA EN RELACIÓN CON LOS EXTRANJEROS

Además del caso *Féret*, debemos destacar especialmente el contenido del asunto *Gurguchiani c. España*, de 15 de diciembre de 2009, en el que se condena a España por la aplicación del artículo 89 de nuestro Código Penal de forma contraria al principio de irretroactividad de la norma sancionadora desfavorable; y de los asuntos *Andrejeva c. Letonia*, de 18 de febrero de 2009, *Zeïbek c. Grecia*, de 9 julio de 2009, *Bigaeva c. Grecia*, de 28 de mayo de 2009 y *Anakomba Yula c. Bélgica*, de 10 de marzo de 2009, en los que el TEDH identifica la nacionalidad y la residencia irregular como motivos prohibidos de discriminación en el marco del artículo 14 CEDH.

El derecho a no sufrir tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH) y las condiciones de detención en centros de internamiento de extranjeros

En línea con su jurisprudencia habitual en la materia, en los asuntos *Tabesh c. Grecia*, de 26 de noviembre de 2009 y *S.D. c. Grecia*, de 11 de junio de 2009, el TEDH condena a Grecia por las condiciones de detención de varios extranjeros que, en espera de que se ejecutara una resolución de expulsión del país, habían sido detenidos por las autoridades griegas y reclusos en dependencias que no cumplían los criterios mínimos de dignidad y respeto de los derechos de los detenidos impuestos por el artículo 3 CEDH. El TEDH destaca así que varios informes del Comité Europeo contra la tortura y del propio Defensor del Pueblo griego señalaban que los extranjeros que eran objeto de procedimientos de expulsión en Grecia eran reclusos en centros de detención policiales, pensados para estancias cortas, en los que dormían hacinados, en condiciones higiénicas lamentables, no disponían de la posibilidad de salir al aire libre y realizar actividades físicas, y contaban con apenas 5 euros diarios para comer, sin que el propio centro se hiciera cargo de su nutrición, más allá de facilitarles los alimentos del exterior que pudieran comprar con esa cantidad. Desde el punto de vista del TEDH, esas condiciones sanitarias, higiénicas y de hacinamiento alcanzan el nivel de gravedad suficiente para ser consideradas tratos degradantes, constatándose la violación del artículo 3 CEDH.

El derecho a no sufrir tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH) como límite a la expulsión de ciudadanos extranjeros

Como ya viene siendo habitual en las ediciones de este Anuario, un importante número de los asuntos resueltos por el TEDH que tienen relevancia desde el punto de vista de los derechos de los extranjeros se centra en analizar las circunstancias en las que la expulsión de un extranjero hacia un determinado Estado puede suponer una vulneración del artículo 3 CEDH.⁵ En este sentido, el TEDH ha reiterado que la expulsión o extradición de un extranjero hacia un Estado respecto del cual haya datos serios y fundados que permitan deducir la existencia de un riesgo real de que la persona sufra torturas o tratos inhumanos y degradantes vulnera el artículo 3 CEDH. Para valorar la existencia de ese riesgo, el TEDH deberá tener en cuenta tanto los datos sobre el país de origen como la situación personal del extranjero. No obstante, deberá ser este el que pruebe la existencia de un riesgo real de sufrir tratos contrarios al Convenio en caso de expulsión.

⁵ Además de los indicados en el resto de notas a pie de este epígrafe, véase *STEDH Abdolkhani y Karimnia c. Turquía*, de 22 de septiembre de 2009.

A partir de esta jurisprudencia, numerosos asuntos resueltos por el TEDH han valorado la situación general del país de destino del demandante –extraída de las fuentes más variopintas– en relación con los datos personales del mismo, a fin de determinar si, de la conjunción de ambos elementos, podía deducirse la existencia de un riesgo real de que el demandante sufriera tratos contrarios al Convenio en caso de ser expulsado del país. Así ocurría, por ejemplo, en una larga serie de asuntos dirigidos contra Italia⁶ y Francia,⁷ en los que el TEDH valoraba textos de los más diversos organismos nacionales e internacionales –Naciones Unidas, Amnistía Internacional, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Ministerio del Interior británico– para confirmar la existencia de un temor serio y real de que los demandantes, todos ellos asociados al terrorismo internacional, sufrieran tratos contrarios al Convenio en caso de ser expulsados hacia Túnez o Argelia, en la medida en que quedaba constatada la práctica habitual de los servicios de seguridad de esos dos países de maltratar y torturar a los sujetos relacionados con el terrorismo internacional. Lo mismo ocurría en el asunto *Koktysh c. Ucrania*, de 10 de diciembre de 2009, en el que el TEDH consideraba violado el artículo 3 CEDH en un asunto en el que el demandante alegaba que, en caso de ser extraditado hacia Bielorrusia, su país de origen, sería juzgado por homicidio, existiendo una posibilidad cierta de que se le denegara justicia y se le condenara a la pena capital.

A pesar de que el TEDH valora siempre la situación en el país de origen y las características personales del demandante antes de determinar si concurre el riesgo real indicado, en el asunto *F.H. c. Suecia*, de 20 de enero de 2009, el TEDH indicaba que, aunque la expulsión de una persona hacia un Estado envuelto en una situación de violencia generalizada no determina normalmente la violación del artículo 3 CEDH, no se excluye la posibilidad de que el contexto general de violencia en un país pueda ser de suficiente intensidad como para determinar la violación del artículo 3 CEDH en caso de ser utilizado como país de destino de una expulsión. Sin embargo, esa posibilidad solo parece poder constatarse en casos extremos de violencia generalizada, en los que existiría un riesgo real de sufrir malos tratos por el simple hecho de ser expulsado hacia el país. Aunque el TEDH no aplica esta jurisprudencia al caso objeto de estudio, al considerar que la situación en Irak no era de la suficiente gravedad como para no deber valo-

⁶ Los asuntos indicados son: *SSTEDH Soltana c. Italia*, de 24 de marzo de 2009; *Abdelhedi c. Italia*, de 24 de marzo de 2009; *O. c. Italia*, de 24 de marzo de 2009; *Darraj c. Italia*, de 24 de marzo de 2009; *Hamraoui c. Italia*, de 24 de marzo de 2009; *Ben Salah c. Italia*, de 24 de marzo de 2009; *C.B.Z. c. Italia*, de 24 de marzo de 2009; *Sellem c. Italia*, de 5 de mayo de 2009. El asunto *Ben Khemais c. Italia*, de 24 de febrero de 2009, presenta ciertas especificidades, en la medida en que se condena a Italia a pesar de que el demandante ya había sido expulsado hacia Túnez.

⁷ *STEDH Daoudi c. Francia*, de 3 de diciembre de 2009.

rar las circunstancias personales del solicitante, parece claro que la jurisprudencia del TEDH abre un resquicio para la declaración de la violación del artículo 3 CEDH sin necesidad de que se pruebe la individualización de la amenaza.

Libertad personal de los extranjeros (art. 5.1.f) CEDH) y reclusión con la finalidad de expulsarlos o extraditarlos hacia terceros países

En varios asuntos de los analizados a lo largo del año 2009, el TEDH estudia la posibilidad de que la detención de ciudadanos extranjeros con miras a ser expulsados o extraditados o para prevenir su entrada ilegal en el país vulnere el artículo 5.1.f) CEDH.⁸ En todos esos asuntos, el TEDH recuerda su jurisprudencia reiterada en virtud de la cual el artículo 5.1.f) CEDH no exige la aplicación del test de necesidad a la privación de libertad de un extranjero, de modo que estos pueden ser privados de libertad cuando esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición y aunque su detención no sea necesaria.

Sin embargo, el asunto *A. y otros c. Reino Unido*, de 19 de febrero de 2009,⁹ parece proponer una interpretación notablemente restrictiva de este primer requisito, en la medida en que no será suficiente la simple alegación de las autoridades nacionales de que está en curso un procedimiento de expulsión o extradición para justificar la privación de libertad de un extranjero. Efectivamente, el asunto indicado tenía su origen en la decisión de las autoridades británicas de internar a varios extranjeros, sospechosos de pertenecer a elementos terroristas, en prisiones y hospitales de máxima seguridad durante períodos de tiempo que llegaron a superar los tres años. El Reino Unido justificaba la privación de libertad de los recurrentes señalando su intención de expulsarlos hacia sus países de origen. A pesar de ello, el TEDH destacaba que las autoridades británicas sabían desde un principio que no existía una posibilidad real de expulsarlos hacia un país en el que no sufrieran tratos contrarios al artículo 3 CEDH, de modo que no podía afirmarse que su privación de libertad se justificara por estar en curso un procedimiento de expulsión contra ellos, ya que tal expulsión no era factible por distintos motivos. El TEDH adoptaba así una posición garantista, que impediría a los estados parte invocar formalmente uno de los motivos de privación de libertad fijados en el artículo 5.1.f) CEDH si la privación de libertad no persigue una de las finalidades fijadas en el Convenio.

