

INTRODUCCIÓN

BAJO EL INFLUJO 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

Dos años largos después del inicio de la crisis financiera y económica internacional, el panorama de la inmigración en España sigue presidido por el impacto de esta. La crisis ha supuesto el fin de un período excepcional en la historia de la inmigración en España y un compás de espera hasta el inicio del próximo. Entre tanto, el paisaje de la inmigración ha experimentado un acusado cambio. El poderoso influjo de la crisis impregna las diversas facetas de la realidad migratoria. No obstante, esta se nutre también de otros asuntos, entre los que merece especial mención la reforma de la legislación llamada de extranjería.

El panorama de la inmigración ha ido transformándose a lo largo de 2008 y 2009, a medida que se hacían sentir los efectos de la crisis. Las repercusiones de esta sobre la inmigración fueron menos inmediatas de lo que cabía prever, con la importante excepción de la pronta y rápida elevación de la tasa de desempleo que siguió al colapso del sector de la construcción, el primero y más gravemente afectado por la recesión. Durante bastantes meses, la creación de puestos de trabajo en el sector servicios compensó, en términos netos, la pérdida de empleos en la construcción. Por ello, las repercusiones de la crisis sobre la inmigración no adquirieron plena carta de naturaleza hasta bien entrada la segunda mitad de 2008, y no alcanzaron su máxima intensidad hasta el primer trimestre de 2009. Por cierto, este *lag* temporal entre el inicio de la crisis y su pleno impacto sobre la inmigración no ha sido excepcional: España lo ha compartido con otros muchos países.

Desde el punto de vista del mercado de trabajo, los efectos más severos de la crisis no se han registrado hasta el último trimestre de 2008 y el primero de 2009. Pero, una vez instalados, el contraste entre el estado de cosas que prevaleció hasta mediados de 2008 y el de un año después resulta tan extremo como inusitado. El ajuste, que ha entrañado una fortísima elevación de la tasa de paro, de la fuerza de trabajo en general y de la población inmigrada en especial, se ha producido en apenas seis meses. Entre octubre de 2008 y marzo de 2009 el mercado de trabajo español ha perdido cerca de 1.300.000 puestos de trabajo: casi 500.000 en el último cuarto de 2008 y más de

750.000 en los tres primeros meses de 2009. Tras este brutal ajuste, los datos disponibles hasta junio de 2009 ponen de manifiesto una clara desaceleración en el ritmo de destrucción de empleo, al sumar algo más de 150.000 puestos de trabajo adicionales entre abril y junio de 2009.

Un contexto tan recesivo como el descrito no podía dejar de suscitar una plétora de interrogantes. ¿Cómo ha afectado la crisis a la población inmigrada? ¿Se han alterado las pautas que venía mostrando el fenómeno inmigratorio? ¿El impacto de la crisis ha sido diferente para los inmigrantes que para los autóctonos? ¿El aumento del paro afecta más a los venidos de fuera? ¿Ha sido significativamente diferente la respuesta de unos y la de los otros? Pues bien, puede decirse que, en los últimos dieciocho meses, desde inicios de 2008 hasta el verano de 2009, el impacto de la crisis sobre la población inmigrada ha diferido del general, y han cambiado algunas pautas relevantes. La primera respuesta de la inmigración, aunque no en términos cronológicos, ha sido la fuerte disminución de los nuevos efectivos susceptibles de incorporarse al mercado de trabajo. El crecimiento de la población potencialmente activa, la comprendida entre los 16 y los 64 años, se ha frenado bruscamente. La magnitud de la desaceleración se percibe mejor si se observa por períodos trimestrales: de los cerca de 160.000 que se añadieron en los tres primeros meses de 2008 se pasó a 59.000 en el primer trimestre de 2009 y a 44.000 en el segundo del mismo año.

Una segunda respuesta, la de la reducción de la incorporación efectiva a la oferta de fuerza de trabajo, se ha producido más lentamente, aunque al fin y al cabo también de forma drástica. En efecto, en los años álgidos del *boom*, entre 2003 y 2007, los inmigrantes que se incorporaban al mercado de trabajo suponían una adición de en torno a 400.000 efectivos a la oferta de mano de obra. A lo largo de 2008, cuando la crisis ya era evidente, la tónica de incorporación masiva de nueva mano de obra inmigrante apenas se modificó. Parecía, así, que la inmigración, al menos hasta las postrimerías de 2008, no era sensible a las señales que emitía un mercado de trabajo cada vez más sumido en la crisis, lo que pareció avalar durante unos

meses las hipótesis de quienes sostienen que la demanda de trabajo no es el elemento clave de los flujos de entrada en España. Ha habido que esperar hasta los dos primeros trimestres de 2009, y especialmente al segundo, para que, finalmente, la entrada de inmigrantes en el mercado de trabajo se acompasara al estado catatónico de este. Por primera vez en muchos años, y ciertamente desde el inicio de la fase expansiva, en el segundo trimestre de 2009 el aumento de la población activa inmigrante ha revestido un signo negativo, mostrando así una clara tendencia a la convergencia con las pautas de los autóctonos, en especial en lo que respecta a los hombres.

Llama la atención, en tercer lugar, el menor impacto de la crisis ocupacional sobre los inmigrantes, lo cual resulta contraintuitivo, dada su mayor presencia en el sector más castigado por la crisis, el de la construcción. En efecto, los empleos perdidos por la población inmigrada en 2008 y la primera mitad de 2009 –desde el cuarto trimestre de 2007 al segundo de 2009, inclusive–, alcanzan la cifra de 211.000, equivalentes al 16% del volumen total de empleo destruido, lo que supone una proporción levemente inferior al peso que el empleo inmigrante tenía en el empleo total al inicio de la crisis, cercano al 17%. Visto en otros términos, el número total de puestos de trabajo perdidos por los inmigrantes hasta mediados de 2009 equivale al 6,2% de los que ocupaban en el cuarto trimestre de 2009, mientras que la proporción correspondiente para los nativos asciende al 7,8%. El impacto levemente menor de la destrucción de empleo sobre los inmigrantes refleja la peculiar distribución sectorial de estos. Porque si bien es cierto que una parte importante de los efectivos masculinos trabajaban en la construcción, no lo es menos que el grueso de estos se ocupaba en los servicios, al igual que la inmensa mayoría de las mujeres de origen inmigrante. Y el terciario ha sido el sector menos afectado por la crisis en términos de empleo.

Por cierto, un efecto que agrava comparativamente el paro de los inmigrantes, más allá de su mayor intensidad, viene del hecho de que la pérdida del empleo impide la renovación del permiso de trabajo y residencia, cuando este no

es permanente. La imposibilidad de renovar el permiso temporal de trabajo y residencia, por tanto, entraña el dilema de retornar al país de origen, al acabar el período de percepción de la prestación por desempleo, o permanecer en situación irregular, con los riesgos consiguientes. En este contexto, una aplicación rigurosa de las normas de renovación supondría un doble castigo para personas que, muy a su pesar, han perdido el empleo.

Pese a que la destrucción de empleo ha sido mayor entre los autóctonos que entre los inmigrantes, la tasa de paro de estos supera con mucho a la de aquellos: en el segundo trimestre de 2009, la de la población inmigrada estaba cercana al 27%, frente al 16% de los nativos. Esta enorme diferencia responde, básicamente, a dos causas distintas. La primera es que, antes del inicio de la crisis, la tasa de desempleo de los inmigrantes ya era sensiblemente superior a la de los nativos (un 11% frente al 7,5%, más o menos). La segunda debe buscarse en la gran importancia que la continuada incorporación de nuevos activos ha tenido en la explosión del desempleo de los inmigrantes. En efecto, cerca del 70% del aumento del desempleo ha resultado de la entrada en el mercado de trabajo de esos nuevos efectivos, frente al 30% derivado de la destrucción de empleo. El contraste con los nativos es notable: en el caso de estos, la incidencia en el desempleo de las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo ha sido mínima, en comparación con el enorme peso de las pérdidas de ocupación.

Por lo que hace a los inmigrantes, el fuerte incremento del número de activos, al menos durante 2008, hace pensar que el aumento de los retornos debe haber sido limitado. Los planes de apoyo al retorno voluntario, tanto el de carácter humanitario que existía desde hacía bastantes años como el nuevo puesto en vigor en 2008, muestran cifras modestas.

En el otoño de 2009, cuando las perspectivas que se dibujan para la economía española en 2010 siguen siendo negativas, aunque mucho menos que las existentes a inicios de 2009, cabe preguntarse por el futuro inmediato que

espera al mercado de trabajo de la inmigración; y, consiguientemente, por la dirección hacia la que deberían orientarse las políticas públicas en un contexto tan desfavorable como el actual y el previsible. El ajuste del mercado de trabajo, aun tomando en cuenta los 300.000 puestos de trabajo que el gobierno prevé que se pierdan en 2010, parece estar ya próximo a completarse. En la construcción, el sector más sobredimensionado antes de la crisis, ya se han destruido cerca de 850.000 empleos, una cifra no muy alejada del millón largo en que se estimaban sus excedentes. En este marco general, las pérdidas de empleo de la inmigración pueden estimarse en torno a los 300.000 puestos de trabajo. A ellos habrá que añadir un contingente de desempleados, procedente de los aumentos de actividad –pasados y próximos–, que puede estar cerca de los 700.000 a finales de 2010. Ello dibuja un panorama de un millón de inmigrantes desempleados, de los cuales hasta junio de 2009 ya habían emergido más de 700.000.

Este importante volumen de trabajadores inmigrantes sin ocupación va a encontrar, además, un mercado de trabajo distinto al de los últimos años. Ello es particularmente cierto en el sector de la construcción, que tardará mucho en recuperar el millón largo de empleos que habrá perdido. Es improbable, además, que otros sectores de bajo valor añadido experimenten aumentos ocupacionales relevantes. En consecuencia, es probable que la tendencia de la demanda de empleo hacia la terciarización y la creciente cualificación profesional y educativa observada en los últimos años se intensifique. En esta tesitura, una política de formación continua y ocupacional que permita dotar a una parte de estos parados de las competencias necesarias para incorporarse al empleo es de todo punto necesaria, máxime cuando el grueso de los parados inmigrantes, al igual que el de los autóctonos, adolecen de un nivel educativo bajo o medio bajo. Dadas las perspectivas demográficas de la sociedad española y la creciente demanda de cualificaciones elevadas, todo apunta a un horizonte en el que, una vez asentada la recuperación, convivan elevadas tasas de paro de baja cualificación, nativo e inmigrante, y demandas difíciles de cubrir de empleos asociados a niveles educativos elevados.

Desde luego, los impactos de la crisis sobre la inmigración no se limitan al aumento del desempleo y a la desaceleración del ritmo de incremento del volumen de la población inmigrada, con ser estos los más importantes. Algunos otros empiezan a ser perceptibles, aunque la insuficiencia de datos impide calibrarlos con precisión. Uno de ellos puede ser el paso de no pocos inmigrantes a la economía sumergida. Otro reside en las graves y crecientes dificultades que encuentran cientos de miles de inmigrantes para hacer frente al pago de las hipotecas que concertaron en los años de bajas tasas de interés y mínima exigencia de garantías. Ello ha obligado a no pocos a alquilar parte de sus viviendas a otros inmigrantes, lo que está suponiendo un retroceso en las pautas de progreso residencial que se venían experimentando. Otras estrategias para hacer frente a la reducción de ingresos derivada de la crisis consisten en la marcha de miembros de la familia al país de origen mientras que otro u otros permanecen. En otro orden de cosas, el acusado descenso en el volumen de remesas enviado por los inmigrantes establecidos en España a sus familiares en los países de origen traslada a estos parte del impacto de la crisis. En general, los efectos sociales de la crisis sobre la población inmigrada son aún mal conocidos, a salvo de informaciones de carácter impresionista que aluden a una creciente incidencia de la exclusión social y a un marcado aumento de la demanda de asistencia social. Pero, no obstante su gravedad, cabe pensar que el hecho, ya mencionado, de que el enorme aumento del desempleo inmigrante esté resultando más de la entrada en el mercado de nuevos activos que no encuentran empleo que de la pérdida del empleo por parte de aquellos que lo tenían implica que la renta familiar de los hogares inmigrantes ha debido caer menos de lo que sugieren las cifras del paro.

En contra de no pocos vaticinios catastrofistas, no hay noticia de especiales tensiones sociales o de incidentes violentos generados por las nuevas condiciones originadas por la crisis. Tampoco parece que haya aumentado de manera notoria la preocupación ciudadana hacia la inmigración, aunque la crisis puede estar contribuyendo a alimentar un malestar difuso.

¿HA CAMBIADO LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN? INDICIOS Y REALIDADES

A lo largo de 2008 y 2009 algunas voces han expresado la idea, generalmente en tono crítico, de que la política española de inmigración estaba cambiando como consecuencia de la crisis. Entre los hechos aducidos para abonar esa hipótesis se cuentan algunas declaraciones del nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, una visión crítica del Plan de Retorno Voluntario, la reducción del número de entradas legales, la intensificación de controles callejeros y el endurecimiento de los aeroportuarios, el apoyo dado por la mayoría de los europarlamentarios socialistas españoles a la llamada Directiva del Retorno, el copatrocinio español del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo promovido por Sarkozy y, finalmente, la reforma de la denominada Ley de Extranjería.

Sin embargo, en contra de la línea argumental que antecede, se puede sostener, y se ha sostenido, que, más allá de su oportunidad y eficacia, el Plan de Retorno Voluntario es tan voluntario como indica su nombre, y que además incorpora un elemento positivo, como es la portabilidad de derechos sociales; y que la reducción de entradas legales no ha resultado de decisiones del gobierno, sino del carácter autorregulador de los mecanismos establecidos para el acceso legal de los extranjeros al mercado de trabajo. Además, portavoces oficiales han aducido que la Directiva del Retorno no empeora la situación preexistente en muchos países e incluso puede poner algunos límites donde no los había, y que el copatrocinio español del Pacto de Inmigración sirvió para limar algunos de los excesos del borrador inicial presentado por el gobierno francés. Por su parte, el Ministerio del Interior ha salido al paso de informaciones relativas a la posible existencia de cuotas para la detención de inmigrantes en situación irregular.

Sin negar la importancia de alguno de los hechos que anteceden, la idea de que se ha producido un cambio significativo en la política de inmigración parece cuestionable. Es cierto que tras las elecciones de marzo de 2008 cambió el titular de la cartera, pero no lo es menos que el equipo de la Secretaría de Estado de Inmigración se mantuvo intacto,

y con él los lineamientos básicos de la política de inmigración y los instrumentos para desarrollarla. Y, ciertamente, los esfuerzos gubernamentales dirigidos desde 2008 a la firma de convenios bilaterales que permitan extender el derecho de voto en elecciones municipales a los inmigrantes no comunitarios van en dirección contraria al hipotético giro restrictivo. Pero quizás la mejor prueba de la inexistencia de este se encuentre en el tenor más bien continuista de la reforma legislativa impulsada por el gobierno durante 2009.

LA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

El anuncio, primero, y la publicación de un proyecto de reforma de la Ley de Extranjería después han sido vistos por no pocos como una manifestación del cambio en las políticas de inmigración. Hay razones para pensar, sin embargo, que el propósito de reformar la Ley no era introducir cambios sustanciales en la misma sino más bien adaptarla a la sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2007, que declaró inconstitucionales varios artículos recurridos de la Ley 8/2000, adecuar la legislación a las nuevas competencias estatutarias de Cataluña y Andalucía, y transponer hasta ocho directivas de la Unión Europea que habían sido aprobadas en los últimos años. En diciembre de 2008 el anuncio se materializó en forma de Anteproyecto de Ley, en julio siguiente se convirtió en Proyecto y en noviembre de 2009, tras superar las enmiendas a la totalidad presentadas por el PP, el PNV y ERC-IU, y ser aceptadas muchas de las parciales presentadas, ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados.

Más allá de las mencionadas adaptaciones, los cambios que introduce la reforma no pueden calificarse de drásticos sin incurrir en exageración. Los que más atención han atraído son la extensión del plazo máximo legal de retención de inmigrantes en situación irregular de 40 a 60 días y la doble exigencia para la reagrupación familiar de los ascendientes de que estos sean mayores de 65 años y de que el reagrupante esté en posesión de un permiso de residencia de larga duración, lo que requiere al menos cinco años de residencia legal en España. A cambio, otorga permiso de trabajo auto-

mático al cónyuge y a los hijos de entre 16 y 18 años, lo que puede resolver muchos problemas que ahora se presentaban, especialmente para los jóvenes, facilitando su acceso al trabajo y por ende su integración.

Otros preceptos del proyecto suponen extensiones, de diverso calibre, de los derechos reconocidos a los inmigrantes. Además de reconocer expresamente a los irregulares los derechos de asociación, reunión, manifestación, sindicación y huelga que la normativa aún vigente de 2000 les negaba, la reforma prolonga el derecho a la educación de sus hijos –antes limitado a los niveles obligatorios– hasta los 18 años, extiende el de reagrupación a la pareja de hecho, además de a los hijos menores de ambos, y permite la entrada de organizaciones no gubernamentales en los centros de internamiento. La prohibición de entrada a los que han sido objeto de expulsión se reduce de 10 a 5 años, de acuerdo en este punto con la Directiva del Retorno. Además, consolida el Fondo para la Integración de los Inmigrantes, elevándolo a ley.

Entre las adaptaciones obligadas por otros cambios legales se cuenta el traslado de las autorizaciones iniciales de trabajo a las comunidades autónomas que tengan reconocida esa competencia, que de momento son Cataluña y Andalucía, tras la reforma de sus Estatutos en 2006 y 2007. Como el permiso de trabajo del inmigrante va ligado a la autorización de residencia, el traspaso de la competencia a estas comunidades autónomas da lugar a la concurrencia de dos administraciones, la laboral autonómica que resolverá sobre la autorización de trabajo y la estatal de la que depende la residencia. La concesión del doble permiso requiere la respuesta positiva de ambas. En general, puede decirse que la reforma amplía la participación de las comunidades autónomas en las decisiones en materia de inmigración. Además, concreta algunos elementos de la política de integración, en parte atribuida a las comunidades autónomas, y mejora aspectos concretos de la protección a las víctimas de la trata de personas, el control de los centros de internamiento y la coordinación entre las diferentes administraciones, con mención expresa al principio de solidaridad entre territorios.

No obstante lo que antecede, el alcance de la reforma legislativa puede calificarse de limitado. Asuntos de notable calado han quedado al margen de la misma. Un debate de mayor envergadura es el incoado para el próximo futuro en los informes presentados al proyecto de ley por el Consejo Económico y Social y por el Foro para la Integración acerca de la demanda de trabajo foráneo como criterio preeminente para la determinación del número de inmigrantes admitidos cada año. Así, mientras el Consejo Económico y Social propugna que la entrada de inmigrantes se adapte a las necesidades de mano de obra y que las no vinculadas a la vía laboral –principalmente reagrupación familiar y asilo– no sean superiores a las primeras, el Foro previene contra un enfoque de la inmigración excesivamente ligado al mercado de trabajo, oponiéndole un concepto de «capacidad de acogida» que precisaría mayor concreción. Que consideraciones de este tipo afloren públicamente por primera vez no deja de resultar significativo. Pueden reflejar la preocupación existente por los efectos de la crisis económica y del elevado paro inmigrante o pueden significar cierta evolución del debate sobre la inmigración, introduciendo en él la necesidad de establecer criterios explícitos en la determinación de su volumen. Es posible que la próxima elaboración del reglamento de desarrollo de la ley proporcione una ocasión propicia para el necesario debate. A tal necesidad contribuye el hecho, que parece claro, de que ha acabado una fase de la historia, por lo que el futuro será diferente. La crisis ha alumbrado facetas de la realidad que habían pasado inadvertidas, y supone un compás de espera. Si se aprovecha para fomentar la reflexión y el debate, de algo habría servido.

LA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

Eliseo Aja

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

1. El marco general de la reforma.
2. Derechos y libertades de los extranjeros.
 - Ampliación de los derechos políticos y sindicales fundamentales a los extranjeros en situación irregular.
 - Otros derechos de prestación: educación y vivienda.
 - El cambio en la asistencia jurídica gratuita.
 - Modificaciones ajenas a la ley en el derecho de sufragio.
3. La reagrupación familiar.
4. El traslado a la ley de la «laboralización» de la política de inmigración realizada por el reglamento de 2004.
5. La lucha contra la inmigración irregular.
 - Nuevas infracciones.
 - Las dificultades para configurar la expulsión.
 - Procedimientos ordinario y preferente de expulsión.
 - Las modificaciones de la detención en centros de internamiento.
 - Menores inmigrantes no acompañados.
6. Integración.
7. La aprobación de la Ley de Extranjería.

El presente capítulo se centra en el análisis del proyecto de reforma de la Ley de Extranjería en España. En primer lugar el estudio valora las novedades del nuevo proyecto de ley respecto a los derechos y las libertades de los extranjeros, y analiza la ampliación de los derechos políticos y sindicales fundamentales, los derechos a la educación y la vivienda, el cambio en la asistencia jurídica gratuita y el derecho de sufragio, de difícil reconocimiento por la reciprocidad que exige la Constitución. El nuevo trato que merece la reagrupación familiar en la nueva ley merece un capítulo especial, así como el debate en torno a la conexión entre las políticas de empleo y la inmigración, y la nueva regulación propuesta para luchar contra la inmigración irregular. Finalmente el texto hace balance del trato escaso que merecen las políticas de integración en el nuevo proyecto de ley.

RESUMEN

1. EL MARCO GENERAL DE LA REFORMA

La situación general en que se enmarca la reforma de la vigente Ley de Extranjería se delimita a partir de tres puntos: el enorme crecimiento de la inmigración entre 2000 y 2008 (y el consiguiente volumen actual), los efectos desastrosos para el empleo de la crisis económica surgida

en 2008 y la urgencia jurídica de proceder a la modificación de varios preceptos de la ley.

La última causa es aludida por la exposición de motivos de la propia ley y no ofrece dudas: hay siete directivas europeas pendientes de transposición (España ya ha sido condenada por el retraso de algunas), varias sentencias constitucionales han anulado algunos preceptos legales e, incluso, han declarado a otros inconstitucionales sin nulidad, lo que obliga a su pronta reforma, y además los nuevos Estatutos de Cataluña y de Andalucía han introducido algunas modificaciones competenciales que afectan a la ley.

Pero siendo ciertas estas urgencias jurídicas, el gran crecimiento de la población inmigrante desde 2000, así como los cambios políticos realizados a partir de 2004 (que jurídicamente no tocaron la ley sino sólo su reglamento), y también las medidas que puede requerir la crisis económica, parecen causas de la reforma tan importantes o más que las jurídicas.

Hay que recordar que la legislación vigente es en realidad fruto de varias leyes: en primer lugar, la Ley Orgánica 4/2000, de los derechos y libertades de los extranjeros en España y de su integración social, que se aprobó por una mayoría parlamentaria liderada por el PSOE. Fue reformada por la LO 8/2000 aprobada por la mayoría absoluta del PP en las Cortes y, posteriormente, fue de nuevo modificada por la ley 14/2003 que aprobaron conjuntamente el PP y el PSOE. Inmediatamente después de ésta y de las elecciones de 2004, ganadas por los socialistas, el gobierno de Rodríguez Zapatero pudo elaborar un reglamento totalmente nuevo (Real Decreto 2393/2004), que introdujo un giro de «laboralización» notable de las políticas de inmigración, sin que la ley contuviera las normas más adecuadas a esta nueva orientación.¹ La nueva ley pretende, por tanto, elevar el rango de las disposiciones más importantes del reglamento.

¹ Una exposición más amplia en mi artículo «La evolución de la normativa sobre inmigración» en E. Aja y J. Arango (2006: 17-46).

Otra causa, en sí misma suficiente para la reforma legal estriba en el volumen importante de población inmigrante que reside en España con perspectivas de quedarse. A grandes rasgos, según el padrón, la población extranjera pasó de 900.000 personas en 2000 a más de 5,5 millones al inicio de 2009, lo que significa el 12% de la población. La Exposición de Motivos de la ley lo recoge así: «el fenómeno migratorio ha adquirido tal dimensión en España y tiene tales repercusiones en el orden económico, social y cultural que exige que por parte de los poderes públicos se desarrolle una actuación decidida en diversos frentes, incluido el normativo».

¿Cuáles son las consecuencias directas de este factor en la nueva ley? La legislación vigente en extranjería, tras las reformas citadas, es, en conjunto, bastante razonable, comparada con los estados más próximos, aunque plantea algunos problemas puntuales serios, que sólo en parte se abordan por la nueva reforma. Ciertamente la legislación actual reconoce los derechos más importantes, exige unas condiciones aceptables para la reagrupación familiar en general e impulsa formas de inmigración legal, a la vez que refuerza el control de fronteras y combate la inmigración irregular (generalización de visado, convenios con países de origen, etc.).

Todo esto se mantiene. Las novedades que más destacan serían la traslación a la ley de las formas de acceso laboral (Catálogo de ocupaciones, en particular) que ahora están en el reglamento, la restricción de la reagrupación familiar de ascendientes y el tímido inicio de regular la integración. Ciertamente el importante crecimiento de la inmigración en los últimos años conduce a poner en primerísimo plano la integración de la población inmigrante, aún más si se considera que la crisis económica y el paro puede facilitar la aparición de conflictos con sectores nacionales, pero su tratamiento en la ley resulta inicial, y tampoco se abordan con seriedad algunos problemas claves del régimen jurídico (situación de los expulsados que continúan en el país, menores no acompañados, decisión y control judicial sobre el internamiento, etc.).

La conclusión premilitar sobre la reforma sería que, aunque el cambio de la legislación resulta necesario para atender ciertas obligaciones jurídicas urgentes, el factor determinante es el volumen de población llegada estos años, y la necesidad de reforzar los procesos de integración, así como la particular atención a servicios sociales que pueden ser más necesarios como consecuencia de la crisis económica.

Se trata de una reforma parcial, que además se incrusta sobre algunos trazos normativos de la inmigración bien consolidados, de modo que su alcance puede considerarse intermedio. Esto no es una crítica. En un ámbito tan polémico como la inmigración, puede ser positivo que las reformas sean parciales, cuando así perduran rasgos que han alcanzado el consenso de los principales partidos, incluso al precio de que la técnica jurídica se resienta un poco por la incorporación de remiendos nuevos al tejido normativo anterior.

En la exposición, primero trataré los elementos en que se produce una reafirmación del conjunto normativo, de manera que las reformas operan como consolidación del modelo (derechos, reagrupación y laboralización del sistema) y después, aquellos que introducen mayores novedades (persecución de inmigración irregular e integración). También se podría pensar que en vez de dos grupos se trata más bien de una escala de menor a mayor novedad, en el mismo orden que he citado.

2. DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS

Las novedades en este ámbito son escasas, por mucha importancia que se dé a las sentencias del Tribunal Constitucional de 2007 que declararon inconstitucionales varios preceptos de la Ley Orgánica de Extranjería sobre derechos políticos y sindicales de los extranjeros en situación irregular. En realidad para entender el valor relativo de estas sentencias frente a la expectación que levantó su planteamiento, es preciso tener en cuenta la confusa teoría general de los derechos de los extranjeros que viene sosteniendo el Tribunal Constitucional, pero esto requeriría una explicación demasiado larga, y ahora bastará referirse

al corto alcance material y la escasa coherencia teórica de las sentencias de 2007.

Ampliación de los derechos políticos y sindicales fundamentales a los extranjeros en situación irregular

Puede afirmarse la consolidación global de los derechos que corresponden a los extranjeros, porque se han aplicado en todos estos años de gran crecimiento de la inmigración, ya que derivan de las dos leyes de extranjería de 2000 (las Leyes Orgánicas 4 y 8 del 2000). Vista su aplicación estos años, el resultado puede considerarse positivo porque prácticamente equipara los derechos de los inmigrantes con residencia legal a los españoles (salvo el sufragio, pero éste es un problema de la propia Constitución) y reconoce unos derechos mínimos a los que se encuentran en situación irregular, destacando en el panorama comparado el derecho a la salud de los empadronados y la regularización por arraigo. Con muy pocas variaciones (algunas restricciones en las leyes de 2003 y algunas ampliaciones de los derechos laborales impulsadas por la jurisprudencia ordinaria) este sistema de libertades de los extranjeros se ha consolidado en estos años.

EL PROYECTO DE LEY RECONOCE A TODOS LOS EXTRANJEROS, INCLUIDOS LOS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN IRREGULAR, LOS DERECHOS DE REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN, DE SINDICACIÓN Y HUELGA

Pero en su inicio, el año 2000, tanto PSOE como PP escogieron los derechos de los extranjeros como ámbito de confrontación, y la gran polémica legal se centró curiosamente en los derechos constitucionales de los irregulares. Postulando su restricción, el PP aparecía como contrario a la inmigración ilegal, que la mayoría de la opinión rechazaba, y el PSOE asumía el papel de defensor de las esencias constitucionales. En realidad se debatía el derecho de reunión, asociación, sindicación y huelga de los inmigrantes

en situación irregular, lo que no dejaba de ser un debate más teórico que real (por la infrecuencia de conflictos jurídicos de este tipo), pero así se planteó el enfrentamiento político en aquel momento.

La restricción de esos derechos realizada por la LOE 8/2000, que aprobó la mayoría del PP, pretendía además ser sibilina, porque no negaba la titularidad de estos derechos a los inmigrantes en situación irregular, sino que les prohibía su ejercicio mientras no tuvieran el permiso de residencia o trabajo. Contra esta redacción de la ley se presentaron varios recursos de inconstitucionalidad impulsados por los socialistas y algún partido minoritario, desde varias comunidades autónomas, y al cabo de casi siete años el Tribunal Constitucional ha dictado las sentencias que resuelven el conflicto. Se ha decidido además mediante varias sentencias, principalmente la 236/2007 y la 259/2007 (las demás son repetitivas), y su doctrina es incorporada a la nueva ley, de modo que los derechos citados quedan regulados igual para los extranjeros en situación irregular que para los que tienen residencia, y, por tanto, igual también que para los ciudadanos españoles.

LA MEJOR SOLUCIÓN PARA EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE VOTO SERÍA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN, PERO LA REALIZACIÓN DE ACUERDOS QUE RESPETEN LA RECIPROCIDAD EXIGIDA CONSTITUCIONALMENTE PUEDE SER UNA VÍA DE INICIO

Los problemas de las personas inmigrantes en situación irregular son muchos, principalmente para encontrar trabajo y evitar la expulsión, y son muchos los recursos que se plantean con ocasión de las detenciones, las estancias en centros de internamiento, etc., pero son muy pocos los que afectan a los derechos de reunión, asociación, etc. El debate sobre el alcance de estos derechos de los inmigrantes en situación irregular es bastante irrelevante, salvo en el plano de los principios, y a estas alturas se han ido justa-

mente las sentencias del Tribunal Constitucional, porque fundamentan la inconstitucionalidad de la ley en la vulneración de la dignidad de la persona, idea de perfiles tan abstractos que puede servir para casi todo (Vidal, 2009).

En todo caso, la incorporación al proyecto de reforma de 2009 de los derechos reconocidos en las últimas sentencias constitucionales no plantea problemas, produciéndose la igualación de las personas en situación irregular en los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y derecho de huelga. Así el proyecto de ley reconoce estos derechos a todos los extranjeros, incluidos los que se encuentren en situación irregular, considerando que forman parte de la dignidad humana y no pueden ser limitados sólo por la carencia de requisitos administrativos, como la residencia (!). Igualmente los derechos de sindicación y huelga se reconocen a todos los extranjeros, cualquiera que sea su situación, sin que los derechos puedan subordinarse a la autorización de trabajo.

Otros derechos de prestación: educación y vivienda

El derecho de educación presenta una mayor complejidad porque la Ley de Extranjería, hasta ahora, sólo reconocía a los extranjeros irregulares menores de edad el acceso a la educación básica –admitiendo la educación posterior para los regulares– y el Reglamento de 2004 había previsto la posibilidad de que las comunidades autónomas ampliaran su ámbito, después de que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña hubiera anulado un reglamento de la Generalitat que reconocía la educación posobligatoria también a los jóvenes en situación irregular (Larios, 2006). Ahora directamente la ley reconoce el derecho a la educación posobligatoria a los menores de 18 años, incluyendo las titulaciones y las becas correspondientes.

En el nuevo texto legal, desaparecen dos números, el que se refería a la educación infantil (que se calificaba de carácter voluntario y ordenaba a las administraciones que garantizaran un número de plazas suficientes) y el que reconocía el acceso de los residentes a actividades docentes o de investigación, así como a la creación y dirección de

centros. Lógicamente hay que entender que desaparecen las anteriores prescripciones particulares y en este ámbito se aplican las normas generales.

El artículo 13 que regula los derechos conectados con la vivienda presenta algún matiz nuevo al realizar la equiparación del extranjeros con los nacionales, no cuando los últimos posean la residencia, que es la condición general, sino cuando posean la autorización de residencia de larga duración.

La cuestión da pie a una reflexión más general sobre algunos derechos de prestación, y se ha planteado antes en otros países, especialmente en el ámbito de los servicios sociales. Es frecuente que se fije un tiempo previo de residencia (un año, dos años...) para evitar que la prestación de un nuevo servicio pueda provocar la llegada masiva de inmigrantes a la comunidad autónoma o al municipio que ha creado ese servicio para atender mejor las necesidades. Esta precaución puede tener sentido, siempre que el tiempo de residencia previo sea razonable. Pero en este caso resulta excesivo (la residencia permanente exige cinco años), y parece ir destinada a tranquilizar a la opinión pública sobre la preferencia de los españoles en algo tan complicado como la vivienda. Pero su introducción en la ley quiebra una línea general importante de igualdad de los derechos de los extranjeros residentes legalmente con los nacionales, de modo que la exigencia de la residencia permanente queda reservada para cuestiones mucho más importantes, como proteger frente a la expulsión del extranjero (cuando corresponda esta sanción), y suele ponerse también como ejemplo de requisito para una eventual concesión del derecho de voto. Nada de esto es comparable al acceso a las ayudas para la vivienda.

El cambio en la asistencia jurídica gratuita

El artículo 22 del proyecto de ley contiene una regulación de la asistencia jurídica gratuita, que recoge la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto al alcance del derecho que llega a todos los extranjeros, consolidada especialmente en la STC 95/2003, pero introduce elementos nuevos restringiendo el planteamiento de recursos judiciales

por el abogado de oficio si no está clara la voluntad de recurrir de la persona afectada, de forma que se intenta corregir algunas prácticas forenses inadecuadas que se han multiplicado en los últimos años. Se distinguen ambos aspectos en la exposición siguiente.

En cuanto a la extensión del derecho es preciso recordar que la Ley 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita reservaba la plena titularidad del derecho a los extranjeros residentes, de forma que los extranjeros sin permiso de residencia sólo podían acudir a ella en los procesos penales y de asilo, privándose de ella a los inmigrantes en situación irregular que fueran expulsados, así como a los que llegaban a los aeropuertos y recibían una denegación de entrada o eran devueltos por penetrar por lugares distintos a las fronteras. Contra esta exclusión recurrió el Defensor del Pueblo y la STC 95/2003 declaró inconstitucional la condición de la residencia legal que exigía la ley, considerando que el derecho a la justicia gratuita, como instrumental del derecho al acceso a la tutela judicial, corresponde al extranjero que se encuentre en España y acredite insuficiencia de recursos para litigar, que es lo que establece el artículo 119 CE al definir la justicia gratuita.

Antes de que llegara esta Sentencia sobre la Ley de Justicia Gratuita, la Ley Orgánica de Extranjería 8/2000 había suavizado la norma anterior, permitiendo que los inmigrantes irregulares pudieran tener la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos administrativos y en los judiciales que pudieran desembocar en la denegación de entrada y la expulsión, mientras que los residentes legales tenían acceso a todas las jurisdicciones. Recientemente la STC 236/2007 al pronunciarse sobre esta ley ha razonado que también esta fórmula era insuficiente y ha declarado nulo el término residentes, extendiendo la justicia gratuita a las personas que se encuentran en España (sin exigir la residencia) y para todas las jurisdicciones y no sólo para la penal y la contenciosa relacionada con el estatuto del extranjero.

El proyecto de ley incorpora lógicamente estas doctrinas del Tribunal Constitucional y regula la titularidad del derecho con la máxima amplitud, de forma que en un párrafo se reconoce

la posibilidad de justicia gratuita en todas las jurisdicciones a los extranjeros que se encuentren en España, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles, y en otro párrafo se reconoce la justicia gratuita a los extranjeros que se encuentren en España para todos los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución o expulsión del territorio español, así como los relacionados con el derecho de asilo. Es obvio que este derecho ante la administración corresponde sólo a los extranjeros (los españoles no pueden ser expulsados) e implica la mayor trascendencia para evitar las distintas formas de repatriación ante la administración, sin tener que llegar a los tribunales, donde quizás sea ya demasiado tarde.

Pero el proyecto contiene otro aspecto distinto que pretende atajar un abuso de algunos abogados, que generan lo que se ha llegado a llamar «procesos virtuales». En los procedimientos que pueden acabar con el alejamiento de España del extranjero, especialmente en la denegación de entrada y consiguiente retorno al país de origen que se produce en los aeropuertos (y también en las devoluciones de las pateras y cayucos), es habitual que se reconozca al extranjero la insuficiencia de medios para recurrir sin más prueba que la simple manifestación del interesado y, en virtud de la misma, se atribuye la representación a un abogado del turno de oficio para que le represente. Por la gravedad que implica la denegación de entrada o la devolución, se admite esta mera declaración del extranjero para reconocerle el derecho, cuando en cambio los españoles han de demostrar en un procedimiento expreso la insuficiencia de recursos para litigar (naturalmente en casos distintos a la repatriación). Nos movemos por tanto aquí en un aspecto del derecho de los extranjeros que no es comparable con los nacionales, porque aquellos tienen mayor facilidad de acceso, pero también arrostran unas consecuencias mucho más graves.

Esta situación ha generado en los últimos años unas conductas criticables de algunos letrados de oficio que, una vez rechazado el recurso administrativo, y con el extranjero devuelto a su país, presentan también recursos contencioso-administrativos ante las distintas instancias judiciales e

incluso recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, sin que conste la voluntad del extranjero y ni siquiera se conozca su paradero.

El Tribunal Supremo en algunas decisiones ha aceptado esta práctica, pero en otras sentencias no, exigiendo la concesión adecuada de la representación al abogado, bien mediante notario, o bien ante el secretario judicial. Los excesos llegaron incluso al Tribunal Constitucional que, por no atajar a tiempo los primeros recursos presentados con manifiesto desconocimiento del teórico recurrente, vio aparecer centenares de recursos sobre extranjería, en 2005, que se convirtieron en miles dos años después.²

La interpretación favorable a un otorgamiento presunto de legitimación al abogado de oficio desde los recursos administrativos hasta los judiciales ha conducido a una situación de colapso de los juzgados en las ciudades en que hay mucha inmigración y a un enorme gasto económico del turno de oficio. Para atajar los inconvenientes de estos «procesos virtuales» de consecuencias muy reales, el proyecto de ley requiere que en los procesos contencioso-administrativos contra resoluciones que pongan fin a la vía administrativa en materia de denegación de entrada, devolución y expulsión, la asistencia gratuita reciba una nueva solicitud y la constancia expresa de la voluntad del extranjero de interponer un recurso, formalizada ante los funcionarios públicos que se designen reglamentariamente, también cuando esté privado de libertad y cuando se encuentre fuera de España (a través de la oficina consular).

Modificaciones ajenas a la ley en el derecho de sufragio

El derecho de voto de los extranjeros en España se regula directamente por la Constitución, y por tanto la Ley de Extranjería poco puede innovar, pero sin embargo todas las leyes de extranjería se han referido sucesivamente a

² Gonzalez Beilfuss (2006) recuerda que en la Providencia 303/2005 dos magistrados ya plantearon el problema de legitimación porque el recurso fue presentado por un abogado de oficio en nombre de una extranjera expulsada sin constar que ésta deseaba recurrir, porque ni siquiera se sabía donde se encontraba. La *Memoria del Tribunal Constitucional, 2008* señala que 3.518 recursos de amparo se han presentado este año en materia de inmigración (P. 28).

esta cuestión, probablemente por lo importante que es. La Ley Orgánica 4/2000 preveía unas elecciones paralelas a las locales sólo para los extranjeros residentes, pero el sistema no se llegó a aplicar, y desapareció en la Ley Orgánica 8/2000, que como las siguientes repitió las exigencias de la Constitución y, dada la práctica inexistencia del sufragio, puso el acento en la participación de los extranjeros en los procedimientos generales de consulta y participación local, así como en facilitar la participación de éstos en las elecciones de su país.

La dificultad para el reconocimiento del derecho de voto estriba en que la Constitución exige reciprocidad, de manera que para aceptar el derecho del extranjero residente se requiere que su país de origen reconozca el mismo derecho a los españoles que residan en aquel país. Ante esta barrera, los preceptos de la sucesivas leyes de extranjería resultaban cínicamente una declaración de buena voluntad en favor de la participación, porque era obvio que los extranjeros no podían votar en España, aunque llevaran muchos años de residencia.

El Consejo de Europa, ya hace años, recomendó con mucha fuerza la aceptación del voto de la población inmigrante que lleve varios años de residencia en el país, y efectivamente el reconocimiento del voto se ha ido extendiendo poco a poco por distintos países de Europa. En el mismo sentido, en 2006 el Congreso de los Diputados instó al Gobierno para buscar el establecimiento del voto de los inmigrantes, y esta orientación se concretó en el nombramiento de un embajador especial que debía acelerar la celebración de acuerdos internacionales para que se concretara la exigencia de reciprocidad, proceso en el que nos encontramos. La solución mejor sería la reforma de la Constitución, pero la realización de acuerdos que respeten la reciprocidad exigida constitucionalmente puede ser una vía de inicio (Aja y Moya, 2008).

En estas circunstancias la regulación que contenga la ley de extranjería es bastante secundaria porque la regulación sigue pasando por la Constitución, los tratados internacionales y la ley electoral, pese a lo cual el artículo 6 del pro-

yecto de ley se refiere al derecho de voto con algunas novedades en su literalidad: repite que los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, puntualiza que en los términos establecidos en la Constitución, las leyes y los tratados, y no menciona el criterio de reciprocidad (que figura en la ley actual), aunque es evidente que no se puede obviar. Aparte de las cuestiones políticas más conocidas (qué se entiende por elecciones democráticas, en qué condiciones se cifra la reciprocidad, etc.), la mayor polémica pasa por el carácter del acuerdo internacional que contenga la reciprocidad, porque hasta ahora se ha realizado a través de fórmulas muy sencillas y en cambio el artículo 94.1 CE parece exigir un tratado internacional ratificado por las Cortes, ya que se afectan claramente derechos fundamentales (letra c) y deben reformarse leyes (letra d).

LA NUEVA LEY SUPONE UNA «LABORALIZACIÓN» DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN EL MISMO SENTIDO QUE HABÍA OPERADO CINCO AÑOS ANTES EL REGLAMENTO

3. LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

Es bien sabido el papel esencial que tiene la reagrupación familiar en casi todos los países con fuerte inmigración laboral, especialmente en una fase inmediatamente posterior a la llegada del primer volumen importante de trabajadores. La reagrupación es muy importante en dos aspectos, por lo menos; en primer lugar, porque facilita enormemente la integración del inmigrante (por los efectos positivos de tener al cónyuge y a los hijos cerca); y en segundo lugar, porque se transforma en una vía legal de nueva inmigración, ya que una gran parte de los familiares se incorpora antes o después al mercado de trabajo.

Parece claro que en España la primera gran entrada de trabajadores ya se ha producido y ahora nos encontramos en pleno proceso de reagrupación de familiares de los in-

migrantes que llegaron primero, como muestra que en 2008 los visados de residencia por reagrupación se aproximaban al número de visados por residencia y trabajo: 130.928 de éstos por 103.422 visados por reagrupación familiar (Boletín, 2009).

EL CONTINGENTE DE TRABAJADORES CONTRATADOS EN ORIGEN COMO UNA VÍA TRADICIONAL DE ACCESO DE LOS INMIGRANTES NO HA SIDO UNA BUENA EXPERIENCIA, PESE A HABER SIDO UNA PIEZA DE CAMBIO PARA ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE INMIGRACIÓN

La regulación de la reagrupación en la normativa vigente presenta unos rasgos generales consolidados de manera que el proyecto de ley de reforma introduce modificaciones menores, aunque alguna –como la limitación de los ascendientes– es uno de los puntos principales de crítica a la reforma. Una primera nota de continuidad la muestra la posición y el carácter que la regulación de la reagrupación mantiene en el conjunto de la ley, porque desde las leyes de 2000 la reagrupación se encuentra en el Título I correspondiente a los derechos y libertades, como si fuera parte del derecho fundamental a la intimidad familiar, aunque la STC 236/2007 ha dejado claro que no se incluye en el derecho del artículo 18 CE, porque se trata de un fenómeno distinto, de protección de la familia.³

Más allá del mantenimiento de su ubicación y de esta ambigua dimensión conectada con el derecho fundamental, su regulación en el proyecto de reforma mantiene los rasgos normativos esenciales, con dos novedades: la reducción de la reagrupación de ascendientes y la incorporación automática del permiso de trabajo a los familiares reagrupados. Hay otros cambios menores como la admi-

³ Esta orientación había sido avanzada por Santolaya (2004: 143 y ss). La orientación más próxima a la consideración de derecho fundamental puede verse en Montilla (2009: 159 y ss).

sión de las parejas de hecho, las ventajas otorgadas a la residencia de larga duración y la concesión de permiso independiente al cónyuge y los hijos, además del reconocimiento del permiso independiente a la mujer maltratada.

La continuidad se observa en el mantenimiento de los requisitos de la reagrupación: un año de residencia previa y la autorización para otro, así como la disposición de vivienda y medios suficientes para mantener a los familiares en unas condiciones cuya concreción se reenvía al reglamento. Lógicamente se incorporan facilidades para la reagrupación de familiares del residente de larga duración en un país de la Unión Europea, y también para el beneficiario del nuevo régimen especial de investigadores, aspectos que derivan de las directivas comunitarias.

Como detalles adicionales se establece que en la valoración de los ingresos no computarán los provenientes del sistema de asistencia social, pero sí los que pueda aportar el cónyuge, que resida en España y conviva con el reagrupante. Se barajó la posibilidad de limitar la comprobación de las condiciones exigidas a los ayuntamientos (que el reglamento actual admite junto a los notarios), pero no se dio este paso por temor a que algún ayuntamiento realizara una oposición sistemática y negara todas las peticiones.

En el procedimiento se introducen algunas mejoras, como la posibilidad de realizar la petición de reagrupación al mismo tiempo que la renovación de la autorización de residencia (18.bis), que ya estaba en el Reglamento, y la previsión de comunicación entre administraciones para programar plazas escolares, si la reagrupación afecta a menores (18.3). Además, siguiendo la posibilidad abierta por la directiva comunitaria, la reforma introduce la reagrupación de la pareja de hecho (art. 17.4), cuando esté acreditada y reúna requisitos exigidos en España para producir efectos, que se remite al Reglamento.

La mejora más importante es, sin embargo, la habilitación para trabajar (art. 19), que se incorpora a la autorización de residencia por reagrupación de cónyuge e hijos mayores de 16 años, sin ningún otro trámite administrativo. Esta

incorporación automática del derecho a trabajar del reagrupado resuelve muchos problemas que ahora se presentaban, especialmente entre los jóvenes tras cumplir los 16 años, porque podían acceder fácilmente a la autorización de trabajo si obtenían un contrato, pero éste no siempre era fácil de conseguir y, mientras no se tenía, surgían obstáculos para la inscripción en cursos de formación ocupacional, sin lo cuales la consecución del contrato resultaba más difícil. Ahora se rompe este círculo vicioso y se facilita el acceso de los jóvenes inmigrantes al trabajo, mejorando un factor decisivo para su integración.

El otro cambio importante es la restricción de la reagrupación de los ascendientes, que se realiza de dos modos, alargando la exigencia de residencia desde un año hasta cinco (residencia de larga duración) para solicitar la reagrupación y limitando las categorías de los familiares reagrupables a los ascendientes que sean mayores de 65 años.

La reducción de la posible reagrupación familiar en cadena por medio de los ascendientes ya está prevista en la normativa vigente 2000, de manera que los ascendientes reagrupados no pueden a su vez reagrupar a otros hijos hasta que no obtienen la residencia de larga duración (hasta ahora llamada permanente), limitando así una excesiva reagrupación familiar, con la introducción de condiciones diferentes para los descendientes (un año y permiso para otro) y los ascendientes, hasta cierto punto comprensibles, porque los ascendientes podría reagrupar enseguida a otros hijos (y nietos, indirectamente). Pero ahora se da una nueva vuelta de rosca al exigir que el reagrupante posea la residencia de larga duración (y no sólo un año) para reagrupar a los ascendientes (18.1, 2.º inciso).

Pero el punto más conflictivo es la restricción de los ascendientes a los mayores de 65 años. ¿Por qué puede reagruparse al padre cuando cumple los 65 años y en cambio no se puede cuando tiene 55 o 60? La respuesta evidente reside en que en los últimos supuestos puede trabajar, mientras que a partir de los 65 se considera jubilado, pero es muy debatible prescindir de la estancia del ascendiente en España antes de esa edad, al menos por dos razones:

porque supone un nuevo trabajador y una cotización a la Seguridad Social que compensa sus futuros gastos, y porque contribuye a las cargas familiares (cuidando a los nietos, por ejemplo), sin romper la cadena familiar tradicional, si los interesados la desean mantener. Da la impresión de que los responsables políticos quieren manifestar su preocupación ante el paro de los nacionales y cortan la entrada de nuevos inmigrantes a través de la reagrupación, y como no pueden hacerlo –o sería demasiado fuerte hacerlo– con el cónyuge y los hijos, lo hacen con los ascendientes, mientras están en edad laboral.

Como excepción se admite (art. 17.1.d.) que los casos de ascendientes en situación muy complicada (incapacidad en el país de origen, por ejemplo) puedan resolverse por la vía de las causas humanitarias, pero no resuelve el problema planteado y además introducirá una inseguridad jurídica notable al tener que discernir cuándo la situación de los padres constituye o no causa humanitaria.

También hay otros cambios menores en la obtención de la autorización independiente del cónyuge y de los hijos, que antes se podía alcanzar cuando tuvieran permiso de trabajo y ahora, como éste lo tienen automáticamente, se produce cuando dispongan de medios económicos suficientes (19.2 y 3). En ambos casos se remite al Reglamento la fijación de la cuantía suficiente (19.4) y el problema se planteará cuando obtengan remuneración por un trabajo, pero la cuantía no se considere suficiente.⁴

También está prevista la autorización independiente para la víctima de malos tratos de género, desde el momento en que se haya dictado una orden de protección a su favor, o cuente con informe del Ministerio Fiscal, en coherencia con Ley 1/2004 de Protección Integral contra la Violencia de Género. Lógicamente debería extenderse a parejas de hecho.

⁴ Es positiva la nueva forma de renovación-reagrupación que incluye la reforma del Reglamento aprobada en julio de 2009, art. 53.5.ter, cuando un trabajador no puede renovar su permiso de trabajo (9 meses de 12 o 18 de 24) y el cónyuge cumple con los requisitos económicos para reagrupar al trabajador. Lo mismo para renovar una autorización de trabajo por cuenta propia (62.1.b Reg).

4. EL TRASLADO A LA LEY DE LA «LABORALIZACIÓN» DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN REALIZADA POR EL REGLAMENTO DE 2004

Nadie niega que una de las causas principales de la inmigración es la necesidad de mano de obra de la sociedad de destino, pero los inmigrantes son personas con vertientes muy diversas y resulta difícil extraer la conclusión de que el agotamiento del mercado de trabajo debe significar la marcha de los inmigrantes, porque puede haber múltiples lazos que los unan al país de adopción. Aunque objetivos semejantes se intenten, como ha hecho el Decreto-ley 4/2008 que abona acumulativamente la prestación de desempleo a los inmigrantes que regresan a su país, su éxito suele ser reducido.⁵

Pero descartada una conexión mecánica y primaria entre la disminución de las ofertas de trabajo y la reducción de la inmigración, cabe plantearse la relación entre las políticas de empleo y la inmigración como uno de los criterios atribuidos al control de flujos. Normalmente estos criterios apenas se explicitan, pero existen en todas las políticas de inmigración y pueden plantearse, al menos en el plano teórico.

Así el Informe sobre el proyecto de ley elaborado por el Consejo Económico y Social propugna que las entradas generales de inmigrantes se adapten a las necesidades de mano de obra y que las entradas no vinculadas a la vía laboral (reagrupación, asilo, etc.) no sean superiores a las vinculadas a las necesidades del mercado de trabajo. Por el contrario, el informe realizado por el Foro para la Integración Social de la Inmigración previene contra un enfoque de ésta excesivamente ligado al mercado de trabajo y oponen un concepto de «capacidad de acogida» que precisaría mayor concreción.

Probablemente este conato de polémica surge porque el artículo 2.bis.b) plantea, como un principio general de la

⁵ *La Vanguardia* (28/07/2009) citando fuentes oficiales consideraba que solamente 4.000 personas se habían acogido a las ventajas de cobrar el paro acumuladamente, en los seis primeros meses de su aplicación, cuando el Gobierno había previsto que se llegaría a 100.000 inmigrantes retornados por esta vía. El reportaje periodístico distingue las reacciones por nacionalidades y señala cómo algunas, aunque están muy golpeadas por el desempleo, regresan a su país sin acogerse a esta vía.

política de inmigración: «la ordenación de los flujos migratorios laborales de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo»; y en una dirección semejante la Exposición de Motivos plantea como un objetivo destacado de la reforma: «perfeccionar el sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales, reforzando la vinculación de la capacidad de acogida de trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo». (III.2). Refuerza esta orientación la explicación de la propia Exposición de Motivos sobre el Título II al decir que se «regula con mayor nivel de concreción la situación nacional de empleo en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y limita las autorizaciones iniciales a una ocupación y ámbito territorial» (EM,VII). Estas explicaciones indican una mayor consideración del empleo, así como una eficacia superior en su cuantificación respecto a la contratación de extranjeros, a través del método introducido por el Reglamento y experimentado satisfactoriamente estos años del Catálogo de Ocupaciones.

Tampoco las posiciones del Consejo Económico y Social y del Foro tienen que entenderse como irreconciliables, pero es significativo que tal polémica aflore ahora por primera vez; puede reflejar la preocupación por los efectos de la crisis económica y del paro, o puede significar cierta madurez del debate sobre la inmigración, que introduce criterios explícitos y conscientes en la determinación de su volumen.

Pero la calificación de «laboralización» de la inmigración ya se utilizó por los expertos para referirse al reglamento de 2004, en un sentido parcialmente distinto. Por una parte, para subrayar el paso del grueso de las competencias sobre inmigración del Ministerio del Interior al Ministerio de Trabajo, así como el protagonismo que correspondió a los sindicatos y empresarios en la elaboración del Reglamento. También, en sentido más próximo al apuntado antes, para subrayar la mejor adecuación del ingreso de los inmigrantes con la necesidad de mano de obra.

En todos estos puntos, que pueden verse defendidos en la exposición de motivos del Reglamento, el proyecto de ley bebe del Reglamento, y aún va más lejos (diluyendo por el

ejemplo el contingente de trabajadores contratados en origen), de manera que puede afirmarse con fundamento que la nueva ley supone una mayor laboralización de la política de inmigración en el mismo sentido que había operado cinco años antes el Reglamento. De esta forma la nueva ley eleva de rango los principales caracteres del Reglamento, como la presencia de sindicatos y empresarios en la Comisión Laboral Tripartita, la técnica del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura como principal instrumento para la contratación de nuevos trabajadores extranjeros –atendiendo a la situación nacional del empleo– y el alta en la Seguridad Social como forma de control de la contratación real. Además incorpora alguna novedad, tomada de la directiva, como la previsión de la situación especial del investigador. En cambio, apenas menciona una modificación que enseguida será importante, la participación de las comunidades autónomas en la autorización inicial de trabajo.

La Comisión Laboral Tripartita está regulada en el artículo 72 como órgano colegiado integrado por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y será consultada sobre las propuestas del Catálogo de Ocupaciones que se menciona a continuación, así como en la contratación de trabajadores en el extranjero y de temporada, de manera que los sindicatos y las asociaciones de empresarios se pronuncian sobre todas las decisiones que afectan al volumen de nuevos trabajadores inmigrantes que se podrán contratar.

El proyecto de ley rechaza las novedades incorporadas al visado en 2003 y le devuelve a su función tradicional, denominando como «autorización de residencia y trabajo» (art. 36) el permiso central de todo el sistema, en el trabajo por cuenta ajena. Es el permiso que se concede a los mayores de 16 años, conjuntamente (salvo algunos supuestos particulares como penados), y su entrada en vigor se condiciona al alta en la Seguridad Social que debe realizar el empresario contratante (esta subordinación del permiso al alta en la Seguridad Social para evitar falsos contratos fue una experiencia muy positiva del proceso de normalización del 2005).

La nueva ley (art. 38) incorpora el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura como técnica para medir la situa-

ción nacional del empleo, y para responder de forma eficaz a sus necesidades, previendo –como también hace el reglamento actual– que pueda determinarse directamente la insuficiencia de demandantes de empleo, lo que comprobarán las oficinas públicas correspondientes.

El procedimiento de concesión de la autorización se organiza a partir de la solicitud del empresario, con oferta de contrato. El empresario afectado por alguna circunstancia que le desanima de la contratación ha de avisar para interrumpir el proceso de documentación.

El artículo 40 contiene una serie de supuestos en que no se toma en cuenta la situación nacional del empleo para obtener una autorización de residencia y trabajo, como sucede en los puestos de confianza, las renovaciones de la autorización, los hijos o nietos de español de origen, etc.

EN MATERIA DE INTEGRACIÓN, AUNQUE LA NUEVA LEY SÓLO LE DEDICA UN ARTÍCULO, MANTIENE LA CONTINUIDAD DEL FONDO DE APOYO A LA INTEGRACIÓN AFIRMANDO QUE SE DOTARÁ ANUALMENTE

La ley aborda también un punto que enfrenta a la jurisprudencia laboral (a partir del principio de que el contrato de trabajo existe por el mero acuerdo de trabajo entre un empresario y un trabajador), sobre los efectos jurídicos que tiene el trabajo realizado por un inmigrantes empleado irregularmente. Hace años que los jueces comenzaron a reconocer derechos al trabajador en esta situación, para evitar a éste los perjuicios que tan injustamente eran beneficio para el empresario, aunque ha variado mucho el alcance de sus pronunciamientos.

La nueva ley establece (art. 36.5) que la carencia de autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario, no invalida el contrato de

trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni es obstáculo para obtener las prestaciones que le pueden corresponder. Pero añade –porque era uno de los puntos de polémica jurisprudencial– que el trabajador que carezca de autorización de residencia y trabajo no podrá obtener la prestación del desempleo. Otro límite general se contiene en la misma norma: salvo que esté legalmente previsto, el reconocimiento de una prestación no puede modificar la situación administrativa del extranjero. Algunos supuestos previstos son los accidentes y enfermedades laborales y el arraigo laboral, en este caso incluido en el reglamento.

En la autorización de trabajo por cuenta propia se introduce la limitación del permiso inicial a un ámbito territorial y a un sector de actividad, como existe desde siempre en el permiso de trabajo por cuenta ajena, para dirigir los nuevos inmigrantes a los sectores en que realmente se necesita la mano de obra, y se introducen también algunos matices nuevos.

Junto al Catálogo de Ocupaciones, la otra vía tradicional de acceso de los inmigrantes durante los últimos años ha sido el contingente de trabajadores contratados en origen, según una previsión de las necesidades del mercado laboral en las distintas comunidades autónomas. Pese haber sido una pieza de cambio para la celebración de acuerdos internacionales sobre inmigración en los últimos años, la experiencia real no es buena (salvo para algunos trabajos de temporada), porque generalmente se contrataba a un número reducido de trabajadores.

La ley cambia la denominación del «contingente» y pasa a rotularla como «gestión colectiva de contrataciones en origen» (art. 39) para diluir su impacto en la opinión pública, seguramente porque además ahora es aún más difícil prever un volumen de trabajadores extranjeros que sean contratados, en la situación de crisis que atraviesa la economía. También puede influir la contratación especial que tienen abierta las grandes empresas en el propio Ministerio, a través del organismo dirigido a facilitar la contratación de personal muy especializado y de las grandes firmas.

La Unidad de Grandes Empresas es la unidad administrativa responsable de la gestión de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena que se solicitan a favor de directivos y técnicos de alta cualificación, científicos, profesores de universidades públicas y artistas de reconocido prestigio internacional, en cuya contratación concurren razones de interés económico, social, laboral o cultural. La creación de la Unidad de Grandes Empresas se realizó por Acuerdo de Consejo de ministros, de 16 de febrero de 2007, publicado en virtud de la Resolución de 28 de febrero de 2007, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

La Unidad de Grandes Empresas ha absorbido las competencias atribuidas a la Dirección General de Inmigración por la disposición adicional primera del Reglamento (RD 2393/2004), es decir, la concesión de las autorizaciones de trabajo cuando las solicitudes sean presentadas por empresas que pretendan contratar trabajadores estables y que, teniendo diversos centros de trabajo en distintas provincias, cuenten con una plantilla superior a 500 trabajadores.

Una situación nueva de residencia y trabajo creada por la directiva comunitaria 2005/71/CE es el régimen especial de los investigadores que la ley recoge (38bis), referida al investigador extranjero que viene a España mediante un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación con el objetivo único o principal de realizar un proyecto de investigación. También se admite que el investigador que se encuentra como tal en otro Estado comunitario pueda realizar parte de su investigación en España durante un período superior a tres meses, sin necesidad de visado.

En cuanto a los trabajadores de temporada la ley no aporta modificaciones, sino una remisión reglamentaria y consideraciones sobre el alojamiento digno, la prestación de servicios sociales, la previsión de orientar su contratación hacia países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos, así como la colaboración de comunidades autónomas y ayuntamientos con el Estado en la programación de las campañas de temporada.