⁸ En este sentido, además de las que se citan en el cuerpo del texto: SSTEDH *Nolan y K. C. Rusia*, de 12 de febrero de 2009; S.D. c. *Grecia*, de 11 de junio de 2009; *Abdolkhani y Karimnia c. Turquía*, de 22 de septiembre de 2009.

⁹ En línea con esta jurisprudencia, véase también STEDH *Mikolenko c. Estonia*, de 8 de octubre de 2009.

Además, la jurisprudencia del TEDH ha señalado de forma reiterada que las exigencias del Convenio no se cumplen con la simple concurrencia de uno de los motivos que justifican la privación de libertad de un extranjero bajo el artículo 5.1.f) CEDH. Ese precepto también exige que la privación de libertad del extranjero sea «regular», esto es, se adecue a lo previsto por el ordenamiento interno y proteja al extranjero de cualquier arbitrariedad. Para ello, la normativa interna no solo habrá de respetar los criterios de previsibilidad y accesibilidad habitualmente indicados por la jurisprudencia del TEDH, sino que, además, su aplicación deberá realizarse de buena fe; deberá vincularse 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; su detención deberá realizarse en un lugar apropiado y, además, su duración no podrá exceder del plazo razonablemente necesario para alcanzar el fin perseguido.

El asunto Hokic y Hrustic c. Italia, de 1 de diciembre de 2009, se centró en el análisis de la exigencia de regularidad antes indicada, pero estudiándola desde una perspectiva un tanto original; en concreto, desde el estudio de la posibilidad de considerar vulnerado el artículo 5 CEDH cuando se privara de libertad a un extranjero sobre la base de una resolución administrativa de expulsión que fuera posteriormente anulada. En el caso objeto de estudio, los recurrentes, dos extranjeros de etnia romaní y origen bosnio, fueron detenidos por las autoridades italianas tras constatar que carecían de un permiso de residencia válido para permanecer en el país, iniciándose un procedimiento para expulsarlos del mismo. Tras permanecer más de un mes retenidos, uno de los recursos que plantearon contra la resolución de expulsión fue estimado, anulándose la resolución. Los recurrentes planteaban así si su retención durante más de un mes sobre la base de una resolución de expulsión que fue anulada posteriormente por los tribunales internos no habría vulnerado su libertad personal. Para resolver tal cuestión y determinar si existía un procedimiento de expulsión en curso contra los recurrentes, el TEDH señalaba que era necesario establecer una distinción entre las resoluciones que permiten la detención de una persona, pero son manifiestamente inválidas, de aquellas que son *prima facie* válidas y eficaces, pero son posteriormente anuladas por una resolución interna. Las primeras conducirían a declarar necesariamente la violación del artículo 5 CEDH, mientras que no ocurriría lo mismo con las segundas. En este sentido, el TEDH valora que la resolución de expulsión acordada por las autoridades italianas fue adoptada por las autoridades competentes, siguiendo el procedimiento previsto en el ordenamiento interno y que la irregularidad por la que fue anulada no era grave y manifiesta, de modo que estaríamos ante una resolución *prima facie* válida y eficaz, que no habría vulnerado la libertad personal de los recurrentes.

Finalmente, la jurisprudencia del TEDH también ha incidido durante el año 2009 en el elemento temporal del internamiento. En el asunto Tabesh c. Grecia, de 26 de noviembre 2009, el TEDH

imponía a las autoridades de los estados parte ciertas exigencias de diligencia a la hora de tramitar los procedimientos de expulsión de extranjeros. En este sentido, el TEDH señalaba que el internamiento de un extranjero a fin de ser expulsado de Grecia se había excedido del plazo razonablemente necesario para alcanzar el fin perseguido, en la medida en que no fue expulsado del país antes de que venciera el plazo máximo de internamiento previsto en el ordenamiento interno –tres meses– porque carecía de documentos válidos de viaje, pero la falta de expulsión se debió básicamente a la inactividad de las autoridades internas, que no desarrollaron actividad alguna tendente a facilitar la expulsión, a pesar de la voluntad de cooperar manifestada por el propio afectado. La medida del plazo razonable de duración del internamiento de un extranjero a efectos de su expulsión parece depender, por tanto, de elementos relativos, que probablemente no solo se relacionarán con la diligencia desplegada por las autoridades nacionales, sino también con la voluntad cooperadora del extranjero y otras circunstancias que puedan incidir en la ejecución de la medida de expulsión.

El principio de legalidad penal (art. 7 CEDH) y la aplicación del artículo 89 del Código Penal español

El artículo 89 del Código Penal es el protagonista de la única condena que el TEDH impuso a nuestro país a lo largo del año 2009 en materia de extranjería. En el asunto Gurguchiani c. España, de 15 de diciembre de 2009, el TEDH condenaba a España por violación del principio de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables en la aplicación del artículo 89 del Código Penal. El caso traía causa de la modificación del artículo 89 del Código Penal que se produjo en el año 2003. Gracias a esa reforma, se pasó de un sistema en el que el juzgado de ejecución penal podía decidir sobre la sustitución de las penas privativas de libertad inferiores a seis años impuestas a extranjeros que residieran irregularmente en nuestro país por la sanción de expulsión, a un sistema en el que el juez que dictaba la sentencia condenatoria estaba obligado a prever tal sustitución, excepto cuando concurrieran circunstancias excepcionales.

La aplicación de este precepto del Código Penal sigue provocando notable casuística, como manifiestan las dos sentencias de nuestro TC ya analizadas. Sin embargo, el asunto Gurguchiani se limita a plantear un problema de Derecho transitorio, ya que el TEDH condenaba a España por la aplicación retroactiva de la versión actual del artículo 89 del Código Penal a una persona que había sido sancionada a una pena privativa de libertad de un año y medio en el año 2002, esto es, antes de la entrada en vigor del nuevo precepto. El TEDH destacaba así que la nueva regulación era notablemente más gravosa que la vigente antes del año 2003 y que, a pesar de

ello, los tribunales españoles acordaron la expulsión del Sr. Gurguchiani sobre la base del nuevo precepto legal, vulnerando el principio de irretroactividad. Sorprendía que el asunto hubiera pasado previamente por el TC, que inadmitió el recurso de amparo porque consideró que los tribunales españoles habían aplicado la legislación vigente antes del 2003 y, por tanto, no habían hecho una aplicación retroactiva de normas sancionadoras desfavorables. Sin embargo, el TEDH resalta que el tribunal español que resolvió sobre la expulsión del recurrente se pronunció sin oír al recurrente, acordando una prohibición de expulsión de diez años –tal y como exigía la nueva ley– y sin justificar su decisión, procediendo de manera casi automática a acordar la expulsión, tal y como también preveía el nuevo precepto legal.

El derecho a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH) como límite a la expulsión de ciudadanos extranjeros

En numerosos de los asuntos resueltos por el TEDH durante el año analizado,¹⁰ el Alto Tribunal recuerda su jurisprudencia habitual sobre los límites a la expulsión/extradición de ciudadanos extranjeros que se derivan del reconocimiento del derecho a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH). Señala así que, aunque los extranjeros son titulares del derecho a la vida privada y familiar y su expulsión del país en el que han desarrollado lazos sociales y residen sus familiares puede considerarse una injerencia en el derecho, esa injerencia puede justificarse siempre que persiga un objetivo legítimo y sea necesaria en una sociedad democrática. Recuerda así el TEDH que los extranjeros, por mucho que hayan alcanzado un alto nivel de integración en la sociedad de acogida, no pueden ser tratados del mismo modo que los nacionales en lo que se refiere a la posibilidad de ser expulsados del país en que residen. En este sentido, y a fin de valorar la proporcionalidad de una injerencia en el derecho a la vida privada y familiar de un extranjero, el TEDH recuerda que deben tenerse en cuenta una serie de criterios, ya enunciados en los asuntos *Boultif* y *Üner* y analizados en pasadas ediciones de este Anuario (véase en este sentido García Roca y Díaz Crego, 2008).

A pesar de la reiteración de esta jurisprudencia, hay que destacar que su aplicación al caso concreto sigue sin parecer consistir, en tanto que no permite predecir de forma clara cuándo el TEDH considerará vulnerado el derecho reconocido en el artículo 8 CEDH. En parte de los casos analizados, el TEDH desestima las alegaciones de los demandantes porque estos habían come-

¹⁰ En este sentido: SSTEDH *Grant c. Reino Unido*, de 8 de enero de 2009; STEDH *Nolan y K. C. Rusia*, de 12 de febrero de 2009; *Onur c. Reino Unido*, de 17 de febrero de 2009; *Cherif y otros c. Italia*, de 7 de abril de 2009; *Omojudi c. Reino Unido*, de 24 de noviembre de 2009.

tido delitos graves en el Estado parte y mantenían vínculos con el país de origen o podían razonablemente reconstruir su vida en él.¹¹ Sin embargo, hay algunos casos que llaman especialmente la atención, como por ejemplo, el asunto Grant c. Reino Unido, de 8 de enero de 2009, en el que el TEDH no consideraba vulnerado el derecho a la vida familiar de un ciudadano jamaiicano, expulsado del Reino Unido tras haber residido en el país por un período de treinta y cuatro años, haber contraído matrimonio en el mismo y haber criado en él a cuatro hijos, que poseían la nacionalidad británica. A pesar del notable arraigo familiar del interesado, el TEDH valoraba sus numerosas condenas –por delitos menores– y señalaba que estaba divorciado, que podía seguir manteniendo contactos con sus hijos a través de medios telemáticos y telefónicos, que conocía el idioma del país de origen y mantenía algún contacto lejano en el país; motivos suficientes, según el TEDH, para no considerar vulnerado su derecho a la vida familiar.

EL ARTÍCULO 89 DEL CÓDIGO PENAL ES EL PROTAGONISTA DE LA ÚNICA CONDENA QUE EL TEDH IMPUSO A NUESTRO PAÍS A LO LARGO DEL AÑO 2009 EN MATERIA DE EXTRANJERÍA

Las garantías asociadas al derecho a un juicio justo (art. 6 CEDH) y las decisiones adoptadas en materia de extranjería

Siguiendo su jurisprudencia habitual en la materia, el TEDH recordaba en los asuntos Darraji c. Italia, de 24 de marzo de 2009, y Ben Salah c. Italia, de 24 de marzo de 2009, que las garantías asociadas al debido proceso (art. 6 CEDH) no son aplicables al ámbito de la extranjería, en concreto, a las decisiones relativas a la entrada, la residencia o el alejamiento de extranjeros de los estados parte del Convenio, en la medida en que esas decisiones no se referirían a derechos y obligaciones de carácter civil y tampoco a una acusación penal. En relación con las decisiones de expulsión, sin embargo, el sistema construido en torno al Convenio garantiza ciertas exigencias de procedimiento, pero estas están contenidas expresamente en el artículo 1 del Protocolo núm. 7.

El derecho a no ser discriminado (art. 14 CEDH) y la consideración de la nacionalidad y el estatus migratorio como motivos prohibidos de discriminación

A lo largo del año 2009, el TEDH ha debido pronunciarse en varias ocasiones sobre la supuesta vulneración del artículo 14 CEDH en relación con algún otro derecho reconocido en el Convenio

¹¹ En este sentido: SSTEDH Onur c. Reino Unido, de 17 de febrero de 2009; Cherif y otros c. Italia, de 7 de abril de 2009.

en casos en que la diferencia de trato afectaba de modo específico a ciudadanos extranjeros, bien porque se fundaba únicamente en la nacionalidad, bien porque tenía su origen en el estatus migratorio del extranjero. En relación con la primera cuestión son particularmente significativos los asuntos Andrejeva c. Letonia, de 18 de febrero de 2009, Zeïbek c. Grecia, de 9 julio de 2009 y Bigaeva c. Grecia, de 28 de mayo de 2009; asuntos que el TEDH resuelve en sentidos muy distintos, a pesar de que aplica, en ambos casos, su jurisprudencia sobre la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad.¹²

En el primer caso, la Sra. Andrejeva, nacida en Kazajstán, sin nacionalidad y residente permanente en Letonia desde los doce años, alegaba haber sufrido una discriminación por razón de nacionalidad en relación con el cálculo de su pensión de jubilación. La demandante había trabajado en Letonia durante 17 años. Sin embargo, no se le había reconocido el tiempo trabajado en empresas situadas fuera de Letonia a efectos de la cuantificación de su pensión de viudedad, ya que según la legislación letona sobre la seguridad social, el cálculo de la pensión de jubilación solo tenía en cuenta el tiempo trabajado fuera del país para los letones, pero no para los no nacionales. La recurrente señalaba así que el reconocimiento de tal diferencia de trato entre nacionales y residentes no nacionales sería contrario al derecho a la propiedad (art. 1 del Protocolo núm. 1), en relación con el derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad (art. 14 CEDH).

Tras considerar la prestación litigiosa como un bien patrimonial protegido (Cousins (2008: 17 y ss) por el derecho al disfrute de los propios bienes (art. 1 del Protocolo adicional al Convenio), el TEDH aplicaba su jurisprudencia habitual sobre el derecho a no ser discriminada a la diferencia de trato por razón de nacionalidad alegada por la Sra. Andrejeva (un análisis muy detallado de esta jurisprudencia puede encontrarse en Mjöll Arnardóttir, 2003). El Alto Tribunal indicaba así que el artículo 14 CEDH no prohíbe toda diferencia de trato, sino solo aquellas que no se justifiquen de forma objetiva y razonable. Sin embargo, el test de proporcionalidad indicado no es igual de riguroso en todos los casos, siendo más estricto en relación con ciertas categorías, que el TEDH considera sospechosas de discriminación, como sería el caso de la nacionalidad (Díaz Crego, 2010: 131 y ss.). De este modo, recordaba el TEDH que solo «motivos muy poderosos» podían justificar una diferencia de trato exclusivamente fundada en la nacionalidad de la persona.¹³

¹² Esta línea de jurisprudencia comienza con la STEDH Gaygusuz c. Austria, de 31 de agosto de 1996.

¹³ En la versión en francés, el TEDH hace referencia a «seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité» (FJ 87).

La aplicación al caso objeto de estudio de la jurisprudencia indicada llevaba al TEDH a considerar violado el artículo 14 CEDH, en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional, en la medida en que el Estado letón no habría justificado de forma objetiva y razonable la medida. En este sentido, llamaba la atención que el Estado demandado tratara de justificar la diferencia de trato haciendo referencia a sus limitados recursos y a la imposibilidad de hacerse cargo de las pensiones de jubilación de todos los residentes en el país, por lo que habría otorgado un trato favorable a los nacionales. Aunque el TEDH consideraba que el objetivo indicado podía considerarse legítimo, el Alto Tribunal también destacaba la falta de proporcionalidad de una medida que no tenía en cuenta que la Sra. Andrejeva se encontraba en una situación comparable a la de cualquier nacional letón, en la medida en que cumplía todos los requisitos para acceder a la nacionalidad de ese país; que en la época de la ex URSS, durante la que la Sra. Andrejeva prestó sus servicios, no se hacía semejante diferencia de trato en cuanto a las pensiones de jubilación; y, sobre todo, que la demandante era apátrida, de modo que si el país con el que tenía mayores vínculos, que era Letonia, no protegía sus intereses en relación con prestaciones sociales, ninguno lo haría.

El caso Zeïbek c. Grecia, de 9 julio de 2009, era resuelto por el TEDH en un sentido muy semejante, aunque resultaba especialmente significativo que, en este caso, la discriminación en el acceso a la prestación social –pensión para madres de familias numerosas– no se relacionaba solo con la nacionalidad de uno de los hijos de la recurrente, sino con su origen nacional. En este complejo asunto, la Sra. Zeïbek se había visto denegar una prestación social dirigida a madres de familias numerosas porque la legislación griega que la regulaba solo reconocía el acceso a esa prestación a las madres griegas cuyos hijos fueran griegos. Tanto la recurrente como tres de sus hijos poseían la nacionalidad griega. Sin embargo, su cuarta hija tenía nacionalidad turca puesto que las autoridades griegas le habían privado de su nacionalidad en los años ochenta por ser de origen extranjero –turco– y se habían negado a devolvérsela por estar ya casada. El TEDH consideraba así que, en el caso objeto de estudio, la discriminación en el acceso a la prestación no solo tendría su origen en la nacionalidad, sino también en el origen nacional de la familia de la recurrente, de modo que la distinción de trato, justificada por las autoridades internas en la «necesidad de preservar y promover la nación griega», debía considerarse discriminatoria al carecer de una justificación objetiva y razonable.

La aplicación de la misma jurisprudencia al asunto Bigaeva c. Grecia, de 28 de mayo de 2009, llevaba al TEDH a pronunciarse en un sentido diametralmente distinto, aunque hay que resaltar que en este último caso no se debatía sobre el acceso a una determinada prestación so-

cial, sino sobre la posibilidad de acceder al ejercicio de la profesión de abogado, que presenta rasgos un tanto específicos por las funciones que desempeñan estos profesionales liberales. En el caso objeto de estudio, la Sra. Bigaeva, de nacionalidad rusa, con años de residencia en Grecia y licenciada en Derecho por una universidad griega, solicitaba al Colegio de Abogados de Atenas la realización de un año de prácticas en un despacho de abogados, para poder presentarse al examen que permitía colegiarse posteriormente en ese Colegio profesional y ejercer la profesión de abogado. El Colegio de Abogados de Atenas autorizaba la realización de las prácticas, pero tras haberlas finalizado, rechazaba la realización del examen por parte de la solicitante señalando que, en tanto extrajera no nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, no podía ejercer la profesión de abogado en Grecia, ya que la legislación del país reservaba el ejercicio de esa profesión a nacionales y ciudadanos de la Unión Europea. A pesar de que la distinción de trato por razón de nacionalidad era clara, el TEDH no consideraba que la diferencia supusiera una discriminación, en la medida en que las especificidades que presentaba la profesión de abogado, como asistente de la justicia, podían considerarse motivos suficientemente poderosos para justificar el carácter razonable y proporcionado de la medida.