Una reforma de importancia será sin duda la participación de las comunidades autónomas en la decisión sobre la autorización inicial de residencia y trabajo que permiten algunos Estatutos de Autonomía reformados en los últimos años (de momento, Cataluña y Andalucía). El proyecto de ley en el artículo 68.2 se limita a prever que comunidades autónomas que asuman competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo deberán realizarla coordinadamente con las competencias del Estado, para garantizar la igualdad en la aplicación de la normativa de extranjería en todo el territorio, objetivo que se ha concretado en la reforma del Reglamento vigente realizado por el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio. Por su parte la DA 5.^a se refiere a una aplicación informática común que presumiblemente será instrumento de coordinación no sólo entre diferentes ministerios, sino también entre distintas administraciones.

5. LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

La Exposición de Motivos del proyecto de ley afirma como uno de sus objetivos: «Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular» (V.3), finalidad que difícilmente encontrará oposición, porque está generalizada la idea de que la irregularidad no es buena para nadie, y, sin embargo, las previsiones que desarrollan este objetivo han sido algunas de las más polémicas hasta el momento.

En este apartado se puede incluir el incremento de algunas formas de control (registro de entrada y salida, nuevas obligaciones de los transportistas), el aumento de todas las multas, la configuración de nuevas infracciones de ayuda a la estancia irregular, las modificaciones en el procedimiento de expulsión y el alargamiento del período máximo de permanencia en un centro de internamiento, que ha sido uno de los motivos más claros de crítica.

Un punto importante de reflexión gira sobre la expulsión de los inmigrantes (medida específica del derecho de extranjería) que se yuxtapone al sistema general de sanciones leves, graves y muy graves, pero también se conecta

con el procedimiento que se utilice en la expulsión (ordinario o agravado) y con el criterio de proporcionalidad que la ley propone para la aplicación de la expulsión.

Nuevas infracciones

En la actualidad la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena puede circunscribirse a un sector de actividad y ámbito geográfico, pero si el inmigrante incumple la prohibición y se va a trabajar a otro sector u otra provincia, porque es más rentable (lo que no es infrecuente), la vulneración carece de sanción. Esta situación cambia ahora porque el proyecto de ley configura una nueva infracción leve (art. 52), consistente en el trabajo de un inmigrante en una ocupación, sector de actividad o ámbito geográfico no contemplado por la autorización de residencia y trabajo que se posee. Parece lógico que una infracción acarree una sanción, pero justamente en estos momentos de crisis económica el objetivo de procurar que los trabajadores al llegar a España acudan al tipo de trabajo y lugar asignados se contraponen con la extensión del desempleo y la urgencia de encontrar trabajo en sectores y territorios no previstos inicialmente.

También pasan a considerarse infracciones graves algunas conductas que se veían hasta ahora como parte de la picaresca que rodeaba a la irregularidad. Por una parte se amplía la ocultación o falsedad grave de datos, incluyendo los obligatorios para cumplimentar el padrón. Hasta ahora había existido en algunos sectores sociales, incluyendo a los responsables de algunos ayuntamientos, una especie de tolerancia respecto a la veracidad de la inscripción de un extranjero irregular en el padrón (especialmente sobre su domicilio); la nueva medida pretende incrementar la seriedad del empadronamiento en beneficio de todos y en particular de los inmigrantes, para los que constituye un medio –inexistente en otros países– de acceso a derechos y de relación con el país, cuando no se encuentran en una situación plena de legalidad. La norma introduce también el mandato a cualquier autoridad que conozca la infracción para que la comunique a las autoridades competentes (53.1.c).

Por otra parte, al mismo artículo 53 se le añade todo un nuevo número 2, que incluye otras conductas que pretenden completar la lucha contra la irregularidad que tanto pueden ser cometidas por españoles como por extranjeros.

La primera consiste en no dar de alta en la Seguridad Social al trabajador extranjero cuya autorización de residencia y trabajo se ha solicitado, o no registrar el contrato de trabajo que está en la base de la solicitud, cuando el empresario sabe que el extranjero se encuentra en España dispuesto a comenzar el trabajo. La infracción es coherente con el nuevo sistema en que la validez misma de la autorización depende del alta en la Seguridad Social (art. 36), medida clave que se introdujo para desincentivar la realización de falsos contratos y permisos, ya que no sirven si el empresario no comienza a pagar las cuotas a la Seguridad Social. Estará exento de la infracción el empresario que comunique a las autoridades competentes las razones sobrevenidas que impidan el inicio de la relación laboral o que pongan en riesgo la viabilidad de la empresa.

La segunda es la otra cara de la moneda de la infracción leve, ya vista, de trabajar fuera de su ámbito o actividad, cuando la realiza el empresario contratando a trabajadores en un ámbito u ocupación en que sabe que no pueden trabajar.

La tercera nueva infracción grave consiste en promover la permanencia irregular de un extranjero cuando la estancia partiera de una invitación expresa del infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el tiempo permitido por su visado o autorización. Ha existido también en algunos sectores una idea peculiar de la solidaridad con los inmigrantes que llevaba a multiplicar la emisión de cartas de invitación a extranjeros que después se quedaban. Ya en 2007 se había formalizado la carta de invitación que nacionales y extranjeros residentes podían enviar a familiares y amigos,⁶ y ahora se trata de introducir un grado más de

⁶ Orden PRE 1283/2007, de 10 de mayo, por la que se establecen los términos y requisitos para la expedición de la carta de invitación de particulares a favor de extranjeros que pretenden acceder al territorio nacional por motivos de carácter turístico o privado.

seriedad en la carta de invitación para que puedan funcionar correctamente los viajes legítimos de los extranjeros sin que la llegada de un familiar o un amigo para pasar unas semanas se confunda sistemáticamente con un candidato a la inmigración irregular. La norma añade que para graduar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias personales y familiares concurrentes.

Una nueva infracción grave se configura como el consentimiento del titular de una vivienda para que un extranjero la inscriba en el padrón como su domicilio, cuando no sea el domicilio real del extranjero. Se trata también de la otra cara de la moneda de la infracción examinada antes sobre la comunicación de datos falsos al padrón. Como ya se ha señalado, los efectos positivos del padrón condujeron años atrás a facilitar falsos domicilios, realizados o tolerados incluso por entes locales y ONG, y ahora se trata de invertir estas prácticas, justamente a favor de la seriedad del padrón.

El proyecto de ley incorpora además tres nuevas formas de infracción muy grave (letras e, f y g) a las ya existentes en el art. 54 de la ley vigente: la primera es realizar con ánimo de lucro la acción anterior, es decir, el consentimiento para que un extranjero inscriba una vivienda como domicilio sin serlo, con la diferencia de que ahora interviene el ánimo de lucro. La segunda es contraer matrimonio, simular relación afectiva análoga o constituirse en representante legal de un menor cuando se haga con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente un derecho de residencia. La última consiste en simular una relación laboral con un extranjero, cuando se haga con ánimo de lucro o para obtener indebidamente derechos reconocidos en esta ley.

Todas las multas (art. 51) se incrementan: las leves, que antes podían ser de hasta 300 euros, ahora pueden llegar hasta 500; las graves, que iban de 301 a 6.000 euros, ahora son de 501 a 10.000; y las muy graves, que antes iban de 6.001 a 60.000 euros, ahora van de 10.001 a 100.000 euros. También se aumentan las multas previstas para transportistas, sobre cuyas obligaciones se introducen además algunas variaciones.

La norma general establece que las sanciones se graduarán de acuerdo con el criterio de proporcionalidad (55.3), valorando culpabilidad, daño, riesgo y trascendencia, y respecto a la cuantía se tendrá en cuenta la capacidad económica del infractor (55.4). La ley contiene otras previsiones (decomiso, cierre de establecimiento) y los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, pero el punto clave estriba en la posibilidad de sustitución de la multa por la expulsión del territorio español si el infractor es extranjero y si la infracción es muy grave o pertenece a ciertas categorías de las graves, entre las cuales la más general es carecer de permiso de residencia, si concurren algunos agravantes, como enseguida se verá.

Las dificultades para configurar la expulsión

Las normas anteriores pueden considerarse más o menos razonables y aún más con la introducción del principio de proporcionalidad, pero en extranjería la clave de la potestad sancionadora se encuentra en la expulsión, medida que plantea serios problemas, tanto desde el punto de vista del principio de justicia como del criterio de la eficacia de la administración pública, y a veces de ambos a la vez.

Por una parte, la previsión de la expulsión se impone de forma natural como sanción para quien ha entrado en el país de forma ilegal, o entrando de forma legal se ha quedado en él ilegalmente, porque si sólo se aplica una multa, y no la expulsión, puede pensarse que la multa compensa el riesgo de vulnerar la legalidad y, con ello, se fomenta la inmigración irregular. Alguna experiencia tenemos con la respuesta que ofreció la Ley Orgánica 4/2000, antes de su reforma por la LO 8/2000. Por otra parte, es obvio que la expulsión no debe realizarse en ciertos casos, por el peligro de persecución en el país de origen, por los lazos familiares creados aquí o por la propia situación personal del extranjero. Estas y otras circunstancias pueden configurarse como excepciones a la expulsión, sin que la misma deje de ser una medida general. Esta parece ser la posición de la directiva europea sobre retorno.

Desde otra óptica, las decisiones de expulsión deben ser ejecutadas con eficacia porque si no dan pie al mantenimiento en el país de un número de personas en situación de *alegalidad*, estatuto mucho peor que la irregularidad, porque en este caso ya se ha recibido la orden de expulsión aunque por diferentes motivos no se les consigue expulsar. Esta situación es más frecuente de lo que parece porque, tras la detención de una persona, la expulsión requiere determinar el país de origen, obtener la readmisión de su gobierno (difícil si no hay un convenio expreso) y dedicar medios económicos cuantiosos para realizar las expulsiones, por el coste de los viajes de los extranjeros expulsados y de la policía que les acompaña.

La situación del expulsado que continúa en el país, que podría remediarse con un permiso precario en tanto no se les pueda expulsar, no está prevista por la legislación, ni tampoco por la nueva ley, de modo que tales extranjeros forzosamente alimentan la economía sumergida, como mínimo. Ciertamente, a los tres años pueden intentar la regularización por arraigo, pero la situación es demasiado dura y larga para continuar en nuestro ordenamiento como simple situación de hecho.

Hasta ahora la ley permitía la expulsión en cinco supuestos de infracción grave y en cualquiera de las infracciones muy graves, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo. La expulsión conllevaba la extinción de cualquier autorización y la prohibición de regreso a España hasta un máximo de diez años, pero no podía aplicarse (salvo por algunas causas muy graves) a los que tuvieran residencia permanente, hubieran nacido en España y pasado cinco años aquí, y otras categorías semejantes.

Lo más importante de la regulación de la expulsión hasta ahora es que la ley admitía que la situación irregular de una persona se podía resolver con la expulsión o con multa, y la jurisprudencia ha venido exigiendo que cuando la autoridad optaba por la expulsión se motivara por la especial gravedad de la infracción y, en todo caso, se respetaran los criterios formulados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para salvaguardar los lazos familiares que

tuvieran los infractores, realizando una ponderación entre la gravedad de la infracción y los perjuicios que suponía la expulsión.⁷

Ésta es la línea que sigue la nueva ley, incluyendo ahora de forma expresa en la regulación de la expulsión la consideración del principio de proporcionalidad respecto a la multa (57.1) y exigiendo que se incluya en la motivación la valoración de los hechos. Además del cambio que supone llevar a la norma el resultado de la jurisprudencia, que garantiza su generalidad, también es nueva la previsión de que la expulsión pueda revocarse en los supuestos que se determinen reglamentariamente y se toma en cuenta la posibilidad de que el extranjero posea residencia en otro país comunitario (57.4). Se mantienen las categorías de personas excluidas de la expulsión, incorporándose una especial consideración de los años de residencia que tengan los titulares de una autorización de residencia de larga duración, así como la consideración de «los vínculos creados», y se incluye expresamente la prohibición de expulsar vulnerando el principio internacional de «no devolución», que ha impuesto la jurisprudencia de los tribunales internacionales y europeos. Antes de mencionar otras reformas menores que se introducen respecto a la expulsión, la gran pregunta es si conviene dejar abierta como alternativa la multa, y si con ello –además del riesgo de incentivar la irregularidad– no se contradice la directiva europea, que no plantea semejante alternativa.

No se modifican en cambio las expulsiones en las que existe decisión del juez penal, que presentan algún elemento de automatismo criticable y se incorporan formas de protección al residente de larga duración en un país comunitario.

Entre los efectos de la expulsión (art. 58) se modifica de forma importante la prohibición de regresar, que antes era

⁷ Así la STC 140/2009 que considera contraria a la tutela judicial de la Constitución la expulsión de un extranjero realizada sin motivar por qué se optó por ella respecto a la multa y sin tener en cuenta el arraigo que manifestaba.

de tres a diez años, y ahora se deja más a las circunstancias de cada caso pero sin exceder los cinco años, salvo cuando se trate de amenaza para el orden público y la seguridad en que se mantiene el tope máximo anterior de diez años.

Hay una nueva previsión importante que permite excluir la prohibición de entrada si, en supuestos que se determinarán reglamentariamente, el extranjero abandonara el territorio nacional durante la instrucción del expediente administrativo sancionador por supuestos a) y b) del 53.1 (sin papeles). También se determinarán los supuestos en que podrá revocarse la orden de expulsión cuando abandone el territorio en el plazo de cumplimiento voluntario previsto en la orden de expulsión.

En la colaboración contra redes organizadas (art. 59) se añade como delito del que se puede ser víctima la «trata» y se introducen novedades realistas para facilitar la posible colaboración del extranjero que ha sido víctima de tráfico o trata de personas, dándole un plazo de 30 días para decidir su colaboración, proporcionando además mayor apoyo a quienes decidan colaborar.

Procedimientos ordinario y preferente de expulsión

En la legislación española de extranjería es tradicional la distinción entre estos procedimientos, que tienen como diferencia clave la sumariedad del preferente y, por ello, su tramitación en muy pocos días, de manera que la expulsión se puede realizar muy rápidamente. La norma fue impugnada ante el Tribunal Constitucional porque tal celeridad podía vulnerar el derecho a recurrir, e incluso la posibilidad de que el juez suspenda cautelarmente la medida de expulsión, como parte de la tutela judicial, del artículo 24 de la Constitución. La STC 236/2007 en su fundamento jurídico 16 abordó esta cuestión y el Tribunal ha considerado que la brevedad que impone la ley se justifica por la fácil apreciación de la conducta infractora o por su gravedad, y entiende que el juez ordinario siempre puede intervenir cautelarmente. Por tanto, el procedimiento preferente es constitucional.

Pero la clave del sistema hasta ahora consistía en que el procedimiento preferente no se limitaba a las infracciones «muy graves», sino que también abarcaba algunas «graves» e incluso la más general de ellas, la carencia de permiso de residencia.

La nueva ley introduce toda una serie de cambios porque reserva el procedimiento preferente para las infracciones más graves, ya que a partir de ahora el supuesto más general (carecer de autorización de residencia) sólo podrá seguir esta vía si tiene algún agravante como riesgo de incomparecencia, intento de evitar la expulsión o peligro para el orden público y la seguridad nacional.

Por tanto el procedimiento preferente (art. 63) se reserva para las infracciones, que ya estaban contempladas en los artículos:

- 53.1.d) y f) incumplir medidas cautelares o de orden público.
- 54.1.a) actividades contrarias a seguridad nacional.
- 54.1 b) promover inmigración clandestina.
- 57.2 condena por delito con pena superior a un año.

Además, como se acaba de subrayar, el 53.1.a), la carencia de autorización de residencia sólo puede acarrear expulsión si además hay riesgo de incomparecencia, propósito de evitar la expulsión o por infracción de orden público (ejercer derechos no equivale a intentar evitar expulsión).

Los rasgos más importantes del procedimiento preferente en todos estos supuestos son: se mantiene la asistencia jurídica y de intérprete gratuitas; sigue, tras el acuerdo de iniciación del expediente, el plazo de 48 horas para alegaciones; si no hay alegaciones ni propuesta de prueba, o si no se admitiese motivadamente, el acuerdo de iniciación se considerará propuesta de resolución, con remisión a la autoridad competente para resolver; si se acepta la prueba, se prevén tres días más para su práctica. En definitiva se han aumentado los párrafos para dar una redacción más «garantista» a la norma, pero los caracteres esenciales continúan siendo los mismos (números 2, 3 y 4).

La novedad estriba en que el artículo 63.bis diseña un procedimiento ordinario diferenciado del existente hasta ahora, especialmente porque introduce un plazo de cumplimiento voluntario de la expulsión (que no existe en el preferente). Este cumplimiento voluntario figurará en la resolución que adopte la expulsión y podrá realizarse en un plazo que dura entre siete y treinta días, comenzando a contar desde la notificación de la resolución. Además, el plazo se podrá prorrogar por circunstancias del caso, como la duración de la estancia, la afectación de niños escolarizados o la existencia de vínculos familiares que lo justifiquen.

El procedimiento se establece en el artículo 64 y tienen como principales características que, una vez expirado el plazo de cumplimiento voluntario, se realiza la detención y conducción a la frontera. Si no se puede ejecutar en 72 horas, se puede solicitar internamiento.

Se prevén supuestos tanto para la prórroga del plazo voluntario como para la suspensión de la expulsión: el mantenimiento de la unidad familiar, la atención sanitaria, la consideración de los menores presentes (según duración de la estancia, el acceso a la enseñanza) y las necesidades especiales para personas vulnerables. La norma no dice quiénes son vulnerables, pero en el anteproyecto se manejaron las siguientes situaciones: menores, incapacitados, ancianos, embarazadas, padres solos con hijos menores, y personas que han padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o social.

Además, se incorpora a la ley que la ejecución se hará a costa del empleador cuando hubiera sido sancionado por el 53.2.a) o el 54.1.d) y que no se precisa incoación de expediente cuando se trate del tránsito de la repatriación realizada por un Estado miembro de la UE.

Entre las medidas cautelares (art. 61) hay pocos cambios, pero uno resulta muy significativo porque el nuevo 63.bis.3 permite en el procedimiento ordinario cualquiera de las medidas salvo la letra e) que es la detención en un

centro de internamiento, de manera que el internamiento queda sólo para el procedimiento preferente de expulsión. Por tanto, se distinguirán mucho más los procedimientos: el procedimiento ordinario admite el cumplimiento voluntario y no permite el internamiento, salvo tras agotarse el período voluntario, y en cambio el procedimiento preferente carece de período voluntario para cumplir la expulsión y admite la detención en un centro de internamiento. La diferencia resulta más significativa aún por los cambios del internamiento y su posible extensión hasta 60 días.

Las modificaciones de la detención en centros de internamiento

Desde su admisión constitucional en la STC 115/1987 la detención en centros de internamiento no es considerada una sanción, sino una medida de aseguramiento para la expulsión efectiva, y, entre otras cosas, por eso se realiza en lugares que no sean establecimientos penitenciarios ni estén sometidos al régimen carcelario. También la directiva comunitaria de retorno configura la detención de la misma manera, llegando a decir que pierde su sentido si llega un momento en que se descarta que la expulsión sea factible, lo que no quita que en cambio le haya adjudicado una duración enorme, hasta seis meses, que pueden prolongarse 12 más.

Hasta ahora en España la duración máxima podía ser de 40 días y el proyecto de ley lo extiende a 60 días, con la consiguiente polémica no sólo por este alargamiento, sino también porque en la sentencia citada el TC argumentó que los 40 días se justificaban porque éste es el máximo posible para un delincuente sometido al trámite de la extradición. Si la norma fuera impugnada, ¿cómo justificaría la extensión 20 días más? Sin embargo, la duración mucho más larga que permite la directiva y la efectiva transposición de los demás estados europeos relativiza el cambio.

Por otra parte, el internamiento que inicialmente era para la expulsión y después se extendió a la devolución vuelve a ampliar su aplicación ahora a los supuestos de ex-

pulsión en sustitución de condena del artículo 57.2, según dispone el artículo 62.1, de manera que por una parte puede considerarse prácticamente general a todas las formas de alejamiento, pero por otra se excluye cuando se utilice el procedimiento ordinario, en el sentido examinado.

La nueva ley busca mejorar la decisión del juez sobre el internamiento, que es uno de los puntos negros hasta el momento, en dos aspectos, el juez competente y los criterios para su decisión.

En estos momentos el juez que decide el internamiento es el juez de guardia del lugar en que se produce la detención y la orden de expulsión, pero éste es un juez civil-penal, que no está familiarizado con la legislación de extranjería (que se aplica por la jurisdicción contencioso-administrativa), y, además, en muchas ocasiones no puede controlar el tratamiento que se da en el centro de internamiento, porque pueden estar situados a muchos kilómetros de distancia. Para evitar estos inconvenientes, que impiden realmente el control judicial, se ha barajado la posibilidad de que se encomendara la decisión a un juez de lo contencioso de la ciudad en que exista el centro de internamiento, que no cumplen normalmente labores de control de este tipo, o a una especie de juez de vigilancia penitenciaria (sin este carácter) para cuidar el buen funcionamiento del centro y de los detenidos. La decisión es remitida por el proyecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es la ley encargada de fijar las funciones de los jueces.

En la mejora de los criterios para decidir sobre el internamiento, el proyecto de ley añade la audiencia de ministerio fiscal y la introducción del criterio de proporcionalidad, junto a los indicios para la decisión que ya derivaban de la jurisprudencia constitucional y ahora se explicitan.

También ha sido criticada la introducción de la suspensión del cómputo de los plazos si el extranjero solicita asilo o *habeas corpus*, y realmente tiene poco sentido que se suspenda durante cuatro o dos días, que es lo

que se tarda en resolver, un plazo que se ha alargado ahora hasta 60 días.

El artículo 62.bis establece los derechos de los internados, y, entre sus muchos apartados, se añade un nuevo párrafo j) que permite entrar en contacto con ONG y organismos de protección de inmigrantes nacionales e internacionales, pero la mayoría ya están vigentes y en cambio la situación es manifiestamente mejorable.

Menores inmigrantes no acompañados

Aunque la nueva ley, como la vigente, trata a los menores no acompañados (art. 35) en el apartado del permiso de residencia, en realidad se advierte que toda la preocupación de las normas está volcada en su repatriación, de manera que lo trataremos aquí brevemente, tras insistir en que se trata de un tema muy delicado y difícil, para el que no se ha encontrado aún el enfoque adecuado.

En general, se mantiene el grueso de la regulación existente, incorporando pocas novedades efectivas, al margen de que alguna previsión pueda ofrecer resultados a largo plazo.

En este sentido, la primera reforma da protagonismo a las relaciones con los estados que son origen de esta inmigración, impulsando al Gobierno a promover acuerdos de colaboración con ellos dirigidos a la prevención de la inmigración irregular y el retorno de los menores no acompañados. Parece repetirse, y no es una crítica porque siempre es interesante el diálogo con los países origen de la inmigración, la estrategia de los convenios de colaboración realizados con los países africanos para que prevengan desde sus fronteras la salida de cayucos y además acepten la readmisión de los que pese a todo llegan a la frontera. Solamente que los menores presentan características muy específicas.

Esta colaboración tiene una primera concreción en la solicitud de información que el Gobierno dirigirá a la representación diplomática del país de origen sobre las circunstancias

familiares del menor, como paso previo a la decisión de iniciar un procedimiento de repatriación.

La segunda novedad estriba en una mayor participación del menor en el procedimiento que decidirá su repatriación, porque se le debe dar audiencia «si tiene suficiente juicio» (lo que se supone en todo joven capaz de realizar la travesía para llegar a España), y aquellos que tengan entre 16 y 18 años pueden intervenir personalmente o mediante representante en los procedimientos administrativo y en su caso judicial de repatriación. Esta norma resuelve afirmativamente la polémica que se había planteado sobre si el menor podía tener una asistencia jurídica diferente a la proporcionada por la protección de menores, que al fin y al cabo es también administración.

Si hay repatriación se hará mediante la «reagrupación familiar»⁸ (¿?) o la entrega a los servicios de protección de menores, según dice la ley, siguiendo el principio de interés superior del menor. En la misma línea de solución polémica y un punto cínica, se añade que la autorización no será obstáculo para la repatriación y que la ausencia de autorización no impide el reconocimiento de los derechos del menor (art. 35.4). Finalmente, se remite al Reglamento la fijación de las condiciones que deben cumplir los menores tutelados para renovar su autorización cuando se hagan mayores de edad, que es uno de los principales problemas actuales.

6. INTEGRACIÓN

Si en los últimos diez años se ha incorporado a España alrededor de cinco millones de nuevos residentes, parece evidente que la integración entendida como mejora de la convivencia correcta entre los distintos grupos de nacionales y de inmigrantes resulta un objetivo de la mayor importancia. En otros países con mayor experiencia que nosotros este objetivo ha generado políticas públicas diversas, con elementos polémicos en cada una de las direcciones

⁸ Utilizar esta expresión para referirse a la repatriación del menor que se devuelve a la familia, aparte de no ser correcto, resulta sardónico.

(Francia, Gran Bretaña), y en ocasiones cambiantes, dentro del mismo país, como por ejemplo en Holanda.

En España la ley vigente aludía a esta función en su título (Ley de los derechos y libertades de los extranjeros y de su *integración social*), pero apenas añadía nada más en su articulado y tampoco se ha producido un debate serio sobre la orientación que podría seguirse, más allá de una polémica en el período electoral de 2008 en que el Partido Popular asumió la propuesta de contrato del inmigrante impulsada en Europa por Sarkozy, y el Partido Socialista se opuso firmemente a esta orientación.

En contraste con este vacío legal algunos ayuntamientos que recibían un porcentaje importante de población inmigrante comenzaron a plantearse políticas locales de integración ya hace más de una década. También algunas comunidades autónomas se plantearon actividades expresas en los ámbitos de su competencia, especialmente en educación, sanidad y servicios sociales, e incluso elaboraron planes de integración, con este o parecido nombre. Por su parte el Estado ha elaborado ya varios planes plurianuales, con una incidencia real muy debatible, hasta el vigente Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (1007-2010), y la propia Unión Europea ha reflexionado sobre la cuestión y ha elaborado diferentes documentos.

Existe por tanto madurez suficiente para colocar como principal estrategia actual la integración: la ley parece compartir esta opinión porque en la Exposición de Motivos (V) dice que uno de sus objetivos principales es «reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas».

Sin embargo, la ley sólo dedica un artículo, el 2bis, a la integración. En un primer apartado impulsa a todos los poderes públicos a procurar la integración «en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más lí-

mite que el respeto a la Constitución y la ley». En un segundo apartado considera que la integración es un objetivo que debe incorporarse de forma transversal a todas las políticas públicas y que, además, requiere acciones formativas para difundir los valores democráticos y el conocimiento de las lenguas que se hablan en el territorio español. Por último se alude a la colaboración entre las distintas administraciones públicas para conseguir los objetivos anteriores y, más en concreto, a su actuación en el marco del plan estratégico y con cargo a un fondo estatal que se dotará anualmente.

En realidad, el contenido de este artículo es más importante de lo que parece porque tanto las actividades públicas locales y autonómicas como la relación entre municipios, comunidades y Estado están funcionando bastante bien gracias a la puesta en marcha del Fondo de Apoyo a la Integración y la ley recoge su continuidad, aunque afirmando que se dotará anualmente.

El Fondo de Apoyo a la Integración se creó en 2005 por el Gobierno central con la finalidad de reforzar las actividades de municipios y comunidades autónomas dirigidas a este fin, concretamente destinando a la educación (competencia autonómica) el 50% y a las actividades municipales el 40%, de una cifra que ya inicialmente fue importante y en los últimos años ha oscilado en torno a los 200 millones de euros.

El Fondo se desarrolla mediante la celebración de convenios entre el Estado y las comunidades autónomas atribuyendo los recursos conforme a una serie de criterios que ponderan el volumen de población inmigrante, de acuerdo con distintas variables, y la posterior distribución de los recursos que las comunidades autónomas realizan entre sus municipios con mayores necesidades.

Esta experiencia está resultando positiva porque permite la intervención de las distintas instancias políticas, el Estado programando y financiando las nuevas necesidades, las comunidades atendiendo directamente educación y orientando el resto de las políticas sociales y los ayuntamientos

aplicando las medidas concretas en materia de acogida, servicios sociales, etc.

Pero otras muchas incógnitas se plantean al hablar de integración de la inmigración, sin que la ley las resuelva. Quizás este primer paso sirva para estimular un diálogo sobre las experiencias realizadas fuera y dentro de España en este campo. También pueden resultar muy positivos los progresos en el reconocimiento del derecho de sufragio, aunque sean al margen de esta ley. En todo caso, no hay que olvidar que en España somos cinco millones más de personas desde hace pocos años –además, de culturas diversas– y son precisas políticas públicas específicas para evitar los conflictos, más aún en épocas de crisis. El debate parlamentario del proyecto de ley podría centrarse en la ampliación de las políticas favorables a la integración.

7. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

Cuando el Anuario está a punto de salir de imprenta, el Congreso de los Diputados ha aprobado el texto del proyecto de Ley de Extranjería (Boletín del Congreso, 6 de noviembre), introduciendo algunos cambios importantes, que probablemente ya no se modificarán en el Senado, dada la correlación de fuerzas que se ha producido en su aprobación, y por tanto será la versión definitiva de la ley. Tanto los cambios como el probable carácter definitivo del texto aprobado animan a redactar esta nota de urgencia.

Tras superar tres enmiendas a la totalidad presentadas por el PP, PNV y ERC-IU, el proyecto de ley recibió 700 enmiendas al articulado y muchas han sido aceptadas parcialmente (un 40% se dijo en el debate), de manera que se han producido cambios interesantes y notables, hasta el punto que el texto final fue aprobado por algunos grupos parlamentarios que inicialmente estaban recelosos (CiU y CC; BNG se abstuvo) e incluso por alguno que al principio era abiertamente contrario (PNV).⁹

⁹ El Diario de Sesiones de 21 de octubre, que recoge el debate del pleno, refleja este esfuerzo de varios grupos por alcanzar acuerdos, así como el reconocimiento a la ponente socialista por su apertura.

En general, puede decirse que los cambios han ampliado la participación de las comunidades autónomas (CCAA), han concretado algunos elementos de la política de integración (en parte atribuida a las CCAA) y han mejorado elementos concretos como la protección a las víctimas de la trata de personas, la trasposición de un nuevo tipo de residencia y trabajo (profesiones altamente cualificadas), la mejora del control de los centros de internamiento y la coordinación entre las diferentes instancias, con la mención expresa al principio de solidaridad entre territorio.

En el análisis del proyecto de ley he apuntado la importancia extraordinaria que tiene en la actualidad la integración de los inmigrantes, justamente por el volumen de la población inmigrante llegada en pocos años, e incluso por las dificultades adicionales que provoca la crisis económica, y también he afirmado que la nueva ley avanzaba en esta dirección –sobre todo, mediante la referencia al Fondo de Apoyo a la integración–, pero de manera insuficiente. Las reformas introducidas en el Congreso han añadido algunos progresos, especialmente en torno a los informes que emitirán los ayuntamientos y las CCAA sobre el grado de conocimiento de las lenguas y las culturas de España que posea cada inmigrante, y por ello sobre la asistencia a cursos programados para proporcionar estos conocimientos (programas de integración sociocultural y lingüística, art. 19). Éstos resultan importantes para las renovaciones de permisos (31.7) y para el arraigo (68). También juega un papel semejante el acreditar la escolarización de los hijos para la renovación de la residencia y la adquisición de la residencia de larga duración (9.4).

Un segundo eje de los cambios introducidos en el debate parlamentario del Congreso corresponde al aumento de las funciones de las CCAA, que algo debe tener que ver con el apoyo a la ley de CiU, PNV y CC (ERC votó en contra) pero que también responde, por una parte, a las reformas de los Estatutos de Cataluña y Andalucía, que han reconocido competencias para decidir sobre la autorización inicial de trabajo (38.3 y DA9^a para la contratación en origen) y, por otra, sobre el papel que lógicamente deben desarrollar las CCAA en las políticas de integración, que en

mi opinión resulta una competencia compartida por todas las instancias (UE, Estado, CCAA y entes locales), conectada de cerca con la cultura en un sentido amplio, y que la ley contempla no sólo en general (19), sino también en relación con informes de arraigo (68) y nacionalización por residencia (DF5^a).

Un punto concreto, importante en sí mismo y muy delicado, se abre decisivamente a las CCAA al considerar la posibilidad de que éstas concluyan acuerdos con los gobiernos de los países de origen de los Menores Inmigrantes No Acompañados (MINA) para realizar políticas que impulsen a los jóvenes a permanecer en su entorno (35.2). Esta línea generaliza la experiencia iniciada por alguna comunidad autónoma que ha colaborado en la creación y gestión de alguna escuela en Marruecos, con la intención de compensar el impulso de los más jóvenes a la emigración clandestina, pero la apuesta es muy fuerte, porque si saliera bien generaría una enorme demanda.

Hay otros puntos concretos de interés, que han surgido del debate parlamentario, como la introducción del período de reflexión para alcanzar mayor eficacia en la persecución de los culpables de la trata de personas (59.bis), la extensión de la responsabilidad del subcontratista que tiene trabajadores en situación irregular al contratista principal, si es conocedor de la situación; el esfuerzo por un efectivo control de la situación en los centros de internamiento con su atribución a un segundo juez, del lugar en que se encuentra el centro (62.7) y la concreción de algunos puntos para mejorar la coordinación entre las CCAA y el Estado, y quizás también de los ayuntamientos, aunque me parece que esto va a depender cada vez más de las comunidades autónomas.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.; ARANGO J. *Veinte años de inmigración en España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006.

AJA, E.; MOYA, D. «El derecho de sufragio de los extranjeros residentes». En: AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER, J. *La inmigración en la encrucijada*.

Anuario de la Inmigración en España 2008. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008, P. 64-81.

Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración. No. 20, mayo de 2009 P. 3. Observatorio Permanente de la Inmigración.

GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus. «Les pasteres també arriben al Tribunal Constitucional». En: LARIOS, M. J.; NADAL, M. (dirs.) *L'estat de la immigració a Catalunya, Anuari 2005*. Vol. 1. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2006. P. 101-114.

LARIOS, M.J. «Las Comunidades Autónomas: Cataluña». En: AJA, E.; MONTILLA, J. A.; ROIG, E. *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2006. P. 285-316.

LARIOS, M.J.; NADAL, M. (dirs.) *L'estat de la immigració a Catalunya, Anuari 2005*. Vol. 1. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2006.

MONTILLA, J.A. «El derecho a la reagrupación familiar». En: AJA, E. (coord.) *Los derechos de los inmigrantes en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. P. 159 y ss.

SANTOLAYA, Pablo. *El derecho a la vida familiar de los extranjeros*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004. P. 143 y ss.

VIDAL FUEYO, María del Camino. «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales de los extranjeros a la luz de la STC 236/2007». *Revista española de derecho constitucional*. No. 85. Madrid, 2009. P. 353-379.

Jean-Pierre Garson

Jefe de la División de Migraciones Internacionales, OCDE

Jean-Christophe Dumont

Economista senior, División de Migraciones Internacionales, OCDE

**CRISIS
ECONÓMICA Y
MIGRACIONES**
Bases para
la reflexión

El capítulo analiza el impacto de la actual crisis económica sobre el mercado laboral de los países de la OCDE, centrándose

RESUMEN

en las consecuencias directas sobre el colectivo de los inmigrantes. Asimismo se analizan las respuestas ofrecidas por estos países en forma de cambios en las políticas migratorias de carácter laboral para hacer frente a los efectos de la crisis. Los autores reclaman ajustes en los sistemas de contratación de trabajadores temporales para que puedan ofrecer respuestas apropiadas y eficaces a las diferentes coyunturas económicas, así como también insisten en la necesidad de reforzar los programas de integración.

* * *

La crisis económica ha tenido efectos nefastos en el mercado laboral de los países de la OCDE, afectando más profundamente a los inmigrantes y a los miembros de sus familias. Los flujos migratorios han aumentado a lo largo de la última década (véase el gráfico I del apéndice) y los inmigrantes han desempeñado un papel clave en el mercado laboral (véase el cuadro I del apéndice). En Estados Unidos, por ejemplo, entre 1997 y 2007, el empleo aumentó en cerca de 15 millones de puestos de trabajo, de los

cuales un 60% aproximadamente corresponde a los inmigrantes. El crecimiento del empleo en Austria, Dinamarca, Italia y España durante el mismo período se debe a la aportación de la inmigración al mundo laboral. Lo mismo ocurre en el Reino Unido, aunque con un porcentaje claramente superior (70%).

El interés renovado por las migraciones de naturaleza laboral y la libre circulación de trabajadores, como consecuencia de la ampliación de Europa, había permitido limitar el aumento de los salarios y contribuir activamente a la fase de expansión económica. Todavía es pronto para medir el impacto de la crisis económica en las migraciones en los países de la OCDE. Si nos remitimos a los períodos de recesión económica anteriores, está claro que los inmigrantes siempre se han encontrado entre los colectivos más vulnerables en el mercado laboral en tiempos de crisis. Los países en donde la crisis se ha declarado antes y donde el crecimiento de los flujos migratorios ha sido más acusado en los últimos años registran un aumento significativo de la tasa de desempleo (véase el gráfico II del apéndice) y una reducción de la tasa de empleo de los trabajadores inmigrantes (España, Irlanda, Reino Unido y, en menor medida, Estados Unidos). Por otra parte, ya se registran importantes reducciones en las contrataciones internacionales de trabajadores extranjeros (OCDE, 2009).

Por lo general los inmigrantes están sobrerrepresentados en los sectores más sensibles a los ciclos coyunturales y en las profesiones menos cualificadas. La desaceleración de la actividad económica afecta de manera desproporcionada a los trabajadores de determinados sectores. Por ejemplo, la construcción está especialmente expuesta en países como Irlanda y España, que han experimentado una explosión de la construcción residencial. En Irlanda, la fuerte desaceleración en el sector de la construcción en 2008 (con una pérdida de 25.000 puestos de trabajo en relación con 2007) explica prácticamente el conjunto de la reducción de empleo total registrada. En el Reino Unido, el sector de los servicios financieros y de los servicios a empresas registró en 2008 la mayor oleada de destrucción de empleo (con una pérdida de 220.000 puestos de trabajo), mientras que

en Francia el sector agroalimentario y la industria manufacturera, en particular el sector del automóvil, son los sectores más afectados de momento. Los inmigrantes se concentran en muchos sectores sensibles a la coyuntura económica. En Grecia y en España, por ejemplo, los tres sectores con las mayores variaciones de empleo de inmigrantes son: la construcción, el comercio mayorista, la hostelería y la restauración. En los sectores como actividades de seguridad, limpieza industrial o servicios a particulares, en cambio, el empleo tiende a resistir mejor durante la recesión.

Durante el primer trimestre de 2009, la tasa de paro de los inmigrantes alcanzó el 27% en España, es decir, 12 puntos porcentuales por encima de la registrada en el colectivo de los trabajadores nacidos en España. En Estados Unidos, en febrero de 2009, la tasa de paro de los inmigrantes se estableció en un 10,5%, es decir, dos veces más que la registrada en febrero de 2007. En Irlanda, 75.600 trabajadores extranjeros estaban inscritos en el paro en marzo de 2009, aproximadamente una quinta parte de todos los demandantes de empleo frente al 10% de cinco años antes.

El hecho de que los inmigrantes ocupen con mayor frecuencia empleos temporales o empleos a tiempo parcial también acentúa su inseguridad en el mercado laboral. En varios países europeos de la OCDE, el porcentaje de inmigrantes con empleos temporales supera en al menos un 50% el de los autóctonos y, según los primeros datos disponibles, han sido los primeros afectados por la crisis. En España, por ejemplo, la reducción del número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social con contrato temporal en agosto de 2009 fue del -26,1%, para aquellos con contrato fijo fue de sólo un -2,8% –en comparación con el mismo período del año anterior– (véase el cuadro II del apéndice).

Los inmigrantes que son propietarios de empresas o autónomos pueden estar más expuestos a los riesgos de quiebra, debido, entre otros factores, al hecho de que los inmigrantes tienen empresas más pequeñas y están muy sobrerrepresentados en los sectores de la hostelería, la restauración y el comercio mayorista, primeros sectores afectados en caso de crisis. Los inmigrantes que prestan

servicios o venden bienes destinados a los miembros de su comunidad corren el riesgo de sufrir las repercusiones de una bajada de los ingresos de su clientela.

Los inmigrantes pueden ser objeto más frecuentemente de discriminación y ser las primeras víctimas de los despidos. También permanecen más tiempo en paro, incluso en caso de recuperación económica. Las contrataciones selectivas son probablemente más habituales durante una recesión, ya que la protección del empleo de los residentes adquiere importancia y se refuerzan las evaluaciones del mercado de trabajo. Muchos estudios en varios países de la OCDE ponen de manifiesto que la discriminación en la contratación, sobre la base de criterios raciales y étnicos, existe (OCDE, 2008), mientras que los despidos selectivos no han sido objeto, hasta ahora, de muchos análisis. No obstante, si nos centramos en los períodos de recesión anteriores, observamos que los inmigrantes que llegan durante dichos períodos encuentran muchas dificultades para hacer valer su capital humano y para aprovechar su experiencia profesional.

La crisis económica ya ha provocado cambios importantes en las políticas migratorias de carácter laboral. Algunos países han tomado medidas para reducir los flujos de entradas en sus territorios, pero otros han reaccionado menos rápidamente ante las sacudidas económicas provocadas por la crisis, debido a su sistema de gestión de las migraciones y a su marco legislativo que no permiten adaptaciones rápidas a corto plazo. Algunos países, como Italia o España, han reducido sus topes de contingentes de trabajadores temporales; otros, que habían establecido listas de ocupaciones de difícil cobertura, han reducido el contenido de éstas y han reforzado las pruebas del mercado laboral (Francia). Es muy probable que algunos permisos temporales no se renueven. Se observa ya una tendencia a limitar determinadas categorías de flujos que no dependen directamente de la situación económica, como la reagrupación familiar o las solicitudes de asilo.

En este contexto, se corre el riesgo de que aumente el número de inmigrantes en situación irregular. En efecto, los inmigrantes que disponen de un permiso de trabajo temporal y que han perdido su empleo van a intentar quedarse en el

territorio de los países de acogida, ya que la situación económica en sus países de origen es a menudo más difícil. Por otra parte, los potenciales emigrantes que pensaban probar suerte en los países desarrollados no van a abandonar necesariamente su proyecto. En la medida en que los canales legales se reducen, o incluso se cierran, corren el riesgo de ponerse en manos de mafias de tráfico humano ávidas por explotarlos. No obstante, si la situación del empleo se agrava, es posible que algunos candidatos a la migración laboral aplacen su decisión de emigrar, a la espera de la recuperación económica, una tendencia que parece confirmarse en el caso de los mexicanos, como lo demuestra la bajada del flujo estimado de irregulares con destino a Estados Unidos.

EN VARIOS PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE, EL PORCENTAJE DE INMIGRANTES CON EMPLEOS TEMPORALES SUPERA EN AL MENOS UN 50% EL DE LOS AUTÓCTONOS Y HAN SIDO LOS PRIMEROS AFECTADOS POR LA CRISIS

La gestión de las migraciones laborales debe responder mejor a las necesidades del mercado y valorar el capital humano de los inmigrantes. Los sistemas de contratación de trabajadores temporales no están adaptados para responder a las sacudidas de la economía; es necesario realizar ajustes en dichos sistemas para identificar mejor las necesidades y su naturaleza coyuntural o estructural y también para responder a las mismas de forma más rápida y más eficaz no sólo en caso de crisis, sino también en caso de recuperación económica.

En julio de 2009, con motivo del Foro Político de Alto Nivel sobre Migraciones, la OCDE propuso (OCDE, 2009) una hoja de ruta para gestionar las migraciones laborales (migraciones temporales y migraciones permanentes). En ella se tiene en cuenta la gestión de las migraciones de mano de obra cualificada y menos cualificada y propone garantizar la integración de los inmigrantes y sus hijos e hijas, y reconocer sus calificaciones y su experiencia profesional,

umentar el número de estudiantes internacionales, permitir el reciclaje y el perfeccionamiento de los inmigrantes menos cualificados y que no cuentan con un nivel suficiente de conocimiento de la lengua del país de acogida y, por último, reforzar las medidas de lucha contra la discriminación y promover la diversidad, tanto en las empresas privadas como en el sector público.

La crisis pone de nuevo en tela de juicio los progresos registrados recientemente en algunos países de la OCDE en materia de integración y de rendimiento de los inmigrantes en el mercado laboral. Aplazar o reducir las medidas de integración cuando la coyuntura económica cambia podría tener consecuencias negativas a largo plazo para la integración de los inmigrantes. Por consiguiente, es importante que los gobiernos de los países de la OCDE mantengan, o incluso refuercen, sus programas de integración, sigan luchando contra la discriminación y velen por que las políticas activas del mercado laboral beneficien a todos los que se incorporan a dicho mercado, incluidos los inmigrantes recién llegados y los trabajadores de sectores en crisis que han perdido su empleo. Otros dos aspectos de la política migratoria podrían ser objeto de una atención especial: los programas de retorno voluntario y los vínculos entre migraciones y desarrollo.

Frente a la crisis económica, varios países de la OCDE han adoptado nuevas medidas destinadas a facilitar el retorno de los inmigrantes en situación de desempleo. Varios países de la OCDE han implantado nuevas medidas destinadas a facilitar el retorno de los inmigrantes afectados por la crisis, así como de los miembros de su familia. Algunas medidas también afectan a los inmigrantes detenidos en situación irregular. Sin embargo, no son muchos los inmigrantes que se inscriben en los programas de retorno voluntario que incluyen incentivos económicos, en especial en período de crisis. España, por ejemplo, aprobó a finales de 2008 una nueva legislación para fomentar el retorno voluntario de los ciudadanos de países terceros de la Unión. Esta reticencia a la hora de volver a sus países de origen es especialmente acusada en la medida en que el retorno significa que ya no se les permitirá regresar al país de destino. En efecto, en caso de que el proyecto de re-

torno al país de origen fracase, las posibilidades de emigrar de nuevo serán limitadas. Por consiguiente, es importante reducir los obstáculos al retorno, instaurando, por ejemplo, la posibilidad de transferir la totalidad de los derechos y el acervo social de los inmigrantes a sus países de origen y autorizándolos a regresar al país de acogida en caso de que el retorno al país de origen fracase.

Los flujos financieros de la inmigración (remesas de los inmigrantes con destino a los países de origen) corren el riesgo de estancarse, o incluso disminuir, por lo que, con mayor motivo, debería reducirse su coste y fomentar que se orienten hacia inversiones en aras del desarrollo económico. Las estimaciones actuales del Banco Mundial ponen de manifiesto que estos flujos han empezado a frenarse durante el segundo semestre de 2008, y ya no son una fuente creciente e inagotable de recursos. Sus efectos sobre el desarrollo económico de los países de origen pueden ser menos concluyentes. Sin embargo, estas remesas mejoran significativamente la vida cotidiana de los miembros de las familias que se han quedado en el país de origen y se utilizan, en gran parte, para invertir en la educación y en la salud. Razón de más para, en período de crisis, esforzarse por reducir el coste de estas transferencias y, en la medida de lo posible, orientar una parte de éstas hacia inversiones susceptibles de crear empleo y de reforzar las infraestructuras económicas y sociales de los países de origen. De manera general, cualquier medida destinada a limitar el impacto de la crisis económica en los países menos desarrollados merece ser fomentada, en gran parte para evitar que esta crisis económica refuerce los motivos que llevan a los candidatos a la emigración a optar por las redes clandestinas.

BIBLIOGRAFÍA

OCDE. *Les migrants et l'emploi. Volume 2. L'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal*. París: OCDE, 2008.

--- *Perspectives des migrations internationales: Sopemi 2009*. París: OCDE, 2009.

APÉNDICE

CUADRO I. Distribución de inmigrantes por duración de estancia y porcentaje en el empleo total en algunos países de la OCDE (2007)

PORCENTAJES							
PAÍS	DURACIÓN DE ESTANCIA (AÑOS)	DISTRIBUCIÓN DE INMIGRANTES EMPLEADOS	PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL	PAÍS	DURACIÓN DE ESTANCIA (AÑOS)	DISTRIBUCIÓN DE INMIGRANTES EMPLEADOS	PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL
Alemania	1-4	6,8	0,9	Irlanda	1-4	51,0	8,0
	5-10	15,2	1,9		5-10	21,9	3,4
	>10	78,1	10,0		>10	27,1	4,2
Austria	1-4	16,3	2,6	Italia	1-4	12,9	1,2
	5-10	15,9	2,5		5-10	40,5	3,7
	>10	67,8	10,8		>10	46,5	4,2
Bélgica	1-4	15,3	1,5	Luxemburgo	1-4	17,0	7,8
	5-10	20,7	2,0		5-10	23,8	10,9
	>10	63,9	6,1		>10	59,2	27,2
Dinamarca	1-4	17,9	1,1	Noruega	1-4	18,7	1,5
	5-10	29,7	1,8		5-10	21,4	1,7
	>10	52,4	3,1		>10	59,9	4,9
España	1-4	23,6	3,9	Países Bajos	1-4	4,7	0,5
	5-10	51,1	8,4		5-10	16,7	1,8
	>10	25,3	4,2		>10	78,6	8,4
Estados Unidos	1-4	14,7	2,5	Portugal	1-4	13,4	1,1
	5-10	16,0	2,7		5-10	22,6	1,9
	>10	69,3	11,9		>10	64,0	5,3
Finlandia	1-4	9,7	0,3	Reino Unido	1-4	28,3	3,4
	5-10	23,4	0,7		5-10	21,9	2,6
	>10	66,9	1,9		>10	49,8	5,9
Francia	1-4	8,4	0,9	Rep. Checa	1-4	24,1	0,5
	5-10	13,4	1,5		5-10	24,7	0,5
	>10	78,3	8,8		>10	51,2	1,0
Grecia	1-4	12,1	1,1	Suecia	1-4	7,8	1,0
	5-10	37,1	3,3		5-10	16,1	2,1
	>10	50,8	4,5		>10	76,1	9,9
Hungría	1-4	12,2	0,2	Suiza	1-4	16,4	4,0
	5-10	18,9	0,3		5-10	18,2	4,5
	>10	68,9	1,2		>10	65,4	16,1

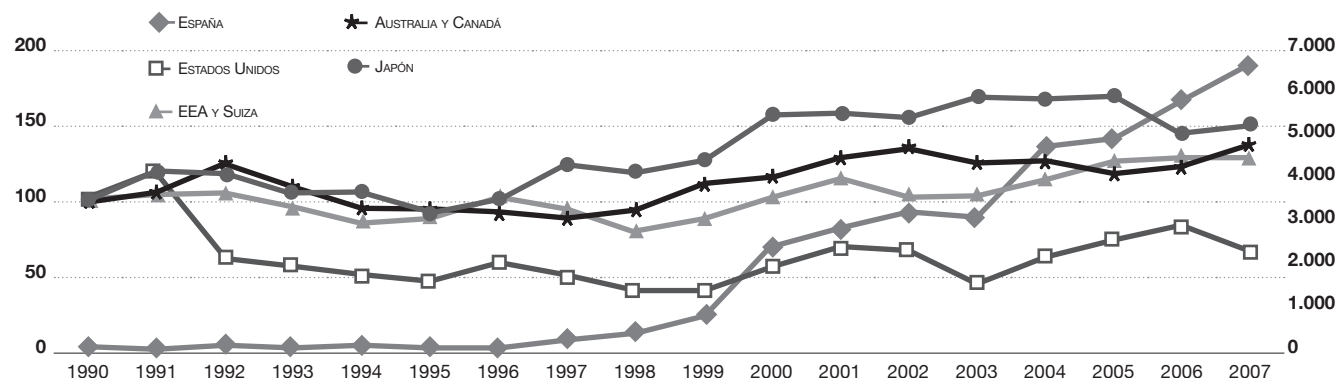
Fuente: Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail (Eurostat) pour les pays européens, *Current Population Survey* pour les États-Unis.

CUADRO II. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral (agosto 2009)

	NÚMERO AFILIADOS	VARIACIONES SOBRE IGUAL PERÍODO AÑO ANTERIOR	
		ABSOLUTAS	EN PORCENTAJE
Afiliados en alta laboral a fin de mes	1.888.998	-205.004	-9,8
Varones	1.072.830	-163.102	-13,2
Mujeres	817.132	-41.867	-4,9
Cuenta ajena	1.646.140	-169.074	-9,3
Con contrato indefinido	664.875	-19.472	-2,8
Con contrato temporal	619.400	-218.436	-26,1
No clasificables por tipo de contrato ^a	361.865	68.834	23,5
Cuenta propia	243.858	-35.930	-12,8
Espacio Económico Europeo (EEE)	668.517	-36.839	-5,2
No EEE	1.221.481	-168.165	-12,1
Marruecos	227.115	-32.631	-12,6
Ecuador	198.689	-57.563	-22,5
Colombia	127.093	-28.649	-18,4
Perú	77.646	-10.356	-11,8
China	73.557	4.193	6,0
Argentina	51.618	-7.991	-13,4
Bolivia	69.419	6.633	10,6
Resto no EEE	396.344	-41.801	-9,5

a. Incluye afiliados por cuenta ajena en los regímenes especiales Agrario y de Empleados del Hogar.

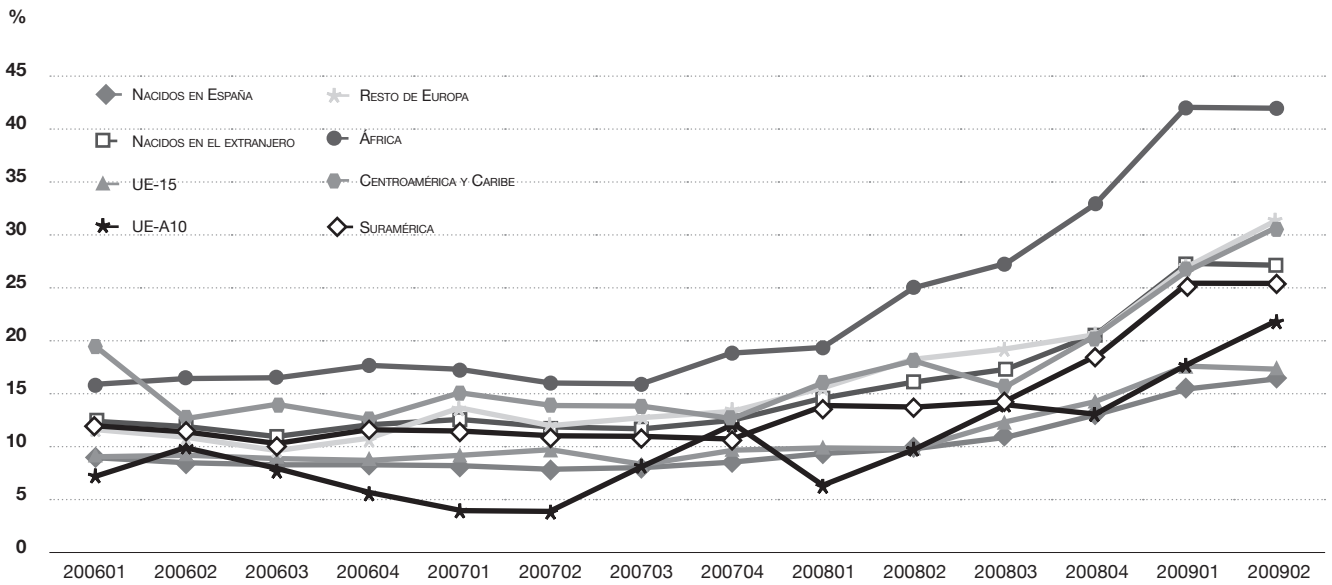
Fuente: Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e Inmigración, agosto 2009.

GRÁFICO I. Entradas de inmigrantes en algunos países de la OECD, 1990-2007 (1990 = 100)*


* Para España valores de la escala derecha, para el resto de países, la escala izquierda.

Fuente: OECD Database on International Migration

GRÁFICO II. Evolución de la tasa de paro de la población nacida en España y nacida en el extranjero, por regiones o continentes de origen, en España (2006-2009)



Fuente: Encuesta de Poblacion Activa, INE, 2006-2009. Elaboracion propia, Secretariado de la OCDE.

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología de la Universidad
Complutense de Madrid

DESPUÉS DEL GRAN *BOOM* La inmigración en la bisagra del cambio

1. Introducción.
2. El *boom* inmigratorio.
3. Del *boom* a la crisis: la inmigración en la encrucijada.
4. Crisis económica e inmigración: desempleo y disminución de entradas.
5. ¿Ha cambiado la política de inmigración? Indicios y realidades.
6. La Directiva del Retorno.
7. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.
8. La reforma de la Ley de Extranjería.
9. La extensión del derecho de voto a los inmigrantes no comunitarios.
10. Conclusiones.

El capítulo analiza los principales cambios que la crisis económica internacional está suponiendo para la inmigración en España.

RESUMEN

Tras comparar los vaticinios que se hicieron al inicio de 2008 con lo ocurrido durante ese año y el siguiente, sostiene que los cambios han afectado más a los hechos que a las políticas de inmigración. El fuerte aumento de la tasa de desempleo entre los inmigrantes y la reducción de los flujos de entrada han sido los cambios más notorios e influyentes. Los largos meses que mediaron entre el inicio de la crisis y la atenuación de los flujos han contribuido decisivamente a la magnitud del desempleo. Por el contrario, a pesar de algunos indicios en contrario, a los que el artículo pasa revista, y que incluyen la posición adoptada por el gobierno en relación con la llamada Directiva del Retorno y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, no se han modificado sustancialmente los ejes fundamentales de la política de inmigración. La mejor prueba de ello es el tenor de la reforma de la legislación de extranjería en curso.

1. INTRODUCCIÓN

Durante cerca de diez años, desde finales del siglo xx hasta 2008, el número de inmigrantes establecidos en España ha experimentado un espectacular crecimiento,

pasando de menos de un millón a más de cinco y medio, sin contar a los que han adquirido la nacionalidad española. Ello ha situado a España entre los diez primeros países del mundo por el volumen de la población inmigrada.

En no pocos de esos años, España ha sido el país de la Unión Europea que más inmigrantes recibía, y el tercero del mundo en números absolutos, tras Estados Unidos y la Federación Rusa. Sólo en 2007, el año de mayor crecimiento de la inmigración, el número de los venidos de fuera aumentó en 957.000. Es posible que en ello pesara el empadronamiento de ciudadanos rumanos y búlgaros que ya vivían en España y que lograron el permiso de residencia por la incorporación de sus países a la UE, pero en años anteriores, sin esa circunstancia, el incremento ya había sido de gran magnitud. En ese año 2007 los inmigrantes establecidos en España enviaron a sus países 8.135 millones de euros, lo que situaba a España en el tercer lugar entre los países emisores de remesas, tras Estados Unidos y Arabia Saudí. Tan rápido y caudaloso crecimiento ha constituido, sin duda, el rasgo más destacado del fenómeno migratorio en España. Junto con alguna de las características que ha revestido, ha convertido al caso español en uno de los que más interesan a estudiosos del fenómeno migratorio y a responsables políticos en la materia.¹

Si el caso español ha atraído atención internacional ha sido ante todo por el espectacular crecimiento registrado, pero no sólo por él. También ha despertado interés la recepción sosegada que le ha acompañado y el hecho de que las políticas de inmigración practicadas, al menos desde 2004, no sólo no participaran de la acusada deriva europea hacia el endurecimiento y la restricción, sino al contrario. Ese tenor un tanto contracorriente, y en particular alguna de las medidas en las que se ha plasmado, fue objeto de crítica en algunos países europeos, mientras que suscitaban interés y admiración en otras latitudes. Entre las criticadas se llevó la palma la regularización de 2005. Las que han sido objeto de elogio van desde la ampliación de vías lega-

les para el acceso al mercado de trabajo hasta el enfoque integral aplicado a la política de cooperación internacional con países del África noroccidental, pasando por los programas de trabajadores migrantes temporales y también por la citada regularización de 2005.

A lo largo de este excepcional período, y sobre todo en su parte final, a medida que pasaban los años y se mantenía o incluso aumentaba el caudal de los flujos, la pregunta acerca de qué ocurriría cuando las vacas gordas dejaran paso a las flacas se hizo cada vez más frecuente. Pues bien, cuando estas líneas se escriben y la crisis lleva más de dos años con nosotros, esa pregunta empieza a tener respuesta, pero aún no una respuesta definitiva. Ciertamente, como cabía esperar, la inmigración no ha sido inmune a la recesión. Por el contrario, en las postrimerías de 2009 los efectos siguen siendo considerables. Pero aún no es posible un diagnóstico completo de los impactos de la misma, y menos aún de la huella que dejarán para el futuro. Algunos impactos son claramente visibles, otros permanecen en la penumbra. Algunas de las expectativas que se formularon al inicio de la crisis se han materializado, sobre todo las relativas al desempleo y a la desaceleración de los flujos, aunque esta última con un notable retraso temporal. Otras han sido desmentidas por la realidad o se han verificado en menor medida de la pronosticada.