En todos estos asuntos, el TEDH parece exigir, por tanto, la justificación de aquellas diferencias de trato entre nacionales y extranjeros que tengan su origen únicamente en la nacionalidad de la persona. Sin embargo, si bien esa exigencia parece haberse asentado claramente en relación con el acceso a prestaciones sociales, el caso Bigaeva c. Grecia parece demostrar la dificultad de trasladar el mismo razonamiento a otros ámbitos, véase, el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones de igualdad.

El asunto Anakomba Yula c. Bélgica, de 10 de marzo de 2009, va más allá de la jurisprudencia del TEDH referente a la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad, en la medida en que parece trasladar la doctrina indicada a un caso en el que la diferencia de trato no tenía su origen solo en la nacionalidad de la demandante, sino también en su estatus migratorio, en concreto, en su condición de extranjera en situación irregular en Bélgica.

Los antecedentes de hecho del caso eran complejos, en la medida en que la recurrente, una ciudadana congoleña que se encontraba en situación irregular en Bélgica, solicitó asistencia jurídica gratuita mientras contaba con un permiso de residencia y con la finalidad de iniciar un procedimiento para determinar la filiación de su hijo, que era descendiente de un ciudadano belga. Sin embargo, las autoridades belgas le reconocieron el derecho a contar con un letrado de oficio, dada su situación de indigencia, pero no la exención de las tasas procesales, ya que

la legislación belga solo permitía eximir del pago de tales tasas a los nacionales belgas, a los extranjeros que fueran nacionales de países con los que Bélgica hubiera firmado un acuerdo internacional al respecto, a los extranjeros residentes en el país, a los nacionales de estados miembros del Consejo de Europa y al resto de extranjeros, pero solo en relación con los procedimientos asociados a cuestiones de extranjería. Puesto que la recurrente no se encontraba en ninguno de los supuestos indicados, dada su condición de extranjera en situación irregular en Bélgica, los tribunales belgas rechazaron su solicitud de exención de tasas.

En su análisis de la decisión, el TEDH hacía especial hincapié en el hecho de que la recurrente podría haber sido eximida del pago de las tasas en el caso de haber sido residente regular en Bélgica, de modo que la diferencia de trato se habría producido no solo por su origen nacional, sino también por su estatus migratorio. En este contexto, el Alto Tribunal señalaba que la recurrente había solicitado correctamente su regularización, que era indigente y que el objetivo de su petición era iniciar un litigio con importantes repercusiones tanto para ella como para su hijo. En tal situación, subrayaba el TEDH, el Estado «debía aducir razones particularmente imperiosas» para establecer una diferencia de trato entre extranjeros en situación regular y en situación irregular,¹⁴ de modo que no solo parecía

EL TEDH PARECE EXIGIR, POR TANTO, LA JUSTIFICACIÓN DE AQUELLAS DIFERENCIAS DE TRATO ENTRE NACIONALES Y EXTRANJEROS QUE TENGAN SU ORIGEN ÚNICAMENTE EN LA NACIONALIDAD DE LA PERSONA

prohibirse toda discriminación basada en el estatus migratorio de la persona, sino que también parecía exigirse un control especialmente estricto de cualquier diferencia de trato que tuviera como origen ese motivo. Aplicando esta jurisprudencia, el TEDH consideraba que, dadas las circunstancias del caso, la medida adoptada por las autoridades belgas, que tenía como objetivo reservar los recursos públicos a los extranjeros con ciertos vínculos con el país, desincentivar la inmigración ilegal y asegurar un tratamiento recíproco de los extranjeros en Bélgica y los belgas en el extranjero, no podía considerarse proporcionada.

El asunto Anakomba Yula traslada así la jurisprudencia construida por el TEDH en torno a las diferencias de trato basadas en la nacionalidad a las diferencias de trato basadas en el estatus

¹⁴ En la versión original en francés, el TEDH señalaba: «Il devrait donc y avoir des raisons particulièrement impérieuses pour justifier une différence de traitement entre personnes possédant une carte de séjour et personnes n'en possédant pas, telle la requérante.»

migratorio,¹⁵ lo que podría llegar a tener importantes consecuencias desde el punto de vista de los derechos de aquellos extranjeros que se encuentran en una situación más débil, esto es, de aquellos que se encuentran en situación irregular. Quizás la protección de los derechos de este colectivo sea una de las cuestiones más relevantes que tendrá que afrontar el TEDH en los tiempos que corren.

Las medidas cautelares dictadas por el TEDH (art. 34 CEDH) y su obligatoriedad para los estados parte

En el asunto *Ben Khemais c. Italia*, de 24 de febrero de 2009, el TEDH vuelve a recordar su jurisprudencia sobre la obligatoriedad de las medidas cautelares dictadas por el Tribunal. Señala así que el TEDH tan solo ha dictado medidas cautelares en casos extraordinarios en los que existía un riesgo inminente de que, en caso de ejecutarse la medida nacional, se produjera un daño irreparable que afectara a alguno de los derechos garantizados por el Convenio. Las medidas cautelares tendrían por objeto, por tanto, garantizar la eficacia del derecho a un recurso individual ante los órganos de Estrasburgo, en la medida en que, al evitar situaciones irreversibles, garantizan la eficacia posterior de la resolución dictada por los órganos de control del Convenio.

En el caso objeto de estudio, el TEDH confirmaba la vulneración del artículo 34 CEDH por el Estado italiano, que habría expulsado al Sr. Ben Khemais hacia Túnez a pesar de la medida cautelar de suspensión de la resolución de expulsión que había dictado el TEDH. Como consecuencia de la ejecución de la resolución de expulsión, indicaba el TEDH, el demandante no había podido mantener contacto alguno con su abogado y no había podido ejercer de forma adecuada su defensa ante los órganos de Estrasburgo. Además, al estar bajo la jurisdicción de un Estado que no era parte del CEDH, la ejecución de la sentencia del TEDH, que condenaba a Italia por haber expulsado al demandante hacia un país en el que corría un riesgo real de sufrir tratos contrarios al artículo 3 CEDH, quedaba comprometida.

4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La jurisprudencia del TJUE relevante desde el punto de vista del Derecho de extranjería, dejando a un lado los litigios vinculados al funcionamiento del Acuerdo Schengen y su

¹⁵ Previamente, el TEDH se había pronunciado ya sobre una cuestión semejante en el asunto *Niedzwiecki c. Alemania*, de 25 de octubre de 2005. Sin embargo, en ese caso el afectado no era un extranjero en situación irregular en Alemania, sino un extranjero al que se denegaba el acceso a una prestación social por hijo a cargo debido a que no era residente permanente sino residente temporal por motivos excepcionales. En ese asunto, el TEDH consideraba la diferencia de trato injustificada, pero su argumentación era muy parca, en la medida en que el propio Tribunal Constitucional Federal alemán había rechazado previamente la proporcionalidad de la legislación nacional y el TEDH se limitaba a recoger los argumentos del tribunal nacional.

Convenio de aplicación,¹⁶ puede dividirse en dos grandes bloques, relacionados con el régimen aplicable a los ciudadanos de la Unión y sus familiares que ejercen la libertad de circulación y residencia en el territorio de la Unión y con las normas europeas aplicables a los ciudadanos de terceros países que residen y/o trabajan o pretenden asentarse en el territorio de los estados miembros y no tienen vínculo alguno con un nacional de un Estado miembro.

Libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y sus familiares

La jurisprudencia del TJUE dedicada a analizar diferentes aspectos del régimen aplicable a los ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares que ejercen sus libertades de circulación y residencia en el territorio de la Unión ha sido muy abundante a lo largo del año estudiado, como ya ocurriera en pasados boletines. Nuevamente, vuelve a constatarse el incumplimiento de algún Estado miembro en relación con la Directiva 2006/100/CE¹⁷ –que adapta una serie de normas europeas en materia de libre circulación de personas a la ampliación de la Unión hacia Bulgaria y Rumania–, así como en relación con la Directiva 2005/36/CE, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales.¹⁸

Igualmente, un número muy numeroso de sentencias del TJUE analizan diversas normas y prácticas nacionales que obstaculizan el ejercicio de alguna de las libertades de circulación sobre las que se asienta el mercado interior. En este sentido, el TJUE ha analizado la adecuación a la normativa europea de legislación nacional que exigía una determinada titulación para poder ejercer la libertad de establecimiento en un ámbito específico,¹⁹ de normativa nacional que exigía la designación de un domicilio en territorio de un Estado miembro,²⁰ la apertura de una

16 En concreto: STJUE de 22 de octubre de 2009, asuntos María Julia Zurita García y Aurelio Choque Cabrera, as. acumulados C-261/08 y C-348/08.

17 En este sentido: STJUE de 10 de febrero de 2009, asunto Comisión c. Francia, as. C-224/08; STJUE de 19 de marzo de 2009, asunto Comisión c. Portugal, as. C-245/08; STJUE de 4 de junio de 2009, asunto Comisión c. Grecia, as. C-427/08, las tres referidas a la falta de adaptación de la normativa interna a las previsiones de la Directiva 2006/100/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito de la libre circulación de personas, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumania.

18 En este sentido: STJUE de 2 de julio de 2009, asunto Comisión c. Luxemburgo, as. C-567/08; STJUE de 2 de julio de 2009, asunto Comisión c. Grecia, as. C-465/08; STJUE de 9 de julio de 2009, asunto Comisión c. Reino Unido, as. C-556/08; STJUE de 9 de julio de 2009, asunto Comisión c. Bélgica, as. C-469/08; STJUE de 24 de septiembre de 2009, asunto Comisión c. Austria, as. C-477/08; STJUE de 1 de octubre de 2009, asunto Comisión c. Francia, as. C-468/08; STJUE de 17 de diciembre de 2009, asunto Comisión c. Alemania, as. C-505/08.

19 En este sentido, en relación con la explotación de farmacias y la exigencia del título de farmacéutico: STJUE de 19 de mayo de 2009, asunto Comisión c. Italia, as. C-531/06; STJUE de 19 de mayo de 2009, asuntos Apothekerkammer des Saarlandes y otros, as. acumulados C-171/07 y C-172/07.

20 En este sentido: STJUE de 11 de junio de 2009, asunto Comisión c. Austria, as. C-564/07.

cuenta bancaria en un determinado banco²¹ o la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro²² para poder desempeñar cierta profesión en el mismo; y de normativa nacional en materia impositiva,²³ que regulaba el permiso de conducir,²⁴ la homologación de ciertos títulos académicos,²⁵ o el acceso a determinadas prestaciones sociales.²⁶

Sin embargo, de entre estas sentencias son especialmente destacables el asunto Leyman,²⁷ en el que el TJUE señalaba la inadecuación de la normativa belga sobre prestaciones de invalidez a la libre circulación de trabajadores (art. 45 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, TFUE), en la medida en que provocaba consecuencias perjudiciales en los trabajadores que hubieran ejercido su libertad de circulación frente a aquellos que hubieran desarrollado toda su actividad laboral en Bélgica; los asuntos Gottwald y Wolzenburg, que aplican el principio de no discriminación por razón de nacionalidad a ámbitos diversos; y el asunto Vatsouras, en el que se debate el derecho de los ciudadanos de la Unión a acceder a determinadas prestaciones de asistencia social en los estados miembros en los que se asienten en ejercicio de su libertad de circulación.

El derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad de los ciudadanos de la Unión y la exigencia de residencia en un Estado miembro

El TJUE ha reiterado, en una jurisprudencia más o menos asentada, que la vinculación de una determinada prestación a la residencia en el Estado miembro correspondiente podría vulnerar la prohibición de no discriminación por razón de nacionalidad contenida en los tratados (art. 18 TFUE), en la medida en que esa exigencia es susceptible de perjudicar a los no nacionales que ejerzan su libertad de circulación frente a los nacionales, que habitualmente residirán en el Estado miembro correspondiente. El criterio de residencia podría encubrir así una discriminación

21 En este sentido: STJUE de 25 de junio de 2009, asunto Comisión c. Austria, as. C-356/08.

22 En este sentido, en relación con la profesión de capitán y oficial de navío, STJUE de 10 de diciembre de 2009, asunto Comisión c. Grecia, as. C-460/08.

23 En este sentido: STJUE de 19 de noviembre de 2009, asunto Krzysztof Filipiak, as. C-314/08; STJUE de 23 de abril de 2009, asunto Uwe Rüffler, as. C-544/07; STJUE de 11 de junio de 2009, asunto X. c. Staatssecretaris van Financiën, as. acumulados C-155/08 y C-157/08; STJUE de 10 de septiembre de 2009, asunto Comisión c. Alemania, as. C-269/07; STJUE de 6 de octubre de 2009, asunto Comisión c. España, as. C-153/08

24 En este sentido: STJUE de 19 de febrero de 2009, asunto Karl Schwarz, as. C-321/07.

25 En este sentido: STJUE de 29 de enero de 2009, asunto Consiglio Nazionale degli Ingegneri, as. C-311/06; STJUE de 10 de diciembre de 2009, asunto Krzysztof Pe la, as. C-345/08; STJUE de 17 de diciembre de 2009, asunto Angelo Rubino, as. C-586/08.

26 En este sentido: STJUE de 16 de julio de 2009, asunto Petra von Chamier-Glisczinski, as. C-208/07; STJUE de 26 de noviembre de 2009, asunto Romana Slanina, as. C-363/08.

27 STJUE de 1 de octubre de 2009, asunto Ketty Leyman, as. C-3/08.

indirecta por razón de nacionalidad, que tan solo podría justificarse en caso de basarse en consideraciones objetivas independientes de la nacionalidad del afectado y de ser proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por la legislación nacional.

En el asunto *Gottwald*,²⁸ el TJUE vuelve a traer a colación su jurisprudencia en la materia aplicándola a la legislación austríaca que exigía la residencia en el país a aquellos discapacitados que quisieran beneficiarse de la posibilidad de utilizar las carreteras austríacas de peaje a título gratuito. El TJUE señala que, en el caso objeto de estudio, nos encontramos frente a una normativa nacional que discrimina en función de la residencia. A pesar de ello, el Alto Tribunal considera que la normativa nacional persigue un objetivo legítimo, en la medida en que pretende promover la integración de personas que, por su discapacidad, no pueden utilizar los servicios públicos de transporte, favoreciendo a aquellas que tienen cierto grado de integración con la sociedad austríaca; y es proporcionada, ya que no se limitaría a reconocer el derecho a los residentes en Austria, sino que además contemplaría la posibilidad de que personas que se desplacen habitualmente al país por motivos personales o profesionales puedan acceder a la prestación.

El asunto *Wolzenburg*,²⁹ más llamativo que el anterior, aplica la jurisprudencia indicada a un caso en el que la normativa nacional en litigio no regulaba el acceso a un determinado servicio o prestación, sino que transponía la Decisión marco 2002/584/JAI, relativa a la euroorden. En el litigio concreto, se planteaba si la normativa neerlandesa, que permitía a las autoridades judiciales neerlandesas negarse a ejecutar una orden de detención europea dictada contra uno de sus nacionales o contra un ciudadano de la Unión, que fuera nacional de otro Estado miembro, siempre que hubiera residido al menos por un período de cinco años en Holanda, era contraria al principio de no discriminación por razón de nacionalidad, al exigir a los no nacionales un período de residencia que no se exigía a los nacionales. La normativa holandesa había transpuesto la Decisión marco haciendo uso de uno de los motivos de no ejecución facultativos previsto por su artículo 4, y contemplaba así que, cuando la orden de entrega tuviera por objeto la ejecución de una pena privativa de libertad y el afectado fuera un nacional o un extranjero que tuviera un permiso de residencia por tiempo indefinido, la autoridad judicial competente no autorizaría la entrega y se ejecutaría la sentencia en el país. Se establecía así una diferencia entre nacionales y extranjeros, ya que estos últimos debían haber residido por un período de cinco años para tener derecho a un permiso de residencia indefinido.

²⁸ STJUE de 1 de octubre de 2009, asunto *Gottwald*, as. C-103/08

²⁹ STJUE de 6 de octubre de 2009, asunto *Wolzenburg*, as. C-123/08

A la luz de la normativa nacional, el TJUE aclaraba, en primer lugar, que en relación con los ciudadanos de la Unión, la aplicación de la normativa neerlandesa no podía conllevar la exigencia de contar físicamente con un permiso de residencia de tiempo indefinido, en la medida en que la normativa europea no impone tal formalidad, previendo únicamente la posibilidad de que los ciudadanos de la Unión soliciten ese documento, que tendría un valor declarativo y no constitutivo de su derecho a residir de forma permanente en el Estado miembro correspondiente. Se aclaraba así que la normativa neerlandesa sería de aplicación a todos aquellos ciudadanos de la Unión que hubieran residido por un período de cinco años en Holanda, independientemente de que contarán físicamente con un permiso de residencia.