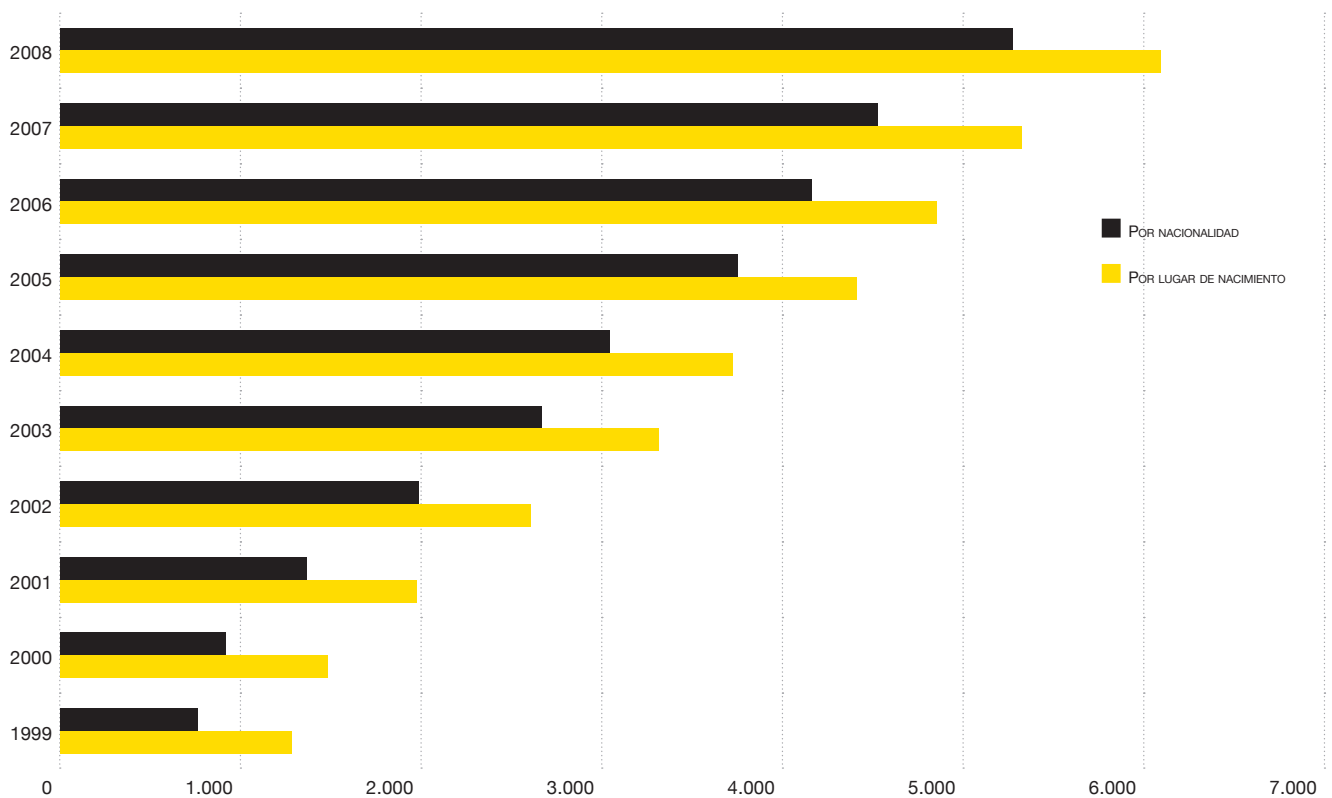
Lo que parece claro es que la *década prodigiosa* de la inmigración en España ha terminado, y que la formidable crisis iniciada en el verano de 2007 va a suponer una divisoria de aguas, un punto de inflexión, en la historia de España como país de inmigración. Pero la magnitud del cambio y su factura final son aún desconocidas. Los años 2008 y 2009 están siendo años de transición entre un período excepcional que ha llegado a su fin y otro cuya fisonomía aún no percibimos con nitidez. De lo ocurrido en ese período de cambio, aún incompleto, se ocupan las páginas que siguen.

2. EL BOOM INMIGRATORIO

Durante cerca de diez años España ha conocido una verdadera explosión migratoria. Lo ocurrido en estos años

¹ Algunas secciones de una versión anterior de este artículo fueron publicadas como contribución del autor al Informe sobre la Democracia en España 2009 que edita la Fundación Alternativas.

GRÁFICO 1. Evolución del número de extranjeros empadronados (1999-2008)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Observatorio Permanente de la Inmigración.

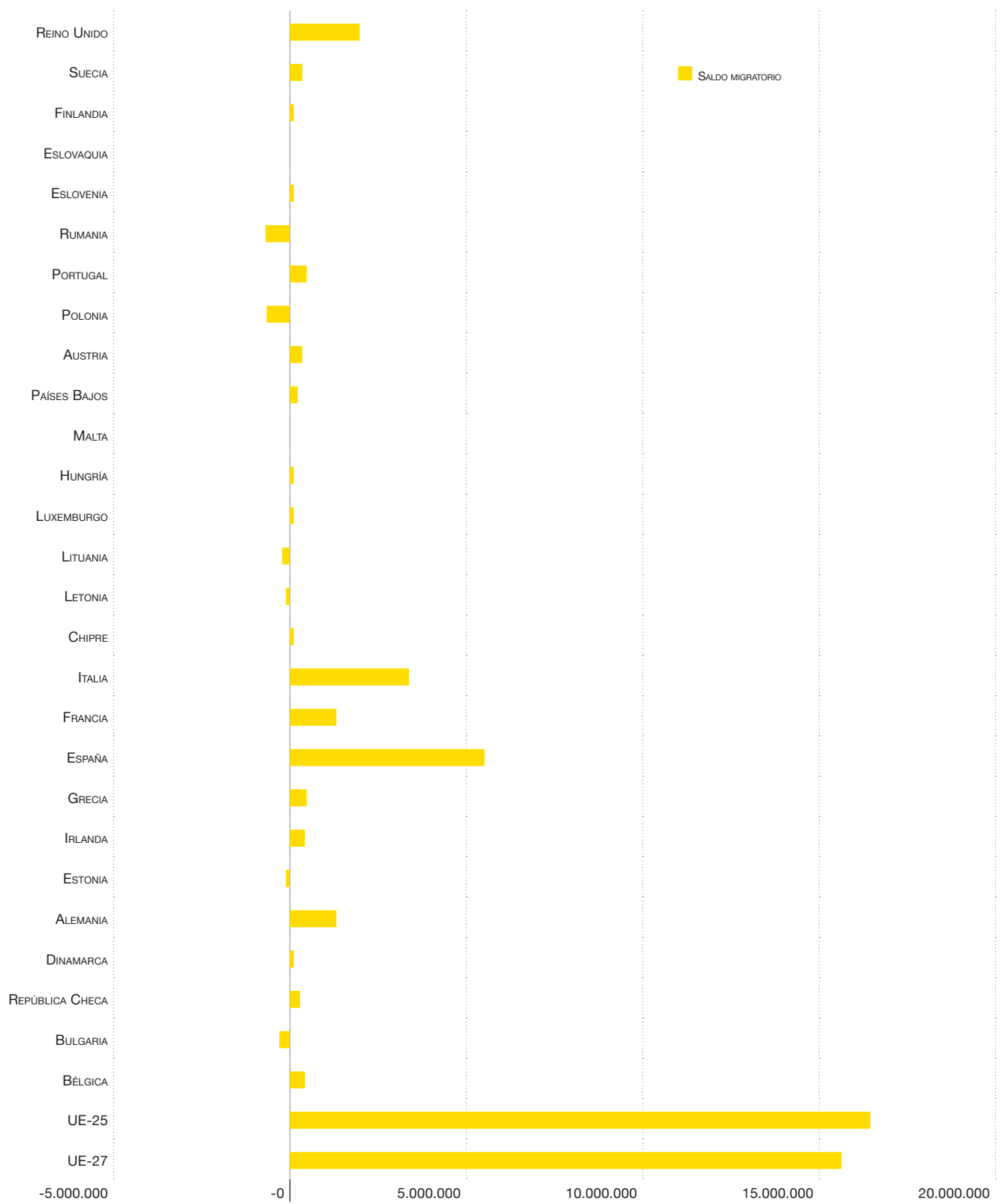
ha contrastado nítidamente con lo acaecido en el período anterior. Vista desde esta atalaya, la corta historia de la inmigración en España muestra dos fases nítidamente diferenciadas. La primera, de crecimiento gradual y moderado, cubre aproximadamente los dos primeros decenios de la conversión de España en país de inmigración, de alguna fecha cercana a 1980 a otra próxima al final del siglo xx. A su término, el número de los inmigrantes no superaba el millón, equivalente al 2,5% de la población total. Los impactos de la inmigración eran limitados, por lo que ésta no ocupaba un lugar destacado en las agendas políticas y sociales. El régimen migratorio español podía definirse como de baja presión (Arango, 1999). Aunque en aumento, hasta fines de la década de 1990 las cifras eran modestas. De hecho, en el influyente informe de una subcomisión parlamentaria aprobado en 1998 se decía que «la proporción de inmigrantes que viven en España [...] depara cifras muy diferentes de las que se encuentran en países de nuestro

entorno, lo que permite encarar el futuro de la inmigración sin las presiones que algunas regiones europeas están soportando» (Congreso de los Diputados, 1998: 17). Nadie pudo prever en ese momento la tan inusitada como vigorosa y sostenida aceleración de los flujos que tendría lugar precisamente a partir de entonces.

El crecimiento español no ha constituido un caso único: Irlanda y Chipre, países de menor tamaño que, no casualmente, también conocieron *booms* inmobiliarios, experimentaron en algunos años tasas de inmigración comparables. Italia y el Reino Unido también han conocido niveles altos en algunos años. Pero ninguno lo ha hecho en forma tan caudalosa o sostenida como España.

La explicación del rápido crecimiento de la población inmigrada en España se debe buscar en una compleja ecuación que comprende al menos el crecimiento sostenido de una

GRÁFICO 2. Saldo migratorio, países de la UE (1997-2008)



Fuente: Eurostat.

economía muy intensiva en trabajo, que ha creado cerca de siete millones de puestos de trabajo en el período considerado; una oferta nativa de fuerza de trabajo que sólo disminuye en forma acelerada, no obstante la reducción del desempleo y el aumento de la tasa de actividad de las mujeres, que determina que una considerable y creciente proporción de esos puestos de trabajo sea cubierta por personas venidas de fuera (Oliver, 2008) –de hecho, desde el año 2002, más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo son ocupados por inmigrantes–; y la especial fortaleza de los sectores ocupacionales más proclives al empleo de inmigrantes, como la construcción, el servicio doméstico, el cuidado de personas dependientes, la hostelería, la agricultura intensiva y la recogida de frutas y verduras.

La explosión inmigratoria ha recibido creciente atención en los medios de comunicación, a veces no exenta de cierto orgullo patriótico, al considerarla indicativa de un alto grado de prosperidad. Pero apenas ha sido objeto de debate en la arena política, más allá de crudas imputaciones al *efecto llamada* de la regularización de 2005.

3. DEL BOOM A LA CRISIS: LA INMIGRACIÓN EN LA ENCRUCIJADA

Aunque la crisis financiera, y después económica, comenzó a mediados de 2007, sus efectos sobre la inmigración en España no se hicieron patentes hasta bastantes meses después, con la importante, aunque parcial, excepción del aumento del desempleo en el sector de la construcción. Ello no obstante, la conciencia de que el cambio era inminente ya se había instalado en la sociedad española a comienzos de 2008, en una atmósfera presidida por la incertidumbre. Varios indicios hacían pensar que 2008 iba a ser un año de cambio, y de cambio significativo, si no radical, en materia de inmigración. En primer lugar, los pronósticos cada vez más confirmados acerca de la extensión y gravedad de la recesión hacían augurar que ésta entrañaría el fin de un período que se había caracterizado por flujos extraordinariamente caudalosos y sostenidos. Cabía temer, además, que la crisis, y en especial el desempleo, pudieran contribuir a tensar el clima social que rodea a la inmigra-

ción; un clima que, a juzgar por algunos datos de encuesta, podía estar enrareciéndose. En tercer lugar, el destacado papel que el primer partido de la oposición había asignado a la inmigración en la campaña electoral del invierno de 2008, y los acerados tonos que habían presidido la confrontación en torno a la misma, apuntaban a la posible instalación en la vida política española de dos modelos de relación con la inmigración diametralmente opuestos, lo que amenazaba con conferir a la cuestión migratoria la condición de asunto divisorio, de línea de fractura, que reviste en algunos países europeos. Finalmente, algunas declaraciones iniciales del nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, hasta entonces alcalde de un municipio con elevada proporción de inmigrantes, L'Hospitalet de Llobregat, generaron en no pocos observadores la impresión de que su designación entrañaba una voluntad de imprimir un giro a las políticas de inmigración.

Cabía esperar, pues, que la crisis económica, por su indudable impacto sobre la demanda de trabajo y el desempleo, redujera los flujos de entrada de inmigrantes, seguramente en medida considerable; y que estimulara los retornos, en medida incierta aunque seguramente limitada; que las vías para el acceso de inmigrantes al mercado de trabajo se estrecharan; que aumentara la politización de la *cuestión migratoria* y se agudizara la confrontación en torno a ella; y que las actitudes ciudadanas hacia la inmigración se tornaran más hoscas. De confirmarse esas previsiones, la crisis supondría un nítido punto de inflexión en la evolución del fenómeno inmigratorio en España. Conviene examinar hasta qué punto se han cumplido tales previsiones.

4. CRISIS ECONÓMICA E INMIGRACIÓN: DESEMPLEO Y DISMINUCIÓN DE ENTRADAS

Tanto las experiencias pasadas como el sentido común abonaban el pronóstico de que las migraciones internacionales no iban a ser inmunes a la crisis. Y el pronóstico se ha cumplido en la mayor parte, si no en la totalidad, de los países que participan significativamente en ellas, tanto los de destino como los de origen. En los primeros desfallece la demanda de trabajo y crece el desempleo, si bien en

medida variable; en los segundos se reducen las posibilidades de buscar fortuna en el exterior y se contrae la recepción de remesas. Dos años largos tras el inicio de la crisis, la movilidad internacional sigue estando bajo el irresistible influjo de ésta (OCDE, 2009; Papademetriou y Terrazas, 2009; Awad, 2009).

Cabía pensar que tal impacto sería especialmente acusado en España, y ello por cuatro razones principales: por la especial gravedad que aquí revisten las crisis en términos de desempleo; por la excepcional intensidad de los flujos migratorios recibidos en años recientes y, consiguientemente, la alta proporción de inmigrantes con situaciones escasamente consolidadas; porque en España la inmigración es laboral en mayor medida que en la mayor parte de los países; y por el destacado peso que en el crecimiento de la economía y del empleo, incluido el empleo inmigrante, había tenido el sector de la construcción. En una economía tan intensiva en trabajo como la española, la drástica desaceleración del crecimiento debía inexorablemente traducirse en contracción de la demanda de trabajo y en elevación de la tasa de paro. Y en ambos planos, como la experiencia sugiere, los inmigrantes suelen encontrarse entre los primeros afectados.

Pues bien, el segundo impacto, el aumento del desempleo, se hizo visible en fecha temprana, en cuanto la crisis sacudió el sector de la construcción, uno de los que más empleo directo e indirecto creaba en España, tanto para trabajadores autóctonos como para los venidos de fuera. Para el tercer trimestre de 2008, según datos de la Encuesta de Población Activa, el número de inmigrantes desempleados había ya aumentado en 623.000, un incremento del 64% sobre el año anterior, alcanzando la ya preocupante cota del 17%. Marroquíes y rumanos eran los más fuertemente afectados por el paro. Desde entonces, la tasa de desempleo de los inmigrantes ha seguido creciendo a mayor ritmo que la de los españoles, a su vez la más abultada de Europa, con alguna excepción menor a orillas del Báltico.

Pero conviene añadir que el enorme incremento del desempleo ha resultado más del continuado crecimiento de la

población activa inmigrante que de la destrucción de puestos de trabajo ocupados por trabajadores foráneos. En efecto, los datos de la Encuesta de Población Activa para el cuarto trimestre de 2008 ponían de manifiesto que el número de puestos de trabajo ocupados por los venidos de fuera se mantenía, en términos agregados, en niveles semejantes al de inicios de 2008. Aún no se había producido destrucción neta de empleo inmigrante, a diferencia de lo ocurrido en el lado de los autóctonos. Por supuesto, ello era cierto sólo en términos netos. Se habían perdido muchos puestos de trabajo, especialmente masculinos y en la construcción, pero el balance se había visto compensado por la creación de otros, sobre todo femeninos, en los servicios.

El sorprendente resultado de conjunto del año 2008 en términos de ocupación fue tributario del aumento del número de ocupados extranjeros durante la primera parte del mismo. En el primer trimestre el número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social aún creció en 70.000, cifra similar a la de los mismos meses del año anterior, aunque se estuviera ralentizando el empleo de autónomos, quizás por deslizamiento al sector informal. Y la creación neta de empleo inmigrante aún se mantuvo durante los meses siguientes, si bien corriendo paralela al aumento del desempleo derivada del creciente número de activos. Según los datos de la EPA, los inmigrantes empleados habrían aumentado en un 6,8% en el primer semestre de 2008. Por su parte, el número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social era a 30 de junio un 4,6% superior al de un año antes. Otros sectores, especialmente la hostelería, debieron compensar la caída del empleo extranjero en la construcción.

En términos agregados, la recesión sólo se ha traducido en destrucción de empleo inmigrante a partir del segundo semestre de 2008, y especialmente a partir del mes de agosto, cuando se extendió a la hostelería y a la industria turística. Si se tiene en cuenta que la crisis venía abatiéndose sobre la economía española desde hacía más de un año, tan tardío impacto no puede dejar de parecer sorprendente. Sin embargo, la información disponible acerca de lo ocurrido en otros países revela que el carácter dife-

ruido del impacto dista de ser excepcional. Por ejemplo, en el conjunto del año fiscal 2008, Estados Unidos concedió la tarjeta verde de residente permanente a nada menos que 1.100.000 nuevos inmigrantes, una cifra similar a las de los años precedentes (Homeland Security, Annual Flow Report, marzo de 2009). En otros países parece haberse producido un *lag* temporal entre el inicio de la crisis y el grueso de sus impactos sobre la inmigración (OCDE, 2009).

En España el número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social empezó a descender significativamente desde octubre de 2008. En el último trimestre del año el número de extranjeros ocupados descendió en 61.000. El aumento simultáneo del número de activos en 95.000 elevó el número de parados nada menos que en 156.000. En consecuencia, el giro decisivo parece haberse producido en los meses finales de 2008, y haber alcanzado su punto álgido en los primeros meses de 2009. Las cifras de contratación en origen confirman el efecto diferido de la crisis: mientras que la disminución registrada en 2008 fue relativamente menor, al pasar de las aproximadamente 250.000 de 2007 a las 180.000 del año siguiente, en los nueve primeros meses de 2009 apenas han superado las 15.000. Por su parte, las autorizaciones de trabajo a extranjeros se redujeron en cerca de 50.000 en 2008, lo que confirma a la vez la desaceleración del crecimiento y su relativa modestia, decididamente inferior a la esperable.

Por lo que respecta a las autorizaciones por reagrupación familiar, se otorgaron 33.000 menos, aunque no está claro en qué medida ello se debió a una disminución de las solicitudes y en cuál a aumento de las denegaciones.

Al mantenimiento del nivel agregado de empleo inmigrante durante largos meses de crisis ha debido contribuir la mayor movilidad geográfica y la mayor empleabilidad de los trabajadores extranjeros, así como la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector informal. Una parte de la explicación seguramente reside en el hecho de que la economía sumergida aumenta con la crisis y se alimenta en buena medida de inmigrantes.

Como es bien sabido, la principal manifestación de la crisis en el terreno que nos ocupa es el espectacular aumento de la tasa de desempleo de los inmigrantes, que ha llegado a alcanzar el 28% a mediados de 2009. Este es también el hecho que más diferencia al caso español en el plano internacional. Que el vertiginoso incremento del desempleo conviviera durante no pocos meses con el mantenimiento del volumen agregado de empleo inmigrante constituye una aparente paradoja cuya explicación debe buscarse en el persistente aumento de la población activa de origen inmigrante. En el conjunto del año 2008 el número de activos extranjeros aumentó en la misma cifra que el de parados. En una pequeña parte, el aumento del número de activos se debió al hecho de que inmigrantes antes inactivos, en especial miembros de la familia, pasaran a activos, seguramente para compensar el desempleo de otros. Pero sobre todo se debe a que durante buena parte de 2008 siguieron viniendo inmigrantes en números elevados.

EN TÉRMINOS AGREGADOS, LA RECESIÓN SÓLO SE HA TRADUCIDO EN DESTRUCCIÓN DE EMPLEO INMIGRANTE A PARTIR DEL SEGUNDO SEMESTRE DE 2008, ESPECIALMENTE A PARTIR DEL MES DE AGOSTO

El ritmo de entradas, y de aportación de activos, del primer semestre se mantuvo en los elevados valores de los años precedentes, a pesar de la intensidad de la crisis y del notable incremento del paro. Ello sugiere que la desaceleración de los flujos no comenzó hasta la segunda mitad de ese año. En virtud de ella, el aumento del volumen de la población inmigrada –330.000 para el conjunto del año, de acuerdo con los datos provisionales del INE–, aunque muy inferior al de los años precedentes, fue aún considerable, y desproporcionado para la intensidad de la crisis. Dado que no parece probable que se haya debido a falta de información acerca de los efectos de la crisis por parte de los inmigrantes, la explicación deberá buscarse, por una parte, en la relativa independencia de los flujos de reagrupación familiar, y por otra en posibles inercias. En todo

caso, ello pone de manifiesto que entre las oscilaciones de la coyuntura económica y la intensidad de los flujos hay menos automatismo del que se supone.

EN EL CONJUNTO DEL AÑO 2008 EL NÚMERO DE ACTIVOS EXTRANJEROS AUMENTÓ EN LA MISMA CIFRA QUE EL DE PARADOS

El punto de inflexión entre el auge y la contracción no se produjo hasta el último trimestre de 2008, por lo que el año significativamente distinto a todos los anteriores no habrá sido 2008 sino 2009. La caída de las autorizaciones por razón de trabajo se produce en octubre de 2008, y en los primeros seis meses de 2009 registra un acusado descenso. Lo mismo parece ocurrir con el contingente y con los permisos de temporada, a salvo de que los datos más relevantes serán los del verano. Los permisos de residencia por reagrupación familiar también muestran una tendencia decreciente en la primera mitad de 2009, aunque menos abrupta. La afiliación de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social alcanzó su máximo en julio de 2008; desde entonces ha tendido a reducirse, aunque no acusadamente. Datos provisionales de la segunda mitad de 2009 hacen pensar que, finalmente, la estabilización del volumen de la población inmigrada que se venía pronosticando al calor de la crisis puede estarse produciendo. Así lo sugieren los datos del tercer trimestre de la Encuesta de Población Activa, que registra también un leve descenso en el volumen de la población activa de origen inmigrante. En la misma dirección van las estimaciones de la población actual que elabora el INE. El leve descenso en el volumen del stock que estas fuentes sugieren se debe sobre todo al componente latinoamericano. Por su parte, el leve incremento registrado en el número de residentes en situación legal, un 5%, también refleja la decidida tendencia a la estabilización. Lo mismo ocurre, en menor medida, con la ralentización del incremento de alumnos de origen inmigrante matriculados en establecimientos educativos.

No es posible determinar en qué medida el probable aumento de los retornos ha contribuido a la ralentización del

incremento neto de la población inmigrada. Al inicio de la crisis, la opinión internacional se mostraba dividida al respecto: había quienes pensaban que la crisis induciría a no pocos inmigrantes al retorno, mientras otros creían que el efecto sería magro. A finales de 2009 no es posible aclarar tal incógnita, porque, desgraciadamente, los retornos constituyen un área de penumbra estadística. Contabilizarlos es especialmente difícil, por la escasa huella que dejan los que no se acogen a programas públicos al efecto y por lo tardío de su detección, dado el largo tiempo que a menudo media entre la partida y la cancelación de la inscripción padronal. Ello no obstante, tanto la experiencia como las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística sugieren que habitualmente hay muchos más retornos de lo que se cree, y por tanto también más entradas. Los flujos brutos acostumbran a ser notablemente mayores que los netos. Pero la cuestión en el caso que nos ocupa es si la propensión a retornar ha aumentado de manera significativa desde el inicio de la crisis.

Los datos de retornos en el marco de los dos programas oficiales de apoyo existentes ofrecen tan sólo una indicación de tendencia. El primer programa, de carácter humanitario, conocido como PREVIE (Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España), en vigor desde mediados de los noventa y gestionado desde 2003 en cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones, es llevado a la práctica por ocho ONG. Ofrece el pago del billete de retorno y 450 euros para cubrir otros gastos. En 2008 atendió a más de 1.800 personas frente a cerca de 1.200 en 2007, un aumento del 54%. Bolivianos, argentinos y brasileños destacaron entre los que se acogieron al mismo. A final de año la lista de espera ascendía a 2.000 personas. Este año, de acuerdo con informaciones de la Secretaría de Estado de Inmigración, ha atendido a más de 3.000 participantes. Por lo que hace al segundo programa, el puesto en marcha a mediados de 2008 por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, del que más adelante se hablará, contabiliza 7.000 retornos en el curso del aún no concluido 2009.

Al margen de los programas oficiales, algunos indicios impresionistas sugieren que, como cabría esperar, está

umentando considerablemente el número de inmigrantes que retornan a sus países. Tales indicios incluyen informaciones de asociaciones ecuatorianas que dan cuenta de una multiplicación de las peticiones de información y ayuda para regresar, aunque el número de retornos efectivos sea mucho menor que el de los que sopesan tal posibilidad; dificultades para encontrar billetes aéreos para algunos destinos latinoamericanos; y el descenso del número de ecuatorianos, bolivianos y argentinos empadronados, sin duda menor del que debe haberse producido, dado que los que se van no acostumbran a cancelar su inscripción en el padrón, que la cancelación de oficio por parte del municipio suele tardar en producirse, y, al menos en el caso de los bolivianos, que la naturalización no es una convincente explicación alternativa porque para la mayoría de ellos aún no ha transcurrido el tiempo suficiente para poder solicitarla. Entre las causas de retorno que mencionan las fuentes aludidas destacan el aumento del paro, la disminución de oportunidades laborales y la acumulación de deudas. Otros indicios sugieren que también se marchan europeos, en su práctica totalidad al margen de los planes de retorno.

Otros indicios apuntan a la reducción del número de entradas irregulares, pero es difícil calibrar la relevancia y significación de la misma, e imposible precisar en qué medida se debe a los efectos disuasorios de la crisis y en cuál a la mayor eficacia de las políticas de control. La llegada de irregulares por mar se redujo en cerca de 5.000 en 2008, aunque no esté claro que se deba a la crisis, porque es continuación de una tendencia ya iniciada en 2007 y porque no es probable que a los que intentan entrar por vía marítima la crisis les disuada de su propósito. Más razonable parece atribuir el descenso a la mayor eficacia de las políticas desarrolladas para contener tales flujos. En 2008 el número de inmigrantes que alcanzaron las costas canarias disminuyó en un 46% respecto del año anterior, y la tónica ha continuado. Fuentes gubernamentales estiman que los accesos no regulares por otros puestos fronterizos han descendido en torno al 30%.

Los impactos de la crisis sobre la inmigración no se limitan al aumento del desempleo y a la desaceleración del ritmo

de incremento del volumen de la población inmigrada. Algunos otros empiezan a ser perceptibles, aunque la insuficiencia de datos impida calibrarlos con precisión. Uno de especial relevancia, y que constituye preocupación preferente para muchos inmigrantes, es la pérdida del permiso de trabajo, y consiguientemente de residencia, derivada de situaciones de desempleo prolongado. Otro posible efecto de la crisis es el probable paso de muchos inmigrantes a la economía sumergida. A ello apunta el hecho de que mientras el número de trabajadores ocupados se mantuvo durante 2008, el de extranjeros afiliados a la Seguridad Social cayó en forma notable. En los dos últimos trimestres de 2008, la suma de las variaciones del número de afiliados y del de parados quedó muy lejos del incremento de la población activa, cuando debía equivaler a éste. La altísima proporción de contratos temporales entre los inmigrantes ha podido facilitar ese trasvase, al que también apuntan indicios impresionistas.

Otro posible efecto, atribuible sobre todo al desempleo, es un gradual cambio en los patrones de distribución de los inmigrantes en el territorio. Un informe de la AGETT (Asociación de Grandes Empresas de Trabajo Temporal) observaba una tendencia al estancamiento del volumen de la población activa de origen extranjero en las principales áreas receptoras, Madrid y Cataluña, para crecer con más intensidad en comunidades autónomas con menor presencia de inmigrantes, como Asturias y Castilla y León, seguidas de Castilla-La Mancha y Extremadura. Un efecto adicional es la reaparición de excedentes de mano de obra en la agricultura. Diversos testimonios apuntan al retorno al campo de trabajadores desempleados de la construcción, especialmente en Andalucía, en algún caso en un viaje de sentido inverso al que hicieron al iniciarse el *boom* de la construcción. Esta tendencia se ha confirmado en la campaña para la recogida de la aceituna en la provincia de Jaén en el otoño de 2009: a diferencia de años anteriores, la casi totalidad de los contratados han sido parados españoles que han reclamado preferencia para ocupar los puestos de trabajo que en su día dejaron vacantes y que desde entonces habían sido cubiertos por inmigrantes.

Aparte del desempleo, los efectos sociales de la crisis sobre la población inmigrada son aún mal conocidos, a salvo de informaciones de carácter impresionista que aluden a una creciente incidencia de la exclusión social y un marcado aumento de la demanda de asistencia social, y a crecientes dificultades para hacer frente a las hipotecas que cientos de miles de inmigrantes consiguieron en los años de bajas tasas de interés y mínima exigencia de garantías. Un informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda, Raquel Rolnik, cifraba en nada menos que 180.000 el número de familias latinoamericanas en riesgo de perder sus hipotecas en España. Indicios impresionistas apuntan a que numerosas familias inmigrantes se han visto obligadas a alquilar sus viviendas a terceros e irse a vivir de realquilados, o hacerlo en la propia vivienda, lo que supone un retroceso en las trayectorias de progreso residencial. Otras estrategias de adaptación a las nuevas circunstancias incluyen el retorno al país de origen de algunos miembros de la familia, generalmente cónyuge o hijos, mientras otro u otros permanecen en España. También se narran casos de personas de países relativamente cercanos –Marruecos y Rumania sobre todo—que van y vienen mientras perciben la prestación por desempleo.

Como era de prever, la crisis está generando un acusado descenso en el volumen de remesas enviado por los inmigrantes establecidos en España a sus familiares en los países de origen. Según datos del Banco de España, en 2008 descendieron en un 7,1% respecto del año anterior, pero el ritmo de reducción fue creciendo a medida que transcurría el año, hasta llegar a caer el 20,6% el último trimestre. En marcado contraste, en los diez primeros meses de 2007 habían crecido en un 23,2%. Un efecto conexo de esa tendencia puede ser el hecho de que los bancos parecen haber reducido su división de negocio dirigida a la población inmigrada, que había crecido rápidamente en años precedentes. Los medios de comunicación se hicieron eco de que BBVA había clausurado 115 oficinas especializadas de las 130 que tenía, y se afirmaba que Banesto había hecho algo parecido.

No hay noticias, sin embargo, de especiales tensiones sociales o incidentes violentos derivados de las nuevas condiciones creadas por la crisis. Los pronósticos catastrofistas que frecuentemente se formulan en ese sentido no han tenido confirmación hasta la fecha. Tampoco es visible un notorio aumento de la preocupación ciudadana hacia la inmigración. El Barómetro de diciembre de 2008 del Centro de Investigaciones Sociológicas la seguía situando en cuarto lugar, tras el paro, los problemas económicos y el terrorismo, y en valores levemente descendentes respecto de consultas precedentes. Sin embargo, indagaciones cualitativas, como las llevadas a cabo recientemente por el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones, apuntan a un gradual deterioro de las actitudes hacia la inmigración entre los autóctonos.

5. ¿HA CAMBIADO LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN? INDICIOS Y REALIDADES

La principal de las incógnitas que se cernían sobre el futuro del fenómeno migratorio en España tenía que ver con la magnitud del impacto de la crisis económica y financiera sobre los flujos de entrada y, en menor medida, de salida, y sobre el empleo y las condiciones de vida de los inmigrantes. Otras versaban sobre el posible enrarecimiento del clima social en el que se desenvuelve la inmigración y sobre la posible persistencia de los aires de creciente confrontación y polarización en torno a la misma que soplaron en la campaña de las elecciones generales de marzo. En los meses que siguieron a éstas, otro interrogante se añadió a los tres mentados: el posible cambio de la orientación que había guiado las políticas de inmigración en la legislatura 2004-2008. A ello contribuyeron algunas declaraciones del recién nombrado titular del rebautizado Ministerio de Trabajo e Inmigración y un par de tomas de posición del gobierno español en el escenario europeo, junto con otros indicios no concluyentes.

A lo largo de 2008 fue tomando cuerpo la idea de que el gobierno había modificado significativamente su política de inmigración, en una dirección restrictiva. Los primeros indicios de cambio procedieron de algunas declaraciones e

iniciativas del entonces nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, que parecían poner de manifiesto una orientación diferente de la que había prevalecido en los cuatro años precedentes. Algunos medios de comunicación utilizaron metáforas contundentes, como que el gobierno iba a cerrar la puerta a los trabajadores extranjeros, o que daba un portazo a la inmigración. Las principales críticas al ministro Corbacho han procedido de territorios de la izquierda, y ello constituye en sí mismo un cierto indicio de cambio, aunque en modo alguno concluyente.

Entre las declaraciones del nuevo ministro que dieron pie a la idea de que su nombramiento entrañaba un giro restrictivo en las políticas, algunas aludían a la necesidad de reducir la contratación de inmigrantes en los países de origen para adecuarla al estado de la economía. Especial revuelo produjo la afirmación, en el mes de septiembre de 2008, de que tal contratación se aproximaría a cero. La vicepresidenta del Gobierno corrigió poco después al ministro, puntualizando que aquella se mantendría. Poco después el ministro explicaría en una entrevista que lo que había dicho era que «mientras aquí tengamos albañiles magrebíes, ecuatorianos o españoles en paro no tiene sentido ir a buscar más albañiles a Rabat o a Quito» (*La Vanguardia*, 8 de septiembre de 2008).

Otras declaraciones controvertidas del titular de Trabajo e Inmigración se refirieron a la conveniencia de recortar el alcance de la reagrupación familiar. En una comparecencia en el Senado, el 30 de junio de 2008, Celestino Corbacho lanzó la idea de que la reagrupación familiar «debe tener sus propias limitaciones» y sugirió que el gobierno debía elevar las exigencias de vivienda e ingresos del reagrupante para asegurar que la reagrupación se produce en condiciones dignas.

Una iniciativa que contribuyó a alimentar las sospechas de giro restrictivo fue el Plan de Retorno Voluntario (formalmente Plan de abono anticipado de prestación a extranjeros), anunciado primero y puesto en marcha después, por el cual los que se acogen al mismo reciben antes de partir el 40% del subsidio de desempleo al que se hubieran he-

cho acreedores y el 60% restante una vez se encuentren en el país de origen. A cambio de ello deben renunciar a los permisos de trabajo y residencia y comprometerse a no regresar a España en tres años. A partir de esa fecha pueden volver a solicitarlo. Si lo hacen transcurridos cinco años tendrán preferencia para ser contratados y recuperarán el status legal que tenían al marchar. El Plan está dirigido a inmigrantes parados de países no pertenecientes a la Unión Europea que tengan convenios de seguridad social con España, una veintena, en su mayoría latinoamericanos. El Plan fue acompañado de una campaña de difusión pública. España no ha sido el único país que ha puesto en marcha un programa de este tipo: también lo han hecho Japón y la República Checa (McCabe *et al.*, 2009).

LA CAÍDA DE LAS AUTORIZACIONES POR RAZÓN DE TRABAJO SE PRODUCE EN OCTUBRE DE 2008, Y EN LOS PRIMEROS SEIS MESES DE 2009 REGISTRA UN ACUSADO DESCENSO

En un primer momento, a mediados de 2008, el ministro Corbacho afirmó que el Plan podría afectar a más de un millón de extranjeros, cifra equivalente a cerca de la mitad de los trabajadores de los países extracomunitarios y a la totalidad de los nacionales de los países que tienen convenios de seguridad social con España. En julio el gobierno rebajó el cálculo a 10.000, menos de una décima parte de los parados extracomunitarios, 165.000 en ese momento.

En realidad no era fácil que el Plan tuviera éxito. La OCDE advirtió, por boca de su secretario general, que los planes de retorno incentivado suelen tener escaso éxito, como demuestran experiencias precedentes, excepto cuando en los países de origen existen abundantes oportunidades de empleo. En el caso del actual plan, los inmigrantes que han trabajado los años necesarios para tener derecho a subsidio de paro durante un tiempo prolongado son por lo general personas con residencia consolidada, probablemente permanente, que han reagrupado a la familia, que

posiblemente han adquirido una vivienda y que están sólidamente arraigados en la sociedad española.

En lugar de ser vista como una extensión de derechos, que facilita el retorno a quienes lo han decidido voluntariamente, la medida fue criticada por algunos partidos y asociaciones de inmigrantes por entender que transmitía un mensaje perjudicial para éstos, y por ser más simbólica que real. Pero el eco de tales críticas fue efímero.

DATOS PROVISIONALES DE LA SEGUNDA MITAD DE 2009 HACEN PENSAR QUE, FINALMENTE, LA ESTABILIZACIÓN DEL VOLUMEN DE LA POBLACIÓN INMIGRADA QUE SE VENÍA PRONOSTICANDO AL CALOR DE LA CRISIS PUEDE ESTARSE PRODUCIENDO

La impresión de cambio se vio reforzada pronto, en los albores de la nueva legislatura, por dos llamativas tomas de posición del gobierno español en el escenario europeo: el apoyo dado por la mayoría de los europarlamentarios socialistas españoles a la llamada Directiva del Retorno y el copatrocinio español del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo promovido por Sarkozy. Más tarde, muchos pensaron que el anuncio de que la Ley de Extranjería iba a ser reformada confirmaba los temores de cambio, aunque el gobierno advirtió de que se iba a tratar de una reforma «limitada y concreta», en palabras de su vicepresidenta.

Quienes sostienen la idea de que el tenor de las políticas está deviniendo más restrictivo encuentran soporte a sus argumentos en algunos otros hechos, reales o supuestos. Entre ellos se ha atribuido una supuesta mayor lentitud en la tramitación de los permisos de trabajo en el exterior a la oculta intención de reducir *de facto* el número de los mismos. En la misma línea, el descenso experimentado por el número de autorizaciones por reagrupación familiar se atribuye, al menos en parte, a una mayor exigencia en las

condiciones para reagrupar –sobre todo por la elevación del umbral económico mínimo para considerar que un inmigrante cuenta con recursos suficientes– y por crecientes reticencias para autorizar la de ascendientes menores de 65 años.

En la misma dirección iría la intensificación de controles callejeros para la detección de inmigrantes irregulares y el supuesto establecimiento de cuotas de detenciones por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Los responsables del Ministerio del Interior han desmentido tales acusaciones, en medio de una intensa polémica, especialmente en los primeros meses de 2009.

En las mismas fechas el ministro Corbacho anunció un recorte de un 30% en los fondos que el Estado transfiere a ayuntamientos y comunidades autónomas para la integración de inmigrantes, aunque tal recorte quedó después sin efecto.

Finalmente, aunque no en último lugar, los medios de comunicación se han hecho frecuente eco del estrechamiento de las vías establecidas para el acceso legal de extranjeros al mercado de trabajo español. En particular, la lista de ocupaciones contenidas en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura que el gobierno publica cada tres meses tras negociarla con los interlocutores sociales, y que son las que eximen a los empresarios que demandan trabajadores inmigrantes del trámite de certificar que no hay nativos o comunitarios disponibles, y que por consiguiente agiliza considerablemente la contratación, se redujo en un tercio en el mes de octubre. Al excluir algunas de las ocupaciones más frecuentemente cubiertas por inmigrantes –asistentas, camareros, albañiles, peones agrícolas– el calibre de tal reducción fue muy superior a un tercio de los puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por esta vía. Luego ha seguido reduciéndose. Por su parte, el contingente para contrataciones colectivas de empleos estables se ha reducido de cerca de 16.000 a 900 permisos de trabajo potenciales.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, como han recordado fuentes oficiales, que el recorte de la oferta no resulta

de una decisión del gobierno, sino más bien de la contracción de la demanda. Los mecanismos establecidos para la cobertura por nuevos inmigrantes de la demanda de trabajo no satisfecha por españoles, ciudadanos comunitarios o inmigrantes con residencia legal en España son de naturaleza flexible y, por tanto, susceptibles de adaptarse a las oscilaciones de la demanda. Por otra parte, la reducción de las cuotas de trabajadores extranjeros es un hecho que España comparte con los otros países que las tienen.

Visto todo lo que antecede en su conjunto, las declaraciones del ministro Corbacho, aunque distaran de ser extremadas, o su reiteración, pudieron hacer pensar que se había producido un cambio de actitud u orientación, o incluso provocar la sospecha de que su nombramiento había respondido a tal propósito de cambio. Pero quizás más que en los argumentos considerados hasta ahora, la tesis de que se estaba produciendo un cambio de orientación en la política de inmigración pudo encontrar fundamentos más sólidos en el co-patrocinio español del Pacto europeo promovido por Sarkozy y en el voto favorable a la llamada Directiva del Retorno, aunque uno y otro puedan explicarse más por consideraciones de política europea que por razones de política de inmigración, y aunque quepa añadir que el copatrocinio español del pacto contribuyó a la suavización de sus términos iniciales.

En sentido contrario a la tesis del giro restrictivo, cabe aducir que varias de las medidas mencionadas se explican por la necesidad de ajustar la realidad de la inmigración al estado de la economía. Reducir la contratación en el exterior en un tiempo de fuerte recesión económica y galopante desempleo no tiene por qué implicar necesariamente un giro restrictivo. Por su parte, el proyecto de Ley aprobado por el gobierno, y en tramitación parlamentaria cuando se escriben estas líneas, está lejos de suponer un cambio radical, como más adelante se dirá. Por el contrario, la moderación y contención del cambio que supone más bien desmiente a quienes auguraban un cambio drástico al abrigo de la crisis. También discurre en sentido contrario el esfuerzo del gobierno para que los extranjeros no comunitarios puedan votar en las próximas elecciones municipa-

les. Finalmente, el mantenimiento de Consuelo Rumí, con su equipo intacto, al frente de la Secretaría de Estado de Inmigración constituye en sí mismo un poderoso argumento para cuestionar el alcance del cambio. Para calibrar si éste se produce o no convendrá esperar a la reforma del reglamento de desarrollo de la futura ley, probablemente más importante que ésta.

Sin embargo, la aceptación, por parte del gobierno español, de la invitación del presidente de la República Francesa a copatrocinar un proyecto de pacto europeo de inmigración que extendería a la Unión Europea el tipo de políticas de inmigración que Nicolas Sarkozy había implantado en su país desde su época como ministro del Interior, y la posición adoptada por la mayor parte de los europarlamentarios españoles en la discusión y aprobación de la muy criticada Directiva del Retorno, parecieron confirmar la hipótesis de cambio relevante.

6. LA DIRECTIVA DEL RETORNO

Pocos asuntos contribuyeron más a la impresión de que la política española de inmigración estaba experimentando un giro como la posición española en relación con una Directiva de la Unión Europea denominada del Retorno, aunque su contenido tiene más que ver con el internamiento y la expulsión que con el retorno. Tras un tormentoso debate, fue finalmente aprobada en la primavera de 2008. La Directiva, que establece normas comunes para la expulsión de inmigrantes en situación irregular, fue el resultado de una larga negociación entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, cuyo acuerdo era imprescindible. Su tramitación y aprobación se vieron rodeadas de una viva y extendida polémica. No es injusto decir que el tenor de la norma es un fiel reflejo de los vientos fuertemente restrictivos que soplan en Europa con relación a la inmigración y, en particular, de la creciente preocupación, rayana en la psicosis, por la inmigración irregular. La Directiva no empeora la situación existente en los estados miembros, pero eleva a la categoría de norma europea medidas y prácticas difícilmente compatibles con los fundamentos ilustrados y liberales de las sociedades democráticas.

En esencia, la Directiva fija en seis meses el tiempo durante el cual los inmigrantes en situación irregular y en proceso de expulsión pueden ser retenidos en centros de internamiento, pero permite la ampliación de tal plazo hasta los dieciocho meses en casos de «falta de cooperación del afectado» o cuando se produzcan «demoras en la obtención de la documentación necesaria que deben expedir terceros países»; y reduce las garantías procesales que rodean las expulsiones. Los expulsados no pueden reingresar en la Unión Europea en cinco años.

La Directiva recupera y endurece una propuesta de la Comisión Europea de 2005. Además de multiplicar por tres el plazo máximo de retención en los casos citados, el texto aprobado reduce considerablemente la intervención judicial en favor de la administrativa. Así, mientras que en 2005 la detención debía ir precedida de orden judicial previa, excepto en casos urgentes, que en todo caso requerían ratificación judicial antes de 72 horas, el texto de 2008 acepta generalmente la detención administrativa, que debe ser ratificada por un juez «lo antes posible». A diferencia de la anterior, la norma actual permite el internamiento, «como último recurso», de menores no acompañados o de familias con hijos menores (*El País*, 19 de diciembre de 2008).

Calificada por muchos como la «Directiva de la vergüenza», la norma fue duramente criticada, tanto en los países receptores como en no pocos países de origen, por reducir las garantías procesales y, sobre todo, por permitir el internamiento, por tiempos extraordinariamente prolongados, de personas que no han cometido delito alguno en centros cuyas condiciones están a menudo por debajo de estándares mínimos de humanidad y dignidad. De tales centros, cuyas condiciones fueron descritas con toda crudeza en un estudio encargado por el propio Parlamento europeo, se ha llegado a decir que son en ocasiones peores que cárceles.

El principal argumento de los defensores residió en que, pese a todo, la Directiva mejora la realidad existente en muchos países europeos. En palabras del entonces eurodiputado Ignasi Guardans (*El País*, 25 de junio de 2008), da

derechos a quienes no los tenían, como el de asistencia letrada en determinadas condiciones. Los países cuya legislación sólo autorizaba una duración máxima menor pueden mantener ésta, mientras que la Directiva establece un límite para los países que no lo tenían, entre los que se contaban Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Suecia, Finlandia, Estonia y Lituania. En otros casos (Alemania o Malta), el establecido por la Directiva iguala el previamente existente.

La tramitación fue tan laboriosa como borrascosa. Para algunos países el borrador inicial de la Comisión era muy duro y para otros demasiado blando. Diez países se oponían a fijar un tiempo máximo de internamiento. Y no pocos querían reducir las garantías, o pretendían que la prohibición de reingreso se alargase más de los cinco años fijados. Finalmente se aprobó merced a un compromiso de acuerdo del que España fue parte.

En el Parlamento europeo, que en 2006 se había pronunciado en contra de los 18 meses de Malta, se aprobó con la oposición y el voto en contra de la mayoría de los socialistas, verdes e izquierda unitaria. Los españoles Raimon Obiols y Josep Borrell votaron en contra y Martín Grau se abstuvo. España, que hubiera podido vetar la Directiva, se decantó a favor del consenso, contribuyendo a frenar a los países que pretendían endurecerla aún más.

7. EL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO

Aunque no tuvo la resonancia pública de la Directiva del Retorno, otro episodio susceptible de abonar la interpretación de un giro en la política de inmigración del gobierno español fue su aceptación de la invitación formulada por el presidente de la República Francesa a copatrocinar el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, uno de los principales proyectos de la presidencia francesa de la UE en el segundo semestre de 2008. Tras una larga campaña de promoción, que había comenzado el año anterior, el Pacto fue aprobado por el Consejo de Justicia e Interior en septiembre y por el Consejo Europeo en octubre.

El Pacto es más un acuerdo político que un documento dotado de fuerza legal. Su objetivo es establecer los principios y líneas maestras que deberían guiar las políticas europeas en materia de inmigración, asilo y control de fronteras. Agrupa tales principios y líneas maestras en cinco rúbricas, denominadas «compromisos políticos básicos». El primero, relativo a la organización de la inmigración legal, trata de promover la inmigración que Sarkozy califica de «escogida». El segundo se refiere al control de la inmigración irregular, a través de medidas que aseguren el regreso o devolución al país de origen o de tránsito de quienes se encuentren en esa situación. El tercero se orienta a hacer más efectivo el control de fronteras, principalmente a través de visados biométricos –que serán necesarios para entrar en la UE a partir de 2012–, el refuerzo de la agencia FRONTEX, el desarrollo de tecnologías avanzadas de detección e interceptación, principalmente electrónicas, y la cooperación con países de origen y tránsito. El cuarto trata de construir la «Europa del asilo», mediante el establecimiento de un único sistema de asilo para 2012 con estándares comunes relativos a la protección de refugiados y la protección subsidiaria. El quinto, finalmente, propone la promoción de asociaciones (*partnerships*) con países de origen y tránsito, especialmente con los situados en los flancos meridional y oriental de la UE, para potenciar las sinergias entre migración y desarrollo. En su mejor versión, un modelo de tales acuerdos, concertados por la UE o bilateralmente por los estados, podría ser los que España ha suscrito con una decena de países del África occidental.

Es difícil encontrar algo novedoso en el texto del Pacto, y por ello mismo cabe dudar de su necesidad. Casi todo lo que propone venía siendo desarrollando por la UE desde la adopción del programa quinquenal de La Haya en el otoño de 2004, con diferencias más de matiz que sustantivas. El deseo de superponer un acuerdo de los estados a los trabajos de la Comisión debe mucho a las ambiciones de Nicolas Sarkozy y a su peculiar estilo de hacer política. Más allá del decidido énfasis en el control de flujos y la lucha contra la inmigración irregular, que revive la imagen de la *Europa fortaleza*, el capítulo más revelador, de inequívoca

inspiración sarkoziana, es el primero. En su fondo no es difícil reconocer la contraposición popularizada en Francia por Sarkozy entre la inmigración escogida o selectiva (*choisie*) y la inmigración sufrida o no querida (*subie*). Así, el Pacto propone potenciar la primera, haciendo la UE atractiva para inmigrantes altamente cualificados y estudiantes que eventualmente devendrán mano de obra cualificada. Para la inmigración menos cualificada, y menos querida, propone esquemas de migración temporal o circular. En cuanto a la reducción de la inmigración «sufrida», el Pacto aboga por regular «más efectivamente» la reunificación familiar, endureciendo las condiciones exigidas al reagrupante y abriendo la posibilidad de condicionarla al conocimiento de la lengua. La rúbrica también menciona el fomento de políticas de integración, basadas en un «equilibrio entre derechos y deberes», que primen medidas para el conocimiento de la lengua, el acceso al empleo y el respeto a las identidades nacionales y a los valores fundamentales.

UN GIRO EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DEL GOBIERNO ESPAÑOL FUE SU ACEPTACIÓN DE LA INVITACIÓN FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA A COPATROCINAR EL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO

Pero incluso tampoco esto es novedoso. La potenciación de la inmigración altamente cualificada, la opción por la eufemísticamente denominada *circular* para la de trabajadores de baja cualificación, el recorte de los contornos de la reagrupación familiar, los convenios de readmisión, los *mobility partnerships*, la concepción condicional de la integración, la insistencia en equilibrar libertades con seguridad, poniendo unas y otra en el mismo plano, todo ello es moneda corriente en la Europa de los últimos años. Por eso mismo, más llamativo que la literalidad del texto es el aire que emana de él. Ello es aplicable a una de las frases que más se ha resaltado del texto, tan cargada de

obviedad como de intención: «La Unión Europea no tiene los medios para acoger a todos los inmigrantes que aspiran a conseguir una vida mejor en ella».

EL PRINCIPAL PROBLEMA DE LA CLÁUSULA DE RECIPROCIDAD ES QUE EXCLUYE DE LA POSIBILIDAD DE PARTICIPAR A LOS INMIGRANTES PROCEDENTES DE PAÍSES TAN IMPORTANTES COMO MARRUECOS, CHINA O PAKISTÁN

El Pacto es extraordinariamente reminiscente de las políticas aplicadas en Francia por Sarkozy, primero como ministro del Interior y después desde el Elíseo, políticas que éste ha querido convertir en europeas. Aún hubiera sido más inequívocamente francés si se hubiera mantenido el contrato de integración que figuraba en el borrador original. Pero lo compensa con la insistencia en la lengua y el respeto a la identidad nacional. El Pacto da legitimidad europea a las orientaciones y prácticas nacionales restrictivas prevalentes en varios países. Más allá de su inspiración francesa, el Pacto es una síntesis paradigmática de las orientaciones más conservadoras en materia de inmigración, una entronización de las mismas en el plano europeo. Brice Hortefeux, entonces ministro para la Inmigración y la Identidad Nacional, había declarado que un objetivo del pacto era reconciliar con la UE a ciudadanos europeos insatisfechos en materia de inmigración; insatisfechos, aparentemente, por la supuesta permisividad de las mismas.

Autorizadas voces críticas han definido el Pacto como un instrumento para consolidar el enfoque securitario y como una iniciativa que potencia la intergubernamentalidad en detrimento de la europeización. Más dirigido a los países miembros que a la UE, refuerza la relevancia del principio de subsidiariedad (Carrera y Guild, 2008).

Cabe, desde luego, encontrar algunos elementos positivos en el documento. Entre ellos pueden mencionarse el reco-

nocimiento de la necesidad que los países europeos tienen de trabajadores inmigrantes, aunque muy sesgado hacia los muy cualificados, el intento de armonizar la diversidad de prácticas europeas en relación con el asilo y algunas propuestas a favor de la integración. Alguno de sus activos, como el rechazo a toda forma de discriminación, fue añadido en versiones posteriores al borrador inicial.

En efecto, en el curso de las negociaciones que precedieron a su adopción, Francia tuvo que edulcorar la propuesta inicial, aún más conservadora que la final, sobre todo gracias a la influencia de España y, en menor medida, de Suecia y Finlandia. En particular, España consiguió que no se incluyera el famoso contrato de integración y que se suavizara la proscripción de las regularizaciones masivas, dejando abierta la puerta de las regularizaciones individuales por motivos humanitarios y económicos. La aportación de España fue, por tanto, positiva, aunque quepa pensar que la principal razón para aceptar el copatrocinio del Pacto no fue tanto ésa como la de congraciarse con los socios europeos que se habían mostrado más críticos con la regularización de 2005. En todo caso, en España no hubo debate acerca de la conveniencia o no de apoyar tal pacto. Por su parte, Sarkozy mostró su astucia política al invitar a España, el país del que cabía esperar más oposición, a asociarse al Pacto.

8. LA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

Desde hacía tiempo se venía debatiendo en la comunidad de expertos y responsables en la materia la conveniencia de reformar o mantener la legislación vigente, que data del año 2000, con modificaciones de 2003. Entre los argumentos en favor de la segunda opción se contaban el de evitar un cambio más en la legislación básica y el temor a abrir una caja de Pandora. Ello no obstante, en el curso de 2008 el gobierno anunció su propósito de enviar a las Cortes un proyecto de reforma de la Ley, no tanto para introducir cambios sustanciales en la misma como para adaptarla a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007 de 7 de noviembre, que declaró inconstitucionales varios artículos recurridos de la Ley 8/2000 –aprobada

tras lograr el Partido Popular mayoría absoluta en las elecciones de marzo de ese año–, para adecuarla al nuevo marco estatutario de Cataluña y Andalucía, y para transponer hasta ocho directivas de la Unión Europea que habían sido aprobadas en los últimos años. Por el retraso en hacer esto último, la Comisión Europea había llevado a España al Tribunal Europeo de Justicia. De hecho, CiU presentó en septiembre una moción, que fue aprobada, que urgía al gobierno a reformar la vigente Ley de Extranjería por las razones antedichas. El anuncio se materializó en diciembre de 2008, en forma de Anteproyecto de Ley y en julio de 2009 en forma de Proyecto aprobado por el Consejo de Ministros.

En los meses transcurridos desde el anuncio, y una vez conocidos sus contenidos, la proyectada reforma ha sido vista por algunos como un ingrediente más del supuesto giro restrictivo de las políticas de inmigración. Sin embargo, aunque el proyecto modifica más de la mitad de los artículos de la ley vigente, los cambios que introduce difícilmente pueden calificarse de drásticos, más allá de las mencionadas adaptaciones, obligadas. Los que más atención han atraído son la extensión del plazo máximo legal de retención de inmigrantes en situación irregular de 40 a 60 días y la doble exigencia para la reagrupación familiar de los ascendientes de que éstos sean mayores de 65 años y de que el reagrupante esté en posesión de un permiso de residencia de larga duración, lo que requiere al menos cinco años de residencia legal en España. A cambio, otorga permiso de trabajo automático al cónyuge y a los hijos de entre 16 y 18 años, atendiendo así una demanda razonable.

Para justificar el primero de los dos cambios aludidos, responsables del Ministerio del Interior han aducido que en ocasiones los 40 días actuales resultan insuficientes para documentar a personas en situación irregular y para conseguir la readmisión por parte del país de origen que haga posible la repatriación. El segundo cambio se ha sustentado en el argumento de que, mientras que es razonable que la familia nuclear se reagrupe en breve plazo, en cuanto el inmigrante haya renovado su permiso inicial de

un año, la reunificación de la familia extensa representada por los ascendientes sólo tiene sentido cuando el inmigrante va a formar definitivamente parte de la sociedad española, lo que según el ministro Corbacho ocurre cuando consigue la residencia permanente. En otros momentos se ha aducido como justificación la necesidad de hacer sostenible la reagrupación o, lo que es lo mismo, de reducir el coste que supone para el Estado de bienestar. Sin embargo, el doble hecho de que sean precisamente los mayores de 65 años los que suponen mayor gasto sanitario, y de que éste no se vea compensado por su posible contribución a la actividad económica cuestiona la solidez de tal argumento. En la limitación de la reagrupación de ascendientes a los mayores de 65 años algunos críticos vieron un deseo de limitar su acceso al mercado laboral. Pero no se entiende qué beneficio se obtendría con tal limitación, que el escaso número de las autorizaciones a ascendientes –según cálculos del Centre d’Estudis Demogràfics de Barcelona, los ascendientes suponen sólo el 3% de los reagrupados– torna escasamente relevante y que va en dirección contraria al precepto del proyecto que facilita el acceso al mercado de trabajo, antes vetado, de los hijos de los cónyuges e hijos de entre 16 y 18 años. Ante la escasa consistencia de las explicaciones que se han ofrecido, cabe pensar que el principal objetivo del recorte es un intento de limitar, siquiera sea levemente, la reagrupación familiar, que ha tendido a aumentar rápidamente en los últimos años.

Por otra parte, otros preceptos del proyecto suponen extensiones, de diverso calibre, de los derechos reconocidos a los inmigrantes. Entre otros, el proyecto garantiza la asistencia jurídica gratuita a los irregulares, alarga el derecho a la educación de sus hijos –antes limitado a los niveles obligatorios– hasta los 18 años, extiende el de reagrupación a la pareja de hecho, además de a los hijos menores de ambos, y permite la entrada de organizaciones no gubernamentales a centros de internamiento. La prohibición de entrada a los que han sido objeto de expulsión se reduce de 10 a 5 años, de acuerdo en este punto con la Directiva del Retorno. Y reconoce expresamente a los irregulares los derechos de asociación, reunión, manifes-

tación, sindicación y huelga que la normativa aún vigente de 2000 les negaba. Además, consolida el Fondo para la Integración de los Inmigrantes.

Los dos puntos más controvertidos del proyecto han sido criticados, en algunos casos con dureza, por algunas fuerzas políticas, ONG y asociaciones de inmigrantes, y el Foro para la Integración de los Inmigrantes ha solicitado su modificación. Otras asociaciones se han mostrado más comprensivas o favorables. En todo caso, deducir de ello que la ley va a suponer un giro drástico en las políticas de inmigración parece cuando menos debatible. En general, puede decirse que, si se aprueba en los términos contenidos en el proyecto, la española seguirá siendo una de las normativas más favorable a los inmigrantes del panorama europeo.

9. LA EXTENSIÓN DEL DERECHO DE VOTO A LOS INMIGRANTES NO COMUNITARIOS

Una de las novedades de la legislatura iniciada en 2008 ha sido el decidido impulso dado desde su inicio a la extensión del derecho de sufragio en elecciones municipales a ciudadanos de terceros países no comunitarios. La importancia del derecho de sufragio para la participación política, la integración en los municipios y en la sociedad en general, e incluso para la misma percepción de los inmigrantes por el resto de los ciudadanos no precisa de mayor ponderación.

La idea había sido lanzada en el verano de 2006 en el Parlamento, pero había decaído poco después, seguramente por la excesiva proximidad a las elecciones municipales de la primavera de 2007. En 2008 ha sido retomada, acompañada de instrumentos para su puesta en práctica en las próximas elecciones de 2011. Sabido es que el mayor obstáculo a la misma es el tenor del artículo 13.2 de la Constitución, que condiciona esa posibilidad a la reciprocidad de trato a los ciudadanos españoles que residen en los países de origen de los inmigrantes establecidos en España. Para hacer efectiva tal posibilidad se requiere la firma de convenios bilaterales con los países de origen de

los inmigrantes. A fin de promover la celebración de los mismos, el gobierno nombró un embajador en misión especial, encargado de impulsar la negociación con los gobiernos pertinentes. Antes de las últimas elecciones, el único firmado y ratificado era el existente con Noruega. En los meses transcurridos desde el verano de 2008 se han firmado muchos más, predominantemente con países latinoamericanos. España se suma así al puñado de países de la Unión Europea que ya tienen reconocido tal derecho, y sigue de esta forma reiteradas recomendaciones al respecto de instituciones europeas tales como el Consejo de Europa, el Parlamento europeo y la misma Comisión.

El principal problema de la cláusula de reciprocidad es que excluye de la posibilidad de participar a los inmigrantes procedentes de países tan importantes como Marruecos, China o Pakistán, cuyos ciudadanos carecen del derecho de voto en la esfera local o cuyas leyes, como mínimo, excluyen del mismo a los extranjeros. Especialmente relevante es el caso de Marruecos, cuyo gobierno no ha respondido a la invitación cursada a tal efecto por su homónimo español. La citada cláusula es objetada por no pocos especialistas como carente de sentido, y se buscan interpretaciones que minoren sus consecuencias.