En segundo lugar, el TJUE reconocía que el principio de no discriminación por razón de nacionalidad se aplicaba no solo al antiguo pilar comunitario, sino también al ámbito específico de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal, hoy desaparecido. Dicho esto, el TJUE aplicaba su jurisprudencia habitual sobre las diferencias de trato basadas en el criterio de la residencia. Señalaba así que la normativa neerlandesa perseguía un objetivo legítimo, en concreto, facilitar la reinserción social de los reos, favoreciendo únicamente a aquellos que tenían cierto grado de integración en la sociedad neerlandesa y cuya reinserción se facilitarían, por tanto, si cumplían su pena en el país. El problema era, sin embargo, el análisis de la proporcionalidad de una medida que exigía un notable período de residencia para no nacionales, sin exigir período de residencia alguno para los nacionales. A pesar de ello, el TJUE confirmaba la proporcionalidad de la medida, sin justificar excesivamente su afirmación, más allá de referirse a la propia normativa europea (art. 16 de la Directiva 2004/38/CE), que exige un período de cinco años de residencia para que los ciudadanos europeos puedan verse reconocer el derecho a residir de forma indefinida en el Estado miembro de acogida.

No obstante, parece claro que la aplicación del criterio de proporcionalidad en el caso objeto de estudio no puede compararse con la aplicación del mismo a otros asuntos en los que se debate el acceso de ciudadanos de la Unión a prestaciones o servicios sociales en el Estado miembro de acogida.

Libertad de circulación de ciudadanos de la Unión y acceso a los sistemas nacionales de asistencia social

En el asunto *Vatsouras*, el TJUE se pronuncia sobre la interpretación de varios preceptos de la Directiva 2004/38/CE, en relación con la normativa alemana que excluía del derecho a acceder a las prestaciones de asistencia social a aquellos ciudadanos extranjeros que no tuvieran su residencia habitual en territorio alemán y cuyo derecho a residir en el país se derivara exclusi-

vamente de la búsqueda de empleo. La lógica de la disposición mencionada parecía ser, claramente, impedir el acceso a esas prestaciones a los ciudadanos de la Unión que tuvieran derecho a residir en el país con el objetivo de buscar empleo (art. 14.4.b) de la Directiva 2004/38/CE). En el caso objeto de estudio, la aplicación de la normativa alemana había provocado la negativa de las autoridades alemanas a reconocer a los señores Vatsouras y Koupatantze el derecho a acceder a determinadas prestaciones de asistencia social. La negativa de las autoridades alemanas no hubiera planteado quizás excesivos problemas si no hubiera sido porque los dos ciudadanos, de nacionalidad griega, habían desempeñado un trabajo remunerado durante cierto tiempo, pasando posteriormente a la situación de desempleo. El trabajo del Sr. Vatsouras no le permitía, no obstante, alcanzar ingresos superiores al mínimo vital y el del Sr. Koupatantze se prolongó por tiempo inferior a un mes.

En este contexto, la primera cuestión que se planteaba era si ambos ciudadanos europeos podían considerarse «trabajadores» desde el punto de vista del Derecho de la Unión. La cuestión no carecía de relevancia, en la medida en que el artículo 24.2 de la Directiva 2004/38/CE permite excepcionar la aplicación del principio de no discriminación por razón de nacionalidad en el acceso a las prestaciones de asistencia social garantizadas por los estados miembros en determinados supuestos, pero siempre que la persona no pueda considerarse «trabajador» y, desde el punto de vista del artículo 7.3.c) de la misma Directiva, los ciudadanos de la Unión mantienen la condición de «trabajadores» durante un período de al menos seis meses tras perder su empleo de forma involuntaria siempre que cumplan una serie de condiciones. Se planteaba así si el empleo desarrollado por los Srs. Vatsouras y Koupatantze podía considerarse como tal, a pesar de la escasa remuneración percibida y el corto período de contratación, en la medida en que si se les consideraba trabajadores, se les aplicaría el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, inclusive en el ámbito de la asistencia social. En esta lógica, el TJUE recordaba su jurisprudencia sobre la noción de «trabajador», indicando que la interpretación de tal noción debe realizarse de una forma no restrictiva, considerando trabajadores a todos aquellos que ejerzan «actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio». En este sentido, el hecho de que el trabajo desempeñado por una persona reciba una escasa remuneración o se prolongue escasamente en el tiempo no tendría relevancia alguna. El TJUE parece así apuntar en la dirección de reconocer como «trabajadores» a los dos interesados y de confirmar, por tanto, su derecho a acceder a las prestaciones de asistencia social alemanas al menos durante un período de tiempo de seis meses tras quedar en desempleo. Sin embargo, el TJUE no resuelve claramente la cuestión, dejando la aplicación de su jurisprudencia al caso concreto en manos del tribunal nacional que planteó la cuestión.

Una segunda cuestión que debía resolver el TJUE se refería a la posibilidad, que abre el artículo 24.2 de la Directiva 2004/38/CE, de excluir del acceso a las prestaciones de asistencia social a todos los ciudadanos de la Unión que se desplacen a un Estado miembro en búsqueda de empleo. En concreto, se planteaba ante el TJUE si esa posibilidad se adecuaba a la jurisprudencia reiterada del propio Tribunal en virtud de la cual la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad entre trabajadores de la Unión (art. 45.2 TFUE) se extendería al acceso a prestaciones de naturaleza financiera destinadas a facilitar el acceso al empleo. Según el TJUE, no existiría una contradicción palmaria entre el precepto de la Directiva y el principio de no discriminación, tal y como este ha sido entendido por el propio tribunal, en la medida en que la referencia a las prestaciones de asistencia social contenida en la Directiva debería excluir, en todo caso, aquellas destinadas a facilitar el acceso al mercado laboral. Parecía indicarse así que, si bien los estados miembros disfrutaban de cierto margen de maniobra a la hora de excluir a los ciudadanos de la Unión que se asentaran en su territorio del disfrute de los beneficios de sus sistemas de asistencia social, ese margen tenía como límite las prestaciones destinadas a facilitar el acceso al mercado laboral, que siempre se regirían por el principio de no discriminación por razón de nacionalidad.

Finalmente, el TJUE debía resolver una cuestión un tanto espinosa, que no solo afecta potencialmente a los ciudadanos de la Unión, sino, sobre todo, a nacionales de terceros estados que pretendan asentarse en la Unión. La problemática se planteaba porque la normativa alemana estudiada reconocía el derecho a acceder a prestaciones de asistencia social a los solicitantes de asilo cuya petición fuera objeto de tramitación por las autoridades alemanas; lo que situaba a esos extranjeros en una situación más ventajosa que la de los propios ciudadanos de la Unión. Se cuestionaba así si el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, contenido en el actual artículo 18 TFUE, no sería de aplicación también al caso objeto de estudio. El Tribunal respondía a esta pregunta con una clara negativa, indicando que la prohibición de discriminación solo actúa en relación con los ciudadanos de la Unión y no con nacionales de terceros estados. Este último inciso, que niega la aplicación del principio de no discriminación por razón de nacionalidad a los nacionales de terceros estados, constituye sin duda el punto de inflexión de un pronunciamiento que parece favorecer no solo la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión, sino también su plena integración en las sociedades de acogida a través del acceso a un número creciente de prestaciones sociales.³⁰

30 Sobre el desarrollo continuo de la jurisprudencia del TJUE en esa línea, véase Hailbronner (2005).

Libertad de circulación y residencia de nacionales de terceros estados que no son familiares de ciudadanos de la Unión

A lo largo del año, el TJUE se ha pronunciado en pocas ocasiones sobre la interpretación de las normas europeas aplicables a los ciudadanos de terceros estados que no son familiares de ningún ciudadano de la Unión Europea. Destacan así varias condenas a diversos estados miembros por falta de transposición de las Directivas 2004/83/CE³¹ –en materia de asilo– y 2004/81/CE³² –para la protección de las víctimas de trata que sean nacionales de terceros estados y se encuentren en situación irregular–; así como la sentencia Rafet Kqiku³³ sobre el régimen de entrada al territorio de la Unión aplicable a aquellos nacionales de terceros países que cuenten con un permiso de residencia expedido por las autoridades suizas; y varios pronunciamientos sobre el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía³⁴ y sobre el Acuerdo para la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y Suiza.³⁵

No obstante, de entre la jurisprudencia del TJUE en la materia, debemos destacar especialmente el asunto Kadzoev, en el que el TJUE se pronuncia por vez primera sobre la interpretación del período máximo de internamiento a efectos de expulsión previsto en el artículo 15 de la Directiva de retorno; el asunto Elgafagi, en el que el TJUE se pronuncia sobre la interpretación de los motivos que exigen la concesión del derecho a la protección internacional subsidiaria a la luz de lo previsto en la Directiva 2004/83/CE; y el asunto Petrosian, en el que el TJUE se pronuncia sobre una cuestión práctica referida a la forma en que debe computarse el plazo para trasladar a los solicitantes de asilo hacia el Estado miembro que deba examinar su solicitud, en virtud de lo previsto en el Reglamento Dublín II.