De acuerdo con la reforma, podrán votar en próximas elecciones municipales de 2011 los ciudadanos de terceros países cuyos gobiernos hayan suscrito los correspondientes convenios. Además se requiere que sean mayores de edad y que acrediten cinco años de residencia legal e ininterrumpida en España y se inscriban en el censo electoral. Los ciudadanos que reúnan tales condiciones podrían ascender a entre 800.000 y 900.000 en 2011, si todos los susceptibles de hacerlo cumplieran el requisito de cinco años de residencia legal.

Una propuesta semejante se incluyó en el Pacto Nacional por la Inmigración promovido por la Generalitat de Cataluña y aprobado en diciembre de 2008, que además añade la propuesta de reducir a cinco años los diez requeridos a la mayor parte de los ciudadanos extranjeros para poder solicitar la nacionalidad española.

Aunque Mariano Rajoy se había mostrado contrario a tal medida en febrero de 2008, y en julio pusiera en duda la importancia del voto de los extranjeros, ninguna fuerza política se ha opuesto a la misma. Hasta la fecha el debate ha brillado por su ausencia.

10. CONCLUSIONES

A excepción del fuerte aumento del desempleo inmigrante, el cambio en las tendencias básicas derivado de la crisis ha tardado en manifestarse mucho más de lo que inicialmente cabía esperar. Ello es especialmente cierto en la desaceleración de los flujos de entrada. No obstante, a lo largo de la segunda mitad de 2008 y los tres primeros trimestres de 2009, el impacto de la recesión se ha dejado sentir poderosamente sobre diversas facetas del ámbito de la inmigración. El contraste con la realidad que estuvo vigente hasta 2008 es agudo. En especial, las exorbitantes pérdidas de ocupación y la elevadísima tasa de desempleo experimentados por la población inmigrada suponen un impacto cuya gravedad difícilmente puede ser exagerada no sólo para el tiempo que aún quede de crisis, sino previsiblemente para un largo período posterior. Ello no obstante, la extensión y la profundidad del cambio distan de estar totalmente claras. Lo están más en lo que respecta a los hechos que en lo que se refiere a las políticas o al clima social. En todo caso, es más que probable que la crisis se prolongue durante no pocos meses. Ello confiere a los años 2008 y 2009, y previsiblemente a 2010, en materia de inmigración, el carácter de un período de transición. Puede decirse, por ello, que el fenómeno migratorio se encuentra en España en un compás de espera.

En cuanto a la política de inmigración, cabe sostener que más que un cambio radical de la misma, en 2008 y 2009 han tenido lugar unos cuantos cambios menores, junto con una cierta inflexión en el tono de la misma. En la medida en que se ha producido, el cambio ha sido más simbólico que sustantivo. De hecho, si bien ha cambiado el ministro, se ha mantenido el equipo, encabezado por la secretaria de Estado Consuelo Rumí, que efectivamente lleva a cabo la política. Además, es razonable pensar que,

si de verdad se hubiera querido cambiar drásticamente la política, la reforma legislativa en curso hubiera sido menos moderada y contenida que la que se está produciendo. Finalmente, no se han alterado pilares tan básicos de la política de inmigración como los mecanismos de acceso legal al mercado de trabajo, el régimen legal de los inmigrantes en situación irregular o los criterios de cooperación que presiden las relaciones con importantes países de origen y tránsito. Y si bien algunos preceptos de la ley recortan algunos derechos, otros se ven ampliados. Además, se ha reforzado decididamente la apuesta por la integración, defendiendo una concepción clásica de la misma, en contraste con la coercitiva o condicional que se ha ido abriendo paso en otros países.

EN MEDIOS INTERNACIONALES SE HA OBSERVADO CON ADMIRACIÓN LA ACTITUD TRANQUILA Y SOSEGADA CON LA QUE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA HA VIVIDO EL ESPECTACULAR CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE LA POBLACIÓN INMIGRADA EN EL ÚLTIMO DECENIO

De hecho, si algo sorprende de la reforma en curso es su continuismo, su limitado aliento reformador. No falta quien piensa que con ello se ha desaprovechado una oportunidad para introducir cambios en el marco legislativo, que sigue estando más orientado a la extranjería que a la inmigración. Es cierto que, aunque no exenta de defectos, la política española durante estos años ha constituido una honrosa excepción a la deriva ominosa que preside las políticas de inmigración de importantes países europeos, que reducen derechos y enturbian el clima social en el que se desenvuelve la inmigración sin lograr frutos visibles a cambio. Las políticas españolas, criticadas más o menos abiertamente por representantes de algunos de esos países, han sido elogiadas y puestas de ejemplo en otros foros internacionales. Por encima de todo, en medios internacionales se ha observado con admiración la actitud tranquila y sose-

gada con los que la sociedad española ha vivido el espectacular crecimiento del volumen de la población inmigrada en el último decenio.

CABE PENSAR QUE LA MAGNITUD DEL DESEMPLEO CREADO POR LA CRISIS, LAS DIFICULTADES DE RECOLOCACIÓN DE UN ELEVADO NÚMERO DE INMIGRANTES Y LA CRÍTICA GENERALIZADA AL MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO SEGUIDO POR ESPAÑA CONDUCIRÁN A CAMBIOS EN LA REALIDAD Y EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

Pero lo que antecede no implica que no haya facetas de la política de inmigración merecedoras de revisión. Entre ellas deberían contarse las consecuencias no previstas ni queridas de un sistema de provisión de fuerza de trabajo inmigrante que pivota en gran medida sobre la demanda de los empresarios. La importancia decisiva que cada vez más va a revestir la integración seguramente requeriría que se le dotase de bases más sólidas. Otro asunto merecedor de revisión, del que se habla poco, es el relativo a los plazos establecidos en el Código Civil para poder solicitar la nacionalidad española, demasiado cortos en algunos casos y demasiado largos en otros.

El *impasse* que la crisis supone puede proporcionar un tiempo propicio para un debate necesario. Porque alguna vez terminará la crisis y se reavivará la demanda de trabajo inmigrante. Y bueno será haber decidido si es conveniente mantener las mismas políticas o si conviene revisar algunas. La discusión del futuro reglamento puede constituir una ocasión para avivar un debate sosegado sobre las políticas de inmigración que hasta ahora ha brillado por su superficialidad, cuando no por su ausencia. La crisis ha tenido, desgraciadamente, la virtud de arrojar luz sobre las flaquezas de un modelo de crecimiento económico sus-

ceptible de producir resultados brillantes a corto plazo, pero dudosamente sostenible a largo plazo.

La insoslayable necesidad que la crisis ha alumbrado de cambiar el modelo productivo repercutirá sin duda, como no podría ser de otro modo, sobre la inmigración. De ese parecer es también la secretaria de Estado de Inmigración, Consuelo Rumí, al afirmar que «la crisis y sus consecuencias sobre el empleo [...] también determinarán un cambio progresivo de los perfiles de los nuevos inmigrantes hacia España: desde una mano de obra identificada por su carácter intensivo y no necesariamente cualificado, hacia un tipo de inmigración que, sin abandonar completamente la demanda de trabajadores en sectores como la hostelería o los servicios de proximidad, crecerá en su nivel de especialización y cualificación. Hemos concluido un ciclo importante en el modelo migratorio español y avanzamos hacia otro que consolidará un ritmo considerablemente menos elevado en las entradas al país y mucho más equilibrado en cuanto a los perfiles en el acceso al mercado de trabajo» (intervención de Consuelo Rumí en el Foro de la Nueva Sociedad, Madrid, 17 de noviembre de 2009).

El alcance y la envergadura de los cambios a medio y largo plazo que para la inmigración va a suponer la actual crisis cuando ésta termine son de imposible determinación. Por un lado, cabría pensar que la crisis va a constituir un hiato, quizás prolongado, tras el cual todo tornará a ser más o menos como antes. A favor de esta hipótesis militaría tanto el convencimiento de que la economía volverá a demandar fuerza de trabajo inmigrante, y en considerable medida, como la naturaleza autorreguladora de las vías legales vigentes para el acceso al mercado de trabajo: del mismo modo que se han estrechado durante la crisis, se ensancharán cuando se recupere la economía. En el extremo opuesto, algunos observadores extranjeros sostienen que España se encuentra en una encrucijada parecida a la de nuestros vecinos del noroeste europeo en la crisis de los años setenta, y que tras la actual España reaccionará más o menos como aquéllos lo hicieron desde mediados de los setenta.

En un terreno intermedio, cabe pensar finalmente que la magnitud del desempleo creado por la crisis, las probables dificultades de recolocación de un elevado número de inmigrantes que han perdido su puesto de trabajo durante la recesión, y la crítica generalizada al modelo de crecimiento que ha contribuido a la especial gravedad de la crisis en España –un modelo al que la oferta casi ilimitada de mano de obra para ocupar puestos de trabajo de baja cualificación que ha supuesto la inmigración no ha sido ajena– conducirán a cambios en las políticas de inmigración. Las tomas de posición del Consejo Económico y Social y del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en sus respectivos dictámenes al proyecto de reforma de la legislación de extranjería, y más vigorosamente la toma de posición de la secretaria de Estado de Inmigración a la que se ha aludido, apuntan en esa dirección.

BIBLIOGRAFÍA

ARANGO, Joaquín. «Becoming a Country of Immigration at the End of the XXth Century: the Case of Spain». En: KING, Russell; LAZARIDIS, Gabriela; TSARDANIDIS, Charalambos (eds.) *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Londres: Macmillan Press, 1999. P. 253-276.

AWAD, Ibrahim. *The global economic crisis and migrant workers. Impact and response*. Ginebra: International Labour Office, 2009. CARRERA, Sergio; GUILD Elspeth. «The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?». Centre for European Policy Studies, Policy brief nº 170, septiembre de 2008.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 308, 15 de julio de 1998.

MCCABE, Kristen; LIN, Yi-Ying; TANAKA, Hiroyuki; PLEWA, Piotr. «Pay to Go: Countries Offer Cash to Immigrants Willing to Pack Their Bags». *Migration Information Source*, 16 de noviembre de 2009

OLIVER, Josep. «Inmigración y mercado de trabajo en 2007: el último impulso de la década prodigiosa». En: AJA, Eliseo; ARANGO, Joaquín; OLIVER ALONSO, Josep (eds.) *La inmigración en la encrucijada. Anuario*

de la Inmigración en España, Edición 2008. Barcelona: Cidob Edicions, 2008.

OCDE. *International Migration Outlook, 2009 Edition*. París: OECD, 2009.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G.; TERRAZAS, Aaron. *Immigrants and the Current economic Crisis: Research Evidence, Policy Changes, and Implications*. Washington D.C.: Migration Policy Institute, 2009.

Josep Oliver Alonso

Catedrático de Economía Aplicada de la
Universidad Autónoma de Barcelona

INMIGRACIÓN* Y CRISIS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA 2008-2009 El fuerte aumento del desempleo de la inmigración y sus razones

* En todo este trabajo, se entiende por inmigrantes aquellas personas no nacidas en España, sea cual sea su nacionalidad. Los nativos, por el contrario, se definen como los nacidos en España, sea cual sea también, su nacionalidad legal.

1. Introducción.
2. El aumento del paro de la inmigración y su responsabilidad en el crecimiento del desempleo total en España.
3. Población potencialmente activa y actividad de los inmigrantes: continuidad en 2008 y radical cambio de régimen en 2009.
4. El empleo de la inmigración en la crisis: mantenimiento en 2008 y pérdidas finales en el primer semestre de 2009.
5. Conclusiones finales.

El análisis de la crisis del mercado de trabajo y su impacto sobre el empleo en el colectivo inmigrante durante 2008 hasta junio de 2009 es el objeto de estudio de este capítulo. El texto analiza en primer lugar la evolución ascendente del paro de los inmigrantes durante el período estudiado, comparándolo con el de los nativos, especificando sus causas y características (por sexos). También se analiza desgranando su incidencia en el aumento del paro total. A continuación se presenta un análisis sobre el efecto del aumento de la población activa inmigrante como causa de la subida del paro en este mismo colectivo. En este contexto, al observar la evolución de entradas de inmigrantes en busca de trabajo se destaca un descenso significativo durante todo 2008 y en el primer semestre de 2009. El tercer capítulo está dedicado al impacto de la crisis sobre el empleo en el sector inmigrante, subrayando las razones sectoriales de la menor pérdida de ocupación en el caso de los inmigrantes respecto de los nativos. Finalmente se presentan las conclusiones del estudio, destacándose una notable reducción de los nuevos activos inmigrantes en España en el primer semestre de 2009. Ante este escenario el autor reivindica una política de formación continua para hacer frente al impacto de la crisis del mercado laboral español sobre el sector inmigrante.

RESUMEN

1. INTRODUCCIÓN

En estos primeros días de otoño de 2009, la crisis, que hace un año comenzó a acentuarse de forma severa con el colapso de algunas instituciones financieras norteamericanas y británicas, parece haber entrado en un período de menor virulencia. Ello es especialmente cierto en el caso español, donde 2008 aparece como un año de transición entre una primera parte en la cual todavía se creaba empleo y una segunda mitad en la que, en especial en el ámbito de los nativos, la destrucción de ocupación hizo su aparición, y la primera mitad de 2009, donde se ha concentrado una gran parte de las pérdidas de empleo. Como se verá más adelante, esta pérdida ocupacional¹ de 2008 no acabó afectando a la inmigración, merced a la mejora del empleo femenino, de forma que la destrucción de ocupación inmigrante masculina fue más que compensada por la dinámica femenina. Esta mejor posición relativa de la inmigración en 2008 ha dejado paso, en 2009, a un empeoramiento ocupacional intenso y de mayor importancia relativa que el experimentado por los nativos, en especial en los tres primeros meses de ese año, que se ha corregido parcialmente en el segundo trimestre.

En síntesis, las pérdidas de empleo que se acumulan desde el cuarto trimestre de 2007 hasta el segundo de 2009 han sido, en términos relativos, más severas para los nativos que para la inmigración. Este es un resultado contraintuitivo: la mayor presencia relativa de los inmigrantes en la construcción parecía sugerir que la pérdida de ocupación de este colectivo tenía que ser especialmente severa. Además, si en términos de destrucción de ocupación, los inmigrantes están saliendo mejor parados del fuerte ajuste del mercado de trabajo español, en cambio, la tasa de paro de este colectivo ha experimentado un enorme aumento, situándose, en el segundo trimestre de 2009, en el 26,9% de la población activa de 16 a 64 años.

Este elevado valor aparece, en estos momentos, como un problema social delicado, dado que en los últimos años de

¹ El análisis que se efectúa en este trabajo se refiere estrictamente al desempleo, actividad y ocupación del colectivo con edades comprendidas entre los 16 y los 64 años.

la expansión siempre se consideró que un aumento del desempleo de los inmigrantes podía acabar generando problemas de convivencia, en especial en aquellos ámbitos territoriales en los que la inmigración se encuentra más concentrada. Hasta la fecha, sin embargo, los eventuales conflictos que podían aparecer en una sociedad muy castigada por el paro han estado prácticamente ausentes. A ello seguro que han contribuido las políticas públicas de integración que se han venido desarrollando los últimos años, junto a la madurez de una sociedad superior a la que se esperaba y, finalmente, a que el grueso del desempleo en los últimos trimestres se ha generado en el ámbito de los nativos y, en menor medida, en el colectivo inmigrante. Ello, sumado al hecho de la complementariedad entre nativos e inmigrantes,² puede ayudar a comprender la estabilidad social en la sociedad española frente a un aumento tan desbocado del desempleo como el que ha tenido lugar en el último año.

Los cambios operados en el mercado de trabajo de la inmigración en estos últimos trimestres permiten distinguir, con bastante claridad, la primera mitad de 2008, en la que las tendencias de fondo de los años anteriores parecían continuar con cierta fuerza, de la segunda parte de aquel ejercicio, período en el cual se entra en una nueva fase.³ Y esa nueva etapa, en especial por lo que se refiere a la inmigración, se ha acentuado en los primeros seis meses de 2009, en los cuales la inmigración ha comenzado a sufrir una notable caída de sus efectivos ocupados y, en especial, una reducción muy importante en los nuevos activos que se incorporan al mercado de trabajo.

En síntesis, una primera conclusión estilizada de lo que ha sucedido en 2008 y la primera mitad de 2009 apunta a que, con retraso respecto de la mano de obra nativa, la

² Para un análisis de los cambios ocupacionales de nativos e inmigrantes entre 1996 y 2007 y para Cataluña, véase Oliver Alonso (2007b y 2008a). El análisis de los cambios en las distintas cualificaciones que se han operado en Cataluña indican que los nativos han tendido a aumentar su peso en las cualificaciones «altas» (directivos, profesionales, técnicos superiores y técnicos), mientras que el grueso de los inmigrantes se han ocupado en posiciones ocupacionales «bajas» (peonaje y otras cualificaciones de este tipo).

³ Véase Oliver Alonso (2007a y 2008b) para un análisis de las tendencias de fondo anteriores del mercado de trabajo de la inmigración y la característica de 2008 como año de transición.

inmigración ha comenzado, finalmente, a sufrir el impacto de la crisis, con ritmos de destrucción de empleo cada vez más parecidos a los de los nativos.

Como se ha indicado, ello no quiere decir que su tasa de paro no haya aumentado de forma más intensa que para los nativos. Ello es así tanto porque ya antes de la crisis su desempleo relativo superaba al de los nacidos en España como porque, incluso en los primeros trimestres de la recesión, los inmigrantes continuaron aportando efectivos al mercado de trabajo en valores parecidos a los de la fase expansiva, es decir, unas aportaciones en términos anuales cercanas a los 400.000 nuevos activos. Como se verá, la asimetría en la evolución de los puestos de trabajo disponibles para la inmigración, que tendió a cero a finales de 2008 y comenzó 2009 claramente negativa, y la continuidad en la aportación de nuevos activos al mercado de trabajo, se tradujo en un espectacular crecimiento de la tasa de paro, hasta el mencionado 26,9% del segundo trimestre de 2009, desde el 11,9% del cuarto trimestre de 2007.

De esta forma, el aumento del desempleo de los inmigrantes es uno de los elementos más críticos de la situación actual de nuestro mercado de trabajo. Y ello no sólo por que contribuye, lógicamente, al crecimiento de una variable que ha traumatizado históricamente a nuestro país, sino por el hecho de que se ponen en cuestión algunas de las tesis que se venían sosteniendo en la fase alcista anterior. Nos referimos, en especial, a la opinión, ampliamente difundida, de las necesidades del mercado de trabajo como el origen de la inmigración. De ser estrictamente cierta esta visión, se comenta, quizá sea momento de que parte de sus inmigrantes retornen a sus países de origen. En resumen, el aumento del desempleo en España, la contribución de la inmigración y las razones que lo justifican, son elementos muy relevantes del debate social, político y económico del país, y sobre los que estas notas pretenden traer alguna luz. La hipótesis que aquí se defiende sugiere que, incluso con este importante aumento del desempleo, las necesidades de inmigración en un horizonte de medio plazo (2020) continuarán con cierta intensidad, aunque ésta es perfectamente compati-

ble con la existencia de elevadas tasas de paro para algunos colectivos de inmigrantes.⁴

EL AUMENTO DE DESEMPLEO DE LOS EMIGRANTES ES UNO DE LOS ELEMENTOS MÁS CRÍTICOS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE NUESTRO MERCADO DE TRABAJO

Las páginas que siguen se han organizado de la siguiente manera. Tras esta introducción, el primer apartado presenta las cifras del desempleo inmigrante, en el contexto de lo que sucede en el conjunto del mercado de trabajo español y, en especial, en la distinta evolución de los colectivos masculino y femenino. Ubicadas las cifras del desempleo inmigrante, el apartado siguiente analiza la contribución de la actividad, es decir, del cambio en los activos inmigrantes, al crecimiento del paro. No es lo mismo, que el crecimiento de esta variable sea el resultado del aumento de aquellos que estaban afuera del mercado de trabajo, o que refleje la destrucción de empleo. Por ello, este apartado analiza la contribución de la actividad, de los nuevos activos que se han incorporado al mercado de trabajo, al aumento del desempleo inmigrante, y su contextualización en el ámbito más general del mercado de trabajo español. El tercer apartado, por su parte, presenta, sintéticamente, el impacto de la crisis sobre el empleo de la inmigración y las razones sectoriales de la menor pérdida de ocupación de los inmigrantes respecto de los nativos. Finalmente, un último apartado presenta las principales conclusiones y resume las aportaciones de los cambios en la actividad y en el empleo que explican la fuerte expansión del paro, sus diferencias con el colectivo de los nativos y, en especial, la distinta dinámica de varones y mujeres inmigrantes. Todo ello en un contexto que permite extraer algunas lecciones para la intervención pública.

⁴ En Oliver Alonso (2006) se simuló la hipótesis de una crisis en el mercado de trabajo entre 2008 y 2012. Y aunque la que finalmente ha tenido lugar supera los supuestos que en aquel trabajo se consideraban, las conclusiones finales se mantienen en lo sustancial. Los supuestos apuntaban que en 2020, incluso con una fuerte crisis laboral en esos años, sería necesario un amplio contingente de inmigrantes con niveles educativos altos. Y que ello era compatible con tasas de desempleo también elevadas en la inmigración (y los nativos) de bajos niveles educativos.

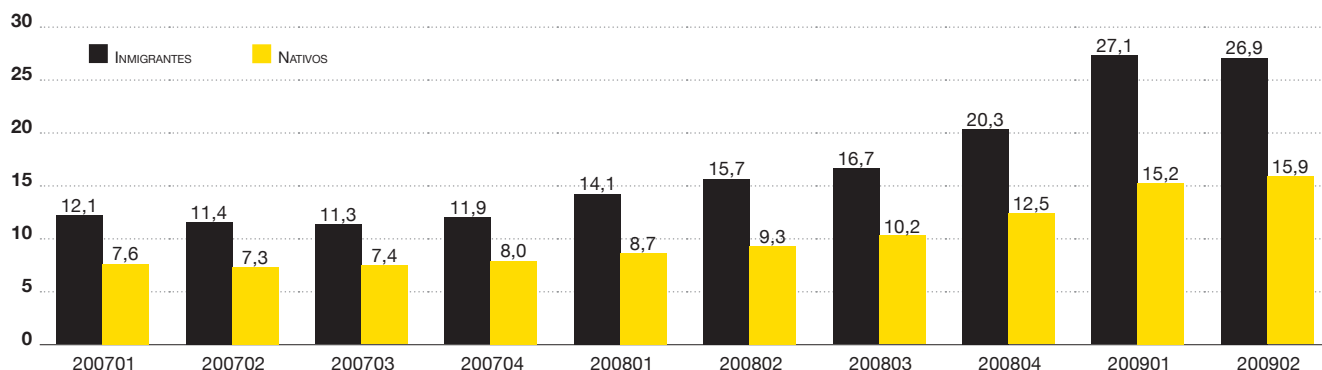
2. EL AUMENTO DEL PARO DE LA INMIGRACIÓN Y SU RESPONSABILIDAD EN EL CRECIMIENTO DEL DESEMPLEO TOTAL EN ESPAÑA

El cuadro I del apéndice reproduce las tasas de paro por origen y sexo. Como puede observarse, la tasa de desempleo de la inmigración se situaba, a finales de 2007, en el 11,9% de la población activa de 16 a 64 años, muy por encima del 8% de los nativos y, por tanto, alejada también de la media de la economía española, que en el cuarto trimestre de aquel año alcanzaba el 8,7% (panel D del cuadro I). Por tanto, una primera característica del desempleo de la inmigración apunta a que, incluso en las etapas de fuerte expansión, era bastante superior a

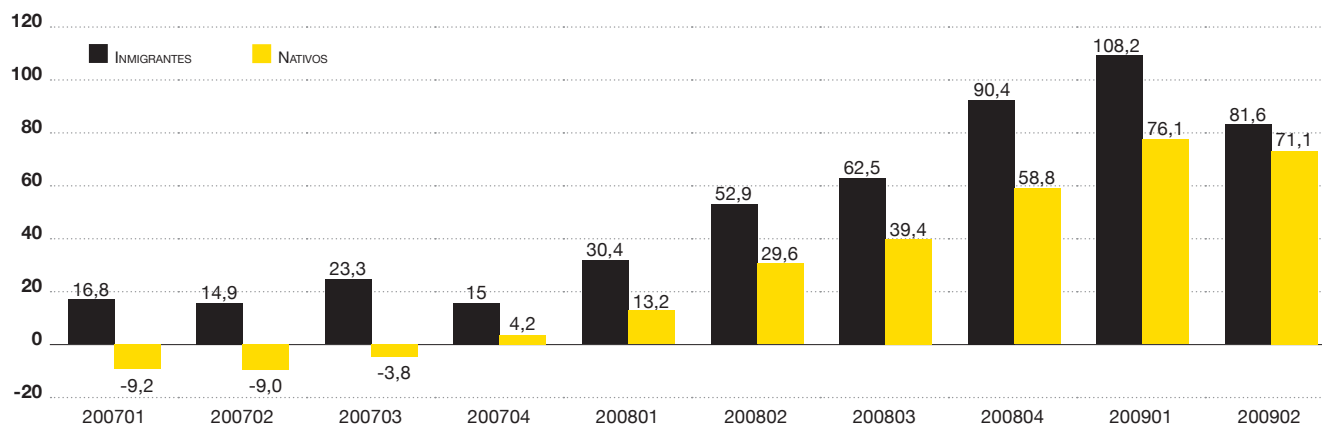
la media de los nativos. Este aspecto se refleja con claridad, por ejemplo, en la tasa de paro del segundo o tercer trimestres de 2007, momento en el cual el desempleo de los nativos alcanzó su punto más bajo, con un valor en torno al 7,5%, frente al 11% de media de la inmigración. Es decir, incluso en el momento de máxima expansión del mercado de trabajo en España, la diferencia en la tasa de desempleo de los inmigrantes respecto de los nativos se situaba cercana a los tres puntos porcentuales. Ello, probablemente, reflejaba una mayor movilidad y, en especial, la continua incorporación de efectivos inmigrantes a la población activa que, como es lógico, necesitaban un período de transición desde su inactividad al empleo.

GRÁFICO 1. La explosión de la tasa de paro de la inmigración (2007-2009)

A. TASA DE PARO (EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 16 A 64 AÑOS)



B. CRECIMIENTO INTERANUAL DEL PARO EN PORCENTAJE



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Esta diferencia en el desempleo relativo de los inmigrantes antes de la crisis se ha acentuado, de manera intensa, con la emergencia de la misma. En el cuarto trimestre de 2008, aquellos tres puntos se habían ampliado a algo más de siete, presentando los inmigrantes un desempleo del 20,3% frente a un 12,5% de los nativos. Y esa distancia entre ambas tasas se ha incrementado, todavía más, en los dos primeros trimestres de 2009, de forma que en el segundo trimestre de este ejercicio la tasa de paro de la inmigración se ha situado en el 26,9% frente al 15,9% de los nativos (panel A del gráfico 1), es decir cerca ya de los 9 puntos porcentuales.

Por tanto, un primer hecho estilizado de lo que ha sucedido en el mercado de trabajo en España en estos últimos seis trimestres (de finales de 2007 hasta mediados de 2009) muestra cómo la inmigración ha presentado un aumento en la tasa de paro ciertamente excepcional, desde el 11,3% en el tercer trimestre de 2007 a cerca del 27% en el segundo trimestre de 2009, más que duplicándose. En el colectivo de los nativos, por su parte, aquella también ha aumentado con intensidad, del 8,0% al 15,9%, prácticamente doblando su valor, pero con un crecimiento relativo sensiblemente inferior. La diferencia en el crecimiento del paro de la inmigración y de los nativos se destaca con mayor claridad en el panel C del cuadro I y en el panel B del gráfico 2. Desde el tercer trimestre de 2008, cuando la crisis comienza a tomar una intensidad notable con efectos profundos en el mercado de trabajo, la tasa de crecimiento del desempleo de la inmigración se ha situado sistemáticamente muy por encima de la de los nativos. Así, en el tercer trimestre del pasado año, la inmigración aumentó su paro un 62,5% (frente a cerca del 40% de los nativos), en el cuarto trimestre de 2008 creció más del 90% (en comparación con el 59% de los nativos), en el primer trimestre de 2009 más del 108% (un 76,1% en el colectivo nativo) y, finalmente, en el segundo trimestre de 2009, el desempleo ha reducido su intensa progresión, aunque las diferencias entre nativos e inmigrantes continúan siendo muy elevadas (aumento del 81,6% interanual para los primeros y del

71,1% para los nativos). De esta forma (panel A del cuadro I), el volumen absoluto del desempleo inmigrante ha pasado de cerca de las 425.000 personas antes de la crisis (tercer trimestre de 2007) a cerca de los 1,2 millones en el segundo trimestre de 2009, un aumento ciertamente espectacular.

El resultado de este diferente avance relativo del desempleo inmigrante no es, sin embargo, una aportación absoluta superior. Ello deriva de que al inicio de la crisis el peso de la inmigración sobre el total se situaba alrededor del 24%: en el cuarto trimestre de 2007, el paro inmigrante se acercaba a las 460.000 personas, un 23,7% del desempleo español cifrado, en aquel momento, en los 1,9 millones de parados. El aumento absoluto de ese desempleo entre el cuarto trimestre de 2007 y el segundo de 2009 ha sido de 2,2 millones de nuevos parados, generados en un 32,4% por la inmigración (con 716.000 parados adicionales, hasta los cerca de 1,2 millones) y el 67,6% restante por los nativos (y 1,5 millones de nuevos parados, totalizando casi 3 millones). Esta mayor contribución relativa respecto de su peso inicial expresa, como es lógico, un ritmo de avance del paro inmigrante sustancialmente superior al de los nativos: un aumento cercano al 160%, frente al crecimiento del 101,5% del colectivo de los nacidos en España (cuadro 1). Esta distinta evolución del desempleo en los dos colectivos ha alterado los pesos relativos de cada uno de ellos en el total del paro, aumentando el de los inmigrantes desde el 23,7% del cuarto trimestre de 2007 hasta el 28,4% del primero de 2009. Es decir, un grupo poblacional, que representa en el período abril-junio de 2009 un 19,6% del empleo y un 19,0% de la población activa residente en el país (de 16 a 64 años en ambos casos), explica casi el 30% del paro.

¿Cuáles son las razones de este aumento tan importante del paro de la inmigración? Como se ha indicado en la introducción, parte de *su explosión* deriva del *fuerte avance de la actividad* de este colectivo (que se analiza en el apartado siguiente), mientras que el resto se explica por la *destrucción de empleo* (objeto del tercer

CUADRO 1. La contribución de la inmigración al crecimiento del desempleo en España. Valores absolutos en miles, cambio relativo y distribución en porcentaje y cambio en la distribución en puntos porcentuales							
	VARONES	MUJERES	TOTAL		VARONES	MUJERES	TOTAL
A. VALORES DEL CUARTO TRIMESTRE DE 2007							
	A.1. VALORES ABSOLUTOS				A.2. PESOS RELATIVOS (PORCENTAJE)		
Inmigrantes	222	235	457	Inmigrantes	11,5	12,2	23,7
Nativos	657	812	1.470	Nativos	34,1	42,2	76,3
TOTAL	879	1.048	1.926	TOTAL	45,6	54,4	100,0
B. CRECIMIENTO DEL DESEMPLEO 2007-2009 (SEGUNDO TRIMESTRE)							
	B.1. VALORES ABSOLUTOS				B.2. CRECIMIENTO RELATIVO (PORCENTAJE)		
Inmigrantes	486	230	716	Inmigrantes	219,4	97,9	156,8
Nativos	923	569	1.491	Nativos	140,4	70,0	101,5
TOTAL	1.409	799	2.208	TOTAL	160,3	76,3	114,6
C. CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL DESEMPLEO 2007-2009 (SEGUNDO TRIMESTRE)							
	C.1. APORTACIÓN (PUNTOS PORCENTUALES)= A2*B2				C.2. APORTACIÓN (PORCENTAJES)		
Inmigrantes	25,2	12,0	37,2	Inmigrantes	22,0	10,4	32,4
Nativos	47,9	29,5	77,4	Nativos	41,8	25,8	67,6
TOTAL	73,1	41,5	114,6	TOTAL	63,8	36,2	100,0
D. VALORES DEL PRIMER TRIMESTRE DE 2009							
	D.1. VALORES ABSOLUTOS				D.2. PESOS RELATIVOS (PORCENTAJE)		
Inmigrantes	708	466	1.173	Inmigrantes	17,1	11,3	28,4
Nativos	1.580	1.381	2.961	Nativos	38,2	33,4	71,6
TOTAL	2.288	1.847	4.134	TOTAL	55,3	44,7	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

apartado). Por ello, el análisis de las razones últimas de esta fuerte expansión se deja para más adelante. Aquí, sin embargo, tiene interés el profundizar en algunas de las *características que lo definen*, en especial su distinta incidencia entre varones y mujeres inmigrantes y la jerarquía entre los ritmos de avance del paro en los dos sexos, tanto en la inmigración como en el conjunto del mercado de trabajo español.

Los distintos paneles del cuadro 1 (y la información del cuadro I del apéndice) permiten extraer algunas conclusiones de interés sobre la dinámica y la importancia relativa del aumento del paro de la inmigración en varones y mujeres. Los datos que el panel B ofrece, donde se

refleja el crecimiento interanual absoluto y relativo en el total de parados de cada colectivo según sexo, muestran cómo los varones inmigrantes son los más castigados por el aumento del desempleo, con un crecimiento interanual de los últimos seis trimestres excepcional: por encima del 40% en el primer trimestre de 2008, más del 66% en el segundo, más del 105% en el tercero, cerca del 120% en el cuarto, el 148% en el primer trimestre de 2009 y el 109% en el segundo trimestre de este año.

Por tanto, un *aumento* literalmente explosivo que ha elevado el volumen absoluto de estos parados de los 276.000 del primer trimestre de 2008 a los 486.000 del

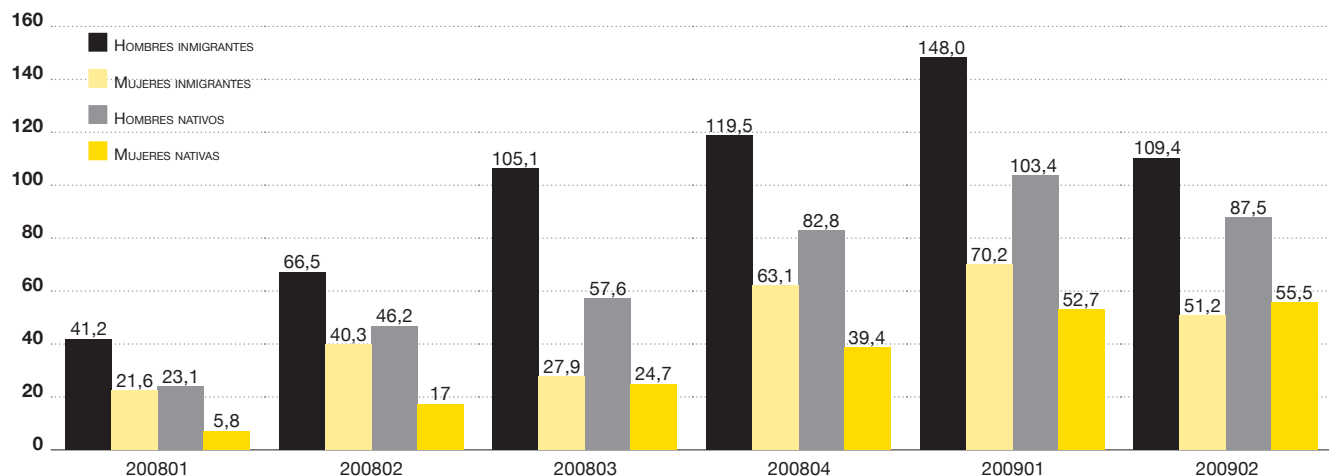
último de 2008 y a los 708.000 del segundo trimestre de 2009. En síntesis, un aumento desde el cuarto trimestre de 2007 de 486.000, que refleja el extraordinario avance relativo, del 219,4% en el mismo período. Por tanto, el grupo más afectado por el crecimiento del desempleo es el de los varones inmigrantes.

A éste le sigue el de los varones nativos, con aumentos inferiores, pero que, acumuladamente desde el cuarto trimestre de 2007 y el segundo de 2009, implican un avance del 140,4% (y más de 900.000 nuevos parados). En los últimos dos trimestres, este conjunto continuaba

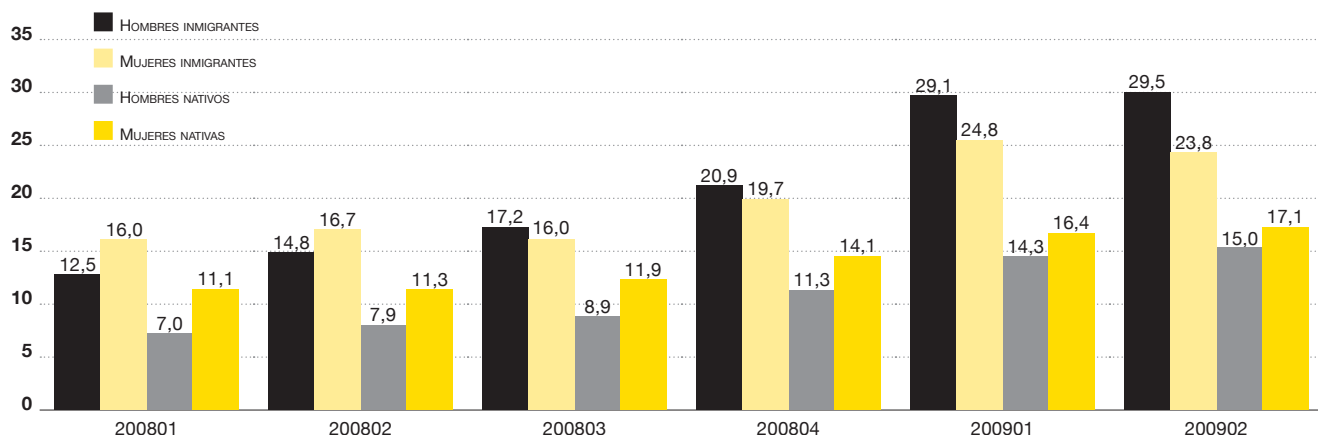
presentando un crecimiento relativo interanual muy superior a la media del país: más de un 103% en el primer trimestre de 2009 y un 87,5% en el segundo. Por tanto, una característica del crecimiento del desempleo, en estos últimos trimestres, indica que afecta con especial virulencia al colectivo masculino, inmigrante en primer lugar pero, también, nativo. A continuación, las mujeres inmigrantes aparecen con ritmos de avance del desempleo sensiblemente inferiores al de los varones inmigrantes y, también, menores que los de los varones nativos (véase panel A del gráfico 2), con un cambio acumulado, del cuarto trimestre de 2007 al se-

GRÁFICO 2. El menor avance del paro femenino de la inmigración (2008-2009)

A. TASAS DE CRECIMIENTO INTERANUAL (EN PORCENTAJE)



B. TASA DE PARO (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ACTIVA DE CADA SEXO Y ORIGEN)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

gundo de 2009, de un más que notable 97,9% (y 230.000 nuevos parados), una cifra superior al 70% de las mujeres nativas, pero por debajo de los fuertes avances del colectivo masculino (tanto inmigrante como nativo). Como se verá más adelante, esta asimetría en el comportamiento del paro según sexos apunta a las diferencias sectoriales en el empleo, de forma que el grueso del nuevo paro femenino inmigrante se explicará por aumentos de la actividad más que por destrucción de ocupación, una situación muy distinta a la de los varones inmigrantes (y también de los nativos). Por tanto, una segunda característica del aumento del desempleo inmigrante es el menor avance del colectivo femenino.

EL MENOR PESO DE DESEMPLEO DE LAS MUJERES INMIGRANTES EN EL TOTAL ES UNO DE LOS RASGOS CARACTERÍSTICOS DE ESTA FASE DE CRISIS DEL MERCADO DE TRABAJO

Finalmente, estos distintos ritmos de evolución del desempleo en varones y mujeres inmigrantes con relación a los nativos implican que la contribución del desempleo inmigrante sobre el total (el aumento desde cerca del 24% en el cuarto trimestre de 2007 hasta el 28,4% del segundo de 2009) refleja, en especial, el más fuerte avance del desempleo masculino, que de significar el 11,5%, en el cuarto trimestre de 2007, ha aumentado hasta el 17,1% en el segundo trimestre de 2009, mientras que las mujeres inmigrantes reducen su peso en el total del desempleo, del 12,2% al 11,3%. El menor peso del desempleo de las mujeres inmigrantes en el total aparece, pues, como uno de los rasgos característicos de esta fase de crisis del mercado de trabajo. Además, hay que destacar que ésta es una característica que el colectivo femenino inmigrante comparte con las mujeres nativas. Éstas, también, han perdido peso en el total del desempleo del país, de un elevado 42,2% en el cuarto trimestre de 2007 al 33,4% en el segundo de 2009.

3. POBLACIÓN POTENCIALMENTE ACTIVA Y ACTIVIDAD DE LOS INMIGRANTES: CONTINUIDAD EN 2008 Y RADICAL CAMBIO DE RÉGIMEN EN 2009

Como se ha indicado, a la hora de evaluar las consecuencias del aumento del desempleo inmigrante sobre la renta de los hogares u otras variables, es imprescindible separar aquella parte que deriva del aumento de la actividad de la inmigración (entrada de nuevos activos al mercado de trabajo que, en un contexto de crisis, no hallan ocupación) de la que responde a la pérdida de empleo anterior (y, por tanto, de renta). De hecho, en 2008 la fuerte emergencia del desempleo inmigrante está estrechamente vinculada a los fuertes incrementos en su población activa. En cambio, en el primer semestre de 2009, el aumento en la tasa de paro refleja, de forma creciente, los procesos de destrucción de empleo, al tiempo que el aumento de los activos pierde fuelle. Así pues, en los dieciocho meses que transcurren de enero de 2008 a junio de 2009, el importante avance del desempleo inmigrante expresa la acción combinada de dos fuerzas distintas (destrucción de ocupación y nuevos activos en el mercado de trabajo), con responsabilidades dispares en 2008 y en el primer semestre de 2009. Por ello, este apartado presenta sucintamente los cambios operados en las tasas de actividad y en el crecimiento absoluto de los activos inmigrantes y su contribución al aumento de su desempleo.

El punto de partida tiene que ser, lógicamente, el análisis de lo que ha sucedido con la población *potencialmente activa*, aquella con edades comprendidas entre los 16 y los 64 años y que, aunque sólo sea teóricamente, puede incorporarse al mercado de trabajo. ¿Ha continuado aumentando como antes del inicio de la crisis? O, por el contrario, los nuevos contingentes potencialmente presentes en la oferta laboral ¿reflejan ya el impacto de la recesión sobre las decisiones de entrada en el mercado de trabajo? El cuadro II del apéndice presenta, en sus tres primeras columnas, lo que ha sucedido con estos contingentes poblacionales. La primera conclusión que emerge muestra una notable reducción en la progresión de la población inmigrante en edad de trabajar. El panel B2 recoge los cambios

interanuales de los últimos diez trimestres (del primero de 2007 al segundo de 2009), e indica cómo la base demográfica de la oferta de trabajo inmigrante se ha reducido de forma notable: en todos los trimestres de 2007 las cifras se situaban cerca, o por encima, de los nuevos 600.000 residentes inmigrantes de 16 a 64 años. Pero, ya a principios de 2008, este volumen comienza a reducirse, de forma que en el último cuarto de ese año, la nueva población inmigrante de 16 a 64 años sólo aumentó en unos 400.000 nuevos efectivos, lejos de los más de 600.000 de media de 2007. Los dos primeros trimestres de 2009 no han hecho más que acentuar esta tendencia decreciente de la población potencialmente activa: unos 300.000 nuevos residentes inmigrantes en el primer trimestre de 2009, y sólo un valor cercano a los 250.000 en el período abril-junio, casi una tercera parte inferior a los registros de los años más expansivos. Además, dado que el volumen de población inmigrante de 16 a 64 años no ha dejado de aumentar (de los 4,5 millones en el primer trimestre de 2007 a los 5,4 millones en el segundo de 2009), los ritmos de avance de la población potencialmente activa han ido reduciéndose significativamente (panel A del gráfico 3 y A3-B3 del cuadro II del apéndice): desde valores interanuales situados en un muy elevado 20% de media en 2005, y en torno al 15% en 2006 y 2007, hasta situarse, en el segundo trimestre de 2009, en un muy contenido (dada la historia de esta población) aumento del 5,1%, entre un cuarto y un tercio de los crecimientos de los años anteriores a la crisis. Además, esta caída es de un orden similar en mujeres y varones, aunque parece haberse acentuado más en el colectivo femenino, que ha visto reducir su progresión de más del 16% anual, en los trimestres centrales de 2007, al 4,7%, en el segundo cuarto de 2009.

Estas modificaciones interanuales tienen una traducción más severa cuando se consideran los cambios *intertrimestrales*, más representativos de la velocidad de ese proceso de reajuste de la población inmigrante a las nuevas condiciones del mercado de trabajo. Así, los cambios respecto del trimestre precedente (panel B4) muestran cómo, desde el valor de casi 160.000 nuevas personas inmigrantes de 16 a 64 años que se añadieron al contingente inmigratorio en el primer

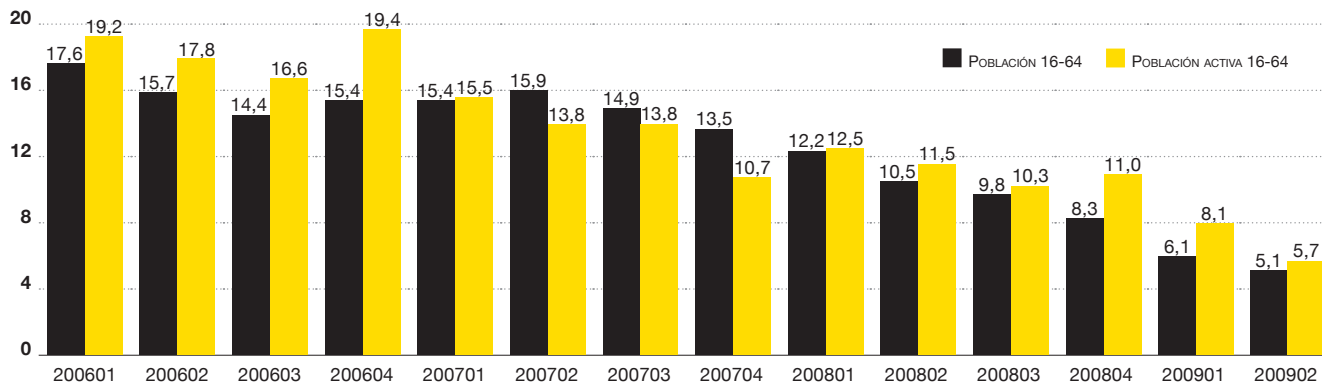
trimestre de 2008, esta cifra ha presentado una brusca desaceleración hasta alcanzar, en el segundo trimestre de 2009, un aumento de sólo 44.000 inmigrantes de 16 a 64 años.

En síntesis, los cambios más relevantes operados en la base demográfica de la actividad de los inmigrantes pueden resumirse en los dos siguientes. Primero, una importante desaceleración en las nuevas entradas de la población potencialmente activa (de 16 a 64 años), desde los más de 600.000 de 2007 hasta los cerca de 480.000 de 2008 y a los escasamente 300.000 de media del primer semestre de 2009. La segunda conclusión apunta a que, a pesar de la crisis, el contingente inmigratorio potencialmente activo ha continuado creciendo, apuntando a una desconexión de las nuevas entradas inmigrantes respecto de las condiciones laborales, ya que, incluso con el gran deterioro del mercado de trabajo, en el primer semestre de 2009 se incorporaron cerca de 300.000 nuevos activos potenciales. Ciertamente que una parte reflejan puros cambios demográficos, pero también indican incorporaciones procedentes del reagrupamiento familiar, y otras razones estrictamente económicas.

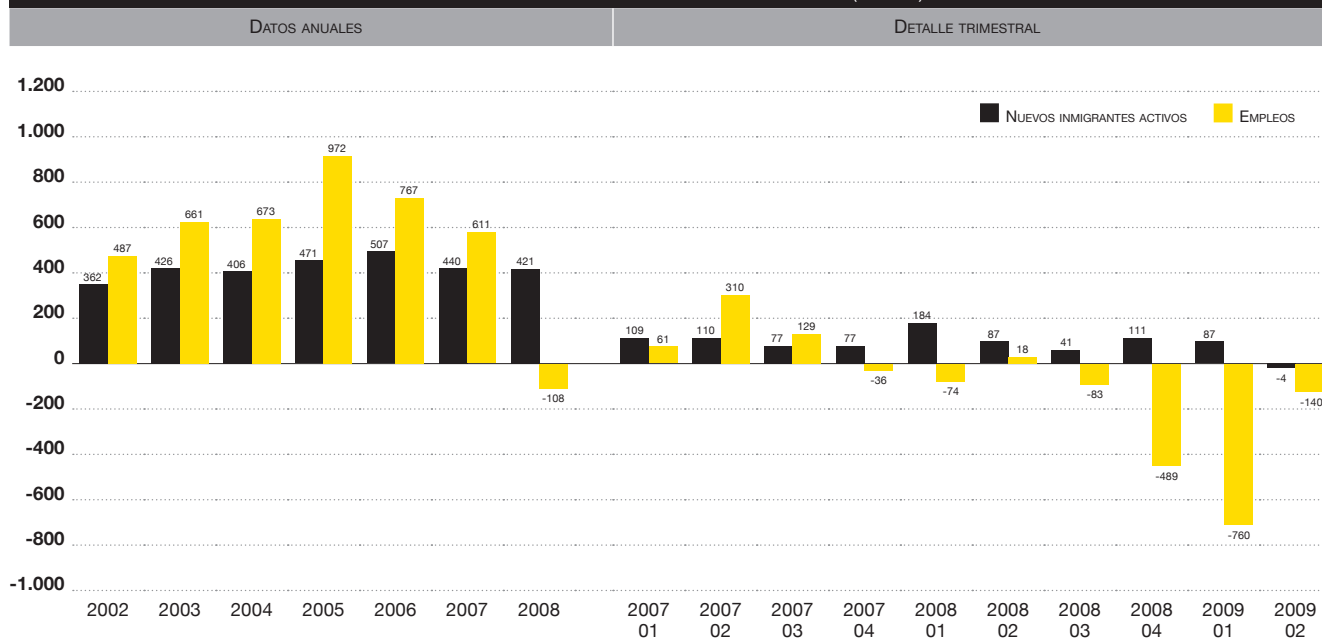
Dada esta importante caída en el avance de los efectivos potencialmente disponibles para el mercado de trabajo ¿cuál ha sido la respuesta en el comportamiento de este colectivo? ¿Se ha compensado, este menor aumento poblacional, con incrementos en la tasa de actividad? O, por el contrario, y ante las crecientes dificultades en el mercado de trabajo, ¿asistimos a procesos de *desánimo* ante la imposibilidad de obtener empleo y, por tanto, de reducción del volumen de activos inmigrantes? El cuadro III del apéndice resume la situación en lo relativo a esta importante variable y, de los datos allí reproducidos, pueden extraerse algunos hechos estilizados. El primero es la importancia, absoluta y relativa, de la inmigración en la explicación del crecimiento de nuevos activos en el mercado de trabajo español en los ejercicios de expansión económica. En promedio de los últimos años, de los entre 600.000 y 700.000 nuevos activos, cerca de dos tercios partes los suministraba la inmigración. El año 2008 no presentó, desde este punto de vista, ningún cambio sustantivo respecto de lo que acaecía anteriormente. Así, en

GRÁFICO 3. La reducción en el ritmo de avance de la población inmigrante potencialmente activa y en la efectivamente activa (2005-2009)

A. RÍTMOS DE CRECIMIENTO INTERANUAL (EN PORCENTAJE)



B. NUEVOS ACTIVOS INMIGRANTES DEL MERCADO DE TRABAJO (EN MILES)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

2008, la inmigración aportó unos 420.000 nuevos efectivos, una cifra algo menor a la de la media 2005-2007, de 472.000, aunque esos años fueron los de máximo crecimiento del empleo en España de las últimas décadas. Por tanto, una primera característica destacaría la *continuidad* de la oferta de mano de obra inmigrante en 2008.

En segundo lugar, esta moderación muy suave en el número de nuevos entrantes al mercado de trabajo de-

ría, en especial, *del menor aumento de las nuevas activas*, que avanzaron en 2008 en cerca de 195.000 nuevas mujeres en el mercado de trabajo, frente a los 225.000 varones. Esta tendencia de menor avance femenino ya se había observado en los años anteriores, pero se hace ahora más evidente. Finalmente, en tercer término, los dos primeros trimestres de 2009 han presentado una brusca, e importante, frenada en la progresión de los nuevos activos inmigrantes que se incorporan al merca-

do de trabajo. En efecto, en los cuatro trimestres de 2007 (panel B del gráfico 3), la media de nuevas incorporaciones de inmigrantes se situó en los 440.000 por trimestre, una cifra similar a las de los años 2004 a 2005, aunque inferior a los avances de 2006 (unos 507.000 nuevos activos inmigrantes), expresivas de la muy importante aportación de este colectivo a la nueva oferta de trabajo. En el ejercicio de 2008, con las normales fluctuaciones trimestrales, la media anual se situó en los 421.000, una cifra algo menor a la de los ejercicios anteriores, pero todavía de un empuje alcista muy intenso. De hecho, este fuerte aumento de los activos inmigrantes, en unos momentos en los que la generación de empleo comenzaba a caer, es el que explica *la explosión de la tasa de paro* de este colectivo. Pero, sólo hasta finales de 2008, la inmigración parecía relativamente al margen de las señales que la demanda de trabajo emitía, y los nuevos activos inmigrantes continuaban entrando en el mercado de trabajo español prácticamente al margen de esa nueva demanda, aportando una parte muy sustancial del nuevo paro.

Las causas de esta continuidad en la nueva oferta de trabajo sólo pueden explicarse tentativamente. Una primera apunta a la existencia de elementos inerciales, con información fragmentaria por parte de la inmigración acerca de la situación efectiva del mercado de trabajo. En este contexto, cabe añadir que, en términos intertrimestrales, todavía se estaba creando empleo en el segundo trimestre de 2008 (con relación al trimestre anterior, se generaron unos 20.000 nuevos empleos), y que no fue hasta el tercer trimestre cuando la pérdida de ocupación emergió de forma clara (con una destrucción de empleo de -83.000 respecto del segundo trimestre). Y aunque en el período octubre-diciembre de 2008 la crisis ya arreció de forma severa (se perdieron en esos tres meses un total de cerca de 500.000 empleos), las decisiones de entrada en el mercado de trabajo de la inmigración apenas se vieron afectadas.

Una segunda razón explicativa de esa aparente *desconexión* entre la oferta de trabajo inmigrante y el deterio-

ro continuado del mercado de trabajo español tiene una explicación sectorial. En efecto, en la segunda mitad de 2008 el grueso de la destrucción de empleo tuvo lugar en la construcción y en la industria, mientras que los servicios quedaron prácticamente al margen. Y aunque la inmigración masculina tenía una presencia importante en la construcción, la nueva oferta de trabajo femenina inmigrante todavía encontraba empleo en los servicios.

Finalmente, los procesos de reagrupamiento familiar que han tenido lugar en España tras la gran regularización de 2005 han favorecido la entrada de nuevos contingentes de inmigrantes que, en presencia del deterioro del empleo de los sustentadores principales, pueden haber decidido incorporarse al mercado de trabajo para ayudar a sostener la economía familiar. Dicho de otro modo. Frente a un aumento de la probabilidad de paro, es más que posible que individuos, en especial jóvenes, que hayan entrado en el país acogiéndose al reagrupamiento familiar, hayan decidido entrar en el mercado de trabajo, a pesar de las dificultades en él existentes.

En síntesis, sean cuales sean las razones de esta aparente desconexión entre oferta de trabajo inmigrante y demanda, lo cierto es que, con el cambio de año, la inmigración parece, finalmente, haber cedido a la caída de la demanda. En efecto, de los 271.000 nuevos activos inmigrantes del primer semestre de 2008, y de los 152.000 del segundo, se ha pasado a los 83.000 de los seis primeros meses de 2009, con un aumento de 87.000 en el primer trimestre y una caída absoluta de -4.000 en el segundo.

Estos rasgos generales de la actividad hay que matizarlos incluyendo alguna caracterización con relación a la edad y el sexo de estos nuevos activos. Por lo que se refiere a este último aspecto, las columnas 4 a 6 del cuadro IV del apéndice resumen la evolución de los activos inmigrantes (de 16 a 64 años) según sexo y origen. Al igual que con la población potencialmente activa, el colectivo femenino activo, que venía creciendo más que el masculino en los años previos a la crisis (un aumento interanual del 25% y del 19% en 2005 y 2006 frente al

17% de los varones) redujo sensiblemente su progresión en 2007 (sobre un 13%) y, en especial, en 2008 (11,7%). Este mismo proceso se observa en los varones. En síntesis, ambos grupos de inmigrantes han visto reducir muy intensamente el aumento de sus activos en los últimos trimestres, hasta valores próximos al 5/6% en el segundo cuarto de 2009, una cifra de un orden similar a los aumentos de la población potencialmente activa.

Respecto de la edad de los nuevos activos inmigrantes, el proceso de mantenimiento en 2008 e intensa reducción en 2009 no ha afectado por igual a todos los grupos. En efecto, en 2008, los más jóvenes (con edades entre los 16 y los 24 años) presentaron inicialmente aumentos moderados (en el orden del 4% en el primer semestre), para, una vez la crisis ocupacional comenzó a manifestarse con fuerza, aumentar intensamente su presencia en el mercado de trabajo (aumento en el segundo semestre sobre un 15%) y, en los seis primeros meses de 2009, de nuevo una fuerte reducción, con un avance similar al de la primera mitad de 2008. Quiere ello decir que esos activos han pasado de aportar unos 40.000 nuevos efectivos en el mercado de trabajo en el primer semestre de 2008 a los cerca de 120.000 de la segunda mitad y a una cifra próxima a los 40.000 en los seis primeros meses de 2009. Parcialmente, el intenso aumento de los activos jóvenes en el período junio-diciembre de 2008 refleja un aumento estacional del tercer trimestre (vinculado con toda probabilidad a la finalización de estudios), pero su importante alza en el segundo semestre de 2008 parece recoger los primeros impactos de la crisis ocupacional sobre el colectivo inmigrante, básicamente masculino. En cambio, los activos de 25 a 44 años han presentado una marcada tendencia decreciente entre el primer trimestre de 2008 (cuando avanzaban a una tasa anual del 12,3%, añadiendo cerca de 310.000 nuevos activos) y el segundo de 2009, cuando han crecido un bajo 4,5% (y 129.000 activos respecto del mismo período de 2008). Y el mismo proceso se detecta en el colectivo de mayor edad, aquellos de 45 a 64 años, que han visto moderar su crecimiento del 20,3% al 12,4% entre los mismos

períodos, y reducir su aportación absoluta de los 126.000 a los 93.000 entre el primer trimestre de 2008 y el segundo de 2009. Esta caída más intensa en el crecimiento de los activos inmigrantes situados entre 25 y 44 años, donde se concentra el grueso de esos activos, indica, sin lugar a dudas, el efecto desánimo que las duras condiciones del mercado de trabajo español está ejerciendo, tanto sobre los activos potenciales ya residentes en España (procedentes de la inactividad, en especial mujeres y jóvenes) como en aquellos que deciden no incorporarse desde el extranjero. Y confirma, desde otro punto de vista, la conocida relación entre demanda de trabajo y oferta laboral inmigrante.

Finalmente, reflejando los cambios de los nuevos activos potenciales y efectivos, la tasa de actividad de la inmigración ha continuado manteniéndose en valores muy elevados, superiores a los de la población nativa. Este aspecto, conectado con el de la destrucción de empleo que les ha afectado, explicará el enorme incremento de la tasa de paro de la inmigración analizada en el apartado primero. En efecto, la tasa de actividad de la población inmigrante de 16 a 64 años (columnas 7 a 9 del cuadro V del apéndice) prácticamente no se ha alterado en los últimos trimestres, aunque puede observarse un ligero aumento de la presencia en el mercado de trabajo, motivado, básicamente, por una mayor presencia femenina inmigrante (del 70,6% del primer trimestre de 2007 al 72,7% del segundo de 2009), mientras que los inmigrantes masculinos presentan una práctica estabilidad (en torno al 88% de los efectivos de 16 a 64 años). Probablemente, este aumento de la presencia femenina en el mercado de trabajo refleja una parte de la respuesta de los hogares inmigrantes ante el aumento del desempleo masculino, a fin de proteger los ingresos familiares.

4. EL EMPLEO DE LA INMIGRACIÓN EN LA CRISIS: MANTENIMIENTO EN 2008 Y PÉRDIDAS FINALES EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2009

La aparente contradicción entre un mercado de trabajo con un empleo en contracción y la continuidad, hasta finales de

CUADRO 2. El distinto comportamiento del empleo por sectores según origen de la ocupación (2008-2009). Miles de puestos de trabajo y porcentajes del total

	A. VALORES ABSOLUTOS			B. EN % DEL TOTAL		
	NATIVOS	INMIGRANTES	TOTAL	NATIVOS	INMIGRANTES	TOTAL
CUARTO TRIMESTRE DE 2007						
Primario	711	176	887	80,1	19,9	100,0
Industria	2.881	385	3.266	88,2	11,8	100,0
Construcción	1.964	721	2.684	73,2	26,8	100,0
Servicios	11.375	2.114	13.489	84,3	15,7	100,0
TOTAL	16.931	3.396	20.327	83,3	16,7	100,0
SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009						
Primario	636	197	833	76,4	23,6	100,0
Industria	2.444	333	2.777	88,0	12,0	100,0
Construcción	1.419	467	1.886	75,2	24,8	100,0
Servicios	11.116	2.188	13.303	83,6	16,4	100,0
TOTAL	15.614	3.185	18.799	83,1	16,9	100,0
CAMBIO DESDE EL CUARTO TRIMESTRE DE 2007 AL SEGUNDO DE 2009						
Primario	-75	21	-54	138,0	-38,0	100,0
Industria	-438	-51	-489	89,5	10,5	100,0
Construcción	-545	-253	-798	68,3	31,7	100,0
Servicios	-259	73	-186	139,3	-39,3	100,0
TOTAL	-1.317	-211	-1.528	86,2	13,8	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

2008, de la nueva oferta de trabajo inmigrante, encuentran una explicación parcial en la estructura sectorial de su empleo. En efecto, hasta el tercer trimestre del pasado año la demanda de trabajo no comienza a ceder, de manera que en los meses de julio-septiembre de 2008 se perdieron 83.000 puestos de trabajo. Pero su distribución por origen de los ocupados distó mucho de ser homogénea. Los nativos, que en el tercer trimestre del pasado año (panel B4 del cuadro VI del apéndice) representaban el 83% del total del empleo, explicaron el 92% de la destrucción de puestos de trabajo: unos 77.000 frente a los escasamente 7.000 de la inmigración. En el cuarto trimestre, con un retroceso ocupacional total de 489.000 empleos perdidos, los 65.000 atribuidos a la inmigración todavía se situaron por debajo del peso de este colectivo en el total del empleo. Y no ha

sido hasta el primer trimestre de 2009, cuando la inmigración ha sufrido con mayor intensidad que los nativos, la caída del empleo: entre enero y marzo de 2009, los inmigrantes perdieron 225.000 empleos, de un total de 760.000, es decir, casi el 30% del total, una cifra que prácticamente duplicaba el peso de este colectivo en el empleo agregado. No obstante, esta muy intensa corrección de los tres primeros meses de 2009 no se ha mantenido en el segundo trimestre, período para el que la inmigración ha vuelto a recuperar, aunque sea de forma muy leve, empleo, con unos 5.000 nuevos ocupados, frente a una caída todavía importante del empleo de los nativos (-145.000).

En síntesis, entre el tercer trimestre de 2008 y el segundo de 2009, la inmigración ha perdido cerca de 300.000 efec-

tivos ocupados, de un total próximo a los 1,5 millones de puestos de trabajo destruidos, cerca del 20% del total, un porcentaje algo superior al que el empleo inmigrante tenía justo antes de comenzar la destrucción de ocupación (un 17,2% en el segundo trimestre de 2008). No obstante, si se agregan los resultados de todo 2008 y la primera mitad de 2009 (cuadro 2), el resultado que emerge es más positivo para la inmigración, con una destrucción de su empleo de unos 200.000 puestos de trabajo (un 13,8% del total) frente a los 1,3 millones perdidos por los nativos.

LOS DOS PRIMEROS TRIMESTRES DE 2009 HAN PRESENTADO UNA BRUSCA FRENADA EN LA PROGRESIÓN DE LOS NUEVOS ACTIVOS INMIGRANTES QUE SE INCORPORAN AL MERCADO DE TRABAJO

¿Cuáles han sido las razones sectoriales de este mejor comportamiento relativo de la inmigración? El cuadro 2 (y el detalle del cuadro VI del apéndice) ofrece la distribución sectorial del empleo en el cuarto trimestre de 2007 y en el segundo trimestre de 2009, así como el cambio operado entre ambos momentos.

Comenzando por lo que ha sucedido en 2008, la menor pérdida ocupacional de la inmigración se debe, fundamentalmente, a un mejor comportamiento de su empleo en los servicios (aumento de 73.000 ocupados desde el cuarto trimestre de 2007 al segundo de 2008), frente a una importante destrucción de empleo terciario en los nativos (próxima a los -260.000 puestos de trabajo), y un comportamiento relativo más positivo se observa también en la industria (con una pérdida de unos 50.000 puestos de trabajo, un 19,5% de la caída de empleo industrial, una cifra algo inferior a su peso en el cuarto trimestre de 2007). Igualmente, en el sector primario, el empleo inmigrante ha presentado mejores resultados que para los nativos, con un aumento de unos 20.000, frente a los 75.000 de merma nativa. En cambio, en el sector de la construcción la pérdida de ocupación inmigrante es claramente superior, ya que represen-

tando cerca del 27% de todo el empleo del sector en el cuarto trimestre de 2007 han aportado casi el 32% del retroceso en los puestos de trabajo (un total de -253.000).

Estas razones sectoriales reflejan, a su vez, el distinto comportamiento del empleo inmigrante según sexo (cuadro VII del apéndice). En efecto, ya se ha visto cómo el paro ha afectado de forma mucho más intensa a los varones que a las mujeres inmigrantes. Además, los nuevos activos inmigrantes aumentan más en el colectivo masculino que en el femenino, aunque esa diferencia no es muy relevante. Por ello, el intensísimo avance del paro masculino inmigrante tiene que reflejar distintas posiciones sectoriales del empleo de la inmigración según sexo, diferencias que deben traducirse en aumentos más intensos de la destrucción de empleo en el colectivo masculino inmigrante. El cuadro VII del apéndice recoge la dinámica del empleo de la inmigración (y del colectivo nativo) según sexos, para poder capturar la existencia de diferencias entre ellos. La caída del empleo masculino nativo se inicia antes, y es mucho más intensa, que la de las mujeres inmigrantes, aunque la pérdida ocupacional de los varones inmigrantes también aparece posteriormente a la de los varones nativos. En efecto, las primeras reducciones intertrimestrales de empleo en la economía española (panel B del cuadro VII) tienen lugar en el cuarto trimestre de 2007 y afectan, de forma exclusiva, al colectivo nativo, reflejando, básicamente, el retroceso ocupacional de los varones nativos. Y hasta el tercer trimestre de 2008 los varones inmigrantes no comienzan a ver reducida su ocupación, a una tasa intertrimestral del -0,2%, mientras que las mujeres continúan expandiéndola. Finalmente, ya en el cuarto trimestre de 2008, tanto varones como mujeres inmigrantes presentan reducciones ocupacionales, aunque son los nativos los que pierden de forma más acelerada. De esta forma, los nativos presentaron en este período una importante caída intertrimestral, del -2,5%, equivalente a los cerca de 425.000 puestos de trabajo perdidos, mientras los inmigrantes retrocedían un -1,9% y perdían 65.000 empleos, un 16% de toda la pérdida. En suma, para el conjunto de 2008, de la pérdida media trimestral de 108.000 empleos sufrida por la economía española, la ocupación de la inmigración continuó aumentando (+162.000), aunque ese incremento

fue más que compensado por la destrucción de cerca de 270.000 empleos ocupados por nativos. Medidos los resultados de 2008 en el cuarto trimestre (es decir, cambio en el empleo entre octubre-diciembre de 2007 y de 2008), el dibujo que emerge continúa siendo positivo para la inmigración: en este período de un año se perdieron cerca de 630.000 puestos de trabajo (panel B del cuadro VII), de los cuales 638.000 estaban ocupados por nativos, mientras que la inmigración todavía añadía unos 10.000 empleos (por una caída de la ocupación masculina de 40.000 y un aumento de la femenina de 49.000).

En cambio, el primer trimestre de 2009 señala el momento del duro ajuste del empleo inmigrante: una pérdida de 225.000 puestos de trabajo (básicamente masculinos, con -162.000, pero también con una importante contribución femenina, de -63.000), a la que hay que sumar la destrucción de más de 530.000 puestos de trabajo ocupados por nativos. Este retroceso del primer trimestre es, ciertamente, excepcional, ya que implica que el colectivo inmigrante, que representaba el 17% del empleo total de la economía española (período octubre-diciembre de 2008), ha generado casi el 30% de la pérdida ocupacional de enero-marzo de 2009. Finalmente, el segundo trimestre de 2009 ha contemplado una mejora en el empleo inmigrante, con un avance prácticamente nulo pero sin pérdidas, mientras que el colectivo nativo reducía sensiblemente su deterioro (aunque todavía añadía 145.000 empleos perdidos a los de los trimestres anteriores). Por tanto, todo apunta a que lo peor de la crisis del mercado de trabajo (por lo que se refiere a destrucción de empleo) se ha dejado atrás, y que, en este proceso de contenida mejora relativa, el colectivo inmigrante vuelve a presentar mejores resultados que el de los nativos.

Como resultado de este intenso ajuste, en sólo tres meses la pérdida acumulada de empleo de la inmigración en 2008 y la primera mitad de 2009 (desde el cuarto trimestre de 2007 al segundo de 2009) se sitúa en los 211.000 puestos de trabajo, alrededor del 16% del volumen de empleo destruido (1,3 millones), una cifra algo inferior al peso que la ocupación inmigrante tenía sobre el total al principio de la crisis (cerca del 17% del total). En síntesis, una menor

afectación de la ocupación inmigrante, de forma que el total perdido por el empleo inmigrante, hasta el segundo trimestre de 2009, equivale al 6,2% de su ocupación en el cuarto trimestre de 2009, mientras que se sitúa en el 7,8% para el conjunto de los nativos.

5. CONCLUSIONES FINALES

Los elementos analizados con anterioridad (relativos a los cambios en el desempleo, en la actividad y la ocupación) se sintetizan en este último apartado, en el que se analizan simultáneamente, lo que permite suministrar una visión precisa acerca de cuál es la responsabilidad de cada uno de ellos en la generación del nuevo paro. Esta distinción no es, en absoluto, menor, ya que afecta de forma directa a la capacidad de generar renta de los hogares. En efecto, no es lo mismo que el paro haya aumentado en una determinada familia porque se incorporan al mercado de trabajo individuos que estaban fuera de él (inactivos), que el que la razón sea la pérdida de ocupación de alguno de sus componentes. El aumento absoluto del desempleo puede ser exactamente el mismo, pero las consecuencias sociales son muy distintas. Por ello, este último apartado resume y sintetiza los elementos anteriores y, en especial, los contextualiza en su interacción.

Conviene destacar, en primer lugar, que el desempleo de la inmigración, medido por el avance de su tasa de paro, ha, literalmente, explotado, alcanzando valores alrededor del 27% de su población activa de 16 a 64 años a mediados de 2009, muy por encima del nivel de los nativos (un 18,0%). Además, en segundo término, las razones de esta dispar evolución entre inmigrantes⁶ y nativos remiten al impacto de distintas fuerzas; mientras en el colectivo de los nacidos fuera de España, la fuerza principal del aumento del paro ha sido el crecimiento de los nuevos activos, en el de los nativos la destrucción de empleo aparece como el elemento fundamental. No quiere ello decir que las pérdidas de ocupación no hayan sido relevantes en el caso de los inmigrantes, pero sí que han sido menores que para los nativos: acumulando dichas reducciones desde el cuarto trimestre de 2007 al segundo de 2008, estos últi-

CUADRO 3. La distinta responsabilidad de la actividad y el empleo en el avance del paro en España, según sexo y origen de los parados (2007-2009). En miles y en porcentaje sobre el total

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
I. CAMBIOS EN 2008									
A. EN LA ACTIVIDAD									
4º trim. 2007	2.102	1.750	3.853	10.670	7.730	18.400	12.773	9.480	22.253
4º trim. 2008	2.327	1.948	4.275	10.608	8.019	18.627	12.935	9.967	22.902
CAMBIO	225	198	423	-63	289	226	162	487	649
B. EN EL EMPLEO									
4º trim. 2007	1.881	1.515	3.396	10.013	6.918	16.931	11.894	8.433	20.327
4º trim. 2008	1.841	1.564	3.405	9.406	6.887	16.293	11.248	8.451	19.699
CAMBIO	-40	49	10	-607	-31	-638	-646	18	-628
C. EN EL PARO (A+B*(-1))									
4º trim. 2007	222	235	457	657	812	1.470	879	1.048	1.926
4º trim. 2008	486	384	870	1.201	1.132	2.334	1.687	1.516	3.203
CAMBIO	265	148	413	544	320	864	809	468	1.277
D. RESPONSABILIDAD DE CADA COMPONENTE									
D1. De las modificaciones en la población activa									
	85,0	133,3	102,4	-11,5	90,3	26,2	20,1	103,9	50,8
D2. De los cambios en el empleo									
	15,0	-33,3	-2,4	111,5	9,7	73,8	79,9	-3,9	49,2
II. CAMBIOS DEL PRIMER SEMESTRE DE 2009									
A. EN LA ACTIVIDAD									
4º trim. 2008	2.327	1.948	4.275	10.608	8.019	18.627	12.935	9.967	22.902
2º trim. 2009	2.402	1.956	4.358	10.499	8.076	18.575	12.901	10.032	22.933
CAMBIO	75	8	83	-108	56	-52	-34	64	31
B. EN EL EMPLEO									
4º trim. 2008	1.841	1.564	3.405	9.406	6.887	16.293	11.248	8.451	19.699
2º trim. 2009	1.694	1.490	3.185	8.919	6.695	15.614	10.614	8.185	18.799
CAMBIO	-147	-74	-221	-487	-192	-679	-634	-266	-900
C. EN EL PARO (A+B*(-1))									
4º trim. 2008	486	384	870	1.201	1.132	2.334	1.687	1.516	3.203
2º trim. 2009	708	466	1.173	1.580	1.381	2.961	2.288	1.847	4.134
CAMBIO	221	82	303	379	249	627	600	331	931

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
D. RESPONSABILIDAD DE CADA COMPONENTE									
D1. De las modificaciones en la población activa									
	33,7	9,9	27,3	-28,6	22,6	-8,3	5	33	3,3
D2. De los cambios en el empleo									
	66,3	90,1	72,7	128,6	77,4	108,3	195	167	96,7
III=I+II. CAMBIOS ACUMULADOS 2008-2009									
A. EN LA ACTIVIDAD									
4º trim. 2007	2.102	1.750	3.853	10.670	7.730	18.400	12.773	9.480	22.253
2º trim. 2009	2.402	1.956	4.358	10.499	8.076	18.575	12.901	10.032	22.933
CAMBIO	300	206	506	-171	345	174	129	551	680
B. EN EL EMPLEO									
4º trim. 2007	1.881	1.515	3.396	10.013	6.918	16.931	11.894	8.433	20.327
2º trim. 2009	1.694	1.490	3.185	8.919	6.695	15.614	10.614	8.185	18.799
CAMBIO	-186	-25	-211	-1.094	-223	-1.317	-1.280	-248	-1.528
C. EN EL PARO (A+B*(-1))									
4º trim. 2007	222	235	457	657	812	1.470	879	1.048	1.926
2º trim. 2009	708	466	1.173	1.580	1.381	2.961	2.288	1.847	4.134
CAMBIO	486	230	716	923	569	1.491	1.409	799	2.208
D. RESPONSABILIDAD DE CADA COMPONENTE									
1. De las modificaciones en la población activa									
	61,7	89,4	70,6	-18,5	60,7	11,7	9,1	69,0	30,8
2. De los cambios en el empleo									
	38,3	10,6	29,4	118,5	39,3	88,3	90,9	31,0	69,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

mos pierden un 7,8% del total del empleo entonces existente (unos 1,3 millones), mientras que los inmigrantes retroceden pero a un ritmo menor (un 6,2% y 211.000 puestos de trabajo perdidos).

En cambio, el aumento de los activos explica una parte muy sustancial del desempleo inmigrante. Así, si en el cuarto trimestre de 2007 el paro que afectaba este colectivo se situaba en las 457.000 personas, su aumento entre este momento y el segundo trimestre de 2009 (un espectacular crecimiento relativo del 156,8% y

unas 716.000 nuevas personas paradas, totalizando 1.173.000 a finales del segundo trimestre) se explica, fundamentalmente, por la incorporación de nuevos efectivos al mercado de trabajo (panel III del cuadro 3).

Así, de ese incremento de 716.000 parados inmigrantes entre el cuarto trimestre de 2007 y el segundo de 2009, cerca del 30% deriva de la destrucción de empleo (los 211.000 puestos de trabajo perdidos), frente a más del 70% que se explica por los aumentos de actividad de la inmigración (que han añadido más de 515.000 nuevos

efectivos al mercado de trabajo en esta etapa tan difícil). La diferencia con el comportamiento de los nativos es, ciertamente, muy relevante. En éstos, es la pérdida de ocupación el motor del aumento del paro, con aquella reducción de efectivos empleados de 1,3 millones antes comentada, que hay que poner en relación con el aumento de casi 1,5 millones en el paro de este grupo: la destrucción de ocupación explica más del 88% del nuevo paro nativo, frente a escasamente el 12% derivado de aumentos de actividad (unos 174.000 nuevos efectivos, mujeres en más de un 100%). Por tanto, el fuerte aumento del desempleo tiene, en inmigrantes y nativos, causas distintas y, por ende, efectos económicos y sociales también diferentes: mayoritariamente generado por pérdida de empleo en los nativos y, en cambio, básicamente provocado por aumento de actividad de los inmigrantes. Ello no obsta para que la tasa de paro de la inmigración haya aumentado muy intensamente, del 11,9% del cuarto trimestre de 2007 al 26,9% del segundo de 2009, mientras que la de los nativos ha avanzado también, pero de forma menos severa: del 8,0% al 15,9%.

En tercer término, estas diferencias entre nativos e inmigrantes son distintas según el sexo. Los varones inmigrantes aparecen como los más afectados por la crisis, con un incremento en la tasa de paro ciertamente muy notable, del 10,5% al 29,5% entre el último cuarto de 2007 y el segundo de 2009. De hecho, este aumento ha sido tan relevante que la tasa de desempleo de la inmigración femenina, que sistemáticamente era superior a la de los varones y que entre octubre y diciembre de 2007 se había situado en el 13,4%, ha avanzado mucho menos, hasta el 23,8% en abril-junio de 2009. En el caso masculino (primera columna del cuadro 3) el fuerte aumento del paro es una combinación de importantes aumentos de nuevos activos (cerca de 300.000) y de una pérdida notable de ocupación, pero que aporta mucho menos al avance del paro (una destrucción ocupacional de 186.000 puestos de trabajo). En términos relativos, la fuerte alza del desempleo en los varones inmigrantes recoge cerca de un 40% por destrucción

de ocupación y un importante 62% por nueva actividad. Este comportamiento es muy distinto al de los varones nativos, entre los que la importante pérdida ocupacional es, parcialmente, compensada por salidas de efectivos de la fuerza de trabajo (pierden más de 170.000), de forma que la destrucción de ocupación explica más del 100% del aumento del paro de los varones nativos. En el caso femenino, ya se ha comentado con anterioridad que las mujeres inmigrantes han presentado un aumento del desempleo menor que el de los varones (inmigrantes y nativos), aunque superior al de las mujeres nativas. Ese menor avance del desempleo de las mujeres inmigrantes refleja una pérdida ocupacional muy moderada (de sólo 25.000 efectivos entre el último trimestre de 2007 y el segundo de 2009) y un aumento importante de los nuevos activos (unos 206.000 adicionales), de forma que el peso de estos en la explicación del nuevo paro femenino de la inmigración es muy elevado (alrededor de un 70%). Este perfil de mayor responsabilidad de la actividad en la generación del paro femenino inmigrante es similar al de las mujeres nativas, pero más acentuado (en éstas, es el 60% la parte explicada por el crecimiento de la actividad).

Finalmente, esta dinámica del desempleo, y las razones que lo explican, hay que matizarla en los dos períodos en que puede dividirse el ámbito temporal analizado (los 6 trimestres que transcurren del primero de 2008 al segundo de 2009). En efecto, y como se ha indicado con anterioridad, en el año que finaliza en 2008 (cuarto trimestre de este ejercicio sobre cuarto trimestre de 2007), las pérdidas ocupacionales de la inmigración son inexistentes, aunque el aumento del desempleo es importante por la fuerte continuidad en la entrada de nuevos inmigrantes: 225.000 masculinos y 198.000 femeninos, frente a un aumento del empleo de sólo 10.000 puestos de trabajo, lo que se tradujo en un avance del paro de 413.000 nuevos desempleados inmigrantes. En cambio, en el primer semestre de 2009, se asiste a una importante reducción de los nuevos activos inmigrantes (sólo aumentan en 83.000, básicamente varones), al tiempo que se produce la más im-

portante destrucción de empleo (pérdida de 221.000 puestos de trabajo), de forma que en este semestre el aumento de la actividad sólo aporta un 27% al crecimiento del paro, explicándose el resto por pérdida de ocupación. Y aunque este proceso se asemeja más al de los nativos, todavía está lejos el colectivo inmigrante de reproducir los patrones de comportamiento de los nacidos en España: en el primer semestre de 2009, éstos han reducido sus efectivos en el mercado de trabajo (en unos 52.000), básicamente por una pérdida notable masculina, de forma que más del 100% del aumento del desempleo procede de la pérdida de puestos de trabajo.

¿Qué lecciones pueden extraerse de esta dinámica? Dos son las más importantes. La primera apunta a una notable reducción de los nuevos flujos de entrada de la inmigración al mercado de trabajo. Esto es, una importante desaceleración en las nuevas entradas de la población potencialmente activa (de 16 a 64 años) inmigrante: en términos intertrimestrales, su avance se ha ido deteniendo desde los 184.000 del primer trimestre de 2008, los 87.000 del segundo, los 41.000 del tercero y los 111.000 del cuarto hasta los 87.000 de enero a marzo de 2009 y los -4.000 de abril a junio. Por tanto, cabe esperar que en los próximos trimestres continúe la reducción de nuevos efectivos activos, frenando, de esta forma, la fuerte progresión de la tasa de paro.

La segunda apunta a que, pese a lo anterior, el final de la crisis va a dejar un elevado contingente de parados inmigrantes de compleja recolocación, dado su bajo nivel educativo y su relación sectorial con la construcción. En efecto, los datos disponibles hasta junio de 2009, y la importante pérdida ocupacional en el sector de la construcción, sugieren que el grueso del ajuste del mercado de trabajo se ha realizado, aunque probablemente queden pendientes de emerger pérdidas que, hasta finales de 2010, podrían situarse en torno a los 500.000 puestos de trabajo. De cumplirse esta previsión, la crisis acabará dejando cerca de dos millones de puestos

de trabajo perdidos, de los cuales alrededor del 16/18% parece que serán de la inmigración, es decir, unos 300.000/350.000, de los cuales hasta junio de 2009 ya se habrían perdido más de 200.000. Por tanto, el legado poscrisis será complejo de gestionar, y exigirá un importante esfuerzo de creación de empleo para reabsor-

UNA POLÍTICA DE FORMACIÓN CONTINUA Y OCUPACIONAL ADQUIERE, A LA LUZ DEL IMPACTO DE LA CRISIS LABORAL SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO DE LA INMIGRACIÓN, UNA MAYOR IMPORTANCIA

berlo. Además, para la inmigración debe considerarse el enorme avance de la actividad, con más de 500.000 nuevos activos incorporados desde el principio de la crisis hasta junio de 2009, la mayoría de los cuales no han podido encontrar empleo. A ellos habría que añadir, de seguir la tendencia de los últimos trimestres, unos 200.000 adicionales hasta finales de 2010. Un total, pues, de 700.000 nuevos activos inmigrantes sin empleo a finales de 2010.

En síntesis, unas pérdidas de ocupación en torno a las 300.000 y unos aumentos de actividad de alrededor de 700.000 se traducen en un horizonte de desempleo de la inmigración de un millón a fines de 2010, de los cuales hasta junio de 2009 ya habían emergido más de 700.000. Estos importantes volúmenes de nuevos parados inmigrantes tienen lugar en un contexto del mercado de trabajo muy adverso y, en especial, con perspectivas muy distintas para los próximos años. Este es, particularmente, el caso del empleo en la construcción que, de buen seguro, no va a recuperar hasta dentro de mucho el millón largo de empleos que habrá perdido a finales de la crisis. Además de que sectores de bajo valor añadido, como la construcción, no van a presentar aumentos ocupacionales relevantes en los próximos años, la demanda de empleo futura va a re-

forzar la tendencia de los últimos años de terciarización y creciente cualificación profesional y educativa de los nuevos ocupados. Quiere ello decir que una parte relevante de los nuevos parados de la inmigración, en especial masculinos, van a encontrarse con una demanda que no se acopla con buena parte de sus capacidades. Desde este punto de vista, una política de formación continua y ocupacional adquiere, a la luz del impacto de la crisis laboral sobre el mercado de trabajo de la inmigración, una mayor importancia. Un horizonte con elevadas tasas de paro en los colectivos menos cualificados y tensiones crecientes en los mercados de trabajo más cualificados son perfectamente posibles. Y nuevos esfuerzos públicos y privados deberían dedicarse a evitar un escenario como este.

BIBLIOGRAFÍA

OLIVER ALONSO, Josep. *España 2020: un mestizaje ineludible. Cambio demográfico, mercado de trabajo e inmigración en las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2006.

--- «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: CIDOB Edicions, 2007a. P. 44-67.

--- «Catalunya 1994-2007: una economía en transició». *Economia catalana: reptes de futur*. Barcelona: BBVA i Departament d'Economia i Finances, 2007b. P. 33-77.

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

--- «Inmigración y mercado de trabajo en 2007: el último impulso de la década prodigiosa». En: AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER ALONSO, J. (eds.) *La inmigración en la encrucijada*. Anuario de la inmigración en España edición 2008. Barcelona: CIDOB Edicions, 2008b. P. 16-35.

APÉNDICE

CUADRO I. Paro en España, por orígenes y por sexo (2006-2009) Valores absolutos y tasas interanuales de crecimiento y tasa de paro en porcentaje de la población activa de cada colectivo

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
A. VALORES ABSOLUTOS									
200601	166	207	373	679	882	1.561	845	1.088	1.933
200602	164	204	368	630	837	1.467	794	1.041	1.834
200603	147	199	346	612	805	1.417	759	1.004	1.763
200604	158	239	397	604	807	1.410	762	1.046	1.808
200701	196	239	435	602	816	1.417	798	1.055	1.853
200702	203	220	422	576	759	1.335	779	979	1.758
200703	191	236	427	609	754	1.364	801	990	1.790
200704	222	235	457	657	812	1.470	879	1.048	1.926
200801	277	290	568	741	863	1.604	1.018	1.154	2.172
200802	338	308	646	843	888	1.731	1.180	1.196	2.377
200803	393	301	694	960	941	1.901	1.353	1.242	2.595
200804	486	384	870	1.201	1.132	2.334	1.687	1.516	3.203
200901	688	494	1.182	1.507	1.318	2.825	2.194	1.812	4.007
200902	708	466	1.173	1.580	1.381	2.961	2.288	1.847	4.134
B. CRECIMIENTO INTERANUAL ABSOLUTO									
200701	30	32	63	-77	-66	-143	-47	-34	-81
200702	39	15	55	-54	-78	-132	-15	-62	-77
200703	44	36	81	-3	-51	-54	41	-14	27
200704	64	-4	60	53	6	59	117	2	119
200801	81	52	132	139	48	187	220	99	319
200802	135	89	224	266	129	395	401	218	619
200803	201	66	267	351	186	538	552	252	804
200804	265	148	413	544	320	864	809	468	1.277
200901	410	204	614	766	455	1.221	1.177	659	1.835
200902	370	158	527	737	493	1.230	1.107	651	1.758
C. CRECIMIENTO INTERANUAL RELATIVO									
200701	18,3	15,7	16,8	-11,4	-7,5	-9,2	-5,6	-3,1	-4,2
200702	24,0	7,6	14,9	-8,6	-9,3	-9,0	-1,9	-6,0	-4,2
200703	30,0	18,3	23,3	-0,5	-6,3	-3,8	5,4	-1,4	1,5
200704	40,2	-1,6	15,0	8,8	0,7	4,2	15,4	0,2	6,6
200801	41,2	21,6	30,4	23,1	5,8	13,2	27,5	9,4	17,2

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
C. CRECIMIENTO INTERANUAL RELATIVO									
200802	66,5	40,3	52,9	46,2	17,0	29,6	51,5	22,2	35,2
200803	105,1	27,9	62,5	57,6	24,7	39,4	69,0	25,5	44,9
200804	119,5	63,1	90,4	82,8	39,4	58,8	92,0	44,7	66,3
200901	148,0	70,2	108,2	103,4	52,7	76,1	115,6	57,1	84,5
200902	109,4	51,2	81,6	87,5	55,5	71,1	93,8	54,4	74,0
D. TASA DE PARO									
200701	9,9	15,0	12,1	5,7	10,7	7,8	6,4	11,4	8,5
200702	9,9	13,3	11,4	5,4	9,9	7,3	6,1	10,5	8,0
200703	9,3	13,8	11,3	5,7	9,9	7,4	6,3	10,6	8,1
200704	10,5	13,4	11,9	6,2	10,5	8,0	6,9	11,1	8,7
200801	12,5	16,0	14,1	7,0	11,1	8,7	7,9	12,0	9,7
200802	14,8	16,7	15,7	7,9	11,3	9,3	9,1	12,3	10,5
200803	17,2	16,0	16,7	8,9	11,9	10,2	10,4	12,7	11,4
200804	20,9	19,7	20,3	11,3	14,1	12,5	13,0	15,2	14,0
200901	29,1	24,8	27,1	14,3	16,4	15,2	17,0	18,1	17,5
200902	29,5	23,8	26,9	15,0	17,1	15,9	17,7	18,4	18,0
E. DISTRIBUCIÓN RELATIVA DEL DESEMPLEO									
200701	10,6	12,9	23,5	32,5	44,0	76,5	43,1	56,9	100,0
200702	11,5	12,5	24,0	32,8	43,2	76,0	44,3	55,7	100,0
200703	10,7	13,2	23,8	34,0	42,1	76,2	44,7	55,3	100,0
200704	11,5	12,2	23,7	34,1	42,2	76,3	45,6	54,4	100,0
200801	12,8	13,4	26,1	34,1	39,8	73,9	46,9	53,1	100,0
200802	14,2	13,0	27,2	35,5	37,4	72,8	49,7	50,3	100,0
200803	15,1	11,6	26,7	37,0	36,2	73,3	52,1	47,9	100,0
200804	15,2	12,0	27,2	37,5	35,4	72,8	52,7	47,3	100,0
200901	17,2	12,3	29,5	37,6	32,9	70,5	54,8	45,2	100,0
200902	17,1	11,3	28,4	38,2	33,4	71,6	55,3	44,7	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO II. Población potencialmente activa de 16 a 64 años en España, por orígenes y edad (2006-2009). Valores absolutos y tasas interanuales de crecimiento y aportación en porcentaje

	INMIGRANTES				NATIVOS				TOTAL			
	16-24	25-44	45-64	TOTAL	16-24	25-44	45-64	TOTAL	16-24	25-44	45-64	TOTAL
A. DATOS ANUALES												
A.1. VALORES ABSOLUTOS												
2004	464	1.950	544	2.957	4.425	12.123	9.281	25.829	4.889	14.072	9.825	28.786
2005	599	2.228	707	3.534	4.185	12.162	9.426	25.773	4.785	14.389	10.134	29.308
2006	672	2.630	789	4.091	4.022	12.044	9.655	25.721	4.694	14.674	10.444	29.812
2007	760	3.039	902	4.701	3.883	11.920	9.856	25.659	4.642	14.959	10.758	30.359
2008	843	3.307	1.029	5.179	3.747	11.841	10.026	25.614	4.590	15.149	11.055	30.793
A.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO												
2005	135	278	164	577	-240	39	145	-56	-104	317	309	522
2006	73	402	82	556	-163	-117	228	-52	-90	285	310	504
2007	88	410	113	610	-140	-125	201	-63	-52	285	314	547
2008	83	268	127	478	-135	-78	170	-44	-52	190	297	434
A.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO												
2005	29,2	14,3	30,1	19,5	-5,4	0,3	1,6	-0,2	-2,1	2,3	3,1	1,8
2006	12,1	18,0	11,6	15,7	-3,9	-1,0	2,4	-0,2	-1,9	2,0	3,1	1,7
2007	13,0	15,6	14,3	14,9	-3,5	-1,0	2,1	-0,2	-1,1	1,9	3,0	1,8
2008	10,9	8,8	14,1	10,2	-3,5	-0,7	1,7	-0,2	-1,1	1,3	2,8	1,4
B. DATOS TRIMESTRALES												
B.1. VALORES ABSOLUTOS												
200601	663	2.478	764	3.905	4.064	12.105	9.567	25.736	4.728	14.583	10.331	29.641
200602	680	2.550	789	4.019	4.024	12.089	9.616	25.729	4.704	14.639	10.405	29.748
200603	649	2.685	792	4.125	4.031	12.013	9.688	25.732	4.680	14.697	10.480	29.857
200604	696	2.806	812	4.313	3.971	11.970	9.748	25.689	4.666	14.776	10.560	30.002
200701	733	2.930	844	4.507	3.928	11.934	9.799	25.661	4.661	14.864	10.644	30.168
200702	762	3.008	888	4.658	3.887	11.924	9.833	25.644	4.649	14.931	10.721	30.302
200703	756	3.072	913	4.742	3.877	11.915	9.883	25.675	4.634	14.987	10.795	30.416
200704	787	3.147	963	4.897	3.839	11.907	9.909	25.654	4.626	15.054	10.872	30.552
200801	799	3.248	1.009	5.056	3.817	11.859	9.939	25.614	4.616	15.107	10.947	30.670
200802	839	3.296	1.010	5.145	3.762	11.843	10.010	25.615	4.601	15.139	11.021	30.760
200803	863	3.316	1.030	5.208	3.720	11.851	10.062	25.634	4.583	15.167	11.092	30.842
200804	870	3.369	1.068	5.306	3.691	11.813	10.091	25.595	4.561	15.182	11.159	30.901
200901	848	3.438	1.080	5.365	3.688	11.734	10.139	25.561	4.535	15.172	11.219	30.926
200902	874	3.450	1.085	5.410	3.633	11.689	10.190	25.512	4.507	15.139	11.275	30.921

	INMIGRANTES				NATIVOS				TOTAL			
	16-24	25-44	45-64	TOTAL	16-24	25-44	45-64	TOTAL	16-24	25-44	45-64	TOTAL
B.2. CRECIMIENTO INTERANUAL ABSOLUTO												
200701	69	452	80	602	-136	-171	233	-75	-67	281	313	527
200702	82	457	99	639	-137	-165	217	-85	-55	292	316	554
200703	107	388	121	616	-154	-98	195	-57	-46	290	316	559
200704	92	341	151	584	-132	-63	161	-35	-40	278	312	549
200801	67	318	164	549	-111	-75	139	-47	-44	243	304	502
200802	77	288	122	488	-125	-81	177	-29	-48	208	299	459
200803	106	243	117	467	-157	-64	180	-41	-51	180	297	426
200804	83	222	105	409	-148	-94	182	-59	-65	128	287	350
200901	48	190	71	309	-129	-125	201	-53	-81	65	272	256
200902	36	154	75	264	-129	-154	180	-104	-94	0	255	161
B.3. CRECIMIENTO INTERANUAL RELATIVO												
200701	10,4	18,2	10,5	15,4	-3,4	-1,4	2,4	-0,3	-1,4	1,9	3,0	1,8
200702	12,0	17,9	12,6	15,9	-3,4	-1,4	2,3	-0,3	-1,2	2,0	3,0	1,9
200703	16,5	14,4	15,3	14,9	-3,8	-0,8	2,0	-0,2	-1,0	2,0	3,0	1,9
200704	13,2	12,2	18,6	13,5	-3,3	-0,5	1,6	-0,1	-0,9	1,9	3,0	1,8
200801	9,1	10,9	19,5	12,2	-2,8	-0,6	1,4	-0,2	-1,0	1,6	2,9	1,7
200802	10,1	9,6	13,8	10,5	-3,2	-0,7	1,8	-0,1	-1,0	1,4	2,8	1,5
200803	14,1	7,9	12,8	9,8	-4,1	-0,5	1,8	-0,2	-1,1	1,2	2,7	1,4
200804	10,5	7,0	10,9	8,3	-3,9	-0,8	1,8	-0,2	-1,4	0,8	2,6	1,1
200901	6,0	5,8	7,1	6,1	-3,4	-1,1	2,0	-0,2	-1,7	0,4	2,5	0,8
200902	4,2	4,7	7,4	5,1	-3,4	-1,3	1,8	-0,4	-2,0	0,0	2,3	0,5
B.4. CRECIMIENTO INTERTRIMESTRAL ABSOLUTO												
200701	37	124	32	193	-43	-36	51	-28	-6	88	83	166
200702	29	78	44	151	-41	-10	34	-17	-12	67	78	134
200703	-5	65	25	84	-10	-9	49	30	-15	56	74	114
200704	31	75	50	156	-39	-8	26	-20	-8	67	77	135
200801	12	101	46	159	-22	-48	30	-40	-10	53	76	118
200802	39	48	2	89	-55	-16	72	1	-16	33	73	90
200803	24	20	19	63	-42	8	52	18	-18	28	71	82
200804	7	53	38	98	-29	-38	29	-39	-22	15	67	59
200901	-22	69	12	59	-3	-79	48	-34	-25	-10	61	25
200902	27	13	5	44	-55	-45	51	-50	-29	-32	56	-5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO III. Actividad en España según origen y sexo (2004-2009). Miles de activos entre 16 y 64 años y tasas en porcentaje. Datos anuales como media de los cuatro trimestres

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
A. DATOS ANUALES									
A.1. VALORES ABSOLUTOS									
2004	1.321	990	2.311	10.514	7.249	17.762	17.762	2.311	20.073
2005	1.541	1.241	2.782	10.614	7.347	17.961	17.961	2.782	20.743
2006	1.808	1.481	3.289	10.623	7.523	18.146	18.146	3.289	21.435
2007	2.052	1.677	3.729	10.650	7.665	18.314	18.314	3.729	22.043
2008	2.277	1.873	4.150	10.657	7.883	18.540	18.540	4.150	22.689
A.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO									
2005	220	251	471	101	98	198	198	471	670
2006	267	240	507	9	176	185	185	507	692
2007	244	196	440	27	142	168	168	440	608
2008	225	197	421	7	218	225	225	421	646
A.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO (%)									
2005	16,7	25,3	20,4	1,0	1,3	1,1	1,1	20,4	3,3
2006	17,4	19,3	18,2	0,1	2,4	1,0	1,0	18,2	3,3
2007	13,5	13,2	13,4	0,2	1,9	0,9	0,9	13,4	2,8
2008	10,9	11,7	11,3	0,1	2,8	1,2	1,2	11,3	2,9
B. DATOS TRIMESTRALES									
B.1. VALORES ABSOLUTOS									
200601	1.708	1.400	3.108	10.617	7.467	18.084	18.084	3.108	21.192
200602	1.773	1.477	3.251	10.617	7.504	18.121	18.121	3.251	21.371
200603	1.837	1.480	3.318	10.675	7.514	18.190	18.190	3.318	21.507
200604	1.915	1.565	3.480	10.585	7.605	18.190	18.190	3.480	21.669
200701	1.992	1.596	3.588	10.560	7.628	18.187	18.187	3.588	21.776
200702	2.046	1.653	3.698	10.648	7.644	18.292	18.292	3.698	21.991
200703	2.068	1.707	3.776	10.721	7.656	18.377	18.377	3.776	22.153
200704	2.102	1.750	3.853	10.670	7.730	18.400	18.400	3.853	22.253
200801	2.219	1.817	4.036	10.627	7.762	18.388	18.388	4.036	22.425
200802	2.279	1.844	4.123	10.661	7.864	18.525	18.525	4.123	22.648
200803	2.281	1.883	4.165	10.732	7.886	18.618	18.618	4.165	22.783
200804	2.327	1.948	4.275	10.608	8.019	18.627	18.627	4.275	22.902
200901	2.367	1.995	4.362	10.568	8.015	18.584	18.584	4.362	22.946
200902	2.402	1.956	4.358	10.499	8.076	18.575	18.575	4.358	22.933

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
B.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO									
200701	284	196	480	-57	161	103	103	480	584
200702	272	175	447	32	140	172	172	447	619
200703	231	227	458	46	141	188	188	458	646
200704	187	186	373	85	125	211	211	373	584
200801	227	222	448	67	134	201	201	448	649
200802	234	191	425	12	220	232	232	425	657
200803	213	176	389	11	230	241	241	389	630
200804	225	198	423	-63	289	226	226	423	649
200901	148	178	326	-58	253	195	195	326	521
200902	123	112	235	-162	212	50	50	235	285
B.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO									
200701	16,6	14,0	15,5	-0,5	2,2	0,6	0,6	15,5	2,8
200702	15,4	11,9	13,8	0,3	1,9	0,9	0,9	13,8	2,9
200703	12,6	15,3	13,8	0,4	1,9	1,0	1,0	13,8	3,0
200704	9,8	11,9	10,7	0,8	1,6	1,2	1,2	10,7	2,7
200801	11,4	13,9	12,5	0,6	1,8	1,1	1,1	12,5	3,0
200802	11,4	11,6	11,5	0,1	2,9	1,3	1,3	11,5	3,0
200803	10,3	10,3	10,3	0,1	3,0	1,3	1,3	10,3	2,8
200804	10,7	11,3	11,0	-0,6	3,7	1,2	1,2	11,0	2,9
200901	6,7	9,8	8,1	-0,5	3,3	1,1	1,1	8,1	2,3
200902	5,4	6,1	5,7	-1,5	2,7	0,3	0,3	5,7	1,3
B.4. CAMBIO INTERTRIMESTRAL ABSOLUTO									
200701	77	31	109	-25	23	-2	-2	109	106
200702	53	57	110	89	16	105	105	110	215
200703	23	55	77	73	12	85	85	77	162
200704	34	43	77	-51	74	23	23	77	100
200801	117	67	184	-44	32	-12	-12	184	172
200802	60	27	87	34	102	136	136	87	223
200803	2	39	41	71	22	94	94	41	135
200804	46	65	111	-125	133	9	9	111	119
200901	40	47	87	-39	-4	-43	-43	87	44
200902	35	-39	-4	-69	60	-9	-9	-4	-13

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO IV. Activos de 16 a 64 años en España por origen y grandes grupos de edad (2006-2009). Valores absolutos y tasas interanuales de crecimiento y aportación en porcentaje

	INMIGRANTES				NATIVOS				TOTAL			
	16-24	25-44	45-64	TOTAL	16-24	25-44	45-64	TOTAL	16-24	25-44	45-64	TOTAL
A. DATOS ANUALES												
A.1. VALORES ABSOLUTOS												
2004	283	1.648	379	2.311	2.123	10.100	5.540	17.762	2.406	11.748	5.919	20.073
2005	384	1.891	507	2.782	2.110	10.124	5.726	17.961	2.495	12.015	6.233	20.743
2006	433	2.274	581	3.289	2.041	10.136	5.970	18.146	2.474	12.410	6.551	21.435
2007	468	2.599	662	3.729	1.966	10.145	6.204	18.314	2.434	12.744	6.865	22.043
2008	514	2.863	773	4.150	1.894	10.188	6.458	18.540	2.408	13.050	7.231	22.689
A.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO												
2005	101	243	127	471	-13	24	186	198	88	268	314	670
2006	49	383	75	507	-70	12	243	185	-21	395	318	692
2007	35	324	81	440	-75	9	234	168	-40	334	314	608
2008	46	264	111	421	-72	42	255	225	-26	306	366	646
A.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO												
2005	35,6	14,8	33,5	20,4	-0,6	0,2	3,4	1,1	3,7	2,3	5,3	3,3
2006	12,7	20,3	14,7	18,2	-3,3	0,1	4,2	1,0	-0,8	3,3	5,1	3,3
2007	8,1	14,3	13,9	13,4	-3,7	0,1	3,9	0,9	-1,6	2,7	4,8	2,8
2008	9,8	10,2	16,8	11,3	-3,7	0,4	4,1	1,2	-1,1	2,4	5,3	2,9
B. DATOS TRIMESTRALES												
B.1. VALORES ABSOLUTOS												
200601	423	2.132	553	3.108	2.002	10.164	5.917	18.084	2.425	12.296	6.470	21.192
200602	448	2.210	592	3.251	2.030	10.161	5.930	18.121	2.478	12.371	6.522	21.371
200603	414	2.326	577	3.318	2.146	10.074	5.970	18.190	2.560	12.400	6.547	21.507
200604	448	2.429	603	3.480	1.985	10.144	6.061	18.190	2.433	12.573	6.663	21.669
200701	460	2.509	619	3.588	1.912	10.149	6.127	18.187	2.372	12.657	6.746	21.776
200702	485	2.564	650	3.698	1.946	10.159	6.187	18.292	2.431	12.723	6.837	21.991
200703	460	2.639	677	3.776	2.092	10.077	6.208	18.377	2.551	12.716	6.885	22.153
200704	469	2.683	701	3.853	1.913	10.196	6.292	18.400	2.381	12.879	6.993	22.253
200801	474	2.817	745	4.036	1.876	10.166	6.347	18.388	2.350	12.983	7.092	22.425
200802	510	2.860	753	4.123	1.893	10.169	6.462	18.525	2.403	13.029	7.216	22.648
200803	554	2.840	770	4.165	1.976	10.178	6.464	18.618	2.530	13.018	7.235	22.783
200804	519	2.934	822	4.275	1.830	10.237	6.560	18.627	2.349	13.171	7.382	22.902
200901	508	3.009	845	4.362	1.760	10.206	6.618	18.584	2.268	13.215	7.464	22.946
200902	523	2.989	847	4.358	1.719	10.161	6.695	18.575	2.242	13.150	7.542	22.933

	INMIGRANTES				NATIVOS				TOTAL			
	16-24	25-44	45-64	TOTAL	16-24	25-44	45-64	TOTAL	16-24	25-44	45-64	TOTAL
B.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO												
200701	38	376	66	480	-90	-16	209	103	-53	361	276	584
200702	36	353	58	447	-83	-1	257	172	-47	352	315	619
200703	46	313	100	458	-54	3	238	188	-8	316	338	646
200704	20	254	98	373	-72	51	231	211	-52	306	329	584
200801	14	308	126	448	-37	17	220	201	-22	326	346	649
200802	25	296	104	425	-53	10	275	232	-28	306	379	657
200803	94	201	94	389	-116	101	256	241	-21	302	349	630
200804	50	251	121	423	-83	41	268	226	-33	292	390	649
200901	34	192	100	326	-116	40	271	195	-82	232	372	521
200902	13	129	93	235	-174	-8	232	50	-161	120	326	285
B.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO												
200701	8,9	17,7	12,0	15,5	-4,5	-0,2	3,5	0,6	-2,2	2,9	4,3	2,8
200702	8,0	16,0	9,8	13,8	-4,1	0,0	4,3	0,9	-1,9	2,8	4,8	2,9
200703	11,0	13,5	17,3	13,8	-2,5	0,0	4,0	1,0	-0,3	2,5	5,2	3,0
200704	4,5	10,5	16,3	10,7	-3,6	0,5	3,8	1,2	-2,1	2,4	4,9	2,7
200801	3,1	12,3	20,3	12,5	-1,9	0,2	3,6	1,1	-0,9	2,6	5,1	3,0
200802	5,2	11,6	15,9	11,5	-2,7	0,1	4,5	1,3	-1,1	2,4	5,5	3,0
200803	20,5	7,6	13,8	10,3	-5,5	1,0	4,1	1,3	-0,8	2,4	5,1	2,8
200804	10,8	9,4	17,3	11,0	-4,3	0,4	4,3	1,2	-1,4	2,3	5,6	2,9
200901	7,1	6,8	13,5	8,1	-6,2	0,4	4,3	1,1	-3,5	1,8	5,2	2,3
200902	2,5	4,5	12,4	5,7	-9,2	-0,1	3,6	0,3	-6,7	0,9	4,5	1,3
B.4. CAMBIO INTERTRIMESTRAL ABSOLUTO												
200701	12	80	17	109	-73	4	66	-2	-61	84	83	106
200702	24	55	30	110	34	11	60	105	58	66	91	215
200703	-25	75	27	77	145	-82	21	85	121	-7	48	162
200704	9	44	24	77	-179	118	83	23	-170	163	108	100
200801	6	134	44	184	-37	-30	55	-12	-31	104	99	172
200802	36	43	8	87	17	3	116	136	53	47	124	223
200803	44	-20	17	41	83	9	2	94	127	-11	19	135
200804	-35	94	52	111	-146	59	96	9	-181	153	148	119
200901	-11	74	23	87	-70	-31	58	-43	-81	44	81	44
200902	15	-20	1	-4	-41	-45	77	-9	-26	-65	78	-13

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO V. Población y población activa inmigrante según sexo (2004-2009). Miles de personas entre 16 y 64 años y tasas y crecimiento interanual en porcentaje. Datos anuales a partir de medias trimestrales

	POBLACIÓN			ACTIVOS			TASA DE ACTIVIDAD		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
A. DATOS ANUALES									
A.1. VALORES ABSOLUTOS									
2004	1.471	1.487	2.957	1.321	990	2.311	89,8	66,6	78,1
2005	1.744	1.791	3.534	1.541	1.241	2.782	88,4	69,3	78,7
2006	2.029	2.061	4.091	1.808	1.481	3.289	89,1	71,8	80,4
2007	2.321	2.380	4.701	2.052	1.677	3.729	88,4	70,4	79,3
2008	2.580	2.599	5.179	2.277	1.873	4.150	88,2	72,1	80,1
A.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO									
2005	273	304	577	220	251	471	-1,4	2,7	0,6
2006	286	271	556	267	240	507	0,7	2,5	1,7
2007	292	319	610	244	196	440	-0,7	-1,4	-1,1
2008	259	219	478	225	197	421	-0,2	1,6	0,8
A.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO									
2005	18,6	20,5	19,5	16,7	25,3	20,4	---	---	---
2006	16,4	15,1	15,7	17,4	19,3	18,2	---	---	---
2007	14,4	15,5	14,9	13,5	13,2	13,4	---	---	---
2008	11,2	9,2	10,2	10,9	11,7	11,3	---	---	---
B. DATOS TRIMESTRALES									
B.1. VALORES ABSOLUTOS									
200701	2.247	2.260	4.507	1.992	1.596	3.588	88,7	70,6	79,6
200702	2.305	2.353	4.658	2.046	1.653	3.698	88,7	70,2	79,4
200703	2.338	2.404	4.742	2.068	1.707	3.776	88,5	71,0	79,6
200704	2.394	2.503	4.897	2.102	1.750	3.853	87,8	69,9	78,7
200801	2.514	2.542	5.056	2.219	1.817	4.036	88,3	71,5	79,8
200802	2.577	2.568	5.145	2.279	1.844	4.123	88,4	71,8	80,1
200803	2.587	2.621	5.208	2.281	1.883	4.165	88,2	71,8	80,0
200804	2.643	2.663	5.306	2.327	1.948	4.275	88,1	73,1	80,6
200901	2.660	2.705	5.365	2.367	1.995	4.362	89,0	73,8	81,3
200902	2.720	2.690	5.410	2.402	1.956	4.358	88,3	72,7	80,6
B.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO									
200701	328	274	602	284	196	480	-0,3	0,1	0,0
200702	314	325	639	272	175	447	-0,3	-2,6	-1,5
200703	278	338	616	231	227	458	-0,7	-0,6	-0,8

	POBLACIÓN			ACTIVOS			TASA DE ACTIVIDAD		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
B.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO									
200704	246	338	584	187	186	373	-1,3	-2,3	-2,0
200801	267	282	549	227	222	448	-0,4	0,9	0,2
200802	272	215	488	234	191	425	-0,3	1,6	0,7
200803	249	218	467	213	176	389	-0,3	0,8	0,3
200804	249	160	409	225	198	423	0,2	3,2	1,9
200901	147	163	309	148	178	326	0,7	2,3	1,5
200902	142	122	264	123	112	235	-0,1	0,9	0,4
B.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO									
200701	17,1	13,8	15,4	16,6	14,0	15,5	---	---	---
200702	15,8	16,0	15,9	15,4	11,9	13,8	---	---	---
200703	13,5	16,4	14,9	12,6	15,3	13,8	---	---	---
200704	11,5	15,6	13,5	9,8	11,9	10,7	---	---	---
200801	11,9	12,5	12,2	11,4	13,9	12,5	---	---	---
200802	11,8	9,2	10,5	11,4	11,6	11,5	---	---	---
200803	10,7	9,0	9,8	10,3	10,3	10,3	---	---	---
200804	10,4	6,4	8,3	10,7	11,3	11,0	---	---	---
200901	5,8	6,4	6,1	6,7	9,8	8,1	---	---	---
200902	5,5	4,7	5,1	5,4	6,1	5,7	---	---	---
B.4. CAMBIO INTERTRIMESTRAL ABSOLUTO									
200701	99	94	193	77	31	109	---	---	---
200702	58	93	151	53	57	110	---	---	---
200703	33	51	84	23	55	77	---	---	---
200704	56	100	156	34	43	77	---	---	---
200801	120	39	159	117	67	184	---	---	---
200802	63	26	89	60	27	87	---	---	---
200803	10	53	63	2	39	41	---	---	---
200804	56	42	98	46	65	111	---	---	---
200901	18	41	59	40	47	87	---	---	---
200902	59	-15	44	35	-39	-4	---	---	---

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO VI. Ocupación en España según origen y sector (2004-2009). Miles de ocupados entre 16 y 64 años y tasas en porcentaje. Datos anuales como media de los cuatro trimestres

	NATIVOS					INMIGRANTES					TOTAL				
	PRIM.	IND.	CONST.	SERV.	TOTAL	PRIM.	IND.	CONST.	SERV.	TOTAL	PRIM.	IND.	CONST.	SERV.	TOTAL
A. DATOS ANUALES															
A.1. VALORES ABSOLUTOS															
2004	134	258	390	1.216	1.997	839	2.943	1.858	10.225	15.864	972	3.201	2.247	11.441	17.861
2005	154	318	475	1.524	2.471	816	2.949	1.876	10.722	16.363	970	3.267	2.351	12.246	18.834
2006	160	352	600	1.806	2.918	758	2.926	1.936	11.062	16.682	918	3.278	2.536	12.869	19.600
2007	177	363	723	2.031	3.293	728	2.886	1.968	11.336	16.918	905	3.249	2.691	13.367	20.211
2008	186	402	653	2.215	3.456	673	2.793	1.748	11.434	16.647	859	3.194	2.401	13.649	20.103
A.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO															
2005	21	60	85	308	474	-23	6	18	497	499	-3	66	103	806	972
2006	5	34	125	283	447	-57	-23	60	340	319	-52	11	185	622	767
2007	17	11	123	224	375	-31	-39	32	274	236	-13	-29	155	498	611
2008	9	39	-70	184	162	-55	-93	-220	98	-271	-46	-54	-290	282	-108
A.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO															
2005	15,4	23,3	21,8	25,3	23,7	-2,8	0,2	1,0	4,9	3,1	-0,3	2,1	4,6	7,0	5,4
2006	3,4	10,8	26,4	18,5	18,1	-7,0	-0,8	3,2	3,2	2,0	-5,4	0,3	7,9	5,1	4,1
2007	10,9	3,0	20,5	12,4	12,9	-4,0	-1,3	1,6	2,5	1,4	-1,5	-0,9	6,1	3,9	3,1
2008	4,9	10,8	-9,6	9,1	4,9	-7,5	-3,2	-11,2	0,9	-1,6	-5,1	-1,7	-10,8	2,1	-0,5
B. DATOS TRIMESTRALES															
B.1. VALORES ABSOLUTOS															
200601	158	351	542	1.684	2.735	799	2.905	1.887	10.933	16.523	957	3.256	2.429	12.617	19.258
200602	164	345	561	1.813	2.883	764	2.929	1.951	11.009	16.654	928	3.274	2.512	12.822	19.537
200603	157	348	638	1.828	2.971	729	2.927	1.947	11.169	16.773	886	3.275	2.585	12.998	19.744
200604	159	365	659	1.900	3.082	741	2.941	1.958	11.138	16.779	900	3.306	2.617	13.038	19.862
200701	183	359	705	1.905	3.153	784	2.892	1.954	11.140	16.770	968	3.251	2.659	13.045	19.923
200702	181	345	733	2.016	3.276	720	2.886	1.975	11.376	16.957	902	3.231	2.708	13.392	20.233
200703	167	361	733	2.088	3.349	696	2.885	1.978	11.455	17.014	863	3.246	2.711	13.542	20.362
200704	176	385	721	2.114	3.396	711	2.881	1.964	11.375	16.931	887	3.266	2.684	13.489	20.327
200801	180	408	734	2.146	3.468	724	2.908	1.878	11.275	16.785	904	3.316	2.612	13.421	20.253
200802	185	410	691	2.192	3.477	672	2.835	1.804	11.483	16.794	857	3.245	2.495	13.675	20.271
200803	177	403	634	2.257	3.471	651	2.788	1.730	11.548	16.717	828	3.191	2.363	13.805	20.188
200804	200	385	555	2.266	3.405	645	2.640	1.579	11.429	16.293	845	3.025	2.134	13.695	19.699
200901	200	347	483	2.150	3.180	680	2.534	1.451	11.094	15.759	880	2.882	1.934	13.243	18.939
200902	197	333	467	2.188	3.185	636	2.444	1.419	11.116	15.614	833	2.777	1.886	13.303	18.799

	NATIVOS					INMIGRANTES					TOTAL				
	PRIM.	IND.	CONST.	SERV.	TOTAL	PRIM.	IND.	CONST.	SERV.	TOTAL	PRIM.	IND.	CONST.	SERV.	TOTAL
B.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO															
200701	25	8	163	221	418	-15	-13	68	207	247	10	-5	231	428	664
200702	17	0	172	203	393	-44	-43	24	367	304	-26	-43	195	570	696
200703	10	13	96	259	377	-33	-42	30	285	241	-24	-28	126	545	619
200704	17	20	62	215	313	-31	-60	6	237	152	-14	-40	67	451	465
200801	-3	49	29	241	316	-60	16	-77	135	14	-64	65	-47	376	330
200802	4	64	-42	176	202	-48	-51	-171	107	-163	-45	13	-213	283	38
200803	11	42	-100	169	122	-45	-97	-248	94	-297	-34	-55	-348	263	-174
200804	24	0	-165	151	10	-65	-242	-385	55	-638	-42	-241	-551	206	-628
200901	20	-61	-251	4	-288	-44	-374	-427	-181	-1.026	-24	-435	-678	-177	-1.314
200902	12	-77	-223	-4	-293	-36	-391	-386	-367	-1.180	-24	-468	-609	-372	-1.473
B.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO															
200701	15,9	2,4	30,1	13,1	15,3	-1,9	-0,5	3,6	1,9	1,5	1,1	-0,1	9,5	3,4	3,5
200702	10,6	0,1	30,6	11,2	13,6	-5,7	-1,5	1,2	3,3	1,8	-2,8	-1,3	7,8	4,4	3,6
200703	6,1	3,8	15,0	14,2	12,7	-4,6	-1,4	1,6	2,6	1,4	-2,7	-0,9	4,9	4,2	3,1
200704	10,7	5,5	9,4	11,3	10,2	-4,1	-2,0	0,3	2,1	0,9	-1,5	-1,2	2,6	3,5	2,3
200801	-1,9	13,6	4,2	12,6	10,0	-7,7	0,6	-3,9	1,2	0,1	-6,6	2,0	-1,8	2,9	1,7
200802	2,0	18,7	-5,8	8,7	6,2	-6,7	-1,8	-8,6	0,9	-1,0	-4,9	0,4	-7,9	2,1	0,2
200803	6,4	11,6	-13,6	8,1	3,6	-6,5	-3,4	-12,6	0,8	-1,7	-4,0	-1,7	-12,8	1,9	-0,9
200804	13,4	0,1	-23,0	7,2	0,3	-9,2	-8,4	-19,6	0,5	-3,8	-4,7	-7,4	-20,5	1,5	-3,1
200901	11,2	-15,0	-34,2	0,2	-8,3	-6,1	-12,8	-22,7	-1,6	-6,1	-2,6	-13,1	-26,0	-1,3	-6,5
200902	6,3	-18,7	-32,3	-0,2	-8,4	-5,4	-13,8	-21,4	-3,2	-7,0	-2,8	-14,4	-24,4	-2,7	-7,3
B.4. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO															
200701	24	-5	46	5	70	43	-50	-4	2	-9	67	-55	42	7	61
200702	-2	-14	28	111	123	-64	-6	20	236	187	-66	-20	49	347	310
200703	-15	16	0	71	73	-24	-1	3	79	56	-39	15	3	150	129
200704	10	23	-13	27	47	15	-4	-14	-80	-83	24	20	-27	-53	-36
200801	4	24	14	31	73	13	27	-86	-100	-146	17	50	-73	-69	-74
200802	5	1	-44	46	9	-52	-73	-74	208	9	-47	-72	-117	254	18
200803	-8	-6	-57	65	-7	-21	-47	-75	65	-77	-29	-53	-131	130	-83
200804	22	-18	-79	9	-65	-6	-148	-151	-119	-424	17	-167	-230	-110	-489
200901	1	-38	-72	-116	-225	35	-106	-128	-336	-534	35	-143	-200	-452	-760
200902	-4	-14	-16	38	5	-44	-91	-32	22	-145	-48	-105	-48	60	-140

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO VII. Ocupación en España según origen y sexo (2004-2009). Miles de ocupados entre 16 y 64 años y tasas en porcentaje. Datos anuales como media de los cuatro trimestres

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
A. DATOS ANUALES									
A.1. VALORES ABSOLUTOS									
2004	1.176	821	1.997	9.688	6.177	15.864	10.864	6.997	17.861
2005	1.401	1.069	2.471	9.893	6.470	16.363	11.294	7.540	18.834
2006	1.650	1.268	2.918	9.992	6.690	16.682	11.642	7.958	19.600
2007	1.849	1.444	3.293	10.039	6.879	16.918	11.888	8.323	20.211
2008	1.903	1.552	3.456	9.721	6.927	16.647	11.624	8.479	20.103
A.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO									
2005	225	249	474	205	294	499	430	542	972
2006	248	199	447	99	220	319	348	419	767
2007	199	176	375	47	189	236	246	365	611
2008	54	108	162	-318	48	-271	-264	156	-108
A.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO									
2005	19,1	30,3	23,7	2,1	4,8	3,1	4,0	7,8	5,4
2006	17,7	18,6	18,1	1,0	3,4	2,0	3,1	5,6	4,1
2007	12,1	13,9	12,9	0,5	2,8	1,4	2,1	4,6	3,1
2008	2,9	7,5	4,9	-3,2	0,7	-1,6	-2,2	1,9	-0,5
B. DATOS TRIMESTRALES									
B.1. VALORES ABSOLUTOS									
200601	1.542	1.193	2.735	9.938	6.585	16.523	11.480	7.778	19.258
200602	1.610	1.273	2.883	9.986	6.668	16.654	11.596	7.941	19.537
200603	1.690	1.281	2.971	10.063	6.710	16.773	11.753	7.991	19.744
200604	1.757	1.325	3.082	9.981	6.798	16.779	11.738	8.124	19.862
200701	1.796	1.357	3.153	9.958	6.812	16.770	11.754	8.169	19.923
200702	1.843	1.433	3.276	10.072	6.885	16.957	11.915	8.318	20.233
200703	1.877	1.472	3.349	10.112	6.902	17.014	11.989	8.374	20.362
200704	1.881	1.515	3.396	10.013	6.918	16.931	11.894	8.433	20.327
200801	1.941	1.527	3.468	9.886	6.899	16.785	11.828	8.426	20.253
200802	1.941	1.536	3.477	9.818	6.976	16.794	11.760	8.512	20.271
200803	1.889	1.582	3.471	9.772	6.946	16.717	11.660	8.528	20.188
200804	1.841	1.564	3.405	9.406	6.887	16.293	11.248	8.451	19.699
200901	1.679	1.501	3.180	9.062	6.697	15.759	10.741	8.198	18.939
200902	1.694	1.490	3.185	8.919	6.695	15.614	10.614	8.185	18.799

	INMIGRANTES			NATIVOS			TOTAL		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
B.2. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO									
200701	20	227	247	254	164	418	274	391	664
200702	86	218	304	233	160	393	319	377	696
200703	49	192	241	187	191	377	236	383	619
200704	32	120	152	124	189	313	156	309	465
200801	-72	86	14	146	170	316	74	256	330
200802	-254	91	-163	99	103	202	-155	194	38
200803	-340	44	-297	12	110	122	-328	154	-174
200804	-607	-31	-638	-40	49	10	-646	18	-628
200901	-824	-201	-1.026	-262	-26	-288	-1.086	-228	-1.314
200902	-899	-281	-1.180	-247	-46	-293	-1.146	-327	-1.473
B.3. CAMBIO INTERANUAL RELATIVO									
200701	0,2	3,4	1,5	16,4	13,7	15,3	2,4	5,0	3,5
200702	0,9	3,3	1,8	14,5	12,5	13,6	2,8	4,8	3,6
200703	0,5	2,9	1,4	11,1	14,9	12,7	2,0	4,8	3,1
200704	0,3	1,8	0,9	7,0	14,3	10,2	1,3	3,8	2,3
200801	-0,7	1,3	0,1	8,1	12,5	10,0	0,6	3,1	1,7
200802	-2,5	1,3	-1,0	5,4	7,2	6,2	-1,3	2,3	0,2
200803	-3,4	0,6	-1,7	0,6	7,5	3,6	-2,7	1,8	-0,9
200804	-6,1	-0,4	-3,8	-2,1	3,3	0,3	-5,4	0,2	-3,1
200901	-8,3	-2,9	-6,1	-13,5	-1,7	-8,3	-9,2	-2,7	-6,5
200902	-9,2	-4,0	-7,0	-12,7	-3,0	-8,4	-9,7	-3,8	-7,3
B.4. CAMBIO INTERANUAL ABSOLUTO									
200701	-23	14	-9	39	31	70	16	45	61
200702	114	73	187	47	76	123	161	149	310
200703	40	17	56	34	39	73	74	55	129
200704	-99	16	-83	4	43	47	-95	59	-36
200801	-127	-19	-146	61	12	73	-66	-7	-74
200802	-68	77	9	0	9	9	-68	86	18
200803	-47	-30	-77	-53	46	-7	-99	16	-83
200804	-365	-59	-424	-48	-18	-65	-413	-76	-489
200901	-345	-190	-534	-162	-63	-225	-506	-253	-760
200902	-143	-3	-145	15	-11	5	-127	-13	-140

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

¿SEGUIRÁN LLEGANDO INMIGRANTES A ESPAÑA?