El cómputo del plazo máximo de internamiento de un nacional de un tercer Estado mientras esté en curso un procedimiento de retorno

El asunto Kadzoev³⁶ es el primero en el que el TJUE se pronuncia sobre la interpretación y la aplicación del artículo 15 de la controvertida Directiva de retorno (Directiva 2008/115/CE). Este

31 En este sentido: STJUE de 5 de febrero de 2009, asunto Comisión c. Finlandia, as. C-293/08; STJUE de 30 de abril de 2009, asunto Comisión c. Reino Unido, as. C-256/08; STJUE de 14 de mayo de 2009, asunto Comisión c-Suecia, as. C-322/08; STJUE de 9 de julio de 2009, asunto Comisión c-España, as. C-272/08

32 En este sentido: STJUE de 14 de mayo de 2009, asunto Comisión c. España, as. C-266/08

33 STJUE de 2 de abril de 2009, asunto Rafet Kqiku, as. C-139/08.

34 En este sentido: STJUE de 19 de febrero de 2009, asunto Mehmet Soysal y otros, as. C-228/06; STJUE de 17 de septiembre de 2009, asunto T. Sahin, as. C-242/06.

35 En este sentido: STJUE de 12 de noviembre de 2009, asunto Christian Grimme, as. C-351/08

36 STJUE de 30 de noviembre de 2009, asunto Kadzoev, as. C-357/09 PPU.

precepto prevé un plazo máximo inicial de internamiento de seis meses para aquellos nacionales de un tercer Estado que sean objeto de un procedimiento de retorno, que puede prorrogarse por otros doce meses más en caso de falta de cooperación del afectado o de demoras en la obtención de la documentación necesaria por parte de terceros países.

EL ASUNTO KADZOEV ES EL PRIMERO EN EL QUE EL TJUE SE PRONUN- CIA SOBRE LA INTERPRETACIÓN Y LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA CONTROVERTIDA DIRECTIVA DE RETORNO

El asunto Kadzoev tiene su origen en el internamiento a efectos de expulsión de un apátrida, detenido por las fuerzas de seguridad búlgaras, en octubre de 2006, sin documentación alguna. Al día siguiente de su detención, las autoridades búlgaras dictaron la correspondiente orden de expulsión, acordando su ingreso en un centro de internamiento de extranjeros hasta que pudiera ejecutarse la orden, tras la obtención de los documentos de viaje necesarios para ello. Sin embargo, la expulsión fue imposible porque la identidad del Sr. Kadzoev nunca fue claramente establecida, considerándosele apátrida, y porque ningún tercer Estado que pudiera considerarse seguro aceptó acogerle. Durante el período que permaneció en el centro de internamiento de extranjeros esperando la ejecución de la orden de expulsión correspondiente, el Sr. Kadzoev solicitó asilo, petición que sería denegada en sucesivas instancias; y su abogado solicitó en reiteradas ocasiones su puesta en libertad. En el verano del 2009, y tras los infructuosos intentos de ejecutar la resolución de expulsión del interesado, las autoridades administrativas solicitaron al órgano jurisdiccional competente que se pronunciara de oficio sobre el mantenimiento del Sr. Kadzoev en el centro de internamiento de extranjeros. Y es entonces cuando el tribunal competente decidió plantear varias cuestiones interpretativas referidas al cómputo total del plazo de internamiento, previsto en el artículo 15 de la Directiva de retorno, ante el TJUE.

La primera cuestión sobre la que se pronunció el TJUE era, en cierto modo, un problema de Derecho transitorio, en la medida en que el tribunal búlgaro que formulaba la cuestión prejudicial planteaba si el plazo máximo de internamiento previsto en la Directiva de retorno debía computarse desde el momento en que comenzó el internamiento del interesado o desde el momento en que resultaba de aplicación la Directiva de retorno. La cuestión tenía relevancia en el caso objeto de estudio, ya que el interesado había sido internado en octubre de 2006, mucho antes de la entrada en vigor de la Directiva de retorno y de su transposición a Derecho interno. En relación con esta primera cuestión, el TJUE era tajante al señalar que el plazo máximo de internamiento previsto en la Directiva debía respetarse incluso en relación con situaciones na-

cidas antes de que la norma resultara de aplicación, esto es, incluso en relación con internamientos que encontrarán su fundamento legal en la normativa anterior.

La segunda cuestión que se planteaba era si el plazo máximo de internamiento que prevé la Directiva debía seguir computándose, aun cuando el interesado hubiera efectuado una solicitud de asilo y esta se estuviera tramitando, o si, por el contrario, el cómputo del plazo se entendía suspendido por la presentación de tal solicitud. En este sentido, el TJUE era también claro al señalar que el régimen aplicable a los solicitantes de asilo no es el previsto en la Directiva de retorno, sino el previsto en la Directiva 2003/9/CE, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros, que adopta como regla general el principio de no internamiento de los solicitantes de asilo, que solo podrán ser privados de libertad por los motivos excepcionales previstos en la propia Directiva 2003/9/CE. Realizada esta precisión, el TJUE señalaba que si las autoridades internas no adoptaron ninguna decisión sobre el internamiento del interesado una vez que hubo presentado la solicitud de asilo y su internamiento siguió justificándose por la existencia de una orden de expulsión en su contra, el plazo que permaneció internado mientras se tramitaba su solicitud de asilo sí debía computarse a efectos de alcanzar el plazo máximo previsto en la Directiva de retorno. A pesar de la diferencia de regímenes jurídicos que el TJUE preconizaba, esta conclusión parece llevar a pensar que es perfectamente posible el mantenimiento del internamiento de un solicitante de asilo sobre la base de la Directiva de retorno, lo cual no deja de plantear ciertas paradojas si se tiene en cuenta que un solicitante de asilo no puede ser expulsado hasta que no se haya tramitado su solicitud. Sin embargo, la decisión del TJUE tiene un elemento positivo en la medida en que impediría a las autoridades nacionales alargar los plazos de internamiento de los solicitantes de asilo sobre los que haya recaído una orden de expulsión más allá del plazo máximo previsto por la Directiva.

La tercera cuestión que se planteaba era si el plazo máximo de internamiento que prevé la Directiva de retorno debe seguir computándose aun cuando se haya suspendido la ejecución de la orden de expulsión como consecuencia de un recurso en el que se debata la legalidad de la orden de expulsión. Nuevamente, el TJUE resolvía la cuestión de forma tajante, afirmando que el plazo máximo de internamiento previsto en la Directiva de retorno es absoluto, de modo que debe seguir computándose mientras el interesado permanezca internado, independientemente de que la legalidad de la orden de expulsión que le afecte esté siendo analizada, ya que de lo contrario el plazo máximo estipulado no sería idéntico para todos los estados miembros, haciéndose depender su duración de las peculiaridades de cada sistema judicial nacional.

En la misma línea garantista, el TJUE parecía interpretar de forma restrictiva los requisitos que permiten a las autoridades nacionales mantener el internamiento de una persona objeto de un procedimiento de retorno. En este sentido, el TJUE señalaba que el mantenimiento del internamiento solo procederá «mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión, y mientras sea necesario para garantizar que la expulsión se lleve a buen término», de modo que no se cumplirían esos requisitos si desaparece una perspectiva razonable de expulsión. Para el TJUE, no existe tal perspectiva razonable cuando «parece poco probable que el interesado sea admitido en un tercer país» dentro de los plazos máximos de internamiento previstos por la Directiva de retorno. De este modo, el TJUE parece imponer un test de necesidad a las decisiones nacionales de internamiento de extranjeros que sean objeto de un procedimiento de retorno, en la medida en que tales autoridades nacionales deberán justificar no solo que el procedimiento sigue en curso y que se desarrolla con la diligencia debida, sino también que la privación de libertad es necesaria para garantizar la expulsión. Si se confirma que ese es el sentido de la jurisprudencia del TJUE, el Alto Tribunal habría ido más allá que su homólogo de Estrasburgo, en la medida en que el TEDH ha confirmado en reiteradas ocasiones que la aplicación del artículo 5.1.f) CEDH no exige el test de necesidad que sí debe respetarse al aplicar otros motivos que legitiman la privación de libertad de una persona.³⁷

Finalmente, en línea con esa comprensión absoluta del plazo de internamiento previsto en la Directiva de retorno, el TJUE resolvía la última cuestión planteada por el órgano judicial búlgaro, indicando que el plazo de dieciocho meses de internamiento no podía ser prorrogado por causa alguna, sobre la base de lo previsto en la Directiva de retorno, de modo que no podía justificarse el internamiento de una persona que fuera objeto de un procedimiento de retorno más allá del plazo de dieciocho meses indicado, independientemente de que la persona no tuviera documentos de identidad, presentara un comportamiento agresivo o de que no tuviera medio alguno de subsistencia. Una vez concluido el plazo de dieciocho meses, la persona debía ser puesta en libertad inmediatamente.

La jurisprudencia del TJUE parece garantizar con esta sentencia un cómputo estricto del plazo máximo de internamiento previsto en la Directiva de retorno; posición garantista que es de valorar si se tiene en cuenta las notables críticas que despertó la aprobación de la norma.