Mario Alloza

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

Brindusa Anghel

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

Pablo Vázquez

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)
y Universidad Complutense

1. Introducción.
2. Revisión de la literatura.
3. Datos.
4. Marco teórico y empírico.
 - Modelo teórico.
 - Modelo empírico.
5. Metodología econométrica y resultados.
6. Predicciones.
7. Conclusiones.

En este capítulo estimamos por primera vez para España un modelo empírico que permite predecir el stock y el flujo de inmigrantes en el período 2009-2014 por nacionalidades. Según nuestros cálculos, si bien continuarán llegando extranjeros de las principales nacionalidades (Rumania, Marruecos y Ecuador), los flujos de llegada de estos países podrían descender entre el 10% (Ecuador) y el 60% (Rumania o Marruecos) entre 2009-2014. Un descenso que podría ser significativamente superior para los inmigrantes que proceden de países desarrollados (Reino Unido, Francia o Italia), aunque sobre este flujo existe un mayor grado de incertidumbre, al no tratarse de inmigración puramente económica.

RESUMEN

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta una adecuada gestión de los flujos migratorios es el conocimiento del sentido de estos flujos. Conocer quiénes desean venir, su nacionalidad y cuántos desean hacerlo es el primer paso para poder tomar decisiones adecuadas. Los recursos que se deben dedicar a políticas de integración, la dimensión y la localización de numerosas inversiones públicas como escuelas y hospitales –que no surgen

de la noche a la mañana– requieren conocer con cierta anticipación el sentido y la magnitud de esos flujos.

Modelos de predicción de los flujos migratorios son así práctica común en países que llevan recibiendo inmigrantes durante décadas, como Alemania o el Reino Unido. En nuestro país, donde la inmigración es un fenómeno mucho más reciente, no contábamos hasta el momento con uno de esos modelos. Este trabajo pretende –apoyándose en lo que hemos aprendido en otros países– ser una primera aproximación de un modelo de estas características para nuestro país.

La cuestión de los flujos migratorios se hace todavía más relevante en el actual momento de nuestra economía. La inmigración está cambiando a enorme velocidad nuestro país no sólo su economía, sino el conjunto de la vida social. Los últimos datos (1 de enero de 2009) del Padrón Municipal del Instituto Nacional de Estadística (INE) calculan que la cifra de población extranjera en España asciende a cerca de 5.600.000 personas, lo que supone un crecimiento de este colectivo del 650% en los últimos diez años. ¿Va a continuar esa transformación social a pesar de la crisis económica? ¿Continuarán llegando inmigrantes a nuestro país a pesar de que las filas del desempleo han aumentado de forma tan acelerada? ¿Superaremos en los próximos años la proporción del 20% de inmigrantes o, como ha ocurrido en la mayoría de nuestros países vecinos, se detendrán alrededor de ese nivel la llegada de inmigrantes, como si ese fuera el coeficiente de saturación de las sociedades occidentales?

Este trabajo está organizado como sigue. La siguiente sección es una revisión de la literatura sobre predicciones de inmigración. La sección 3 presenta los datos y describe las variables dependientes y explicativas utilizadas. La sección 4 explica el modelo teórico y el modelo empírico. En la sección 5 se presenta la metodología econométrica junto con los resultados de las estimaciones. En la sección 6 explicamos nuestra estrategia para elaborar las predicciones y presentamos los resultados más destacados de éstas. Finalmente, la sección 7 resume las conclusiones principales de nuestra investigación y sugiere algunas implicaciones para la política económica.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Las predicciones sobre el flujo o el stock de inmigrantes pueden dividirse en cuatro tipos atendiendo a su metodología. En primer lugar, podemos señalar los estudios que se basan en encuestas sobre la intención de migrar para calcular el potencial migratorio de ciertos países. Sin embargo, este tipo de estudios se enfrenta a varios problemas metodológicos, como pueden ser el diseño del cuestionario, o la incertidumbre sobre si la intención de migrar se llevará a cabo finalmente. Un segundo tipo de estudios utiliza episodios de migración pasados (especialmente en Europa en 1960-1970) para extrapolar posibles movimientos migratorios en la actualidad. La justificación para este tipo de estudios se basa en las similitudes entre las condiciones económicas e institucionales de las migraciones pasadas con las de la actualidad. Álvarez-Plata *et al.* (2003) y Brücker *et al.* (2007) ofrecen una extensa revisión de la literatura sobre estos dos tipos de estudios.

Un tercer tipo de estudios sobre la predicción de la inmigración está compuesto por estudios que, basándose en determinantes demográficos (como la tasa de mortalidad, tasa de fecundidad...), realizan simulaciones de la población inmigrante en el futuro. Algunos estudios para el caso de España (González *et al.*, 2009) utilizan un método de proyección de la población por componentes, en el que se estima que el stock de población inmigrante podría alcanzar más de 6 millones de habitantes en 2010, y más de 23 millones en 2050. Asimismo, el INE utiliza un ajuste parabólico para calcular valores proyectados de inmigración extranjera. Dentro de esta metodología, el INE ha realizado diferentes proyecciones demográficas que incluyen previsiones tanto a largo plazo (2050) como a medio plazo (2018). Si bien el estudio de medio plazo tiene en cuenta las condiciones macroeconómicas de España (el país de destino), se omiten las condiciones económicas en los países emisores de la migración.

Para resolver este problema, existe un cuarto tipo de estudios que tiene en cuenta, basándose en un modelo de equilibrio general con libre movilidad de la mano de obra, la coyuntura económica actual y futura de los países tanto

emisores como receptores de la inmigración. En este tipo de metodología se basa nuestro trabajo para realizar las estimaciones. A continuación, y durante el resto de esta sección, comentamos brevemente algunos de los estudios más relevantes en esta materia.

La mayoría de estos estudios derivan, a partir de un modelo de equilibrio general, modelos empíricos que estudian los determinantes del stock o del flujo de inmigrantes. Estos determinantes son variables macroeconómicas como la tasa de paro o la tasa de empleo y el PIB tanto del país de destino como de los países de origen, el retardo del stock de inmigrantes y otras variables que captan varios aspectos institucionales y culturales en el país destino y en el país de origen.

El fundamento teórico de estos modelos se recoge en los trabajos de Harris y Todaro (1970) y, especialmente, en Hatton (1995). En estos trabajos se establece un modelo de equilibrio general en el que los trabajadores migran hacia los países que ofrecen mejores alternativas laborales en términos de salarios (utilizándose como aproximación el PIB) y oportunidades de empleo (aproximadas por la tasa de desempleo).

Una parte importante de esta literatura pretende obtener, a través de modelos empíricos, predicciones de los flujos migratorios de los países de Europa Central y del Este en los antiguos 15 miembros de la Unión Europea (UE-15), teniendo en cuenta la entrada de estos países en la Unión Europea. La mayoría de estos trabajos predicen un potencial de la migración a largo plazo de entre 2-4% de la población de los países de Europa Central y del Este (aproximadamente 2-4 millones). Por ejemplo, Álvarez-Plata *et al.* (2003) estiman un modelo del stock de migrantes utilizando el método GMM (Generalized Method of Moments), para un panel no equilibrado de 15 países de destino y 20 países de origen en el período 1993-2001. Según sus resultados, el potencial de migración a largo plazo sería de aproximadamente el 3,9% de la población de los países de Europa Central y del Este. Fertig (2001) utiliza el marco de un modelo teórico que se basa en una relación de equilibrio a largo plazo entre los flujos migratorios y las variables explicativas (Hatton, 1995) para derivar

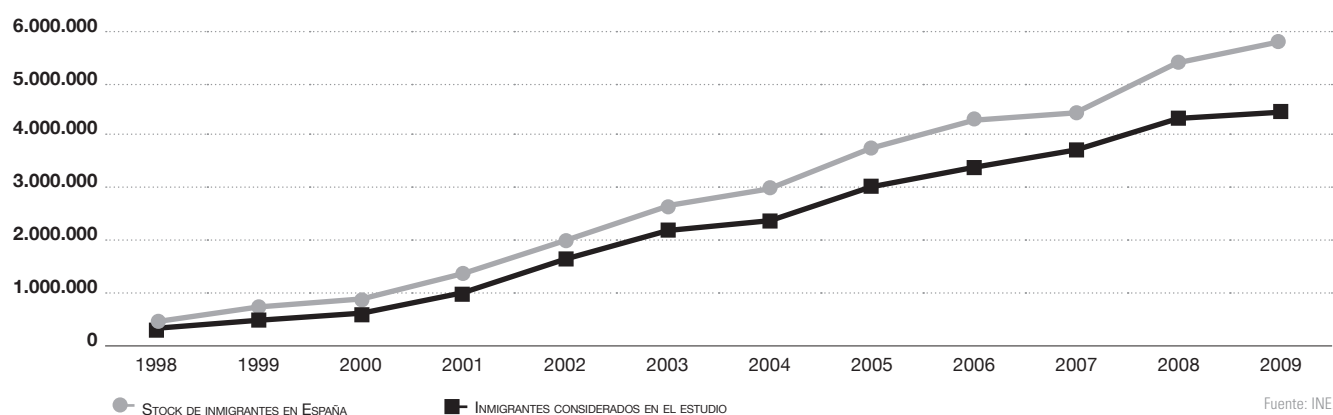
un modelo empírico del flujo de inmigrantes. Fertig estima su modelo utilizando efectos fijos para los países. Según las predicciones de su modelo, el potencial de la migración de los países de Europa Central y del Este a Alemania sería de, aproximadamente, 35.000-70.000 personas al año.

EL MODELO ECONÓMICO SE BASA EN LOS MODELOS TEÓRICOS DE LA INMIGRACIÓN QUE CONSIDERAN LAS DIFERENCIAS EN LAS CONDICIONES MACROECONÓMICAS DE LOS PAÍSES (PIB PER CÁPITA, TASA DE DESEMPLEO) DETERMINANTES FUNDAMENTALES DE LA MIGRACIÓN POTENCIAL

Algunos de los estudios de esta literatura utilizan los coeficientes estimados con una muestra de países para predecir los niveles del potencial de la migración en la UE-15. En Brücker *et al.* (2007), se considera que entre el 20-40% de este potencial podría realizarse en 2020. Así, los autores calculan que el stock de inmigrantes procedentes de los ocho nuevos estados miembros en la Unión Europea podría aumentar de 1,9 millones en 2007 a 3,8-4,4 millones en 2020, lo que supone un 5,2-6,1% de la población de los países emisores. En el caso particular de Bulgaria y Rumania, el stock de inmigrantes podría aumentar de 1,8 millones en 2007 a 3,9-4 en 2020 (13,4-14% de la población en el país de origen). Sin embargo, los autores sugieren que estas cifras podrían estar afectadas por la incertidumbre asociada con la evolución de la economía en los próximos años.

Dentro de este tipo de estudios, algunos hacen especial hincapié en los aspectos metodológicos sobre las previsiones del número de inmigrantes. Así, por ejemplo, en Alecke *et al.* (2001) se advierte de los errores de omisión que se podrían estar cometiendo al no tener en cuenta los «efectos fijos» de cada país. Mientras, en Brücker y Siliverstovs (2006) se realiza una exhaustiva comparativa de la capacidad predictiva de más de 20 tipos de estimadores con datos de migración a Alemania entre 1967-2001. Los

GRÁFICO 1. Evolución de la población extranjera en España (1998-2009)



resultados apuntan a que el estimador por «efectos fijos» claramente supera al de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), exhibiendo una de las mejores capacidades predictivas de entre todos los estimadores considerados.

Nuestro trabajo se basará en los modelos teóricos y empíricos mencionados anteriormente. Sin embargo, la originalidad de este estudio reside en ser el primer trabajo que aplica esta metodología para el caso de la inmigración en España. Además, uno de nuestros objetivos es elaborar predicciones de la inmigración de las distintas nacionalidades presentes en el territorio de España, a diferencia de trabajos anteriores que predicen el número de inmigrantes como agregado (por ejemplo, el número de inmigrantes de los países de Europa Central y del Este en la UE-15).

No obstante, conviene tener en cuenta que nuestro análisis se basa en supuestos que en ocasiones, a causa de la falta de datos más detallados, se alejan de la realidad observada. Conviene destacar que nuestro modelo no considera otros posibles destinos, a parte de España, para los potenciales inmigrantes (*the assumption of the irrelevant independent alternatives*, en Brücker *et al.*, 2007), si bien las soluciones a este problema pasan por la agregación del país de destino, por ejemplo, considerar la Unión Europea en su conjunto en vez de España, algo que se aleja de nuestro foco de interés. En definitiva, y aparte de tener en cuenta la incertidumbre asociada a todos los modelos

econométricos de predicción, nuestro modelo sólo pretende mostrar una pauta posible de la dinámica de la población inmigrante en España, a tenor de los supuestos que realizamos sobre las variables macroeconómicas.

3. DATOS

España es un país que recibe inmigración procedente de más de 120 naciones. Para la elaboración de este estudio, hemos seleccionado los 25 países que aportan un mayor número de inmigrantes a España (el resto de países tiene una aportación al total de la inmigración menor al 1%, según el Padrón de 2008). De esta muestra, hemos desechado a Brasil y China por su comportamiento atípico, y a Cuba por la falta de datos macroeconómicos, por lo que nuestra base de datos se compone de 22 países: Argelia, Argentina, Bolivia, Bulgaria, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Francia, Alemania, Italia, Marruecos, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Suiza, Ucrania, Reino Unido, Uruguay y Venezuela. Esta muestra de países representa cerca del 80% de la inmigración total en España en la actualidad. En el gráfico 1 se muestra la evolución desde 1998 de la población total extranjera en España y el total que consideramos en nuestro estudio.

Para la definición de la variable objeto de estudio, hemos seguido la convención de la literatura y definimos tasa de inmigración como el porcentaje de inmigrantes en España

sobre el total de la población de origen. Sin embargo, no existe un acuerdo sobre la definición exacta de la tasa de inmigración. Así, en algunos estudios se analizan los flujos de inmigrantes mientras que otros centran su atención en el stock. En este documento, llevaremos a cabo nuestro análisis para ambas medidas. Aparte de que utilizar las dos medidas aporta riqueza a nuestro estudio, al mismo tiempo, desde un punto de vista técnico, nos permite contrastar la robustez de nuestros resultados. Por tanto, definimos como Tasa de Inmigración según los Flujos de entrada (TIF) al cociente entre los flujos de inmigrantes que llegan en un determinado año y la población del país de origen. La Tasa de Inmigración según el Stock de inmigrantes (TIS) se define como el cociente entre el stock de inmigrantes en un año y la población en el país de origen.

Los datos de flujos para el cálculo de la TIF provienen de la estadística de variaciones residenciales (EVR), construida por el INE. La TIS se elabora a partir de los datos anuales de los padrones municipales, también procedentes del INE.¹

Ambas medidas presentan ventajas e inconvenientes destacables, lo que, a nuestro juicio, justifica el uso de una y otra. Por un lado, la TIF refleja sólo el número de inmigrantes que llegan a España² (flujos de entrada), pero su horizonte temporal (de 1988 a 2008) permite mayor robustez en las estimaciones econométricas. Por otro lado, la TIS permite conocer de una forma más precisa el número de inmigrantes que actualmente residen en España, sin embargo, la longitud temporal se reduce a once períodos (1998-2008).³

¹ Aunque tanto los flujos como el stock de inmigrantes provienen de la misma fuente (INE), los flujos no pueden ser obtenidos como la diferencia del stock entre dos años consecutivos. Las razones metodológicas de esta discrepancia pueden encontrarse en: <http://www.ine.es/daco/daco42/migracion/comparativa.htm>

² La EVR sólo proporciona los datos de llegada de inmigrantes y no de salida. El INE actualiza las bajas de extranjeros desde 2002, pero de forma limitada: «[desde 2002] se recogen algunas bajas de extranjeros, pero sólo en la medida en que los ayuntamientos tienen conocimiento de su regreso al extranjero, lo que ocurre en un porcentaje desconocido» <http://www.ine.es/daco/daco42/migracion/notaevr.htm>.

³ Los datos referentes al Padrón Municipal se refieren a las estimaciones de población a 1 de enero del año en curso (año t). En nuestro análisis, retrasamos estas series un período ($t-1$) para mantener la contemporaneidad entre los hechos demográficos (las variaciones en el Padrón) y el resto de variables (por ejemplo, la evolución del PIB o la tasa de desempleo).

Dado que nuestro análisis se basa en las diferencias entre España y otros países en ciertas magnitudes macroeconómicas, de la misma forma que en el resto de la literatura hemos elegido las diferencias en el PIB y tasa de desempleo como principales variables explicativas.

La diferencia en el PIB queda definida como el logaritmo en el PIB per cápita real en paridad de poder adquisitivo (PPA) en España menos el logaritmo en el PIB (en la misma medida) en el país de origen. Los datos han sido obtenidos del World Economic Outlook (WEO) de abril de 2009 del Fondo Monetario Internacional (FMI), que contiene previsiones hasta el año 2014 (el límite superior de nuestro horizonte de previsión).

La diferencia en la tasa de desempleo es la diferencia entre la tasa de desempleo en España y la del país de origen. Los datos también han sido obtenidos del FMI (WEO, abril de 2009), completándose con datos de los institutos nacionales de estadística cuando ha sido necesario. Sin embargo, los datos del FMI sólo incluyen previsiones de la tasa de desempleo para 2009 y 2010, y exclusivamente para ciertos países. Dado que nuestro análisis econométrico requiere previsiones de esta variable hasta 2014, se han utilizado otras fuentes para extender la variable hasta este período. En primer lugar, las *Spring Forecasts* de 2009 de la Comisión Europea, que contienen previsiones de la tasa de desempleo hasta 2010. Para el período comprendido entre 2010-2014, seguimos algunos de los supuestos de esta literatura⁴ y asumimos que la tasa de desempleo de cada país entre 2010 y 2014 es la tasa de desempleo media del período anterior (como aproximación de una tasa de paro estructural).

La población (que incluye estimaciones hasta 2014) también ha sido obtenida del FMI (WEO, abril de 2009). Esta

⁴ Este tipo de supuestos sobre las predicciones de variables macroeconómicas como el PIB o la tasa de paro son bastante comunes en esta literatura, debido a la falta de predicciones oficiales a medio o largo plazo. Por ejemplo, Álvarez-Plata *et al.* (2003) y Fertig (2001) suponen que los niveles del PIB per cápita convergen a una tasa anual constante de un 2% y las tasas de paro de Alemania y de los países de Europa Central y del Este se mantienen constante a su nivel medio de los años 1990. Asimismo, para comprobar la sensibilidad de sus resultados construyen un escenario optimista, con una tasa de paro de Alemania y de los países de Europa Central y del Este más baja que la media y un escenario pesimista con una tasa de paro más alta que la media.

CUADRO 1. Estadística descriptiva de las variables utilizadas

VARIABLE	NÚMERO DE OBSERVACIONES	MEDIA	DESVIACIÓN TÍPICA	MÍNIMO	MÁXIMO
TIF	457	0,053	0,119	0,000	0,917
TIS	264	0,517	0,752	0,001	3,821
Diferencia en PIB	590	0,878	0,719	-0,559	2,126
Diferencia en tasa de desempleo	567	6,276	6,473	-16,747	21,018
Tasa de desempleo en España	594	16,240	4,573	8,263	24,118
Tasa de desempleo en país de origen	567	9,870	4,635	0,452	29,800
Población (en millones)	590	28,797	21,561	3,060	82,537
Entrada en UE	594	0,003	0,058	0,000	1,000
Idioma español	594	0,455	0,498	0,000	1,000
País desarrollado	594	0,227	0,419	0,000	1,000
Número de países	22				

Fuente: elaboración propia.

se utiliza para reconstruir las estimaciones de flujos y stock de inmigrantes una vez obtenidas las estimaciones y las predicciones de la TIF y la TIS, respectivamente.

Para controlar el efecto de otros factores, hemos incluido tres variables ficticias en nuestro análisis. En primer lugar, la variable «entrada» en UE toma el valor 1 para los países que accedieron a la Unión Europea en 2007, es decir, Rumania y Bulgaria. En segundo lugar, consideramos una variable ficticia con valor uno para los países de habla hispana, dado que a priori el idioma puede facilitar los flujos migratorios y que la inmigración de los países de habla española de Latinoamérica representan un porcentaje importante en la inmigración total en España –un 28% en el total de inmigrantes–. En último lugar, utilizamos una variable ficticia para distinguir a los países desarrollados de los países en desarrollo, por considerar que las causas del fenómeno migratorio son diferentes entre ambas clases de países.⁵

Para finalizar, en el cuadro 1 se resumen los principales estadísticos descriptivos de las variables utilizadas.

⁵ Nótese que las variables ficticias que no varían en el tiempo (como el idioma español o país desarrollado) no pueden utilizarse en una estimación por efectos fijos.

4. MARCO TEÓRICO Y EMPÍRICO

Modelo teórico

Nuestro modelo teórico que subyace en las estimaciones es similar al que se puede encontrar en el resto de la literatura. De esta manera, se amplía la teoría neoclásica de que la migración es determinada exclusivamente por diferencias en los ingresos laborales, es decir, la estimación de «ecuaciones de gravedad» en su forma más simple. Así, se relaja la hipótesis de pleno empleo para permitir la introducción de diferencias en las oportunidades de trabajo entre países emisores y receptores como motivo de migración (Harris y Todaro, 1970 y Hatton, 1995).

Pero como se ha señalado en algunos estudios (Alecke *et al.*, 2001), las condiciones macroeconómicas son un importante determinante de la inmigración, pero no el único. Características como la disponibilidad de una infraestructura adecuada, acceso a un sistema educativo o sanitario desarrollado pueden suponer la diferencia en la elección como destino migratorio entre dos países con similares condiciones macroeconómicas.

Por tanto un modelo teórico que resume las características mencionadas podría plantearse como:

$$m_{ijt} = \delta_1 Y_{it} - \delta_2 Y_{jt} + \delta_3 (1 - U_{it}) - \delta_4 (1 - U_{jt}) + \sum_{i=1}^j \gamma_i D_i + \varepsilon_{ijt}$$

donde i es el país destino de la inmigración, j es el país de origen de los inmigrantes y t es el tiempo. La variable m representa la tasa de inmigración, Y el nivel de renta de un país, U la tasa de desempleo (por tanto, $1-U$ puede considerarse una aproximación de la probabilidad de encontrar empleo) y D es un compendio de características propias de cada país que no varía en el tiempo. En particular, la consideración de este tipo de factores singulares para cada país nos inclina a priori a elegir la estimación del modelo por efectos fijos.

Modelo empírico

En vista del marco teórico presentado anteriormente, decidimos estimar el siguiente modelo empírico:

$$TI_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 (\ln PIB_{it} - \ln PIB_{jt}) + \beta_2 (U_{it} - U_{jt}) + \beta_3 TI_{ijt-1} + \beta_4 I_i + \lambda_{ij} + \lambda_t + U_{ijt}$$

donde i es el país destino de la inmigración (España, en nuestro caso), j es el país de origen de los inmigrantes, t es el tiempo (años), I_i incluye otras variables de control (características de los países de origen de la inmigración), λ_{ij} son efectos fijos de países y λ_t incluye variables ficticias de tiempo (años).

La variable dependiente es una medida del número de inmigrantes en España. Utilizamos las dos medidas presentadas en la sección 3: el stock de inmigrantes como porcentaje en la población del país de origen-TIS y los flujos de entrada de inmigrantes como porcentaje en la población del país de origen-TIF.

Las principales variables explicativas son las macroeconómicas sugeridas por el modelo teórico de inmigración mencionado en el apartado anterior y descritas en la sección 3. En concreto, incluimos la diferencia en el logaritmo del PIB real per cápita en términos de la paridad de poder adquisiti-

vo (PPA) entre el país destino de la inmigración (España) y el país de origen de la inmigración (los 22 países de nuestra muestra) y la diferencia entre la tasa de paro de España y la tasa de paro del país de origen de la inmigración. Además, incluimos un retardo de la variable dependiente como variable explicativa para captar el efecto de las redes sociales sobre la inmigración, un determinante de especial importancia para el caso de España (Sandell, 2009).

Para controlar algunas de las características específicas de la inmigración en España, incluimos las variables ficticias descritas en la sección 3: una variable ficticia para los países hablantes de español, una variable ficticia para los países desarrollados de nuestra muestra, y una variable ficticia que controla por la entrada en 2007 en la Unión Europea de Rumania y Bulgaria.

5. METODOLOGÍA ECONOMETRICA Y RESULTADOS

El objetivo final de este trabajo es proporcionar predicciones hasta el año 2014 de los flujos de inmigrantes y del stock de inmigrantes en España. Con este fin, en la primera etapa de nuestro análisis empírico estimamos el modelo descrito en el apartado anterior para obtener los efectos parciales de las variables macroeconómicas y de las variables ficticias. En la segunda etapa, analizamos la capacidad de predicción del modelo estimado, utilizando como criterio la raíz del error cuadrático medio (RECM). Finalmente, en la tercera etapa, utilizamos los coeficientes estimados para construir las predicciones de la TIF y de la TIS.

Para estimar nuestro modelo empírico, empezamos con el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). El estimador de MCO permite utilizar variables que son invariantes en el tiempo (en nuestro caso, las variables ficticias de idioma y de país desarrollado), pero supone que todas las secciones cruzadas (los países) tienen la misma constante. Los resultados de la estimación MCO se encuentran en las columnas 1 y 3 del cuadro 2 tanto para la TIF como para la TIS.

La diferencia en el PIB de España y del país de origen de los inmigrantes tiene un efecto positivo y estadísticamente

CUADRO 2. Resultados de las estimaciones				
	TIF		TIS	
	MCO	EFFECTOS FIJOS	MCO	EFFECTOS FIJOS
Diferencia en PIB	0,016** (0,008)	0,086** (0,035)	0,049** (0,019)	-0,037 (0,092)
Diferencia en desempleo	0,001 (0,000)	-0,001 (0,001)	0,003** (0,002)	-0,007** (0,003)
Entrada en UE	0,286*** (0,097)	0,297*** (0,049)	0,514*** (0,184)	0,493*** (0,053)
Idioma español	0,002 (0,007)		-0,021 (0,022)	
País desarrollado	0,007 (0,012)		-0,014 (0,03)	
Retardo var. dependiente	0,790*** (0,096)	0,729*** (0,130)	1,053*** (0,038)	0,951*** (0,053)
Constante	-0,020 (0,013)	-0,066* (0,034)	-0,041 (0,033)	0,104 (0,096)
N.º observaciones	420	420	242	242
R ²	0,789	0,802	0,965	0,973

Errores estándares corregidos robustos entre paréntesis. Los asteriscos ***, ** y * denotan niveles de significación al 1, 5 y 10%, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

significativo sobre las tasas de inmigración de España, indicando que la riqueza de un país es un factor determinante en la decisión de inmigración. La diferencia en las tasas de desempleo de España y del país de origen es significativa, pero no tiene el signo esperado. Una explicación puede ser que la estimación por MCO no controla por el alto grado de heterogeneidad entre los países, lo que podría resultar en coeficientes sesgados.

La variable ficticia de entrada en UE es altamente significativa y tiene el signo positivo esperado. Esto confirma la hipótesis de que la entrada en la UE de Rumania y Bulgaria ha aumentado tanto el flujo como el stock de inmigrantes de estos países en España.

La variable ficticia para los países de habla hispana no es estadísticamente significativa, indicando que España no sólo atrae inmigrantes de los países de América Latina. De hecho,

uno esperaría este resultado ya que actualmente la mayor comunidad de inmigrantes en España es la rumana (un 14,2% en el total), seguida de la marroquí (12,7%); mientras que el porcentaje de inmigrantes procedentes de países de habla hispana tan sólo representa el 28% sobre el total.

Por último, el retardo de la variable dependiente es altamente significativo y positivo, tanto en el caso de la TIS como en el caso de la TIF. Esto confirma la importancia del efecto llamado «amigos y familiares» (Sandell, 2009) y la presencia de rendimientos crecientes a la migración (Fertig, 2001).

Sin embargo, dada la característica de panel de nuestros datos y el alto grado de heterogeneidad entre los países de nuestra muestra, creemos que la estimación por efectos fijos para los países sería más apropiada (Alecke *et al.*, 2001; Brücker y Sili-verstovs, 2006). Los efectos fijos controlan principalmente las diferencias de idioma, historia, cultura, geografía, etc., entre

los países de nuestra muestra, permitiendo constantes diferentes para cada país. Si estas diferencias son relevantes para el potencial de la inmigración, entonces los coeficientes estimados por MCO serán inconsistentes.

Los resultados de la estimación por efectos fijos se muestran en las columnas 2 y 4 del cuadro 2. Estas estimaciones no incluyen las variables que no varían en el tiempo (la variable ficticia para idioma español y la variable ficticia para país desarrollado), ya que el método de estimación por efectos fijos cancela este tipo de variables.

La estimación por efectos fijos muestra resultados diferentes, en ciertos aspectos, respecto a los obtenidos a través de la estimación MCO. La diferencia en el PIB es significativa y tiene el efecto positivo esperado sólo en el caso de la TIF. En cambio, la diferencia en la tasa de desempleo es significativa sólo en el caso de la TIS y, en comparación con el coeficiente MCO, tiene el efecto negativo esperado: una menor diferencia entre la tasa de desempleo de España y la tasa de desempleo del país de origen implica un incremento en la TIS, lo que significa que el mercado laboral de España es muy atractivo para los inmigrantes con respecto al mercado laboral de sus países de origen.

La variable ficticia entrada en UE sigue teniendo un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre nuestras variables dependientes. Asimismo, el retardo de la variable dependiente tiene un impacto positivo y significativo tanto en el caso de la TIF como en el caso de la TIS, confirmando los resultados ya obtenidos con la estimación MCO.

6. PREDICCIONES

Una vez obtenidas las estimaciones MCO y de efectos fijos de nuestro modelo empírico, procedemos a analizar la capacidad predictiva de nuestras estimaciones. Para ello, he-

⁶ La RECM se define como $\sqrt{\frac{\sum_{t=T+1}^{T+h} (\hat{y}_t - y_t)^2}{h}}$, donde T representa el último dato disponible, h es el horizonte de previsión, y el valor real e \hat{y} el valor predicho.

CUADRO 3. Raíz del error cuadrático medio de los modelos utilizados

	RECM
Efectos fijos (TIF)	0,057
Efectos fijos (TIS)	0,089
MCO (TIF)	0,091
MCO (TIS)	0,180

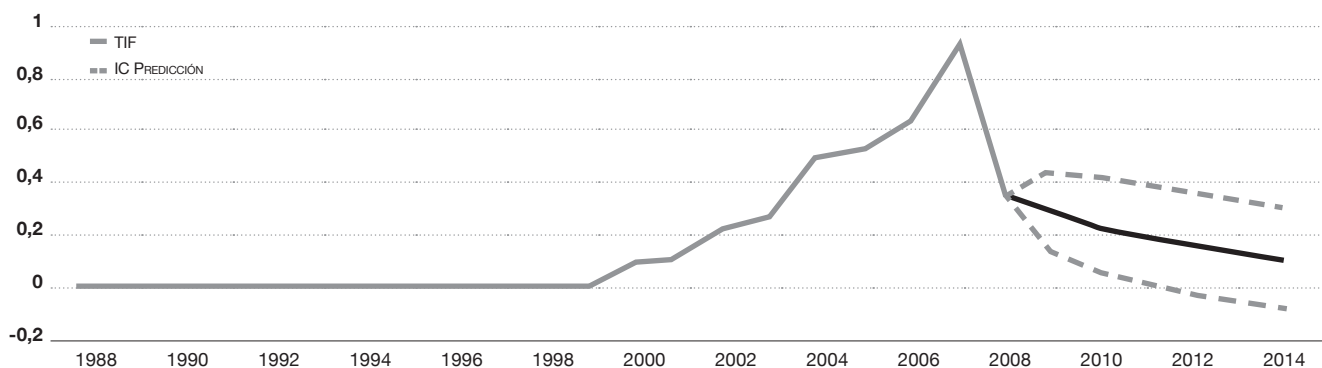
Fuente: elaboración propia.

mos calculado la raíz del error cuadrático medio (RECM)⁶ para cada uno de los modelos del cuadro 2. El procedimiento para este cálculo se describe a continuación; en primer lugar, hemos estimado los modelos para el período 1998-2004 en el caso de la TIS, y para el período 1988-2004 en el caso de la TIF; luego hemos utilizado los coeficientes estimados para obtener predicciones dentro de la muestra, para el período 2005-2008; por último, hemos calculado la RECM para estas predicciones. El mejor modelo para construir predicciones es el modelo con la RECM mínima.

Los valores de la RECM se encuentran en el cuadro 3. Los números indican que la estimación por efectos fijos es la mejor a la hora de predecir tanto la TIS como la TIF: su RECM es casi la mitad de la RECM de la estimación MCO. Hay que destacar que este resultado coincide con la mayoría de las conclusiones en la literatura sobre predicciones de la inmigración: los modelos estimados por efectos fijos muestran mejores comportamientos para predicciones que los modelos estimados por MCO o que cualquier otro estimador más sofisticado (Brücker y Siliverstovs, 2006). De igual manera, en la mayor parte de los estudios dedicados a este tema, la RECM de los modelos estimados por efectos fijos es aproximadamente la mitad de la RECM de los modelos estimados por MCO.⁷

Por tanto, nuestras predicciones del número potencial de inmigrantes en España (la TIS y la TIF) se basarán en los coeficientes de efectos fijos. Sin embargo, a la hora de

⁷ Asimismo, hay que destacar que en estos trabajos, los tests de diagnóstico rechazan los modelos estimados por MCO a favor de los modelos estimados utilizando efectos fijos para los países (Brücker *et al.*, 2007). También, las predicciones realizadas con los coeficientes de efectos fijos son bastante más pesimistas que las predicciones realizadas con los coeficientes MCO.

GRÁFICO 2. Evolución y predicción de la TIF para inmigrantes de Rumania a España

Fuente: elaboración propia.

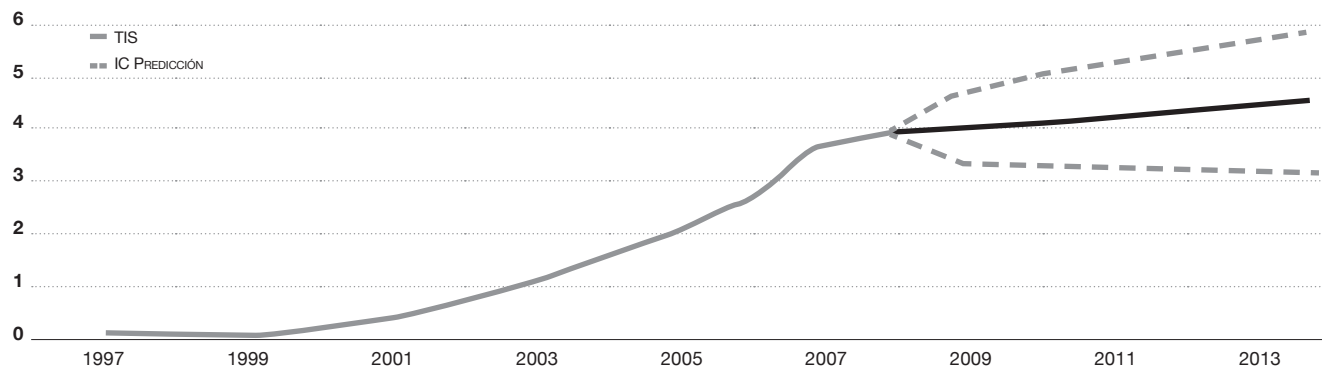
realizar predicciones para un horizonte temporal h , necesitamos que las variables explicativas consideradas tengan ese mismo horizonte h . Esto implica la necesidad de disponer de predicciones para estas variables.

Como se ha señalado en la sección 3, las predicciones para el PIB real per cápita en PPA han sido obtenidas del FMI. Por otro lado, las predicciones para la tasa de desempleo se han conseguido parcialmente de esta fuente (FMI), complementándose con el supuesto comentado en dicha sección. En concreto, consideramos un escenario en el cual la tasa de paro se mantiene constante a su media del período anterior.

A continuación detallamos los resultados de las predicciones de la TIF y TIS para las tres nacionalidades que más inmigrantes aportan: Rumania, Marruecos y Ecuador.

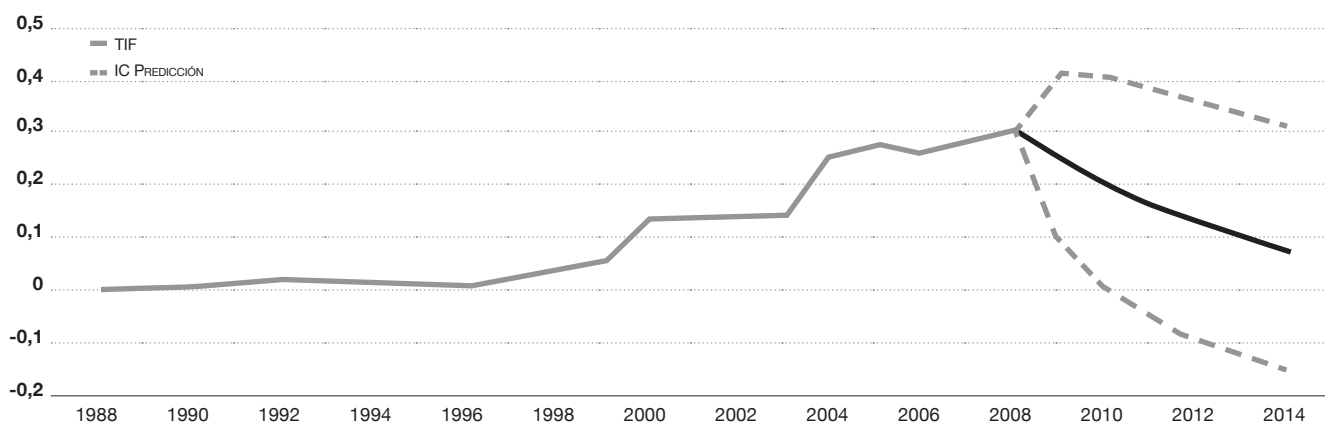
Conviene destacar que los intervalos de confianza de estas predicciones se ensanchan a media que avanzamos en el horizonte de previsión, lo que incide en su fiabilidad.

En los tres países, se observa un descenso en la TIF durante el horizonte de predicción (gráficos 2, 4 y 6). Para el caso de Rumania, la TIF podría descender cerca de 0,23 puntos porcentuales (pp) en el período 2008-2014. Esto implicaría una reducción paulatina de los flujos de entrada de este colectivo a partir de 2009 (gráfico 1 del apéndice), pasando de cerca de 60.000 inmigrantes al año en 2009 a casi 22.000 en 2014. Atendiendo a los datos del stock de inmigrante en España, la TIS podría aumentar 0,6 pp entre 2008-2014 (gráfico 3). La previsión del stock, ligeramente más pesimista que la del flujo, estima un aumento de la población rumana residente en España de algo más de

GRÁFICO 3. Evolución y predicción de la TIS para inmigrantes de Rumania a España

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 4. Evolución y predicción de la TIF para inmigrantes de Marruecos a España



Fuente: elaboración propia.

100.000 personas, llegando a una población de cerca de 906.000 rumanos en 2014 (gráfico II del apéndice).

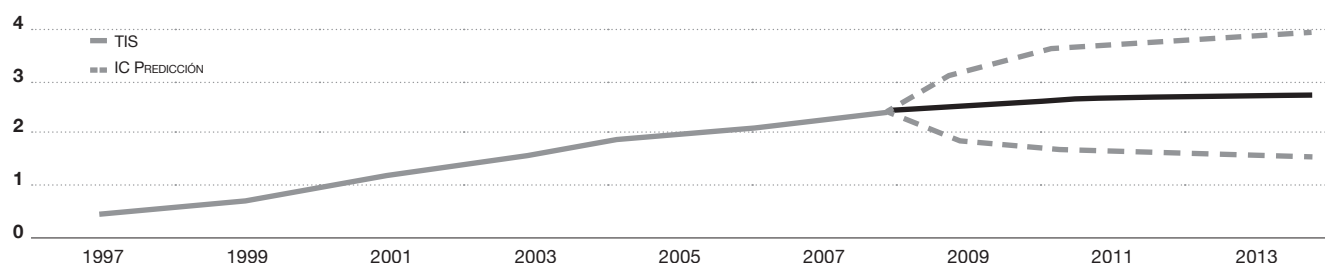
En el caso de Marruecos, la TIF podría descender cerca de 0,22 pp (gráfico 4) en el período 2008-2014. Esto supondría una reducción de los flujos de entrada de aproximadamente 77.000 inmigrantes en 2009 a cerca de 26.000 en 2014 (gráfico III del apéndice). Atendiendo a la TIS, el porcentaje de marroquíes residente en España sobre el total de la población de Marruecos aumentaría entre 2008-2014 en 0,42 pp (gráfico 5). Esto equivale a un aumento de cerca de 740.000 inmigrantes marroquíes en 2009 a 917.000 inmigrantes en 2014 (gráfico IV del apéndice).

Por último, analizando el caso de Ecuador se observa una reducción de la TIF de -0,06 pp durante el horizonte de predicción (gráfico 6). Después del profundo descenso re-

gistrado en 2004, nuestras previsiones apuntan a que los flujos podrían permanecer estables en el horizonte temporal considerado con llegadas anuales de cerca de 30.000 personas (gráfico V del apéndice), lo que supondría un crecimiento de 200.000 ecuatorianos residentes en España entre 2008-2014. A la misma conclusión llegamos si atendemos la evolución de la TIS (gráfico 7). Esta tasa podría aumentar en cerca de 1 pp, lo que supondría un crecimiento de 183.000 residentes en España entre 2008-2014 (es decir un crecimiento de 445.000 inmigrantes ecuatorianos en 2009 a cerca de 596.000 inmigrantes en 2014).

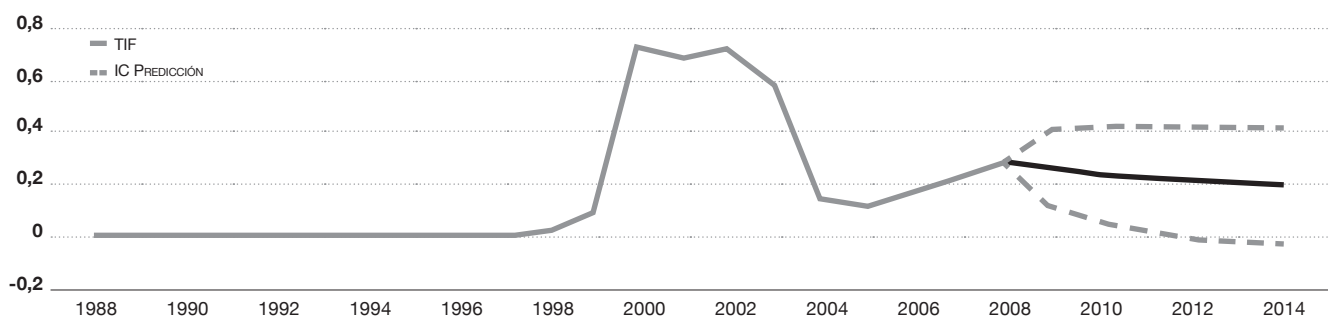
En este punto, conviene destacar que nuestro modelo explica mejor el comportamiento de inmigrantes provenientes de países que están experimentando fenómenos migratorios en tiempos recientes. Así, el modelo empírico que estimamos muestra un mejor ajuste para países como

GRÁFICO 5. Evolución y predicción de la TIS para inmigrantes de Marruecos a España



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 6. Evolución y predicción de la TIF para inmigrantes de Ecuador a España



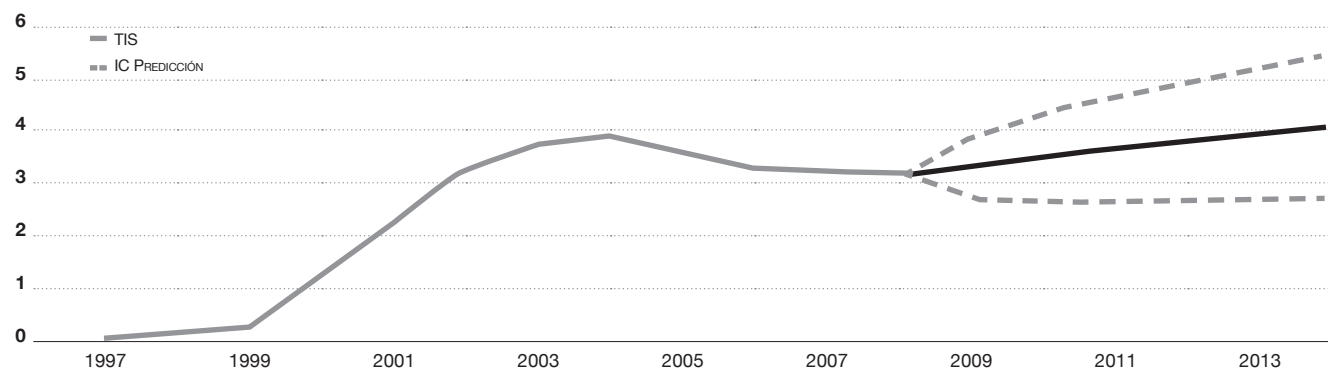
Fuente: elaboración propia.

Rumania, Marruecos, Ecuador, Colombia, etc. En cambio, para los países desarrollados de nuestra muestra, como Alemania, Francia o Italia, el modelo que proponemos aquí estima un descenso fuerte tanto de las entradas como del stock de inmigrantes. En nuestra opinión, este resultado se debe al hecho de que las previsiones para la tasa de paro y para el PIB per cápita de España son comparativamente más pesimistas con respecto a otros países, por tanto un modelo que se basa en las diferencias entre países en ambas variables sesga a la baja las predicciones para estos países. Dicho de otra manera, nuestras suposiciones se centran en la posible existencia de dos fenómenos migratorios diferenciados; por un lado la migración «regular en el tiempo» que se registra entre países, por lo general desarrollados, y España; y por otro lado, la migra-

ción que ha recibido España desde 1997-1998 de países en desarrollo o emergentes (tanto de Europa del Este, como de América Latina y norte de África).

Teniendo esto en cuenta, agregamos predicciones del stock y de los flujos de cada nacionalidad para obtener las predicciones para el total de inmigrantes en España que se considera en este estudio (los países que forman parte de nuestra muestra representan cerca del 80% del total de inmigrantes, como se ha señalado en la sección 3). No obstante, debido a los inconvenientes anteriormente mencionados (la caída fuerte de los flujos de entrada de inmigrantes de los países desarrollados), nuestro escenario de predicción supone un descenso marcado del flujo de entrada de inmigrantes, llegando casi a anularse en el

GRÁFICO 7. Evolución y predicción de la TIS para inmigrantes de Ecuador a España



Fuente: elaboración propia.

CUADRO 4. Predicciones del flujo de inmigrantes		
	FLUJO DE LLEGADA	
	NIVEL	TASA DE CRECIMIENTO (%)
2007	714.247	14,2
2008	489.838	-31,4
PREDICCIONES		
2009	378.518	-22,7
2010	284.897	-24,7
2011	202.665	-28,9
2012	127.940	-36,9
2013	61.089	-52,3
2014	3.029	-95,0

Fuente: elaboración propia.

año 2014 (cuadro 4 y gráfico 8). Sin embargo, la incertidumbre asociada a esta predicción, especialmente a partir de 2012, merece ser tenida en cuenta, por lo que también podría darse el caso de un descenso pronunciado en los flujos de llegada de inmigrantes hasta 2012, manteniéndose constantes a partir de esa fecha.

7. CONCLUSIONES

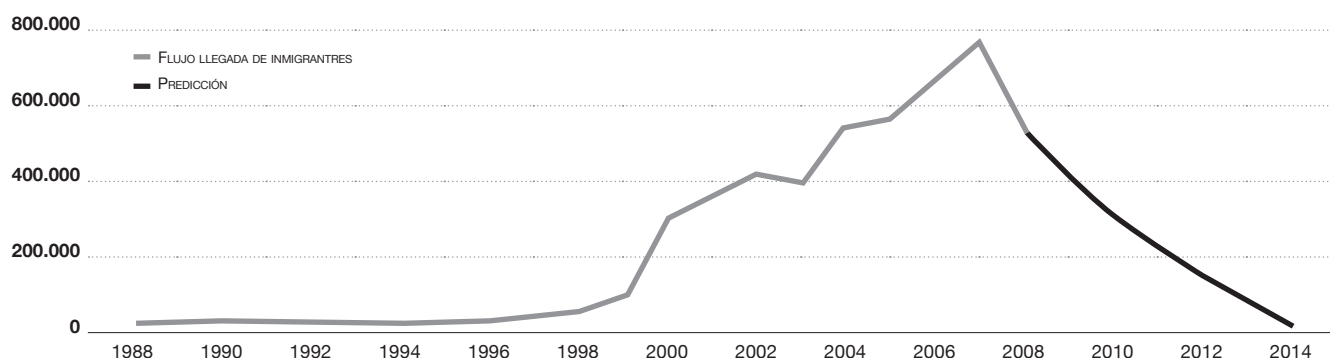
Anticipar el sentido y la magnitud de los flujos migratorios es una herramienta especialmente útil en el diseño de políticas

migratorias. La asignación correcta de fondos públicos, la realización de inversiones sociales, requiere conocer por anticipado cuántos van a venir, cuándo lo van a hacer y si es posible el bagaje cultural con el que se nos acercan. La actual crisis económica ahonda si cabe en la urgencia de conocer las respuestas a esas preguntas dadas las restricciones a las que se están viendo sometidos los presupuestos públicos.

Este trabajo es la primera aproximación de la que tenemos conocimiento sobre el sentido de esos flujos para España mediante un modelo empírico que los predice. El modelo econométrico que estimamos se basa en los modelos teóricos de la inmigración que consideran las diferencias en las condiciones macroeconómicas de los países (PIB per cápita, tasa de desempleo) como determinantes fundamentales de la migración potencial. Estimamos este modelo para un panel de 22 países, utilizando dos medidas de la inmigración: la tasa de inmigración según el flujo de inmigrantes (TIF) y la tasa de inmigración según el stock de inmigrantes (TIS).

Las conclusiones del modelo son bastante nítidas. Se va a producir un descenso notable en el ritmo de llegada de inmigrantes en el período 2009-2014, en línea con la reducción –muy acusada en 2008, último año para el que tenemos datos–. La reducción puede resultar tan significativa que, al finalizar el período de referencia, la llegada de inmigrantes puede ser prácticamente nula. El factor que está incidiendo en esos resultados es el pésimo panorama

GRÁFICO 8. Evolución y predicción del flujo de inmigrantes a España



Fuente: elaboración propia.

que los organismos internacionales perfilan para la economía española, y que elimina buena parte del atractivo de nuestro país como foco de acogida.

AUNQUE CONTINUARÁN LLEGANDO EXTRANJEROS DE LAS PRINCIPALES NACIONALIDADES (RUMANIA, MARRUECOS Y ECUADOR), LOS FLUJOS DE LLEGADA DE ESTOS PAÍSES PODRÍAN DESCENDER ENTRE 10% (ECUADOR) Y 60% (RUMANIA O MARRUECOS) ENTRE 2009-2014

Nuestro país será en este inmediato período poco atractivo para otros países desarrollados, que –de acuerdo al FMI o a la Comisión Europea– habrán abandonado la crisis mientras que nosotros continuaremos en ella. Sin embargo, seguiremos siendo atractivos para otros países desarrollados. En concreto, España continuará, de acuerdo a nuestras predicciones, recibiendo emigrantes de los tres principales países emisores: Rumania, Ecuador y Marruecos. Aunque en una proporción significativamente menor. En concreto, nuestro modelo predice un flujo anual de 20.000 inmigrantes rumanos a España, que de esta forma pasará de tener casi 800.000 emigrantes el año pasado a 900.000-1.000.000 en 2014. En el caso de Ecuador, el modelo estima una recuperación de los flujos, en línea con lo que ha ocurrido el último año, de forma que recibiremos 30.000 ecuatorianos anualmente. El total de extranjeros con esta nacionalidad será de cerca de 600.000 en el 2014. Para el caso de Marruecos, el modelo predice un flujo anual de 26.000 en el año 2014, lo que supone rozar el millón de marroquíes en esa fecha.

En definitiva, la actual crisis económica va a dejar una profunda huella también en el fenómeno de la inmigración. En el horizonte de los próximos cinco años deberíamos esperar una reducción significativa de los flujos, que probablemente puede que vuelva a cobrar fuerza en el momento de salida de la crisis.

BIBLIOGRAFÍA

ALECKE, B.; HUBER, P.; UNTIEDT, G. «What a difference a constant makes how predictable are international migration flows?». En: OECD (ed.) *Migration policies and EU-enlargement, the case of central and Eastern Europe*. París: OECD, 2001. P. 63-78.

ÁLVAREZ-PLATA, P.; BRÜCKER, H.; SILIVERSTOV, B. «Potential migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – an update». Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs. Berlín: German Institute for Economic Research (DIW Berlín), 2003.

BRÜCKER, H.; SILIVERSTOV, B. «On the estimation and forecasting of international migration: how relevant is heterogeneity across countries?». *Empirical Economics*. Vol. 31, 2006. P. 735-754.

BRÜCKER, H.; DAMELANG, A.; WOLF, K. «Forecasting potential migration from the New Member States into the EU-15: Review of Literature, Evaluation of Forecasting Methods and Forecast Results». Institute for Employment Research (IAB). VC/2007/0293, 2007.

FEDEA. «Efectos económicos de la inmigración en España». Madrid: Marcial Pons, 2009.

FERTIG, M. «The economic impact of EU-enlargement: assessing the migration potential». *Empirical Economics*. Vol. 26, 2001. P. 707-720.

GONZÁLEZ, C.; CONDE-RUIZ, J.I.; BOLDRIN, M. «Efectos de la inmigración sobre el sistema español de pensiones». En: FEDEA (ed.) *Efectos económicos de la inmigración en España*. Madrid: Marcial Pons, 2009. P. 267-306.

HARRIS, J.; TODARO, M. «Migration, unemployment, and development: a two-sector analysis». *American Economic Review*. Vol. 60. No. 1. Marzo de 1970. P. 126-142.

HATTON, T.J. «A model of UK migration 1870-1913». *Review of Economics and Statistics*. Vol. 77. No. 3, 1995. P. 407-415.

SANDELL, R. «Redes sociales y la inmigración española: un análisis de la inmigración». En: FEDEA (ed.) *Efectos económicos de la inmigración en España*. Madrid: Marcial Pons, 2009. P. 29-60.

APÉNDICE

GRÁFICO I. Evolución y predicción del flujo de llegada de inmigrantes de Rumania a España

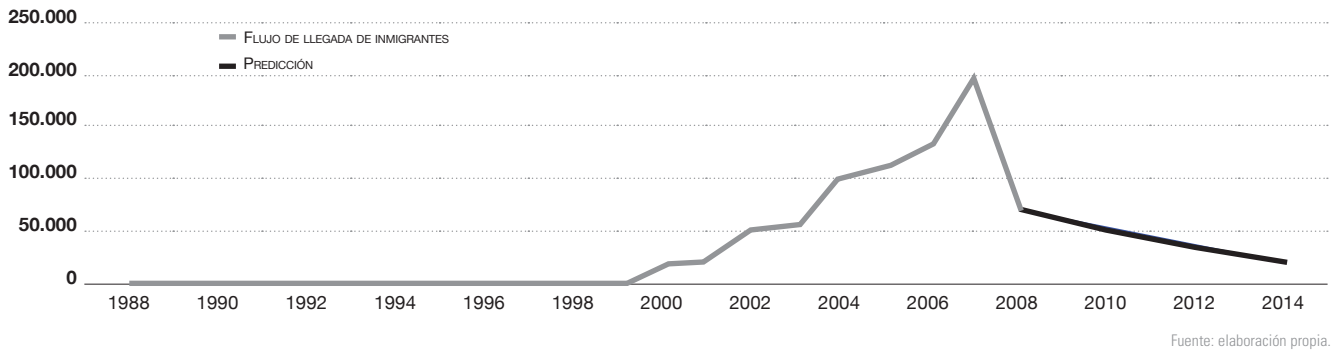


GRÁFICO II. Evolución y predicción del stock de inmigrantes de Rumania en España

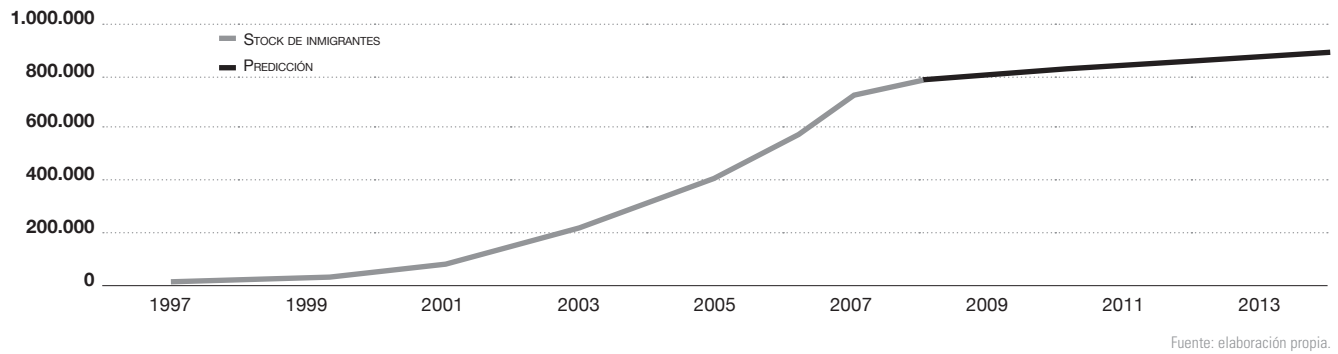


GRÁFICO III. Evolución y predicción del flujo de llegada de inmigrantes de Marruecos a España

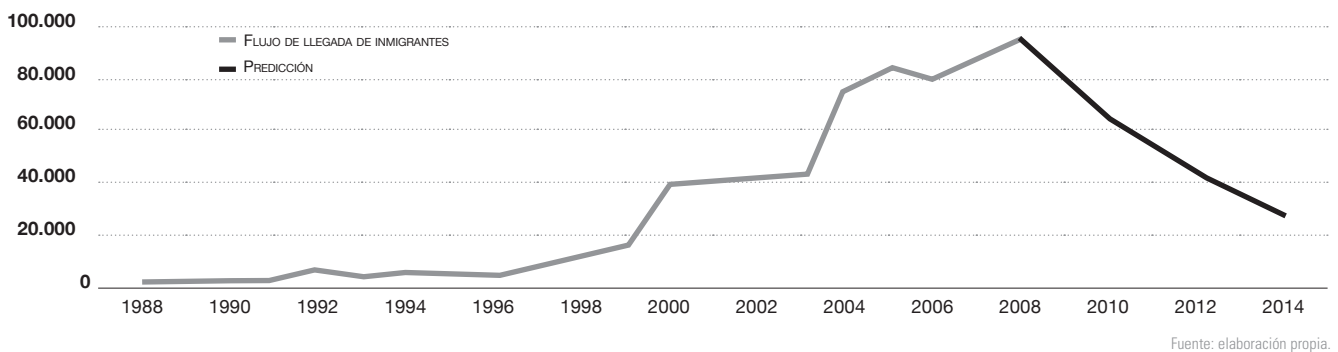


GRÁFICO IV. Evolución y predicción del stock de inmigrantes de Marruecos en España

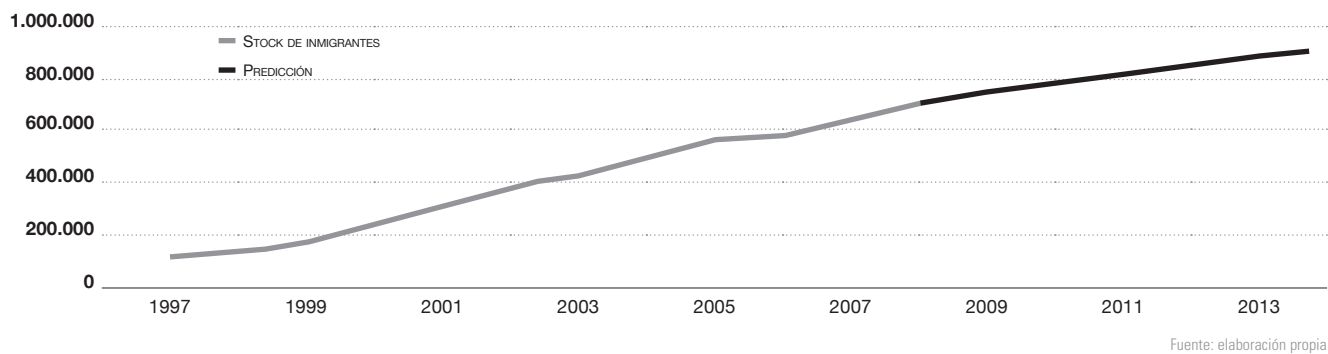


GRÁFICO V. Evolución y predicción del flujo de llegada de inmigrantes de Ecuador a España

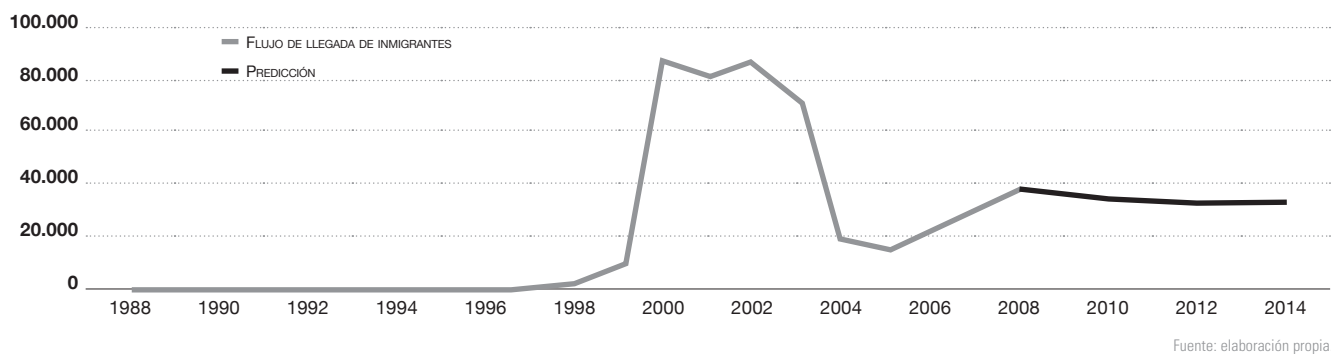
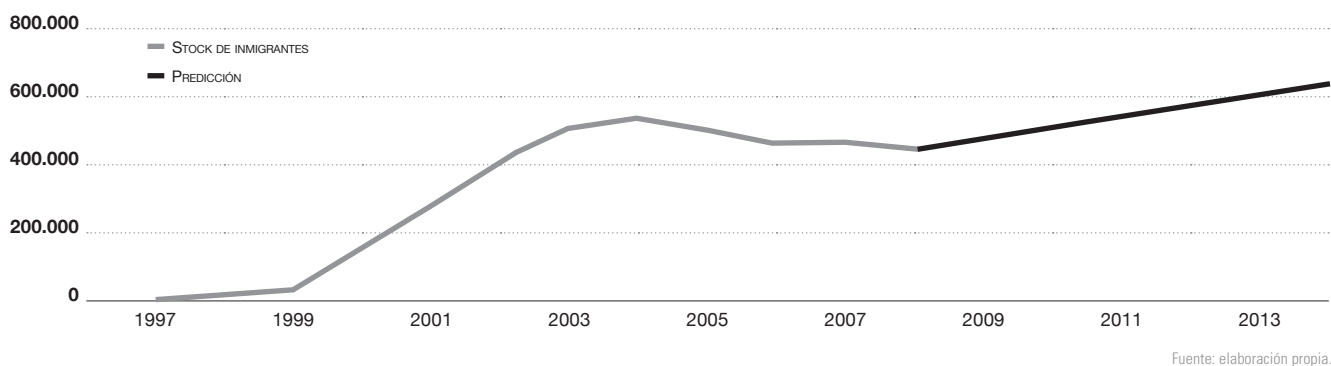


GRÁFICO VI. Evolución y predicción del stock de inmigrantes de Ecuador en España



INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El impacto de la crisis

Guillem López i Casanovas

Catedrático de Economía de la Universidad Pompeu Fabra

Gabriel Ferragut Ensenyat

Profesor asociado del Departamento de Economía y Empresa
de la Universidad Pompeu Fabra

1. Introducción y estado de la cuestión.
2. Puntos fuertes y amenazas observadas en la situación creada.
3. Cambio de perspectivas en el contexto de recesión económica.
4. Las opciones de aminoramiento de los efectos de la crisis.
5. Los temas pendientes y su necesario abordaje.
6. ABC de un programa de inserción.
7. A vueltas con la mejor asimilación de la inmigración.
8. Algunas cautelas para la prognosis de cambios futuros.
9. Inmigración y política social.
10. Otros aspectos relevantes de la relación entre inmigración y Estado de bienestar.
11. Repensar algunos aspectos de nuestra política inmigratoria.

El presente capítulo valora la importancia de la inmigración española, en la situación pasada y presente, dentro del contexto de la política económica general, centrando el foco en los impactos de su evolución que más inciden sobre la política social, con algunas referencias expresas a la sanidad en particular. A partir de las valoraciones efectuadas se comentan algunos aspectos que pueden ayudar a redefinir, a juicio de los autores, la política inmigratoria en España, o al menos coadyuvar a debatir algunos aspectos que, siendo trascendentales, han sido escasa o equívocamente tenidos en cuenta en el pasado reciente.

RESUMEN

1. INTRODUCCIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Cualquier análisis sobre las implicaciones económicas y sociales de la inmigración en un entorno de recesión económica debe partir primero de la observación de las características particulares que han descrito el fenómeno migratorio en España durante los últimos años, y del análisis de su alcance en la precedente etapa de expansión económica. No obstante, la masiva llegada de inmigrantes en la última década parece indisociable de la evolución que ha experimentado la economía española a lo largo de estos años, caracterizada por un crecimiento sostenido y a tasas

notablemente superiores a la media europea. Por lo tanto, el poder de atracción que han generado las nuevas oportunidades laborales en una población proveniente de países con un menor desarrollo económico que el español, necesaria para la generación de actividad en determinados sectores, cabe ser considerado en principio como efecto beneficioso, al menos a corto plazo, tanto para los colectivos que dejaron sus países como para el país que los ha acogido. Sin embargo, ello no deja de permitir entrever errores en la política inmigratoria que pueden acabar cuestionando su sentido (solidaridad efectiva y sostenibilidad económica) a largo plazo.

El impulso durante esta etapa expansiva de sectores como la construcción y los servicios, relacionados ambos con el auge del sector inmobiliario-residencial y el turismo, y caracterizados por ser demandantes intensivos de mano de obra, en su mayoría de escasa cualificación, coincidió temporalmente con la consolidación del particular proceso de cambio demográfico iniciado en España a finales de los años setenta con una importante caída de las tasas de natalidad e incremento de la esperanza de vida. Así el incremento de la demanda de trabajo, junto con la dificultad de encontrar mano de obra autóctona para ocupar estos nuevos puestos, ya sea por su escasez o por su falta de disposición a trabajar en estas ocupaciones, ha impulsado la entrada de más de cuatro millones de personas en un período aproximado de ocho años, la cual puede considerarse la más grande de la historia en un espacio temporal relativamente tan corto. El fenómeno migratorio puede considerarse, consiguientemente, como uno de los fenómenos sociales más importantes acaecidos en España durante las últimas décadas, y uno de los factores que más han incidido en el crecimiento de la población ocupada. Una muestra de ello es que durante el período 2001-2005 la mitad de los 2,6 millones de nuevos puestos de trabajo creados fueron ocupados por inmigrantes (Oficina Económica del Presidente, 2006), coincidiendo además con una notable incorporación de la mujer al mercado laboral (pasando de una tasa de ocupación femenina del

31,1% en 1995 a una del 51,2% en 2005) y una fuerte caída de la desocupación (del 22,8% en 1995, al 9,1% en 2005). En este sentido, algunos autores (Conde-Ruiz *et al.*, 2006) han señalado los efectos positivos que se han derivado de la incorporación de los inmigrantes sobre la reducción de los desajustes en el mercado laboral español, como factor que ha permitido disponer de trabajadores para todas las categorías laborales, reduciendo asimismo el desajuste entre vacantes y oferta de trabajo, e introduciendo un mayor grado de flexibilidad en el mercado laboral, dada la mayor propensión de estos trabajadores a la movilidad geográfica y adaptabilidad laboral y salarial. La ampliación de la oferta de trabajo pudo así afectar momentáneamente a la moderación de las presiones salariales, lo cual evitó temporalmente la pérdida de competitividad de algunas ramas productivas, sin generar hasta el presente fricciones sociales, ya que ni los niveles salariales ni las tasas de ocupación de los autóctonos se vieron perjudicadas, generando por lo demás un efecto de movilidad ascendente sobre éstos.

2. PUNTOS FUERTES Y AMENAZAS OBSERVADAS EN LA SITUACIÓN CREADA

Una vez destacado el papel y la importancia que este fenómeno ha tenido sobre el desarrollo económico español reciente cabe preguntarse qué elementos particulares del mismo pueden convertirse, ante un cambio de ciclo económico, en debilidades que puedan generar un impacto negativo en términos sociales y económicos. A priori entre los factores más destacados cabe señalar la alta concentración de los inmigrantes tanto laboral, ocupados en sectores intensivos en mano de obra (mayoritariamente construcción y servicios), y puestos de baja cualificación, como geográficamente,¹ lo cual les hace ser muy sensibles a las variaciones locales o estacionales de la demanda de empleo.² También cabe destacar que la incorporación masiva de trabajadores en sectores intensivos en mano de obra ha dado lugar a una disminución de la productividad aparente del trabajo, y a un

¹ En España casi el 60% de los inmigrantes residen en tres comunidades autónomas (Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana).

² El alto índice de irregularidad y temporalidad en los sectores referidos aumenta también el grado de exposición de los trabajadores inmigrantes al cambio de ciclo.

estancamiento de la renta per cápita, sobre todo en las regiones en las que la inmigración ha tenido una mayor incidencia (Conde-Ruiz *et al.*, 2008). A parte de los efectos observados sobre la productividad de la economía, la baja cualificación o nivel formativo de esta población supone ahora unas mayores dificultades de recolocación de estos trabajadores en otros sectores u ocupaciones. Como consecuencia de estas dificultades, la alta temporalidad de los inmigrantes también ha caracterizado la situación laboral de muchos de estos trabajadores, puesto que en su mayoría no trabajaban todo el año, sino que intercalaban períodos de trabajo con períodos de desempleo, aunque no excesivamente prolongado, hasta encontrar un nuevo trabajo.³

Otro de los elementos destacados es el alto índice de irregularidad que se ha mantenido a lo largo del período, a pesar de los distintos procesos de regularización llevados a cabo con el objetivo de disminuir el número de indocumentados en el país y aflorar relaciones laborales en regla. Los procesos de regularización discrecional basados en la demostración de integración ex-post, constituyen un incentivo para la entrada en el país por vías irregulares para poder posteriormente acceder a los canales legales. Esta situación constituye un problema que puede explicar el menor rendimiento salarial de los inmigrantes o el grado de asimilación económica, en tanto que éstos llegan sin empleo y sin evaluar con precisión sus perspectivas en el mercado laboral del país de acogida, puesto que quien toma la decisión de emigrar no es quien se adapta mejor a las habilidades del puesto de trabajo que se le puede ofrecer, sino quien se atreve a ello o quien puede hacerlo, ya que dispone de los recursos o redes sociales, etc. En este sentido, alternativamente, los elementos de solidaridad que hubiera de reflejar la inmigración respecto de los más pobres o necesitados de países de origen, también son más que dudosos. Además el trabajo sin contrato laboral expone, al igual que las anteriores características comentadas, a estos trabajadores a unas mayores condiciones de vulnerabilidad.⁴

³ El ratio de temporalidad de los trabajadores inmigrantes es superior y se mantiene en el tiempo, a pesar de la acumulación de años de residencia en el país por encima de la media observada en promedio para los trabajadores españoles (Fernández y Ortega, 2006).

Es igualmente una cuestión importante, a efectos de considerar el grado de integración de los inmigrantes, el análisis del patrón de asimilación salarial de éstos con relación a los trabajadores nativos, una vez van acumulando experiencia en España. Aunque no hay un análisis sistemático sobre la asimilación salarial en los países OCDE, existen diversos estudios que reflexionan sobre ello en la mayoría de estos estados. En un primer intento de analizar esta cuestión por parte de la OCDE para los países con mayor tradición migratoria, se llega a la conclusión de que tanto los hombres como las mujeres inmigrantes tienen unos ingresos salariales significativamente inferiores a los trabajadores nativos con unas características socioeconómicas similares, pero que este diferencial tiende a ser menor que la diferencia

LA ALTA CONCENTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES LABORAL Y GEOGRÁFICAMENTE PUEDE CONVERTIRSE, CON EL CAMBIO DE CICLO ECONÓMICO, EN DEBILIDADES QUE GENEREN UN IMPACTO NEGATIVO EN TÉRMINOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

salarial entre géneros (en promedio el diferencial nativos/inmigrantes es menor al 8%, mientras que el diferencial de género supera el 14%) (OCDE, 2008). Otras de las conclusiones que se desprenden de este estudio son que los salarios de los inmigrantes tienden a incrementarse de manera más lenta, con los logros formativos, que los salarios de los nativos, y que las diferencias en los niveles educativos de los inmigrantes, versus los nativos, sólo explican una pequeña parte de las diferencias salariales. El elemento que contribuye a reducir este *gap* de forma más significativa, al igual como señalan otros estudios, es la experiencia en el mercado laboral doméstico; o sea, los años de residencia de los trabajadores en el país. Así puede afirmarse que los problemas relacionados con la integración en el mercado laboral se deben principalmente a las diferencias en habilidades o las dificultades de adaptación

⁴ Por ejemplo no dando derecho a prestaciones por desempleo.

del capital humano adquirido por los trabajadores inmigrantes en sus países de origen respecto al entorno laboral que encuentran en los países de acogida (conocimiento de tecnologías, organizaciones empresariales propias del país de acogida, servicios de ocupación, idioma, etc.). Según la literatura empírica la tasa de asimilación a la que se produce la convergencia salarial, una vez los trabajadores inmigrantes acumulan experiencia laboral en el país de destino, varía de forma notable en función de los países analizados.⁵

AUNQUE LOS DATOS SON CONTROVERTIDOS, TODO APUNTA A QUE LOS INMIGRANTES RECIBEN UN SALARIO UN 30% INFERIOR AL DE UN TRABAJADOR DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA DE SIMILARES CARACTERÍSTICAS EDUCATIVAS Y PROFESIONALES

En el caso español, según Simón *et al.* (2008) utilizando datos de la Encuesta de Estructura Salarial (2006), los inmigrantes que llegan a España reciben, en promedio, un salario alrededor de un 30% inferior al de un trabajador de nacionalidad española de similares características educativas y experiencia profesional. Un informe más reciente del Banco de España (2009), que utiliza datos de la Muestra continua de vidas laborales,⁶ obtiene resultados similares.⁷ La evolución del diferencial salarial estimado a lo largo de los años de residencia indica que al cabo de 10 años la brecha salarial se reduce en torno del 15%, lo que supone una velocidad de convergencia cercana a los 2 pp por año estimada para otros países. A corto plazo la asimilación salarial es incluso más rápida, ya que en los cuatro primeros

años se reduce en casi 15 pp. A largo plazo, una vez pasados los primeros 10 años, el diferencial salarial no se elimina por completo, sino que permanece estabilizado en torno del 15% (Banco de España, 2009). Realizando un análisis desagregado según la procedencia de los inmigrantes, con el objetivo de analizar si la similitud en conocimientos lingüísticos (latinoamericanos) o nivel formativo (Europa del Este) respecto de los autóctonos puede generar un perfil de asimilación más favorable que otros colectivos, como por ejemplo los africanos, se observa que durante los primeros cinco años el comportamiento es similar, mientras que a partir de ese momento el colectivo africano parece estancarse sin alcanzar reducciones adicionales del diferencial salarial. Así parece claro que la experiencia laboral en el país de acogida es un elemento clave que acelera la integración de los inmigrantes, ya que les permite adquirir o adaptar los conocimientos necesarios para desarrollar su asimilación laboral y social, a la que también contribuye una mayor movilidad laboral de estos trabajadores,⁸ mientras que a largo plazo persisten las diferencias salariales a causa probablemente de las diferencias en sectores u ocupaciones en los que se emplean los trabajadores inmigrantes.

3. CAMBIO DE PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE RECESIÓN ECONÓMICA

Con el cambio de ciclo económico iniciado a mediados de 2007 la situación de los trabajadores inmigrantes se ha agravado notablemente. En España la crisis está incidiendo especialmente sobre el empleo, cuatro de cada 10 nuevos parados son extranjeros, el doble de lo que les correspondería por su peso en la población ocupada, concentrándose en los sectores de la construcción y en los servicios,⁹ precisamente los sectores que impulsaron el crecimiento económico en la etapa precedente y que fueron aumentando su

⁵ Algunos ejemplos de países desarrollados son Lubotsky (2007) que estima una tasa de asimilación salarial de 1,5 pp por año en el caso de Estados Unidos, similar a la de Suecia (Edin *et al.*, 2000), mientras que para Alemania, según Constant y Massey (2002), el diferencial sólo empieza a reducirse a partir de los 15 años de residencia en el país de acogida.

⁶ Esta base de datos combina información procedente de los registros administrativos de la Seguridad Social, de la Agencia Tributaria y del Padrón.

⁷ Para un inmigrante que entró en España entre 1996 y 2000 sin experiencia laboral previa, el salario de entrada en el mercado de trabajo es alrededor de un 35% inferior respecto al de un trabajador nacional con la misma edad y experiencia laboral.

⁸ En Banco de España (2009) se sitúa la mayor movilidad de los trabajadores inmigrantes, tanto laboral como geográfica, como responsable de un tercio de la asimilación producida, mientras que los dos tercios restantes se corresponderían con la adquisición dentro de una misma empresa de habilidades y conocimientos específicos del mercado laboral español.

⁹ Más de 300.000 parados en 2008 y 303.200 nuevos parados, respectivamente, comparando los datos del cuarto trimestre de 2008 con los del primer trimestre

dimensión ocupando una cantidad de trabajadores extranjeros muy importante. Así, ya en 2007 los datos sobre incremento del paro reflejan que los inmigrantes superan a los trabajadores nacionales en el número de nuevos parados en términos absolutos (sobre todo debido a la caída de la construcción). En 2008 el incremento de parados se multiplica por 10 (provenientes ya en su mayoría del sector servicios), aumentando por primera vez de forma significativa el número de parados en las mujeres y generando unas diferencias entre españoles y extranjeros más que notables (en el cuarto trimestre con una tasa media del conjunto de la población del 13%, la tasa para los españoles era del 12,5% mientras que para los extranjeros llegaba hasta el 21,3%).¹⁰

La incidencia del paro presenta notables diferencias según el origen de los inmigrantes, puesto que mientras para los europeos y los latinoamericanos se mantiene respecto a la media de todos los extranjeros, para el caso de los marroquíes, mayoritariamente ocupados por la construcción y de perfil poco cualificado, los índices de desempleo aumentan y se alejan considerablemente de la media (Pajares, 2009). La caída de la ocupación en el sector servicios también ha afectado de manera muy notable a los extranjeros, debido a la disminución de la demanda de empleadas del hogar, la caída de la hostelería que ha supuesto un aumento considerable de la temporalidad (muchos inmigrantes no trabajan más de tres meses por año), y también la caída de la contratación en las grandes cadenas de distribución, realizada tradicionalmente en origen. Sin embargo, al parecer, el empleo irregular y de servicios femenino «aguanta» mejor que el masculino (de la construcción y auxiliares), lo que tiene efectos sociales y en las culturas familiares de algunos grupos étnicos concretos.

Otra de las consecuencias por destacar de esta crisis de empleo es que, a pesar de que el paro incide mayormente en los trabajadores con menor nivel formativo,¹¹ se está produciendo a su vez un incremento del desempleo en

¹⁰ La destrucción de puestos de trabajo en la construcción no ha tenido la misma incidencia en nativos o extranjeros. Mientras el 16,2% de los parados españoles proceden de este sector, en el caso de los extranjeros es del 24,7%.

¹¹ Para los inmigrantes, con datos del 4.º trimestre 2008: analfabetos 35,6%; estudios primarios 27%; Educación secundaria segunda etapa 19,6%; educación superior 14,9%.

trabajadores cualificados que llevaban ya bastante tiempo en España, evidenciando un cambio en el tipo de inmigrantes con problemas de empleo que acuden a las entidades de ayuda a la emigración. También se ha observado un nuevo comportamiento entre las mujeres que habían adquirido la autorización de residencia por procesos de reagrupación familiar, especialmente en determinados colectivos como el magrebí, paquistaní, etc. Éstas, a pesar de llevar tiempo en España, optaban por no insertarse en el mercado laboral. Ahora, con la pérdida del trabajo de los maridos (especialmente en la construcción) están mostrando un mayor interés por hacer cursos de idioma o de otro tipo y realizan consultas sobre empleo para poder ocuparse y mantener una fuente de ingresos en la familia.

Los problemas asociados a la pérdida de ocupación o al aumento del paro prolongado en colectivos importantes de inmigrantes, vinculados también a las condiciones de irregularidad y temporalidad en las que muchos de ellos han desarrollado su actividad laboral, está generando un agotamiento de las prestaciones, en los casos en que se ha tenido derecho a ellas, con lo cual se está produciendo una pérdida sensible de fuentes de recursos para la subsistencia. Además la prolongación de los períodos de desocupación ha hecho que en muchos casos se pierda la capacidad legal de renovación de las autorizaciones de residencia (Pajares, 2009). Ante esta situación, y la ausencia de un respaldo social, se está detectando un incremento importante de la economía sumergida como única opción para mantener alguna ocupación. Comparando los datos de ocupación de la EPA y las altas de Seguridad Social, encontramos que el diferencial entre ambas bases de datos es en el caso de los inmigrantes de aproximadamente un millón de trabajadores, con una evolución decreciente en el caso de los afiliados a la Seguridad Social y un comportamiento más estable en el caso de las estimaciones de la EPA.¹²

En un contexto de contracción de la demanda laboral queda claro entonces, que los empleadores pueden ejercer

¹² En el caso de los españoles esta diferencia es aproximadamente de 500.000 personas a favor de las estadísticas de la EPA.

una mayor capacidad de selección de sus trabajadores, y que con el objetivo de reducir los costes internos de formación (principalmente en forma de tiempo de adaptación de los empleados), o incluso con el objetivo de disminuir los costes salariales, estén optando por desocupar trabajadores inmigrantes. Y en algunas otras ocasiones, dada la desesperada situación de éstos, puede que incluso estén induciendo a que trabajen sin contrato laboral ni alta en la seguridad social.

Estas peores perspectivas para los trabajadores inmigrantes están provocando que algunas organizaciones internacionales, como la OCDE, y la mayoría de los países receptores, planteen y traten de llevar a cabo un ajuste de las políticas migratorias, basado principalmente en limitar el flujo de entrada de inmigrantes en sus países y animando el retorno de los inmigrantes desocupados, para evitar la posible conflictividad social asociada a tener a colectivos importantes de población en una situación de paro y sin fuentes de ingresos reconocidas y también para atenuar la percepción social de competencia por unos trabajos escasos que lleve a actitudes xenófobas.

Cabe decir, finalmente, que el empeoramiento de las perspectivas laborales en los países de acogida ha reducido notablemente, sin una significativa actuación política previa, la migración internacional y los flujos de entrada en estos países. Aunque estadísticamente aún no pueda visualizarse, dado el retraso con el que aparecen los inmigrantes en los registros demográficos y a que en determinados casos las autorizaciones de entrada concedidas actualmente fueron tramitadas con anterioridad a la generalización de la crisis. En países como Estados Unidos la caída de autorizaciones laborales temporales han caído un 16% en 2007 y 2008; en Australia con una política migratoria aún más restrictiva orientada hacia la entrada de trabajadores cualificados, las solicitudes de trabajo temporal disminuyeron un 11% en febrero de 2009 respecto al año anterior; y en Europa la tendencia decreciente también se ha notado de forma destacada en Gran Bretaña, donde las solicitudes inicialmente aprobadas para la autorización de trabajadores provenientes de los nuevos miembros comu-

nitarios de la Europa del Este cayeron un 54% en el primer trimestre de 2009 respecto al mismo trimestre del año anterior, similar al caso de Irlanda (OCDE, 2009b). España también aparece como uno de los países en los que la caída del flujo migratorio ha sido mayor, aunque como hemos comentado el retraso con que los inmigrantes se inscriben en los registros poblacionales desvirtúa la precisión temporal de las estadísticas demográficas. Fijándonos en este caso en la variación de la población extranjera, que puede incluir no sólo la inmigración laboral, sino también una significativa entrada por reunificación familiar (más dependiente del proceso de tramitación que de las oportunidades laborales), observamos un crecimiento para 2008 de la estadística de empadronados extranjeros y en el adelanto de las estimaciones de población actual, que puede corresponderse con el registro de inmigrantes llegados en años precedentes, alejándose aparentemente de la realidad, marcada por una sensible caída.

4. LAS OPCIONES DE AMINORAMIENTO DE LOS EFECTOS DE LA CRISIS

La opción del retorno migratorio una vez que los trabajadores inmigrantes han sobrepasado el período autorizado de empleo temporal, o cuando han perdido sus puestos de trabajo y no son capaces de recolocarse en nuevas ocupaciones, es una de las opciones que está tomando cada vez más atención por parte de los responsables políticos y de la opinión pública; aunque hasta el momento, las diferentes iniciativas políticas llevadas a cabo ofrecen una escasa incidencia en la realidad de los colectivos inmigrados. Básicamente, estas iniciativas se pueden estructurar en tres tipos de programas: la contratación mediante contratos temporales, los programas de retorno voluntario asistido y el recientemente implementado pago del derecho de prestación para desempleados. El primero de ellos consiste en articular un sistema de contrataciones temporales en origen para la realización de una actividad laboral concreta en destino, la mayoría de ellas de carácter estacional, lo cual permite cubrir necesidades temporales en determinados sectores de actividad. Para garantizar que estos contratos cumplen con los objetivos propuestos y no se

convierten en una mera puerta de entrada al país receptor o como una forma de precarización de una posible relación laboral posterior, estas actividades deben tener un carácter temporal y asegurar cierta periodicidad, para así poder introducir los incentivos necesarios para el cumplimiento del retorno (asegurando contrataciones durante los posteriores ejercicios, concediendo permisos de residencia estables tras el cumplimiento reiterado de las condiciones establecidas en relaciones previas, prohibiendo futuras entradas en caso de incumplimiento,...). La aplicación de medidas que incrementen la temporalidad de los visados evitaría la existencia de períodos prolongados de desocupación en los trabajadores inmigrantes, ya que los flujos se adaptan a las necesidades y/o complementariedades del mercado de trabajo autóctono, pudiendo mejorar el control en la entrada irregular de inmigrantes con una mayor selección en origen –desincentivando la vía de entrada irregular, de los que entran ilegalmente y malviven sin regresar a sus países por la dificultad de volver a entrar, presionando a favor de sucesivas regularizaciones–, así como también aumentaría las oportunidades para más candidatos a migrar, e incrementaría potencialmente las oportunidades de desarrollo en los países emisores debido a un mayor retorno en forma de remesas y al menor desarraigo del capital humano existente en estos países (*brain drain*) y a una mejora del *know how* de los trabajadores, que repercuta positivamente tras su retorno.

Los programas de retorno voluntario asistido, por ejemplo el PREVIE,¹³ consisten, en términos generales, en la concesión de determinadas ayudas económicas para hacer frente al coste del viaje y cubrir algunos gastos de reinstalación en el país, así como también ofrecer orientación sobre el retorno y ayudar a la tramitación de la documentación necesaria. Los beneficiarios de estos programas son principalmente personas que se encuentran en una situación extrema de vulnerabilidad, en su mayoría en situación irregular, que han tomado la decisión previa de retornar, pero que no tienen

¹³ Actualmente, los dos programas de este tipo existentes en España son el Programa de Retorno Voluntario para Inmigrantes en situación de Vulnerabilidad Social y el Programa de Retorno Voluntario Asistido con Reintegración.

recursos para hacerlo. La incidencia de estos programas como instrumentos de regulación de los flujos migratorios es más bien escasa, representando las personas que se acogen a estos programas una porción muy limitada del conjunto de inmigrantes que deciden volver, o aquellos que se encuentran sin trabajo en el país de acogida o en situación irregular. La lentitud en la tramitación (aproximadamente unos seis meses) para la concesión de estas ayudas y el escaso alcance de los incentivos al retorno los convierten en unas ayudas de carácter primordialmente humanitario.

LOS INCENTIVOS MONETARIOS SON HOY INSUFICIENTES PARA DIRIGIR AMPLIOS FLUJOS MIGRATORIOS DE RETORNO

La última iniciativa desarrollada en España, el Programa de Retorno Voluntario para inmigrantes acogidos al Programa de Abono Anticipado de Prestación a Extranjeros (APRE), implementada en diciembre del 2008, constituye un intento para evitar la acumulación de un importante stock de trabajadores inmigrantes desocupados de larga duración sin una perspectiva a corto y medio plazo de recolocación. El programa va dirigido a aquellas personas inmigrantes, que habiéndose quedado en paro, deciden capitalizar la prestación por desempleo a la que tienen derecho y retornar a sus países de origen (se les abona un 40% en España en el momento de la concesión y el 60% restante en su país de origen, una vez han demostrado que se encuentran allí). Con la materialización de este derecho los beneficiarios asumen la pérdida del derecho de residencia, y la de sus familiares dependientes, y además se comprometen a no solicitar ninguna nueva autorización de residencia o trabajo en los tres años siguientes a la fecha de la concesión.¹⁴ La problemática que surge con esta iniciativa es que debido a la temporalidad observada de los trabajadores inmigrantes, el derecho de la prestación de desempleo, y su corres-

¹⁴ Si la petición se produce a los cinco años de haberse acogido a este retorno, el Gobierno central se compromete a darle prioridad en los programas de contratación en origen y a recuperar la condición administrativa que tenía antes de su repatriación.

pondiente cuantía, puede estar limitado a pocos meses y por lo tanto la capitalización de esta prestación puede ser insuficiente para desarrollar cualquier proyecto en el país de origen, o para afrontar unas peores perspectivas laborales. Los últimos datos indican que sólo 4.000 inmigrantes desocupados han accedido a este programa mientras que las personas elegible eran 80.000 (OCDE, 2009b).¹⁵

LA INMIGRACIÓN FLEXIBILIZÓ ALGO NUESTRO RÍGIDO MERCADO LABORAL, A LA VEZ QUE MANTUVO SECTORES QUE NECESITABAN UNA DRÁSTICA RECONVERSIÓN

Desde una perspectiva social parecería razonable que además de la posibilidad de capitalizar esta prestación se incluyera también un mecanismo bilateral con los países de origen para que otras prestaciones relacionadas con derechos meritados en el país de destino (como las cotizaciones sociales para las pensiones de jubilación) pudieran ser también reembolsadas en el país de origen, y que por lo tanto los inmigrantes que decidieran regresar no se vieran penalizados por esta decisión. Nótese que tal como se estructuran nuestros estados de bienestar, los impuestos y cotizaciones pagados se «amortizan» mejor en la medida en que se mantiene la permanencia en el país de destino y se normalizan los ratios entre activos y pasivos (por ejemplo, con el reagrupamiento familiar), hoy mucho más favorables para los inmigrantes. Este «anclaje» es bastante insolidario con los países de origen de nuestros inmigrantes, reduciendo en el tiempo el envío de remesas de moneda y disminuyendo las posibilidades de retorno de un capital humano que en su día emigró, por ser más capaz, joven, sano, y que ahora con una mayor formación no va a contribuir al desarrollo de sus conciudadanos que se quedaron.

¹⁵ Datos de mediados de marzo de 2009.

En todo caso la impresión sobre la eficacia de todas estas alternativas, que en su concepción se plantea también como medida que podría contribuir potencialmente al desarrollo de los países emisores, es de que se trata de una opción minoritaria, ya que la opción del retorno (cuando se restringen las posibilidades de volver al país de acogida en un momento dado de mejora de las expectativas laborales) no es una opción que contemple la mayoría de los inmigrantes, puesto que las expectativas en sus países de origen pueden ser aun peores. Además la lentitud del proceso administrativo desincentiva la canalización del retorno por estas vías, con lo cual los beneficiarios se limitan a quienes probablemente tenían la decisión del retorno tomada y que ven en estos programas una ayuda para su materialización. Así, contrariamente a los planteamientos y al diseño de estas iniciativas, lo que se observa es que buena parte de las personas que están retornando son personas que ya tienen la nacionalidad española (Pajares, 2009) y que por lo tanto podrán regresar en cuanto las perspectivas sean más favorables o en el caso de que el retorno no haya sido satisfactorio, con lo cual parece que los incentivos monetarios son insuficientes para dirigir amplios flujos migratorios de retorno.

5. LOS TEMAS PENDIENTES Y SU NECESARIO ABORDAJE

El ajuste de las políticas migratorias, limitando el flujo de entrada y animando el retorno de los inmigrantes desocupados, convive con las necesidades que pueden presentarse a largo plazo o cuando la economía experimente un repunte, ya que los problemas que la importante entrada de trabajadores inmigrantes ayudó a solventar durante la fase expansiva, contrarrestando el envejecimiento de la población y cubriendo necesidades específicas del mercado laboral siguen estando presentes. La mayor capacidad de selección del mercado laboral obliga igualmente a un mayor selectivismo en las políticas inmigratorias y a la implementación de programas formativos que permitan adaptar las habilidades de los trabajadores inmigrantes a las necesidades del entorno laboral del país que los acoge. Facilitar la rápida integración de los inmigrantes recién lle-

gados en el mercado laboral se contempla como uno de los determinantes clave para la integración a largo plazo de los inmigrantes. Esto es aun más importante durante el período de recesión para evitar así la persistencia de efectos adversos. En el contexto internacional se han llevado a cabo programas exitosos relacionados con la adquisición de los conocimientos lingüísticos básicos a través de la experiencia laboral (Suecia) y ofreciendo una introducción gradual en el mercado laboral mediante la formación práctica, subsidiando ocupación y, finalmente, ofreciendo ocupación regular (Dinamarca y Suecia) (OCDE, 2009b). Reforzar la formación profesional, las habilidades lingüísticas de estos trabajadores y mejorar el proceso de homologación de los títulos académicos, permitiría familiarizar los trabajadores extranjeros recién llegados con el país de acogida, preintegrándolos, y así reduciendo los problemas para adaptar sus conocimientos o evaluar su cualificación por parte de los ocupadores.

En España se están implementando algunas iniciativas innovadoras en este sentido, siendo la Ley de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña la más pionera y ambiciosa. Esta ley tiene el objetivo de agilizar y facilitar que los inmigrantes adquieran las habilidades y el capital humano necesario para aumentar su adaptación laboral e inserción social en el nuevo entorno, además de asegurar que los trabajadores tengan información adecuada para acceder a la educación y a la experiencia laboral de los países que los acogen. Propone principalmente la creación de un «servicio de primera acogida», encargado de desarrollar acciones formativas en los campos de la promoción de competencias lingüísticas básicas, conocimientos laborales (y servicios ocupacionales) y el conocimiento de la sociedad de acogida y de su marco jurídico. También plantea el marco para la coordinación y el desarrollo de programas de acogida especializada en diferentes ámbitos sectoriales (salud, educación, formación de adultos, administración de justicia, etc.). Los usuarios de este servicio deben estar empadronados o tener una autorización administrativa de residencia otorgada en origen, y la realización de las actividades formativas dan derecho a la acreditación de una certificación oficial que puede tener

eficacia jurídica en los procedimientos de extranjería y en el ámbito competencial de la Generalitat y los entes locales catalanes, vinculando así, en cierta manera, el aprovechamiento de estas actividades formativas con los permisos de autorización de residencia. A pesar de que su aprobación como proyecto de ley es muy reciente (2 de junio de 2009) y su implementación será progresiva hasta 2015, cuando se habrán desarrollado todas sus disposiciones, en López-Casasnovas *et al.* (2008), se realiza una evaluación *ex-ante* sobre los efectos económicos esperados de este programa, de los cuales a continuación se detallarán los principales resultados y los aspectos metodológicos más destacados, para así concretar empíricamente los efectos positivos que hemos descrito con anterioridad asociados a determinadas políticas de integración, y que, a pesar de haber sido estimados a partir de los datos observados en Cataluña, pueden ser extrapolables al conjunto del país.

6. ABC DE UN PROGRAMA DE INSERCIÓN

Los beneficios sociales de este programa se corresponden principalmente con ganancias directas, monetizadas en el mercado de trabajo y apropiadas por parte de los beneficiarios del programa que se encuentran en disposición de obtener esta prima, asociada a su mayor productividad en el trabajo. Estas primas salariales se conseguirían básicamente mediante: i) el impacto de la mejora en el conocimiento básico de la lengua, tal como es reconocido por el mercado de trabajo y reflejada en la correspondiente prima salarial; esta prima se observa empíricamente sobre los salarios iniciales que resultan de este conocimiento entre trabajadores que tienen conocimientos del castellano (aproximado según el país de origen) y los que carecen de ellos; ii) el conocimiento del entorno, valorado como prima de asimilación reflejada en el aumento salarial derivado de la permanencia del trabajador en el país; se observan aspectos como el conocimiento del marco social, el mercado laboral y el desarrollo de redes de contactos profesionales, así como la información sobre acceso a servicios públicos en tanto que usuarios potenciales, que pueden contribuir a mejorar el proceso de asimilación

económica e integración social de los usuarios del programa. Esta prima se computa a partir de lo que se constata actualmente como incremento retributivo después de unos años determinados de permanencia en el país. También se estiman ganancias en términos sociales que se derivarían de la mejora sobre el conjunto de la economía producida por un menor deterioro del capital social de la comunidad autónoma analizada, a partir del análisis correspondiente al efecto observado sobre el deterioro del capital social y el crecimiento económico con relación a variaciones en el stock de inmigrantes en las provincias españolas.¹⁶

Para los dos primeros efectos comentados, construyen los autores un modelo con datos del registro de la Muestra continua de vidas laborales (de forma similar al informe del Banco de España comentado anteriormente, pero en este caso utilizando una submuestra de trabajadores residentes en Cataluña), a partir de la función de rendimiento del capital humano (Mincer, 1974) utilizada a menudo en estudios sobre salarios en el mercado laboral inmigrante,¹⁷ pero en este caso ampliándola con una variable de años de estancia en el país de destino (refleja la adquisición de habilidades a través del entrenamiento formal e informal en el trabajo y a través del hecho de vivir en el país de acogida). A partir de este modelo se examina si los individuos con un idioma similar al propio del país, en este caso individuos de procedencia latinoamericana que se dieron de alta a la Seguridad Social por primera vez el año 2004,¹⁸ entran en el mercado laboral con un sueldo más alto respecto a los que previsiblemente no tienen estos conocimientos, en este caso inmigrantes de procedencia africana.¹⁹ De la estimación se deriva que entre suramericanos y africanos, llegados en el mismo momento y con las mismas características, existe una diferencia salarial del 4,1%. La parte correspondiente a las dotaciones es igual al -9%, es decir, si los africanos tuvieran las mismas características que los suramericanos recibirían un salario inferior, mientras que

el efecto de la discriminación, debido seguramente a la diferencia lingüística, es positivo e igual al 13%, demostrando que cuando los africanos encuentran una ocupación en el mercado laboral por primera vez, reciben un salario un 13% inferior al que les correspondería respecto a los suramericanos.

Para analizar el segundo componente de la estimación, la prima de asimilación, se extrae una nueva muestra compuesta por trabajadores suramericanos y africanos que cotizaron en la Seguridad Social por primera vez en 2001 y que tienen una fecha de baja de ésta posterior a 2004, para así acotar el período temporal de aprendizaje. Se detectan individuos que han tenido más de un trabajo en estos años –seguramente han salido del mercado de trabajo alguna vez y han vuelto– y que, por lo tanto, son individuos que han estado en contacto con el mercado laboral como forma de socialización. Utilizando el mismo método de estimación que en el caso anterior, resulta que las diferencias salariales han aumentado un 3% respecto a la estimación de la prima lingüística y se sitúan en el 7%. Así se desprende que después de cuatro años, los suramericanos se han situado mejor en el mercado de trabajo que los africanos, aunque la diferenciación disminuye, ya que es del 9%, y también se reduce la diferencia entre las características de los dos colectivos (-2%), a pesar de que continúa siendo negativa para los trabajadores africanos.

Para encontrar un valor concreto de la tasa de crecimiento para un mismo colectivo sobre su salario inicial (y no un diferencial entre colectivos), se realiza el siguiente ejercicio:

- Africanos con africanos: se selecciona una muestra representativa de los inmigrantes africanos que el año 2004 se dieron de alta en la Seguridad Social por primera vez y que cotizaron durante el 2005, para contraponerla con la anterior muestra, africanos que cotizaron por pri-

¹⁶ A partir de los indicadores de capital social desarrollados por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) y la Fundación BBVA.

¹⁷ Consiste en el logaritmo natural de la renta laboral de un individuo «i», controlando por las variables años completos de escolarización y experiencia laboral acumulada.

¹⁸ Primer ejercicio para el cual existen datos en la Muestra continua de vidas laborales.

¹⁹ Se compara estos dos colectivos, en lugar de utilizar como referencia la mediana de la población residente, ya que existe un mayor grado de similitud en todas sus características, menos en el conocimiento de la lengua.

mera vez en 2001 y que tienen una fecha de baja posterior a 2004, es decir, que han estado en el mercado de trabajo al menos durante cuatro años. Aplicando el nuevo modelo, ajustado por el mismo vector de características, para así neutralizar otras diferencias que no sean las que se deben al diferencial de tiempo (la variable que se utiliza como aproximación a la prima de asimilación), se obtiene que la diferencia salarial entre los africanos que han estado en contacto con el mercado de trabajo durante cuatro años y los que han cotizado sólo un año es del 24,5%. De este porcentaje el 15% correspondería a las ventajas obtenidas con la permanencia en el mercado laboral, en términos de mayor capacidad productiva (experiencia, formación, etc.).

- Suramericanos con suramericanos: de manera similar, siguiendo los mismos pasos que en el análisis anterior, se obtiene que la diferencia salarial entre los suramericanos que han estado en contacto con el mercado de trabajo durante cuatro años y el colectivo recién incorporado es del 27,8%, siendo el 11,5% el porcentaje correspondiente a la capacidad desarrollada con los años de permanencia en el mercado laboral del grupo con mayor experiencia.

Por lo tanto cualquier actuación derivada del Programa encaminada a acelerar el conocimiento del entorno laboral y social produciría un rendimiento medio anual entre poco más de un 2,9% y un 3,75%. Casualmente, la prima de asimilación a cuatro años equivale a la del conocimiento lingüístico (en torno al 13% como media ponderada en ambos casos).

También se realiza un análisis a los efectos de la duración sobre la probabilidad en la ocupación de trabajadores con una mayor experiencia laboral en el país de acogida. A partir de los datos para Cataluña de la muestra anónima del 5% del censo de 2001 del Instituto Nacional de Estadística (INE), para una franja de edad comprendida entre

los 16 y los 65 años, y considerando los que están trabajando o estudiando versus los inactivos, pensionistas o parados.²⁰ Se observa que durante los primeros tres años desde el momento de la llegada, la ocupación crece un 5,7% por año. De acuerdo con los datos disponibles sobre el efecto de la estancia en el nivel de ocupación de los inmigrantes para el período 1999-2001,²¹ y bajo el supuesto de que el programa de orientación laboral y de conocimiento de la sociedad catalana otorga unos conocimientos o una experiencia efectiva equivalentes a un año de estancia en Cataluña, la inversión en este apartado puede suponer un aumento de la ocupación del 5,6%.²²

**LOS RETOS DE LA SANIDAD ESPAÑOLA
RESPECTO A LA INMIGRACIÓN SON TENER
PRESENTE LAS CONDICIONES DE VIDA Y
LABORALES Y LAS CONSECUENCIAS DEL
CAMBIO GEOGRÁFICO Y SOCIAL QUE SUFRE EL INMIGRANTE**

De cualquier modo, el diferencial para los hombres respecto de los nativos, en la probabilidad de empleo para inmigrantes de fuera de la Unión Europea (UE), es de un 17% (los africanos se sitúan por debajo de la media, con un 10%), siempre entre individuos comparables. No se detecta, por lo tanto, en este caso, una prima general de entrada por conocimiento del idioma. La composición por edad y género podría explicar la diferencia (con menos reagrupamiento familiar, más ocupación media para este grupo). Para las mujeres es al revés. Las de procedencia latina tienen un diferencial de 10 puntos y no de 16, que es la media total respecto de los nativos. La asimilación hace que, en cinco años, la media general del diferencial baje de 17 puntos a tres, y que durante el primer año de residencia se produzca la reducción más significativa del diferencial: en un año se pasa de 17 a seis puntos porcen-

²⁰ Los pensionistas que cobran una pensión por invalidez son eliminados de la muestra.

²¹ En la muestra censal de 2001 para Cataluña.

²² Aunque como es previsible una parte de este efecto se solapa con el beneficio por la adquisición del idioma.

tuales de diferencial, de manera que cualquier incidencia del Programa que se produzca en el primer año tiene una rentabilidad muy alta. Los análisis muestran que los dos primeros años son decisivos para cerrar el diferencial. En este sentido, los africanos son los que asimilan a unas tasas más bajas –en cinco años mantienen todavía un diferencial de cinco puntos–, y se puede decir que son las variaciones en habilidades el factor que lo explica. En cuanto a las mujeres inmigrantes, su nivel de ocupación en cinco años acaba siendo superior en el caso de las de procedencia latina, incluso más alto que en las nativas, aunque en grados de rango de ocupación muy bajos. Esto no ocurre en el caso de las mujeres africanas, que mantienen unos diferenciales tan elevados como los hombres africanos. Las diferencias en habilidades, más que la prima del conocimiento lingüístico y la prima de la realidad del país, por este orden, pueden ser las causas.

REPENSAR LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DEBERÍA IMPLICAR UNA MAYOR TEMPORALIDAD DE LOS VISADOS DE INMIGRACIÓN

En cuanto al tipo de trabajo, ajustado por la caracterización, los individuos, los rangos retributivos en los que entran los inmigrantes en su conjunto (los de todos en general) son más bajos que los de los nativos (un 40% de los inmigrantes se concentran en las cinco ocupaciones peor pagadas). Pero la movilidad alcanzada en el tiempo (cinco años) para los latinos es bastante elevada. Aquí la razón no puede ser la lengua (ya la conocían), sino la interacción social, no sucede así para el caso de los inmigrantes africanos, que tienen menor movilidad, especialmente en el caso de las mujeres, para las cuales incluso no se detectan cambios de rango, lo cual debería convertir a las mujeres africanas el primer objetivo del Programa de Acogida por las ganancias potenciales alcanzables.

7. A VUELTAS CON LA MEJOR ASIMILACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

Resumiendo, este tipo de programas de integración, según nuestro análisis empírico, permite generar unas rentas

salariales adicionales significativas (mayores retribuciones derivadas de una productividad más alta) que favorecen la asimilación o integración económica de los inmigrantes (reducen los diferenciales retributivos respecto de los trabajadores nativos), generando además un incremento de la recaudación de las diferentes administraciones, proveniente de una mayor tributación de estos nuevos trabajadores (imposición sobre la renta, cotizaciones sociales, etc.), derivada de los aumentos salariales experimentados y también de la incorporación al mercado laboral de población que se encontraba inicialmente inactiva o en situación irregular, que permitiría que el sector público recuperara una parte significativa del coste del programa.

Otros efectos que se podrían considerar, pero que tienen un análisis empírico más complejo, limitado también por la escasez de datos estadísticos y una serie temporal más amplia, serían los efectos combinados de los diferentes factores positivos que el Programa puede crear, no sólo con la incorporación de más pasivos en el mercado de trabajo, sino también en la efectividad del alcance del Programa por encima de lo que hemos contemplado, como: la aparición de bases fiscales más elevadas derivadas de la emergencia de economía sumergida; una presión fiscal más normalizada en cuanto a tipos efectivos de los inmigrantes respecto a la del conjunto de la ciudadanía, etc.; también habría que añadir la recaudación adicional que generaría en imposición indirecta y en tributación local (en consumos, generales y especiales, bienes inmuebles, ahorros, remesas, etc.), asociada al crecimiento de la retribución de los beneficiarios; o como beneficios globales para el conjunto de la comunidad, en forma de externalidades positivas, es decir, los beneficios indirectos que recibirían los ascendientes y descendientes de los usuarios del Programa, como un mejor bienestar (mejor empleo y más retribución para los activos significa también mejor calidad de vida para los pasivos: capital humano con más y mejor atención a la educación de los niños, más cuidado del entorno social contra la exclusión de las personas menos favorecidas, etc.). También podría valorarse adicionalmente el beneficio para el resto de la sociedad de todos aquellos factores no considerados en los indicadores de capital so-

cial utilizados en la metodología IVIE, como una menor precariedad, menos necesidad de actuaciones públicas y privadas en situaciones de emergencia social, etc.

Consecuentemente, tal como hemos intentado demostrar en el análisis empírico anterior, las políticas de integración y de regulación de flujos mediante éstas pueden ser una estrategia favorable a los objetivos generales de las sociedades, tanto emisoras como receptoras, en relación con la inmigración. El tipo de formación, nivel de cualificación profesional, la edad o el conocimiento del idioma, son aspectos fundamentales en tanto que su concreción afecta de una manera muy directa en un mejor acceso a puestos de trabajo por parte de los trabajadores inmigrantes, incidiendo así en la mejora de la productividad y la retribución, tanto propia como de los nativos. Además reduce a medio plazo la dependencia de los recién llegados a las redes sociales preexistentes en origen o formadas por un componente étnico o residencial, las cuales pueden ser una ayuda a corto plazo, pero se pueden convertir en un lastre a medio y largo plazo para consolidar el proceso de integración y asimilación económica, así como también en las dificultades de la segunda generación (hijos y nietos de los inmigrantes) para alcanzar niveles educativos y laborales similares a los nativos.²³

8. ALGUNAS CAUTELAS PARA LA PROGNOSIS DE CAMBIOS FUTUROS

En general la inmigración ha sido, por su importancia y por la rapidez con la que se ha producido, el fenómeno más disruptivo del orden económico y social de nuestro país en la última década. Nada es como antes: desde nuestro

²³ En el informe del Banco de España (2009) se analiza el comportamiento educativo de los hijos de inmigrantes con relación a los nativos como aproximación a la asimilación de la segunda generación de inmigrantes. Las conclusiones de este análisis aprecian diferencias notables entre el grado máximo de estudios alcanzados por nativos e inmigrantes a los 22 años, debido sobre todo a un abandono temprano de la escolarización y, por lo tanto, a una menor tasa de escolarización en educación secundaria. Los factores más significativos a la hora de explicar estas diferencias son la menor educación de los padres, compartir hogar con sólo uno de los progenitores, o una incidencia elevada del paro entre los demás miembros del hogar, así como también una entrada en el sistema educativo a edades más tardías.

mercado de trabajo hasta las finanzas públicas. Sin embargo, analizar lo que supone la inmigración de modo correcto, para acertar después en su prognosis, obliga al rigor. Los estudios y contrastes se suceden, pero los datos son deficientes y no siempre se utilizan bien, por lo que los diagnósticos no pueden ser muy concluyentes. Por ejemplo, no parece que, por el momento, los nuevos inmigrantes hayan afectado en negativo el empleo de los autóctonos ni sus salarios, aunque el salario real per cápita de todos parece empeorado relativamente. Para que ello sea así, la desigualdad en la distribución de renta tendrá que haber aumentado, así como también puede que lo hayan hecho algunos otros indicadores sociales (en salud, rendimiento educativo). Y aun así parece atrevido afirmar que haya empeorado con ello el bienestar social.

En cualquier caso, los trabajos empíricos no disponen aún de una serie estadística suficiente larga que incluya en el registro los efectos económicos y sociales tras una fase de ciclo económico bajista, por lo que no está claro hoy si el crecimiento es realmente a la inmigración (efecto llamada) lo que la inmigración es al crecimiento (contribución positiva al crecimiento total de la renta). Además, las encuestas con datos relevantes (como por ejemplo la de estructura salarial) llevan cierto retraso (la última es de 2007), o se basan, como la de afiliados de la Seguridad Social, sólo en la inmigración regular. Tampoco permite «afinar» mucho el diagnóstico, la propia definición tomada de «inmigrante», ya sea identificando un cambio de residencia permanente, como recogen las estadísticas de las Naciones Unidas, alguien «nacido fuera del país» o según se tenga o no la condición de «extranjero» (lo que depende de las leyes de naturalización de cada estado), ni el escaso detalle con que se cuenta, para entender lo que mueve al inmigrante a emigrar y definir políticas coherentes con ello desde el primer mundo, sobre zonas de origen y provincia o país de destino, dada la elevada movilidad y rotación laboral observada en el inmigrante.

Aclarado lo anterior, no parece oportuno realizar el análisis para la prognosis, y así la elaboración de políticas sociales coadyuvantes a las nuevas situaciones que puedan surgir

en un contexto de crisis como el actual, manteniendo la categorización de «nativos» e «inmigrantes». Al fin y al cabo, todos han pasado a ser ciudadanos si la ley les reconoce dicha condición. De ahí que en políticas de inmigración, las categorías se deben utilizar *ex ante* en su elaboración, pero una vez definida la acogida, no en su implementación *ex post*. Mantener dichas diferencias con los nuevos ciudadanos estigmatiza y dificulta, más que favorece, la cohesión social del país. El foco de la política social debe depender de la condición socioeconómica de cada cual, sin distinguos entre tipos de ciudadanos según su historial de procedencia anterior, irrelevante al ser acogidos como ciudadanos propios del país.

La inmigración, como hemos visto, ciertamente ha «flexibilizado» nuestro mercado de trabajo: más movilidad geográfica, rotación laboral, más contratación eventual y parcial, e incluso ha ofertado trabajo irregular allá donde el empresario no ha querido o podido asumir cotas de riesgo y responsabilidad más elevadas. A la vez, todo ello puede haber retardado la reconversión de alguno de nuestros sectores productivos que ha encontrado, en la menor remuneración relativa del inmigrante, el antídoto para el mantenimiento a corto plazo de una actividad con una productividad que a coste salarial de los nativos le expulsaba del mercado competitivo. Haber retardado la solución del problema no implica que se haya superado, e incluso puede que lo haya empeorado. La inmigración se ha asociado y/o contribuido al crecimiento de la renta. El PIB total ha crecido coetáneamente con la inmigración a ritmos nunca vistos. Inmigrantes jóvenes, con formación media razonable, han aceptado los empleos que los nativos han dejado o no cubrían, deslizándose de éstos hacia otros trabajos de mayor productividad o calidad. Sin embargo, en términos de renta per cápita (no en valores totales absolutos de renta, sino relativos a la población y al número de ocupados), las tasas de variación han sido negativas, manteniéndose estancados o disminuyendo los salarios reales por hora trabajada. Más población en el denominador y un menor nivel de renta para la inmigración, con productividades por puesto de trabajo también previsiblemente por debajo de la media, explican dicho

resultado. La «tarta» total de renta ha aumentado, pero con más «comensales». Todo apunta a que para los nativos, continuando la metáfora, el que haya más con quienes compartir no les ha afectado el tamaño absoluto de su porción, ya que los entrantes nuevos comen, en media, menos que los anteriores. «Comen menos», pero «mucho más» de lo que ellos comían antes en sus países de origen. Impecable desde el punto de vista de bienestar (nadie pierde y alguien gana), aun al coste del aumento de las desigualdades en renta. Incluso otros indicadores sociales pueden ver aumentadas las diferencias: fracaso escolar, deterioro de índices de capital humano, de algunos indicadores de salud en consumo de servicios o en esperanza de vida. Esto no puede ser una sorpresa: a más libertad, más desigualdad. A más libertad, más apertura de fronteras, más inmigración. Más decilas pobres en país de destino («ricas» en referencia a sus países de origen).²⁴ Sin embargo, reconocido lo anterior, y dada la dualización observada, resulta difícil vencer la tentación para algunos de instrumentar políticas para que los inmigrantes continúen «comiendo aparte» (políticas sectoriales de diferenciación más por inmigrantes que por una situación socioeconómica compartida con los nativos).

La inmigración, por el momento en que se ha producido, ha coadyuvado a salarios de entrada más bajos para los colectivos potencialmente competidores: para las mujeres, que con la inmigración han podido abandonar algunos cuidados informales domiciliarios (buenas noticias en su momento para las arcas públicas: más cotizaciones e IRPF) y para nuestros jóvenes, con múltiples demandas de trabajo a mil euros («mileuristas»). Dichos nuevos entrantes han sido las franjas de edad más similares a las de los inmigrantes, legales o no, que han ayudado a deflactar en su caso las ofertas salariales. Para dichos colectivos, la edad (la antigüedad) y su mayor formación pesarán en menor

²⁴ En este sentido, Dinamarca restringe la inmigración y preserva en mayor medida para los propios su Estado de bienestar: menos desigualdades son esperables. Birmania, Cuba, Corea del Norte, con fronteras cerradas, cuentan con menor desigualdad: todos más iguales («iguales de pobres»).

medida para aumentos futuros de renta en su ciclo vital, dado su inferior nivel de renta de partida.²⁵

9. INMIGRACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

Hasta hace muy poco, no ha sido nada difícil argumentar, por parte de algunos empresarios, que ha faltado mano de obra en algunos sectores económicos. En realidad, como hemos comentado, lo que se quería decir es que nuestra competitividad era muy débil por la poca calidad de valor añadido de algunos productos y servicios, y que debía apoyarse en una contención de costes: sueldos y salarios que no aguantaban el nivel de vida y los precios de la población autóctona, y que sólo algunas formas de inmigración de gran precariedad estaban dispuestas a aceptar. Si muchos han considerado que esto era bueno para la economía, también deberían ser responsables a la hora de apoyar todas las consecuencias colaterales que han emergido, y que probablemente deberán atenuarse mediante una mayor incidencia de las políticas sociales como socialización de los beneficios que han generado y que el mercado naturalmente no contempla: desigualdad, precariedad laboral, situaciones de emergencia social.

Las políticas de salud son uno de los componentes de este gasto social, sus limitaciones se utilizan a menudo como argumentos contra la inmigración. En realidad todo apunta a que el inmigrante hoy no sería una carga para el sistema sanitario si la financiación autonómica recogiera correctamente el impacto de la variación poblacional que la misma inmigración supone (igualmente para el caso de la educación). El inmigrante es relativamente más joven que la población autóctona, suponiendo una ratio de «pasivos» menor que los nacionales, al menos hasta que se consoliden los diferentes procesos de reagrupamiento ya en

²⁵ En la última década, el empeoramiento no sólo parece que sea relativo respecto del resto de cohortes, sino incluso en términos absolutos si se mide en valores reales (capacidad adquisitiva): jóvenes entre 18 y 35 años de hoy comparados con jóvenes de entre 18 y 35 años de hace veinte años. También según los cálculos para mayores de cincuenta años no jubilados (entre hoy y hace unos años), ajustando por las cualificaciones respectivas, vista la evolución de sus estructuras salariales, por ejemplo entre 1995 y el 2002.

marcha. Su perfil de salud también parece en términos medios mejor que el del resto de la población, con unos consumos sanitarios que en su cómputo global no suponen un mayor coste unitario per cápita (respecto de la media poblacional), vistos los tipos de consumo cuando ajustamos por edad y género, que se caracterizan por: una frecuencia relativamente menor de especialistas, un menor gasto farmacéutico y de cuidados agudos, y, en cambio, un mayor consumo relativo de urgencias, una mayor utilización de servicios mentales, y también de obstetra y ginecología que la media (no así si contamos su mayor fecundidad), y en conjunto menos uso de servicios de mayor complejidad y por lo tanto más caros.