³⁷ En este sentido, STEDH Saadi c. Reino Unido, de 11 de julio de 2006. Sobre la jurisprudencia del TEDH al respecto, véase García Roca y Díaz Crego (2007: 184 y ss.).

La interpretación de los motivos que permiten el acceso de un nacional de un tercer Estado a la protección internacional subsidiaria

En el asunto Elgafagi,³⁸ el TJUE se pronuncia por vez primera sobre la interpretación de los motivos que dan acceso a la protección internacional subsidiaria, según lo previsto en el artículo 15 de la Directiva 2004/83/CE. La protección internacional subsidiaria es concebida por la Directiva indicada como un estatuto subsidiario del derecho de asilo, al que podrían acceder los solicitantes de asilo, que no puedan considerarse refugiados, pero respecto de los cuales existan motivos fundados para creer que, en caso de regresar al país de origen, sufrirán daños graves, en concreto, la condena a muerte o su ejecución; torturas o tratos inhumanos o degradantes; o amenazas graves e individuales contra su vida o su integridad, siempre que esas amenazas sean motivadas por una situación de violencia indiscriminada en una situación de conflicto internacional o interno.

En el caso objeto de estudio, los Srs. Elgafagi eran un matrimonio irakí, que alegaban temer por su vida en el contexto generalizado de violencia que vivía Irak, porque el marido había trabajado para las fuerzas internacionales presentes en el país y porque marido y mujer eran de ritos distintos –chií y suní-. A pesar de que el matrimonio probaba que el tío del marido, que trabajaba en la misma empresa que él, había sido asesinado en un atentado y que habían recibido continuas amenazas de muerte, las autoridades holandesas les denegaron el derecho a la protección internacional subsidiaria porque no habían probado de forma suficiente la existencia de un riesgo real de sufrir amenazas graves e individuales en el contexto generalizado de violencia de su país de origen. Las autoridades internas hacían así referencia a la necesidad de individualizar el riesgo en la persona del solicitante de la protección subsidiaria, en línea con la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 3 CEDH.³⁹

Sin embargo, en el caso objeto de estudio, se planteaba si el artículo 15.c) de la Directiva 2004/83/CE, que prevé un supuesto de concesión del derecho a la protección subsidiaria asociado a la existencia de «amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad de un civil, motivadas por una situación de violencia indiscriminada en una situación de conflicto internacional o interno», podía interpretarse en un sentido más amplio, esto es, sin exigir una prueba tan estricta de la individualización de la amenaza. Ese parece, efectivamente, el posicionamiento

³⁸ STJUE de 17 de febrero de 2009, asunto Meki Elgafagi y Noor Elgafagi, as. C-465/07. Sobre este asunto, se recomienda la lectura de Acosta Sánchez y Remi Njiki (2010).

³⁹ En este sentido: STEDH NA c. Reino Unido, de 17 de julio de 2008. Sobre la jurisprudencia del TEDH al respecto, véase Lambert (2007).

to del TJUE, que señalaba que el precepto de la Directiva no exige el nivel de personalización de la amenaza que exigen los otros supuestos que dan lugar al reconocimiento del estatuto. Para el TJUE, el hecho de que el supuesto indicado haga referencia a la existencia de un conflicto generalizado, caracterizado por la violencia «indiscriminada» contra la población civil, supone necesariamente que la amenaza se extiende potencialmente a cualquier civil, independientemente de su situación personal o su identidad, por lo que cabe la concesión del estatuto de protección subsidiaria aun sin la prueba de la individualización de la amenaza.

No obstante, parecía apuntar el TJUE, la concesión del derecho a la protección subsidiaria sobre la base de la existencia de un conflicto generalizado parece considerarse como una posibilidad muy excepcional, solo posible cuando la situación esté caracterizada por un nivel de riesgo tan

LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE PARECE GARANTIZAR CON ESTA SENTENCIA UN CÓMPUTO ESTRICTO DEL PLAZO MÁXIMO DE INTERNAMIENTO PREVISTO EN LA DIRECTIVA DE RETORNO

elevado que existan motivos fundados para creer que la persona sufriría individualmente el riesgo por su mera presencia en el territorio. Si la situación no alcanza el nivel de excepcionalidad requerido, parece indicar el TJUE, deberá tomarse en cuenta el criterio de la individualización del daño. Se establece así una suerte de relación inversa entre la gravedad de la situación general y la necesidad de demostrar la individualización del daño, de modo que «cuanto

más pueda demostrar el solicitante que está afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal, menos elevado será el grado de violencia indiscriminada exigido para que pueda acogerse a la protección subsidiaria» y a la inversa.

El TJUE se ubica así en una línea jurisprudencial que apenas comienza a perfilarse en la jurisprudencia de su homólogo de Estrasburgo, tal y como indicábamos al hablar del asunto F.H. c. Suecia, resuelto por el TEDH el 20 de enero de 2009. No obstante, habrá que esperar a que alguno de estos tribunales aplique su jurisprudencia a un caso de violencia generalizada extrema para que podamos vislumbrar exactamente el nivel de riesgo que es necesario para la aplicación de esta doctrina.

¿Cómo debe computarse el plazo de seis meses previsto en el marco del Reglamento Dublín II para trasladar a los solicitantes de asilo al Estado miembro que deba analizar su solicitud?

El asunto Petrosian se pronuncia sobre la interpretación del artículo 20.1.d) del Reglamento (CE) nº343/2003, por el que se articulan los mecanismos para determinar el Estado miembro

responsable de examinar una solicitud de asilo, también conocido como Reglamento Dublín II. En concreto, el asunto Petrosian tiene como objetivo determinar el momento a partir del cual deberá computarse el plazo de seis meses que el precepto indicado prevé para que se efectúe el traslado efectivo de un solicitante de asilo, desde el Estado miembro en que se encuentra, hacia el Estado miembro que se considera responsable de examinar su solicitud. El cómputo del plazo indicado, a pesar de ser una cuestión meramente formal, adquiere una importancia particular cuando se tiene en cuenta que, si el traslado del solicitante hacia el Estado que deba examinar su solicitud no se produce en tiempo, el Estado remitente asume la obligación de analizar la solicitud presentada.

El cómputo del plazo de seis meses no plantea excesivas dudas en aquellos casos en los que el ordenamiento nacional del país remitente no prevé un recurso que tenga efectos suspensivos, en la medida en que, en tales supuestos, el punto de partida del plazo será el día de aceptación de la responsabilidad por parte del Estado que deba examinar la solicitud. Sin embargo, cuando el Derecho interno del país remitente prevé la existencia de un recurso con efectos suspensivos, surge la duda de si el plazo debe computarse desde el momento en que se adopta la medida cautelar de suspensión de la ejecución de la medida nacional en la que tiene su origen el traslado o desde el momento en que se resuelve el fondo del litigio, confirmándose la adecuación a Derecho de la medida en la que tiene su origen el traslado. El TJUE opta claramente por esta segunda opción, indicando que, en el caso de que el ordenamiento del Estado remitente prevea la existencia de un recurso con efectos suspensivos, el plazo comenzará a contarse desde el momento en que se resuelva el fondo del recurso correspondiente. Solo así, entiende el TJUE, se garantiza que todos los estados miembros, independientemente de cómo configuren su sistema de control judicial de tales decisiones, cuenten con el mismo plazo para poder articular el traslado del solicitante al Estado que deba examinar su solicitud de asilo.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel; REMI NJIKI, Michel. «TJCE-Sentencia de 17.02.2009, Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie – C-465/07». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. No. 35. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), enero-abril, 2010.

ARANGÜENA FANEGO, Coral. «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, Javier; SANTOLAYA, Pablo (dirs.) *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: CEPC, 2009.

COUSINS, Mel. *The European Convention on Human Rights and social security law*. Amberes: Intersentia, 2008.

DÍAZ CREGO, María. «El derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad: ¿un derecho de los extranjeros?». *Revista Española de Derecho Constitucional*. No. 89. Madrid: CEPC, 2010.

GARCÍA ROCA, Javier; DÍAZ CREGO, María (2008). «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, Eliseo; ARANGO, Joaquín y OLIVER, Josep (eds.) *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la inmigración en España 2008*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008

GARCÍA ROCA, Javier; DÍAZ CREGO, María (2007). «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, Eliseo; ARANGO, Joaquín (eds.) *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona: Fundació CIDOB 2007.

HAILBRONNER, Kay. «Union citizenship and access to social benefits». *Common Market Law Review*. No. 42. Kluwer Academic Publishers, 2005.

LAMBERT, Hélène. *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*. Estrasburgo: Council of Europe, 2007.

MJÖLL ARNARDÓTTIR, Oddný. *Equality and non-discrimination under the European Convention on Human Rights*. La Haya: Martinus Nijhoff, 2003.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *El derecho a la vida familiar de los extranjeros*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.