Los valores culturales que deben acompañar a las políticas de salud son también objeto de comentario. Sobre todo en cuanto a los derechos que han de tener como usuarios, debido a las diferencias culturales, religiosas o idiomáticas existentes. Menos controvertida debería ser, sin embargo, la apreciación de que no tiene lógica hacer políticas de salud específicas para la inmigración. Los inmigrantes deben tener en todo caso los derechos que les corresponden, como el resto de ciudadanos, de acuerdo a sus patologías, gradientes sociales y estilos de vida, de la misma manera como se han planteado estas políticas para el conjunto de la ciudadanía. Su acceso a los servicios de bienestar debe ser por pobreza, estrés social o enfermedad, no por ser inmigrante. De lo contrario, las políticas específicas que se suelen pensar desde el altruismo no son sino una identificación que estigmatiza al inmigrante y visualiza un efecto sustitución de servicios y programas para el resto de la población, que ni termina ayudando al inmigrante ni construye los puentes de solidaridad necesarios para una mayor cohesión social y de país.

A nuestro entender, los retos de nuestra sanidad española respecto a la inmigración son, en primer lugar, facilitar la regularización y el acercamiento de los inmigrantes en el núcleo social y familiar; tener presente las condiciones de vivienda y ser conscientes del cambio geográfico al que han sido sometidos. Se pueden tener en cuenta situaciones sociales que afectan de forma particular a muchos in-

migrantes, como la delegación del cuidado de los hijos cuando el cuidador principal es ingresado en un centro sanitario, o bien, en el caso contrario, cuando un hijo es ingresado, delegar el cuidado y el acompañamiento al personal sanitario, ya que deben incorporarse al trabajo, o el rechazo de ingresar en un hospital cuando es necesario, para no perder recursos económicos que devienen del trabajo. Sin embargo, no se ha demostrado de momento en nuestro país que existan factores concretos que conduzcan a la exclusión sociosanitaria de personas inmigrantes, aunque sí pueden ser más vulnerables a serlo.

10. OTROS ASPECTOS RELEVANTES DE LA RELACIÓN ENTRE INMIGRACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR

La inmigración se supone «atraída» por el bienestar del primer mundo. Pero no siempre está claro a qué tipo de primer mundo nos referimos. De entrada uno podría pensar que cuanto mejor fuese el Estado de bienestar en el país de destino, más atractivo resultaba dicho país para el inmigrante. Existe, sin embargo, evidencia de que el detalle del gasto social importa. Todo apunta a que entre renta monetaria a corto y renta diferida a largo (incluyendo la prestación gratuita en especie, sustitutiva de gasto privado), el inmigrante prefiere la primera; es decir, prioriza la renta libre de impuestos hoy, por encima de esta misma renta neta de tributos cargados para financiar derechos futuros (pese a que éstos sean generosos para ellos). Este es particularmente el caso en estados de bienestar de elevada presión fiscal, de corte universalista y de prestaciones no contributivas que garantizan unos mínimos, como el nuestro, que permiten además economía sumergida y cierto fraude empresarial. Son las redes sociales de sus propios conciudadanos las que mejor protegen sus necesidades más perentorias (vivienda, intermediación laboral, aspectos básicos de la vida cotidiana) más allá de una protección pública con circuito de acceso para ellos más burocratizado y complejo.

Hay que reconocer que la inmigración que ha impactado también en nuestro Estado de bienestar de modo significativo: más cotizaciones sociales hoy, menor consumo

relativo per cápita de asistencia sanitaria (ajustando por edad y género el tipo de consumo –urgencia ambulatoria y pediatría– es de coste inferior al medio) y acceso a servicios educativos y sociales muy diverso (por comunidad autónoma, tipo de inmigrante –país del Este, latinoamericano, subsahariano, etc.–). Sin embargo, con vistas al futuro es cierto un incremento del déficit de seguridad social (habiendo devengado pensión), un previsible mayor gasto sanitario (más ancianos por reagrupamiento), educativo (mayor natalidad), etc.

Es común entre nuestros gobernantes singularizar políticas específicas para los nuevos inmigrantes, para mostrar la atención con que se intenta su mejor inserción social. Pero ello se nos antoja inadecuado, tanto por tomar a toro pasado los flujos migratorios concretos de que se trata como por lo que pueda suponer de estigmatización de estos nuevos ciudadanos. Analizar políticas de inmigración es algo distinto a establecer políticas para inmigrantes una vez entrados en el país. Para la elaboración de las primeras, es preciso la claridad de ideas acerca de cómo proceder ante las presiones migratorias en un mundo tan global como dual; por ejemplo, para que resulten coherentes con las necesidades del mercado de trabajo y sean parejas a las posibilidades sociales de integración efectiva (equipamientos, capacidades financieras, evitando guetos en zonas de ubicación), ya sea a través de contingentes en origen o de visados temporales, según sea el objetivo de solidaridad que las sociedades tengan sobre estas cuestiones. Sin embargo, una vez que el inmigrante legal reside en el país de destino, las diferenciaciones deberían de ser mínimas. Las políticas públicas se tendrían así que basar en idénticas pruebas de necesidad y de medios para todo tipo de ciudadanos independientemente de su origen.

Ello implica que ni las políticas sanitarias para inmigrantes (ni los condicionantes geogenéticos han mostrado en este terreno relevancia para su diferenciación), ni los balances fiscales de grupo, ni las contabilidades generacionales tienen demasiado sentido. ¿Acaso la sociedad puede o quiere rechazar a un ciudadano por no «contribuir» a las finanzas públicas más que lo que potencialmente puede «detracer»?

¿Queremos con ello decir que seleccionamos «tipos» de inmigrantes, buscando para nuestro provecho entre los más productivos del tercer mundo y despreciando a los más desvalidos? ¿Utilizamos esta particular forma de evaluación económica «coste-beneficio» para otras categorías poblacionales «propias» (niños, amas de casa, ancianos)?

11. REPENSAR ALGUNOS ASPECTOS DE NUESTRA POLÍTICA INMIGRATORIA

Llegados a este extremo se hace necesario destacar que si lo que nos mueve es la solidaridad, no las necesidades exclusivas de nuestro mercado de trabajo ni la selección de los más capacitados o más productivos (*brain drain*), no deberíamos «anclar» a los inmigrantes a nuestro Estado de bienestar. Esto puede ser lo que, voluntariamente o no, estemos haciendo hoy al favorecer la permanencia y el reagrupamiento familiar como forma única de recuperar en gasto social los tributos pagados, desarraigándolos de sus países de origen.

Al contrario, repensar la política de inmigración quizás debiera de hacerse desde una mayor temporalidad de los visados de inmigración. Con lo que además de los efectos positivos descritos con anterioridad se favorecería el desarrollo de políticas sociales menos complejas (lingüísticas, culturales, de acceso al crédito, de inversión en bienes duraderos, de vivienda, etc.) sin forzar a que se «amorticen» con la utilización recurrente los impuestos y cotizaciones en su día abonados (por reagrupamiento para favorecerse de los beneficios de la educación en la medida que tengan aquí sus niños, de la sanidad para sus ancianos, etc.).

BIBLIOGRAFÍA

AMUEDO-DORANTES, C.; DE LA RICA, S. «Labour Market Assimilation of Recent Immigrants in Spain». *British Journal of Industrial Relations*. No. 45:2, 2007. P. 257-284.

BERMANE *et al.* *Language-Skill Complementarity: Returns to Immigrant Language Acquisition*. Boston University, 2000.

BANCO DE ESPAÑA. «La asimilación salarial de inmigrantes en España». *Boletín Económico*, junio de 2009.

BORJAS, G. «The Economic Benefits from Immigration». *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 9. No. 2, 1995. P. 3-22.

--- *A les portes del cel*. Col·lecció La Mirada. No. 77. Barcelona: Editorial Proa, 2008.

CARRASCO, R.; JIMENO, J.F.; ORTEGA, A.C. «The impact of Immigration on the Wage Structure: Spain 1995-2002?». *Working Paper 08-06, Economic Series (03)*. Madrid: Departamento de Economía. Universidad Carlos III, 2008.

CHEONG, P. H.; EDWARDS, R.; GOULBOURNE, H.; SOLOMOS, J. «Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review». *Critical Social Policy*. No. 27, febrero de 2007. P. 24-49.

CHISWICK, B.R.; MILLER, P. «Language in the immigrant labor market». En: CHISWICK, B.R. (ed.) *Immigration, language and ethnic issues: Canada and the United States*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1992. P. 229-296.

CHISWICK, B.R.; MILLER, P.W. *The Economics of Language, International Analyses*. Routledge Studies in the Modern World Economy, 2007.

CONDE-RUIZ, J. I.; ESTRADA GARCÍA, A.; OCAÑA ORBIS, C. «Efectos económicos de la inmigración en España». En: DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (ed.) *Inmigración: crecimiento económico e integración social*. Santander: Universidad de Cantabria, 2006.

CONDE-RUIZ, J.; JIMENO, J.F.; VALERA, G. «Inmigración y pensiones: ¿Qué sabemos?». En: DOLADO, J.J.; VÁZQUEZ, P. (eds.) *Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España*. Madrid: FEDEA, 2007.

CONDE-RUIZ, J.I.; GARCÍA, J.R.; NAVARRO, M. «Inmigración y Crecimiento Regional en España». *Working Papers 2008-08*. FEDEA, 2008.

CONSTANT, A.; MASSEY, D.S. «Return Migration by German Guestworkers: Neoclassical versus New Economic Theories». *International Migrations*. Vol 40. No. 4. Malden, 2002.

EDIN, P., LALONDE, R.; ASLUND, O. «Emigration of Immigrants and Measures of Immigrant Assimilation: Evidence from Sweden». *Swedish Economic Policy Review*. Vol. 7, 2000. P. 163-204.

DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN. Anuario estadístico de extranjería 2000-2006. Observatorio permanente de la inmigración. Consultado en junio de 2009.

DeVORETZ, D. «Immigration Policy: Methods of Economic Assessment». *International Migration Review*. Vol. 40. No. 2, 2006.

FERNÁNDEZ, C.; ORTEGA, C. «Labour Market assimilation of immigrants in Spain: Employment at the expense of bad job-matches?». *FEDEA Documento de trabajo 2006-21*, junio de 2006.

INE. Estadística de Variaciones Residenciales. Metodología, INEBASE, Web INE. Consultado en junio de 2009.

LÓPEZ I CASASNOVAS, G. (dir.) *Inmigración y transformación social en Cataluña (Vol I). Aspectos socioeconómicos del fenómeno inmigratorio: las cuestiones relevantes*. Fundación BBVA i Institut d'Estudis Autònoms, 2007.

LÓPEZ I CASASNOVAS, G.; FERRAGUT, G.; MOSTERÍN, A.; NICODEMO, C. «Avaluació dels costos i beneficis econòmics associats al programa proposat per la Secretaria per a la Immigració del Departament d'Acció Social i Ciutadana de la Generalitat de Catalunya per a la millora del coneixement del país d'acollida per part dels immigrants». Departament d'Acció Social i Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, 2008 (mimeo).

LUBOTSKY, D. «Chutes or Leaders? A longitudinal Analysis of Immigrant Earnings». *Journal of Political Economy*. Vol. 115. No. 5, 2007.

MINCER, J. *Schooling, Experience and Earnings*. Nueva York: National Bureau of Economic Research, 1974.

OECD. *International Migration Outlook: SOPEMI 2008*. OECD, 2008.

--- *International Migration Outlook: SOPEMI 2009. Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis*. OECD, 2009a.

--- «International Migration: Charting a Course through the Crisis». *Policy Brief*. OECD Observer, junio de 2009b.

OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE. *Inmigración y Economía Española: 1996-2006*. Presidencia del Gobierno, 2006.

PAJARES, M. *Inmigración y mercado de trabajo informe 2009. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración Sociales, 2009.

SIMÓN, H.; SANROMÀ, E.; RAMOS, R. «Labour segregation and immigrant and native-born wage distributions in Spain: an analysis using matched employer-employee data». *Spanish Economic Review*. Vol. 10. No. 2, 2008. P. 135-168.

Carmen Alemán Bracho

Catedrática E. U. de Servicios Sociales de la UNED

SERVICIOS SOCIALES E INMIGRACIÓN EN EL CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA

1. Planteamiento.
2. Las dificultades estructurales.
3. El crecimiento de las demandas.
4. Conclusiones.

El capítulo analiza los efectos de la crisis económica en el

RESUMEN

desarrollo de los servicios sociales. La Constitución, con los ayuntamientos y las comunidades autónomas, ha dado un gran impulso a los Servicios Sociales, desde entonces un sector muy dinámico y expansivo. Por eso ha tenido que adaptarse con rapidez a un fenómeno como la inmigración, novedoso en España y con características (muy rápida, poco regulada, muy concentrada en los lugares de destino, etc.) que han dificultado su gestión. La crisis económica afecta muy negativamente a los inmigrantes (son mayoría en sectores muy afectados como la construcción, carecen de una red de apoyos familiares en España y mantienen obligaciones económicas en sus países de origen, de difícil cumplimiento en situaciones de paro). Como consecuencia, sus demandas de servicios y ayudas se multiplicarán, serán más heterogéneas y se prolongarán durante más tiempo. La incertidumbre reside en pronosticar si las administraciones optarán por aumentar la calidad, mantenerla o reducir la actual calidad de las prestaciones y servicios. Un pronóstico cuya respuesta puede ser muy diferente, si dura varios años la crisis, en los diferentes servicios y en las diferentes comunidades autónomas, cada vez más diversas en sus políticas en esta área.

1. PLANTEAMIENTO

Se atribuye a Gregorio Marañón el juicio sobre que los españoles han sido poco aficionados a cambiar de residencia y, menos aún, a desplazarse a otros países. Pero los hechos indican todo lo contrario. España es un país con larga tradición en movimientos de población, voluntarios y forzados. Exilios, falta de trabajo y pobreza han sido motores muy potentes de los continuos desplazamientos de gran número de ciudadanos hacia los más diversos lugares. Si en las primeras décadas del siglo xx el destino mayoritario de la emigración socioeconómica fue con carácter definitivo a América del Sur, con posterioridad se frena y desaparece casi en su totalidad.

El fin de la guerra civil, 1939, produce un gran contingente de refugiados políticos, pero los posteriores controles estatales y la guerra mundial ocasionaron la disminución y luego la práctica desaparición de los movimientos de población hacia ese destino. El nuevo flujo va a dirigirse años después, muy mayoritariamente, hacia los países europeos desarrollados. Entre los años sesenta y setenta, hasta la crisis del petróleo de 1973, gran número de españoles emigraron, en su mayoría con voluntad de retorno; el punto álgido de esa emigración fue el año 1964 en el que se estima que salieron 300.000 personas. Una parte

importante del despegue económico de España en esos años se debe a las aportaciones de los emigrantes españoles en Europa, por su aportación de divisas en monedas fuertes.

En este escenario es preciso situar el desarrollo de los servicios sociales. Si los servicios sociales tienen en España corta historia, más reducida aún es la que se refiere a la inmigración. De hecho la primera experiencia y actividad de los servicios sociales después de la restauración democrática, fue la atención a los emigrantes españoles que retornaban a España, sobre todo de países democráticos europeos, como consecuencia de la crisis económica de 1973 y el paro subsiguiente. En muchos casos, su retorno como emigrantes parados significó la puesta en marcha

de instalaciones, equipamientos y servicios de atención personal. Y en ello tuvieron protagonismo relevante los nuevos ayuntamientos democráticos.

Las últimas décadas del siglo xx dieron un giro completo a los movimientos de población en España rompiendo por completo con tendencias anteriores. Por una parte, se detuvo casi de manera completa la emigración exterior. La crisis económica hizo desaparecer las oportunidades de empleo. Y, por otra parte, los nuevos ayuntamientos democráticos comenzaron a mejorar los equipamientos, servicios y la calidad de vida de los pueblos, favoreciendo la retención de la población en ellos. Esta dinámica se vio favorecida igualmente por otras medidas del poder central y de los nuevos responsables autonómicos, desarrollando nuevas ayudas de política social y subsidios a la población en paro, implantadas entonces. Pero algo semejante, y por las mismas razones, ocurrió con los servicios sociales simultáneamente. Desde la década de los años setenta del siglo xx a nuestros días, las innovaciones en los servicios sociales han sido permanentes y en todas las áreas: en la ordenación del sector, en la legislación, en el reclutamiento de personal y en la involucración de los diferentes ayuntamientos en su desarrollo y potenciación. En la primera década del siglo xxi los servicios sociales tienen que afrontar, sin embargo, un escenario muy diverso. Se deben mencionar tres de sus rasgos: en primer lugar, han de hacer frente a una aguda crisis económica y, por ello, en segundo lugar, a un incremento de demandas y necesidades de los ciudadanos; y, en tercer lugar, una mayor diversidad de demandas o incluso la aparición de demandas o necesidades novedosas. Las dificultades presupuestarias de las administraciones públicas es un escenario complicado para la respuesta institucional al previsible incremento de las demandas.

Examinar las relaciones entre los servicios sociales y la inmigración es particularmente oportuno, porque la dinámica social ha obligado a un giro importante en la regulación de este sector. La configuración de los servicios sociales se realizó a partir de la Constitución. Pero dado que la Constitución atribuye al Estado la competencia en inmigración, emi-

gración, extranjería y derecho de asilo y la competencia en asistencia social a las comunidades autónomas, fue desde la aprobación de la Constitución, y de las diferentes leyes de servicios sociales en las comunidades cuando quedan distribuidas las competencias en este ámbito. El tratamiento de la inmigración ha variado sustancialmente como consecuencia del incremento de su frecuencia en España. La regulación del acceso de los inmigrantes a los servicios sociales en las leyes autonómicas ha sido sintetizada muy bien por Pilar Andrés (2004), diferenciando tres fases:

1. A partir de 1982, con las primeras leyes autonómicas. En estas leyes de las que una parte continúa todavía en vigor, no se contempla el fenómeno de la inmigración.

2. En las leyes de servicios sociales de la segunda mitad de los años noventa del siglo xx. Éstas recogen las nuevas realidades sociales; y bajo el influjo de las nuevas realidades legales sobre extranjería, se reconoce el acceso a los servicios sociales como un derecho básico para todas las personas, desapareciendo la referencia a la nacionalidad española como requisito.

3. Leyes promulgadas a partir de los años 2000. Se aprueban después de las nuevas leyes de extranjería y el crecimiento de la inmigración en España. Incluyen normas aprobadas en Asturias, Cataluña, Murcia, La Rioja y País Vasco. En ellas ya se encuentran tratamientos muy explícitos sobre la inmigración. Así se reconocen como titulares de derecho a todos los ciudadanos residentes o transeúntes (La Rioja), o a los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea empadronados y a quienes no siendo miembros de esos estados se encuentren en la comunidad autónoma (Asturias); y se comprometen a aprobar un catálogo de prestaciones que unas tendrán carácter de fundamentales y serán exigibles como derecho subjetivo. O el caso de la ley de Murcia, que contempla explícitamente como uno de los sectores de los servicios sociales especializados al de los inmigrantes.

En términos generales, por tanto, la legislación vigente recoge una concepción muy amplia del derecho de asis-

tencia a los servicios sociales comunitarios y a sus recursos para todos los extranjeros, independientemente de su situación administrativa, pero cumpliendo con el requisito de empadronamiento; para acceder a las prestaciones económicas –con diversas salvedades– se requiere la residencia legal (Andrés Juste, 2004).

EN MATERIA DE INMIGRACIÓN SE HA PASADO DE LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL A LOS PRIMEROS PASOS DE UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN Y ASILO, Y DEL ACENTO EN EL CONTROL DE FRONTERAS A LA INCLUSIÓN DE LA INTEGRACIÓN

Pero las leyes no son toda la realidad, y la inmigración española presenta peculiaridades respecto a la experiencia de otros países europeos. Soriano las ha sintetizado con precisión: «Se ha operado en este campo sin experiencia previa, teniendo que abordar el problema sin política pública nacional de referencia, sin instrumentos de gestión rutinizados, sin cultura de inmigración y, por tanto, sin nociones precisas a cerca de los impactos sociales que pudiera causar la inmigración, y las medidas gubernamentales para conducirlas. Se desconocía el problema, sus posibles dimensiones, los instrumentos para hacerles frente y la propia capacidad de la sociedad y la economía española para absorber un flujo de inmigración» (Soriano, 2004: 339).

Las leyes, pues, han evolucionado con rapidez para intentar dar respuesta a la nueva realidad migratoria en España. Y no resulta fácil sintetizar las singularidades que la actual situación de crisis económica mundial, con sus peculiaridades en España, puede originar entre la población inmigrante y sus repercusiones previsibles en los servicios sociales. Dejando para los economistas el examen de la crisis económica y sus especificidades, algunas precisiones son necesarias para comprender su alcance en los servicios sociales para los inmigrantes.

2. LAS DIFICULTADES ESTRUCTURALES

Las singularidades del proceso inmigratorio en España afectan a la capacidad disponible de los servicios sociales para prestar eficazmente sus asistencias. Algunas características del proceso dificultan objetivamente la prestación de servicios adecuados en muchas ocasiones. La inmigración ha sido en España:

LOS INMIGRANTES SERÁN MÁS PROPENSOS QUE LA POBLACIÓN GENERAL A NECESITAR APOYOS SOCIALES DEBIDO A SU MAYOR PRESENCIA EN SECTORES CON ALTA INCIDENCIA DE LA TEMPORALIDAD, A CARECER DE LA RED DE SOPORTES FAMILIARES Y A QUE DEBEN HACER FRENTE A NECESIDADES DE SU RED FAMILIAR EN SUS PAÍSES DE ORIGEN

1. Un fenómeno muy reciente, que puede situarse en los años ochenta del siglo xx. Lo cual quiere decir que han debido improvisarse los mecanismos y organismos de acogida de los inmigrantes en tan sólo dos décadas. El crecimiento de la inmigración ha sido vertiginoso. En diez años la población extranjera se ha multiplicado por ocho y ha pasado de ser 637.085 en 1998, lo que suponía el 1,6% del total de la población en España, a 5.220.577 personas en 2008, que significa el 11,3% del total (Moreno y Aierdi, 2008: 8). El rápido crecimiento de la inmigración tiene importantes efectos para los servicios sociales. Como consecuencia de ese rápido ritmo, la mayoría de los inmigrantes llevan pocos años de residencia en España; y, por consiguiente, es previsible que no hayan concluido su proceso de integración social y mantengan necesidades y demandas superiores a quienes llevan más años en nuestro país.

2. Ha sido un movimiento muy escasamente controlado en el acceso, lo que ha favorecido el auge de mafias, las condiciones deplorables de entrada en España (en pateras u otros medios de transporte arriesgando la vida, en mu-

chos casos), con dependencia posterior de los sectores que intervinieron para organizar su entrada. Una situación que ha generado durante años dependencias económicas y aun personales de esas mafias, obstaculizando el posterior proceso de integración.

3. Se ha producido una muy alta concentración de inmigrantes en determinadas comunidades, municipios, o incluso barrios, que generan demandas muy altas de servicios sociales. Las disparidades entre comunidades autónomas son muy acusadas. Las comunidades que cuentan con más alto porcentaje de extranjeros con relación a su población son: Cataluña, Baleares, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia y Canarias. Y dentro de ellas existe también muy alta concentración en determinados municipios.

4. Las dificultades financieras de los ayuntamientos para responder a las necesidades generadas por la concentración de inmigrantes; unas dificultades acrecentadas por las relaciones, nunca nítidas, entre las comunidades autónomas –con competencia legal en servicios sociales– y los ayuntamientos destinatarios inmediatos de las demandas.

5. La creciente heterogeneidad de los servicios sociales en España, resultado de la competencia autonómica y la existencia de diecisiete sistemas –cada uno con sus propias leyes– organizativos, prestaciones y objetivos. Los estudios realizados por el BBVA sobre las políticas autonómicas en materia inmigratoria muestran esta diversidad (Aleman Bracho *et al.*, 2009).

Por otra parte, la presencia foránea en España es muy heterogénea y no siempre se diferencia con precisión. *Extranjero* designa a aquellas personas que no tienen la nacionalidad española, lo que genera derechos diferenciales respecto a los nacionales. Pero un extranjero puede dejar de serlo mediante la *nacionalización* que es la adquisición de una nacionalidad diferente a la de nacimiento (por adopción, por matrimonio, por concesión extraordinaria, etc.), en nuestro caso la española. *Refugiado* define la situación de la persona que abandona un país y se incorpo-

CUADRO 1. Concesiones de nacionalidad

AÑO	NÚMERO	VARIACIÓN ANUAL	
		ABSOLUTA	%
2001	16.743	-	-
2002	21.810	5.067	30,3
2003	26.556	4.746	21,8
2004	38.335	11.779	44,4
2005	42.829	4.494	11,7
2006	62.339	19.510	45,6
2007	71.810	9.471	15,2
2008	84.170	12.360	17,2

Fuentes: Boletín Estadístico Inmigración y Extranjería. No. 18, noviembre de 2008 / Anuario Estadístico del Año 2008, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

ra a otro, incluso sin documentos, por razones humanitarias, de guerra o persecuciones. *Irregular* alude a la situación administrativa de carencia de documentos exigidos en un país para residir o trabajar. E *inmigrante* se refiere a la persona que se desplaza de un país a otro por razones económicas o de empleo.

La nacionalización tiene considerable repercusión en la magnitud del fenómeno migratorio. En España es lo que está ocurriendo. La nacionalización crece a mayor ritmo incluso que la inmigración. Las estadísticas disponibles así lo demuestran. Casi 300.000 personas han sido nacionalizadas en siete años; el incremento acumulado asciende al 300%. Los ecuatorianos y los colombianos son quienes obtienen más nacionalizaciones; en conjunto los iberoamericanos suponen el 72% del total de concesiones. Pero otros países cuentan también con altos porcentajes; por ejemplo, en seis años se ha multiplicado por 2,8 el número de marroquíes que obtienen la nacionalidad española. Los motivos de la concesión sufren ligeros cambios en estos años, pero sustancialmente se mantienen de mayor a menor frecuencia las siguientes causas:

- Residencia durante dos años
- Matrimonio con español/a
- Diez años de residencia

- Nacimiento en España
- Hijo o nieto de español de origen

Este creciente porcentaje de población nacionalizada en España no puede incluirse cuando se menciona la inmigración. No aparecen en las estadísticas de inmigración, porque han dejado formalmente de serlo. Sin duda, la obtención de la nacionalidad es un indicador de integración social muy relevante. Pero no puede interpretarse como la desaparición de todas las dificultades de su existencia en su nueva ciudadanía. Este instrumento legal no impide que estos nuevos españoles mantengan de hecho, en algunos casos, pautas, tendencias e incluso problemas propios de los inmigrantes que no han cambiado de nacionalidad. Sus problemas pueden ser más parecidos a los de las personas de sus países de origen que a los de sus nuevos conciudadanos españoles.

La respuesta estatal al nuevo fenómeno de la inmigración ha sido cambiante y dubitativa en algunas ocasiones, aunque ha tenido una creciente vinculación con otros países de la Unión Europea. Una vía de acción ha sido desde luego la elevación del rango de la Administración con competencias en la materia. Si existía una Secretaría de Estado, en 2008 en la Administración Central se crea el Ministerio de Trabajo e Inmigración, siguiendo la pauta establecida en diversas comunidades autónomas que ya incluían la denominación de Inmigración en sus consejerías.

La presencia de la inmigración en los máximos órganos administrativos, evidencia la relevancia de la cuestión en la agenda pública; en pocos años pasó de ser una cuestión no tomada en cuenta a uno de los temas considerados más importantes por la opinión pública. La densidad administrativa –evidenciada por la proliferación de comisiones interministeriales, foros para la integración social de los inmigrantes, observatorios de xenofobia y racismo, como entes de distinta naturaleza de coordinación entre las comunidades y entre las entidades locales– acredita la centralidad política adquirida por la inmigración en una década en España.

Esta centralidad ha venido acompañada por la proliferación normativa. Atendiendo sólo a la aprobada por la Adminis-

tración Central, sometida a numerosas modificaciones y, lo que es más relevante, a la ampliación de sus objetivos, conviene mencionar la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración social, de 2000, modificada con posterioridad de manera sustancial en repetidas ocasiones, para responder a la naturaleza cambiante del fenómeno, a la adaptación a las directivas de la Unión Europea y a las sentencias del Tribunal Supremo. La Ley dedica especial atención al acceso de los inmigrantes al servicio público de bienestar atendiendo a la educación, el trabajo, la Seguridad Social, la asistencia sanitaria, vivienda y servicios sociales (Alemán Bracho y García Serrano, 2008: 299 y ss.).

La amplitud de los objetivos dirigidos a la inmigración se observan sobre todo en los diferentes planes. Entre 2000 y 2004: el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (Plan Greco), había puesto de relieve la necesidad del trabajo de los inmigrantes para la economía española, relacionaba los objetivos de las políticas de integración y ordenaba las medidas por adoptar por parte de los diferentes organismos de la Administración Central. El vigente Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, dirigido al conjunto de la población, tanto autóctonos como inmigrantes; su objetivo es fortalecer la cohesión social mediante políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de un sentimiento de pertenencia de la población inmigrada a la sociedad española y el respeto a la diversidad. El Plan Estratégico se divide en doce áreas, entre ellas: acogida, educación, vivienda, salud, juventud e infancia, mujer y servicios sociales.

Con todos los cambios que se han producido, de manera sintética puede afirmarse que las políticas públicas en España han desarrollado sobre todo cuatro líneas de actuación (Alemán Bracho y García Serrano, 2008):

1. La lucha contra la inmigración irregular y el control de flujos.
2. La integración de la población inmigrante.
3. La vinculación entre migración y mercado de trabajo.

4. Y una tendencia con creciente relevancia: las políticas de cooperación y desarrollo con los países de procedencia de inmigrantes, sobre todo con los de África.

La creciente cooperación europea en materia de inmigración es un hecho. Se ha pasado de la cooperación intergubernamental a los primeros pasos de una política común de inmigración y asilo, y del acento en el control de fronteras a la inclusión de la integración como parte de la agenda sobre inmigración de la Unión Europea. Ese es desde luego el objetivo, aunque los resultados no siempre están a la altura de los deseos u objetivos.

El crecimiento de la inmigración y la proliferación normativa en este campo ha venido acompañada por la modificación de objetivos. Ahora los preferentes son la integración. Ello significará cada vez más que muchos extranjeros comiencen a acudir a los servicios sociales generales demandando prestaciones cuyo objetivo, más o menos explícito, sea la integración y normalización en nuestra sociedad (ayudas de libros para menores, ayudas de comedor en colegios, ayudas para alquiler de vivienda, y otros muchos apoyos que recibe la población autóctona). Los extranjeros que vinieron a nuestro país en los primeros años de la década de los noventa comenzaron a reagrupar la familia, ya que su situación personal se estabilizaba. Así, pues, los miembros familiares que estaban en los países de origen comenzaron a reencontrarse en el nuevo país. Al mismo tiempo, se produce una emigración con el conjunto de la unidad familiar. El resultado de esta nueva situación es evidente, comenzando a producirse un progresivo incremento de extranjeros en la Red de Servicios Sociales Generales (Guillen *et al.*, 2001: 235).

Las transformaciones en la inmigración son importantes. Contrariamente al estereotipo que muchas veces se difunde, que presenta al inmigrante como analfabeto y con carencias importantes en educación, su situación de vulnerabilidad proviene de su precaria situación económica, de su inestable situación laboral, a veces como consecuencia de su situación de irregularidad, y de las barreras

lingüísticas y culturales a las que se enfrentan (Montagud y Torres, 2002: 25).

3. EL CRECIMIENTO DE LAS DEMANDAS

El examen de la evolución de las demandas de servicios sociales por parte de la población inmigrante viene condicionado por la perspectiva cualitativa que se busca o que se espera. No debe olvidarse que la situación de los servicios sociales depende de manera genérica de las leyes autonómicas, también es importante el papel que desempeñan las leyes autonómicas del salario social, y en la práctica de las decisiones y políticas de los gobiernos central y de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. Por consiguiente, la trayectoria futura vendrá determinada, anualmente, por gran número de decisiones y orientaciones políticas, muy atomizadas en España. Resulta imposible establecer previsiones en este escenario real. Pero eso no impide afirmar que, en la situación de crisis, las decisiones y, lo que es más decisivo, los recursos pueden dirigirse hacia tres objetivos muy diferentes. Se trata de tres opciones hacia las que pueden orientarse las estrategias públicas de los servicios sociales; se pueden, pues, establecer tres objetivos:

Un primer objetivo posible sería *mejorar la calidad*; en tal caso los servicios sociales deberán convertirse en el futuro inmediato en instituciones prioritarias por parte de las administraciones públicas, con importante crecimiento de sus dotaciones presupuestarias y prioridad institucional. Una hipótesis poco probable, al menos con carácter general en España. Un segundo objetivo es *mantener la calidad actual* de los servicios sociales. Este es un escenario más realista que el anterior, pero que va a requerir también incrementos en las dotaciones presupuestarias, porque la situación de crisis generará mayores demandas, más heterogéneas y mayor número de usuarios de los servicios sociales. En cualquier caso, es necesario resaltar que será necesario reforzar las dotaciones de los servicios sociales para que mantengan su calidad actual. Y el tercer objetivo hipotético pero posible sería *aceptar la pérdida de calidad* que actualmente se ofrece, por reducción de personal o

por el recorte de prestaciones, servicios y apoyos que actualmente ofrezcan los servicios sociales. Se trata, sin duda, de la opción menos previsible, por lo menos no parece posible que llegue a plantearse explícita y formalmente; lo cual, sin embargo, no excluye que en algunos casos concretos –sea en alguna comunidad autónoma, o en algún programa delimitado– pueda ocurrir en la práctica con mecanismos más o menos discretos, incluso jugando con el factor tiempo para retrasar inversiones o ralentizar el ritmo de construcciones o de contrataciones, etc.

AUNQUE EXISTEN ESTEREOTIPOS QUE PRESENTAN A LOS INMIGRANTES COMO USUARIOS CRÓNICOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES, LOS ESTUDIOS ACREDITAN QUE LA FRECUENCIA CON QUE LOS USAN ES INFERIOR A SU PESO DEMOGRÁFICO

La situación real puede ser extraordinariamente diversa en España. Comunidades autónomas, ayuntamientos, Administración Central pueden cambiar sus posiciones si la crisis dura varios años, y además pueden graduar sus políticas en función de las diferentes necesidades que se les presenten. Una realidad que diversificará aún más la situación de los servicios sociales en España.

Cualquiera que sea la dinámica real de calidad que se aspire a tener en los servicios sociales, hay que considerar otra alternativa. La situación de crisis puede reforzar el compromiso de las administraciones públicas en la prestación de los servicios. Pero también puede evolucionar en sentido contrario, es decir, incrementando el protagonismo de otras organizaciones –muy particularmente las ONG– en la prestación de servicios sociales en España. Y esta disyuntiva –Administración Pública versus ONG– puede plantearse de manera global o total, o bien de manera sectorial, es decir, en alguna actividad en concreto.

Todo indica que la atención a los inmigrantes es una actividad que cuenta ya hoy con un importante protagonismo

CUADRO 2. Envíos de remesas de emigrantes desde España. Datos en millones de euros					
AÑO	1.º TRIMESTRE	2.º TRIMESTRE	3.º TRIMESTRE	4.º TRIMESTRE	TOTAL
2005	–	1.142	1.307	1.407	4.189
2006	1.473	1.712	1.808	2.066	4.938
2007	1.908	2.011	2.210	2.316	8.445
2008	1.998	1.928	2.075	1.839	7.840
2009	1.654	1.673	–	–	–

Fuente: Banco de España; Boletín Estadístico. Balanza de pagos. Transferencias Corrientes. Pagos: Remesas de Trabajadores.

de sectores ajenos a las administraciones públicas, aunque dispongan de su financiación y respaldo. Las ONG han adquirido gran relevancia y probablemente la incrementen en el futuro inmediato; la relación con los inmigrantes se hace mucho más fluida que con las dependencias administrativas en muchas ocasiones, sobre todo por parte de los irregulares, que acuden con menos temores o suspicacias a las ONG que a organismos públicos. De todas formas la Administración Pública continuará manteniendo el liderazgo en situación de crisis de los servicios sociales, de manera directa y también como soporte financiero de gran número de programas para inmigrantes de las ONG.

La población inmigrante va a ser más propensa que la población general a necesitar apoyos sociales debido a tres rasgos singulares de su situación en España. Por una parte, su presencia está muy concentrada en sectores con alta incidencia de la temporalidad –como la construcción–, muy afectada por la destrucción de empleo y muy sensibles a las incidencias del ciclo económico –como la hostelería–; y, por consiguiente, crece rápidamente el paro en este sector. En segundo lugar, los inmigrantes carecen con gran frecuencia de la red de soportes familiares que para los españoles fue la principal red de apoyo y supervivencia en la crisis de empleo de los años setenta y ochenta del pasado siglo. Una aportación que la mayor parte de los inmigrantes no podrá contar en España. Y, en tercer lugar, gran parte de los inmigrantes han de hacer frente también a las necesidades generadas por su red familiar en sus países de origen, en buena medida sustentados desde las aportaciones enviadas desde España.

La crisis económica va a cortar sustantivamente ese flujo económico. Las estadísticas del Banco de España de las transferencias de los inmigrantes recogen el brusco y rápido descenso desde hace meses de esas aportaciones, cuyo caída se acelera. Y probablemente las dificultades de adaptarse a la actual situación se incrementan debido a que se producen después de un rápido crecimiento de las transferencias, con la consiguiente movilización de decisiones e inversiones en los países de origen.

En este escenario de situación de crisis, los inmigrantes se encuentran ante la necesidad de hacer frente a sus propias necesidades en España, además de las peticiones de transferencias a sus países de procedencia, para hacer frente a las estrategias personales o familiares en preparación para el presente o el futuro (el pago de costes económicos para una vivienda o un negocio o la supervivencia de algún familiar), sobre todo si contemplan su retorno. Y estas dos dinámicas van a ampliar considerablemente la base de demandantes de servicios sociales por parte de los inmigrantes, incluso en sectores que hasta la crisis habían logrado acceder a posiciones sociales incluso de clase media.

El pronóstico del futuro crecimiento de las demandas no debe distorsionar la imagen real de los usuarios de los servicios sociales. Aunque existen estereotipos que presentan a los inmigrantes como usuarios crónicos, los estudios invalidan esa consideración (Moreno y Aierdi, 2008: 12 y ss.) Los datos acreditan que la frecuencia con que usan los servicios sociales es inferior a su peso demográfico.

No responden al tipo de usuario dependiente permanente de los servicios, que suele ser frecuente entre los usuarios autóctonos (Montagud y Torres, 2002: 22). Son usuarios satisfechos del trato que reciben en pie de igualdad con los ciudadanos españoles (Calatrava y Marcu, 2006: 464).

Rodríguez Cabrero ha proporcionado importantes datos sobre la demanda de servicio por parte de los inmigrantes. Y la primera advertencia necesaria es que la estructura demográfica influye poderosamente; por ejemplo, la edad más joven de los inmigrantes genera menor demanda de servicios sanitarios, éstos se disparan a partir de los 65 años. Y una segunda consideración se refiere al sector que debe servir de comparación. No es acertado comparar la demanda de los inmigrantes con la de la población total española; y si se compara con la población española pobre, los datos de Rodríguez Cabrero son contundentes: en torno al 49% de las familias españolas pobres o excluidas han recurrido alguna vez a los servicios sociales públicos o privados (Rodríguez Cabrero, 2003: 275). Una cifra muy superior al acceso de los inmigrantes.

Los resultados de un estudio realizado según una muestra exploratoria de los ficheros de centros de Servicios Sociales, de 529 historias o ficheros, aportan información relevante. El estudio se llevó a cabo en Madrid, Barcelona, Málaga, Alicante y Pamplona. Una de las referencias importantes es el acceso a los servicios según la duración de su estancia en España. De todos ellos, el 40% de los demandantes llevan residiendo menos de un año; una cuarta parte residen desde hace más de dos años; y otra cuarta parte, entre uno y dos años. Las demandas más planteadas versan sobre la educación, debido a la elevada proporción de demandantes casados y en su mayoría con hijos. Le siguen otras cuatro demandas con casi el mismo porcentaje, en torno al 16%, que versan sobre vivienda, sanidad, empleo e información jurídica (Rodríguez Cabrero, 2003: 279-286).

Y no sólo los utilizan menos, sino que los utilizan de diferente manera que la población autóctona. Para los autóctonos el sistema de servicios sociales «funciona a modo de

última red de seguridad y de protección ante el riesgo de vulnerabilidad y la exclusión social». Pero con los inmigrantes las cosas transcurren de otra manera. Para los inmigrantes «los servicios sociales se convierten en la puerta de acceso para su proceso de inserción, más si cabe si tienen algún déficit con respecto al acceso al mercado laboral, o la primera puerta de entrada en muchos casos para el resto de servicios públicos y políticas sociales». Para los inmigrantes, por tanto, funcionan como primer trampolín de inserción, mientras que para el resto de la población es la última red de protección para evitar la exclusión (Moreno y Aierdi, 2008: 15-16).

PARA LOS INMIGRANTES «LOS SERVICIOS SOCIALES SE CONVIERTEN EN LA PUERTA DE ACCESO PARA SU PROCESO DE INSERCIÓN [...] O LA PRIMERA PUERTA DE ENTRADA EN MUCHOS CASOS PARA EL RESTO DE SERVICIOS PÚBLICOS Y POLÍTICAS SOCIALES»

La determinación de la evolución de la demanda de los inmigrantes a los servicios sociales se producirá como resultado de un saldo en el que intervienen dos elementos. Por una parte, en la práctica los inmigrantes son un sector social demandante sobre todo en las primeras fases de su vida en España; la crisis económica y de empleo al reducir la llegada de inmigrantes hará reducir o detendrá el crecimiento de las demandas planteadas en los servicios sociales. Pero por otra parte, el deterioro de la situación de empleo con sus secuelas salariales, de vivienda y de recursos para transferir a sus países de origen, hará aumentar las demandas. ¿Hacia donde se dirigirá el balance? La gravedad de la crisis y la presencia de un importante número de irregulares hacen previsible el aumento de las demandas planteadas por los inmigrantes a los servicios sociales.

El crecimiento de la afluencia de inmigrantes a los servicios sociales va a generar la necesidad de reforzar o incre-

mentar sus servicios de traducción o intérpretes. Las necesidades serán más perentorias entre quienes lleven poco tiempo instalados en España, y por tanto con menor aprendizaje del idioma. Tanto en información personal como en la información escrita, será necesario proporcionar servicios con más frecuencia que hasta ahora en los numerosos idiomas de los inmigrantes. La necesidad de facilitar la comunicación requerirá el reforzamiento de la disponibilidad de expertos en diversos idiomas, accesibles con rapidez –en persona o por vía telefónica–, para que puedan trasladarse las peticiones y demandas con la debida confidencialidad.

LA GRAVEDAD DE LA CRISIS Y LA PRESENCIA DE UN IMPORTANTE NÚMERO DE IRREGULARES HACEN PREVISIBLE EL AUMENTO DE LAS DEMANDAS PLANTEADAS POR LOS INMIGRANTES A LOS SERVICIOS SOCIALES

Otra dimensión que es necesario mencionar es que abordamos las demandas previsibles de inmigrantes, pero de quienes se encuentran en unas condiciones idóneas para realizar una plena actividad laboral. Esta delimitación excluye a aquellos que vienen a España en situaciones de discapacidad. Se trata de un grupo de población muy poco estudiado –y no sólo en España– y cuyas necesidades y demandas son muy poco atendidas específicamente por las administraciones públicas. Un reciente informe sobre los inmigrantes con discapacidad realizado por el CERMI para el Observatorio Permanente de la Inmigración aporta las primeras perspectivas de un sector con graves necesidades.

Algo análogo ocurre con otro sector necesitado urgentemente de un tratamiento específico: los presos extranjeros. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias declaraba a la prensa en junio de 2009 que el 35% de la población reclusa es de origen extranjero; y un porcentaje importante de ellos cumplen condenas de prisión largas

–de nueve años– por tráfico de drogas. La necesidad de establecer planes de acción específicos para esta población es urgente. Sobre todo porque este sector a su implicación en el tráfico de drogas puede añadir otras circunstancias que dificulten su adaptación a la salida de la cárcel. La falta de formación profesional, la larga estancia en la cárcel, el desarraigo en España, entre otras, dificultan su posterior reinserción social. Pero su reinserción viene condicionada por la experiencia carcelaria en la que el trabajo y el aprendizaje de una profesión tiene un papel decisivo; la expectativa de una futura reinserción se fragua ante todo durante la etapa en la cárcel (Alós Moner *et al.*, 2009).

El tratamiento de los internos en centros penitenciarios es uno de los que tienen mayores carencias, pese a la existencia de un Servicio Social Penitenciario que interviene en la gestión de diferentes situaciones (libertad condicional, medidas de seguridad, trabajos en beneficio de la comunidad, etc.). Pero tal como los expertos destacan, su actividad no evita la intervención de la red pública de servicios sociales. Y aquí existe una de las mayores carencias. Como ha escrito Demetrio Casado: «El común de las comunidades autónomas, pese a su competencia exclusiva en servicios sociales, están siendo pasivas en la prevención de conductas delinquentes de quienes están en mayor riesgo de cometer delitos, como en las funciones de enlace facilitadoras de la reinserción pospenitenciaria y, en su caso, para proveer recursos alternativos a la integración familiar» (Casado, 2008: 150).

La prostitución es una actividad con muy alta presencia de mujeres, y en menor medida varones, inmigrantes, según todas las fuentes. La presencia de inmigrantes en la prostitución viene acompañada, las más de las veces, de situaciones de explotación por mafias que en muchas ocasiones mantienen a estas personas en situaciones muy análogas a las de la esclavitud y con dependencia muy duradera haciendo pagar los costes de su entrada, a menudo irregular, en España. Ningún país ha solucionado por completo esta explotación humana. Por eso mismo se requiere reforzar las medidas de apoyo y las políticas de integración. La demanda de la prostitución puede reducir-

se por la crisis económica, con lo que estas políticas de integración pueden ser más oportunas, pero también más eficaces en estos momentos. Aunque se trate de una explotación que requiere ser combatida en todo momento, el contexto de crisis puede convertir en muy conveniente un plan estratégico de integración social de estas personas.

Pero la situación real es muy negativa. Los programas parecen orientados a situaciones a menudo coincidentes con la prostitución, como la toxicomanía, la violencia física contra la mujer o la persecución del proxeneta. Algunas entidades privadas vienen desempeñando un papel de asistencia y reinserción, con escasos apoyos económicos públicos: «Por lo demás, los servicios sociales públicos no cumplen con el papel que les corresponde en las carencias personales y la marginación social que padecen las personas en riesgo o situación de prostitución» (Casado, 2008: 151).

Las familias monoparentales han sido profusamente estudiadas en España, pero todavía no han merecido la misma atención las encabezadas por, sobre todo, mujeres inmigrantes. Al menos no disponemos todavía de estudios generales, como el abordado por Fernández Cordón y Tobío Soler (1999). Desde luego no se conoce la magnitud real del fenómeno, que debe ser muy alto, superior sin duda al de los españoles. Y si debe ser superior en frecuencia, lo es también en gravedad y dificultades a que deben hacer frente. Los horarios laborales más dilatados de los inmigrantes, la duración de los desplazamientos, añadidos a las dificultades económicas y de inserción, convierten a las mujeres inmigrantes en un sector particularmente necesitado de estrategias específicas de inserción promovidas por los servicios sociales. La pérdida de empleo puede conducir a extensos sectores a situaciones de exclusión social, con el agravante de afectar a menores.

Precisamente otra circunstancia por considerar es la de los hijos. La inmigración –sea de varones, de mujeres o de parejas– presenta peculiaridades cuando involucra a sus hijos, en especial si son menores. Estos son el sector estratégico para conocer el alcance de la integración real en

cualquier sociedad. Pero tampoco sus situaciones son homogéneas. Se distingue entre los hijos denominados de «segunda generación» –los hijos nacidos en el país de inmigración, en nuestro caso en España– y quienes llegaron con sus padres a edades tempranas y, por tanto, no han vivido en España toda su infancia ni su socialización primaria. Unas diferencias que, analizadas por Aparicio (2004), originan en nuestro país diversidad en las formas de inserción y en sus estrategias. La temprana integración escolar constituye desde luego un instrumento básico para la integración del menor (Foessa, 2008: 219). Pero los servicios sociales deben incrementar las medidas de apoyo, sobre todo a quienes no conocen el español, mediante las escuelas municipales de verano o refuerzos escolares a su aprendizaje.

En realidad, la referencia a los hijos implica una breve reflexión sobre la relación inmigración y familia. Erróneamente se percibe, analiza y describe muy a menudo la inmigración como un fenómeno individual. En la práctica, la inmigración es un hecho o familiar o grupal, pero nunca estrictamente individual. Individual puede ser el desplazamiento material, pero su dinámica nunca lo es. Sus motivaciones son para el bienestar personal y familiar, los lugares de destino lo son por las conexiones personales, vecinales o familiares que sirven como intermediarios de la operación. Es también el grupo quien primero le acoge a su llegada al lugar de destino, y se convierte en agente decisivo en la búsqueda de empleo al recién llegado.

Todo este escenario se complica y agrava cuando es el menor quien inmigra sin la presencia visible de su red familiar. La intervención de los servicios sociales deviene básica no ya para su integración, sino para su mera supervivencia y alojamiento (López Azcona, 2008). Además, la llegada de menores está muy concentrada en determinadas provincias o comunidades autónomas, como Canarias, a donde acceden el mayor número de menores no acompañados. El número de menores implicados aumenta la gravedad objetiva del problema para los servicios sociales, muchas veces carentes de los recursos suficientes –humanos, económicos y de instalaciones– para hacer frente a un

problema de esta magnitud que requiere atención durante las veinticuatro horas del día. Parece obligado abordar, con el concurso de todas las administraciones, organizaciones no gubernamentales y el conjunto de la sociedad, un plan especial de atención e integración a los menores.

Pero en último término, se requiere también programas y estrategias de acción en relación con la familia. Hay muchos indicios de que se necesita con urgencia respaldo de los servicios sociales y, en particular, de los especialistas en mediación.

El número de personas extranjeras involucradas en delitos de violencia familiar es mayor de lo que le corresponde por su peso demográfico en España. La violencia doméstica afecta además a la posibilidad de adquirir el estatuto de refugiado (Arenas, 2008). Los datos acreditan que la violencia doméstica es desproporcionadamente alta –si se compara con su peso demográfico en la población total– entre los extranjeros (no sólo inmigrantes) en España. En el año 2008, el 37,1% de los agresores, y el 44,3% de las víctimas mortales por violencia de género eran extranjeras. Las medidas específicas de prevención son, desde luego, obligadas.

Muchas de las condiciones de la emigración pueden deteriorar las relaciones de pareja: el choque cultural, la diferente posición social de la mujer en España con relación a la de sus países de origen, la convivencia frecuente de varias familias en una sola vivienda, las dificultades económicas y tantas otras pueden favorecer la ruptura de la pareja, cuando probablemente más importante es mantener la unidad económica para afrontar la aventura de la emigración. En cualquier caso los datos disponibles requieren que se preste atención a la dimensión familiar de los inmigrantes como una estrategia específica de su integración. En este aspecto, como en el de las familias monoparentales, el de la prostitución, o el de la violencia doméstica, se necesitan asesoría jurídica y psicológica, casas de acogida, centros de día, pisos tutelados, residencias, albergues, comedores sociales, programas de formación profesional, acceso a empleo, etc.

Las dificultades se incrementan en el caso de hijos nacidos en países de habla no española que llegan con déficits educativos graves en lectura o escritura, lo que dificulta su inmediata adaptación e integración en España.

Las reflexiones anteriores están hechas desde el planteamiento actual de los servicios sociales. Pero considerado desde una dimensión dinámica, los servicios sociales incrementarán considerablemente sus actividades y destinatarios. Recientemente, Bernard Cazes (2009) plantea, explícitamente, si no ha llegado la hora de ampliar sustantivamente las finalidades de las políticas sociales; y evoca entre otras medidas una reorientación que incluya también las políticas en favor de la «clase media olvidada», es decir, de varones y mujeres con salarios modestos.

Es preciso advertir que esta reorientación puede verse impulsada por vía de hecho. La situación de crisis económica mencionada comienza a generar dificultades de supervivencia en amplios sectores sociales, desconocidos hasta ahora para los servicios sociales. Sectores de la baja clase media pueden convertirse en usuarios y demandantes de apoyo de los servicios sociales en situación de crisis económica. Por consiguiente la reorientación de las políticas sociales puede producirse no como resultado de una opción ideológica o política, sino como consecuencia de la agudización de la crisis y la afluencia de nuevos sectores sociales. Y, en junio de 2009, la situación ofrece ya panoramas muy graves. En esta fecha, el ministro de Trabajo informó que el 25% de las familias con todos sus integrantes en paro no cobra ningún tipo de prestación social. Cuando se deja de cobrar la prestación por desempleo contributiva o asistencial entra en juego el ingreso mínimo de solidaridad, también conocido como salario social. En cualquier caso, ya existe un sector importante de nuestra sociedad con necesidades de supervivencia que se convierte en potencial demandante de los servicios sociales.

Esta reorientación se puede producir como consecuencia de las necesidades del conjunto de la población, pero de forma más frecuente sucede entre la población inmigran-

te; sectores que han logrado posiciones sociales intermedias o se han abierto camino con empresas o negocios de diversos tipos pueden encontrarse con graves dificultades a corto plazo. Por consiguiente, inmigrantes de clase media pueden ser los nuevos demandantes de los servicios sociales, al resultar víctimas de la crisis.

4. CONCLUSIONES

La presencia de un 10% de la población inmigrante en España obliga a mejorar los servicios y prestaciones destinados a afrontar sus necesidades, que en muchos casos son específicas respecto al conjunto de la población. Ello requiere incrementar los recursos destinados a favorecer su integración real, imprescindible para mantener los niveles de cohesión social que exige nuestra Constitución. Pero no basta con incrementar los recursos económicos y materiales, se necesita igualmente potenciar otras actuaciones de gestión y organización. Es preciso mencionar algunas:

1. Ensanchar los objetivos –y, por consiguiente, las dotaciones humanas e instrumentales– de los servicios sociales. Desde las primeras leyes de servicios sociales ha cambiado profundamente la sociedad española y sus necesidades. En general, sus objetivos se encuentran en exceso circunscritos a las diversas manifestaciones de la pobreza y exclusión. Y desgraciadamente estas realidades subsisten, pero los servicios sociales deben atender también a nuevas demandas surgidas después de unas décadas de desarrollo económico. Las que plantean los inmigrantes deberán ser un sector prioritario, porque muchas veces acumulan más necesidades que la población española.

Ese ensanchamiento de los objetivos tiene que materializarse con el reforzamiento de la cooperación entre las distintas administraciones y las organizaciones no gubernamentales, que atienden a necesidades sociales. La intensificación de las relaciones con otras dependencias administrativas y servicios, como los de empleo, redundará en beneficio de los administrados.

2. Activar el enfoque proactivo. Los servicios sociales están diseñados normativamente para atender a aquellos que acuden a demandar información y ayuda. Esa orientación es superada en la práctica por el esfuerzo de los profesionales que realizan su actividad de forma más activa en la mayoría de los casos. Pero de lo que se trata es de insertar el enfoque proactivo en la base misma de la existencia y organización de los servicios. Demetrio Casado ha destacado con acierto esta nueva orientación que requiere actividades de carácter preventivo y la gestión con sentido anticipatorio de las prestaciones. Para él cuando los servicios sociales o en general las políticas sociales no actúan anticipada o tempranamente, son los más necesitados, los menos informados o los menos capaces quienes se llevan la peor parte: «Si la intervención y las políticas sociales no actúan proactivamente, su oferta llegará menos de lo deseable a personas afectadas [...]. Para cumplir su misión, al igual que otras ramas de recursos pro bienestar, los servicios sociales están llamados a gestionarse con anticipación o prontitud, saliendo al encuentro de las demandas latentes, sin esperar necesariamente a que las mismas lleguen a manifestarse plenamente» (Casado, 2007: 284-285).

EL CRECIMIENTO DE LA AFLUENCIA DE INMIGRANTES A LOS SERVICIOS SOCIALES GENERARÁ LA NECESIDAD DE REFORZAR O INCREMENTAR SUS SERVICIOS DE TRADUCCIÓN O INTÉRPRETES

Esa proactividad no puede quedar restringida únicamente a las funciones específicas de los servicios sociales. Se necesita proyectarla igualmente a otros servicios públicos, muy necesitados por los inmigrantes; la educación, la vivienda, el empleo, la sanidad, los procesos administrativos de residencia, etc., tienen que ser incorporados habitualmente a los procedimientos de actuación de los servicios sociales.

3. Mejorar la coordinación de la red de servicios y equipamientos con recursos disponibles para atender a la población inmigrante. La coordinación resulta imprescindible

entre las diferentes ramas de la Administración: central, autonómica y local. Se necesita una mayor coordinación de sus servicios así como de sus proyectos e innovaciones, para la buena utilización de los recursos escasos. Pero todavía es más urgente la coordinación con las múltiples decisiones de la iniciativa privada dirigidas a la ayuda a los inmigrantes. La multitud de normas e iniciativas que actúan promoviendo la integración de los inmigrantes hace imprescindible organizar la cooperación y la coordinación de acciones.

LAS DEMANDAS QUE PLANTEAN LOS INMIGRANTES DEBERÁN SER UN SECTOR PRIORITARIO, PORQUE MUCHAS VECES ACUMULAN MÁS NECESIDADES QUE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA

Es un hecho incuestionable que la iniciativa privada cuenta con un papel creciente en los servicios sociales. De hecho, las primeras leyes autonómicas contemplaban de manera muy limitada la presencia de ésta (Alemán Bracho y García Serrano, 1997), y con cierta desconfianza. Pero desde entonces, con o sin ánimo de lucro, la presencia de la iniciativa privada se ha incrementado considerablemente. Por eso se ha propuesto que: «sería conveniente caminar hacia la consideración de las entidades privadas como plenamente colaboradoras, en un sentido similar, por poner un ejemplo, al que existe en la Seguridad Social, donde compañías de seguros puramente privadas fueron catalogadas desde el comienzo como colaboradoras en la gestión del sistema; eso sí, con todo el control y exigencias que el sector público precisa. Otro modelo en el que poder inspirarse es el sistema educativo, en el que los centros concertados forman parte integrante y colaboradora, de aquél» (Alonso Seco, 2007: 396).

4. La aportación humana es esencial para el adecuado funcionamiento de los servicios sociales en su atención a los inmigrantes. Pero es necesario mejorar los instrumentos informativos. De manera concreta, se necesita

incrementar sustancialmente el uso de las nuevas tecnologías. Las numerosas informaciones, comunicaciones y apoyos disponibles pueden y deben ser accesibles en la red. Cada vez más, Internet es un instrumento conocido y empleado por los inmigrantes y no hay razón para excluir esta materia. Pero no se trata de multiplicar hasta el infinito los centros que proporcionan esa información. Lo deseable es organizar una web que aglutine, integre y sintetice las informaciones adecuadas de manera clara para personas que no conocen la estructura institucional y administrativa de España. Y todo ello resolviendo la gran diversidad de lenguas de los demandantes de información.

5. La necesidad de aumentar la información estadística disponible sobre la inmigración y los servicios sociales. Ningún plan ni ninguna estrategia pueden elaborarse certeramente sin el conocimiento preciso de la realidad a la que se dirige. Y si es cierto que se han mejorado las informaciones disponibles sobre la inmigración, se conoce muy poco sobre las demandas realmente planteadas por los inmigrantes en las diferentes comunidades autónomas. Y sin saber lo que está pasando, sin duda será difícil planear respuestas acertadas a las nuevas demandas sociales.

En todo caso es indudable que los servicios sociales afrontan un desafío importante en la atención a los inmigrantes; y no lo hacen en las mejores condiciones. Como han escrito Guillén y otros, expertos conocedores de la situación: «los servicios sociales reaccionan a posteriori pero, sobre todo, mediante respuestas improvisadas y urgentes, ni siquiera cotejadas con otras experiencias muy positivas como las elaboradas en otros países europeos. El resultado es que una vez paridos los planes estratégicos, lo hacen sobre un entramado socioasistencial disperso en iniciativas y no ideado para ello. Y lo que es más, sobre una base de recursos y medios muy vulnerables» (Guillen *et al.*, 2001: 219). Si a ello se une la situación de crisis económica, la conclusión evidente es el serio desafío que habrán de afrontar los servicios sociales en nuestro futuro inmediato.

BIBLIOGRAFÍA

ALEMÁN BRACHO, C. «La política de asistencia social desde la transición democrática». *Revista de Estudios Políticos*, No. 87, Madrid. 1995.

ALEMÁN BRACHO, C. *et al. Las Políticas de integración social de los inmigrantes en las CCAA españolas*. Madrid: Fundación BBVA, 2009, en prensa.

ALEMÁN BRACHO, C.; GARCÍA SERRANO, M. *Los Servicios Sociales especializados en España*. Madrid: R. Areces, 2008.

ALEMÁN BRACHO, C.; GARCÍA SERRANO, M. «Política social e iniciativa social». En: ALEMÁN BRACHO, C.; GARCÉS FERRER, J. (eds.) *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

ALONSO SECO, J.M. «Mejoras jurídico-institucionales en los Servicios Sociales». En: CASADO, D.; FANTOVA, F. (eds.) *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España*. Madrid: Fundación Foessa, 2007. P. 373-413.

ALÓS MONER, R.; MARTÍN ARTILES, A.; MIGUELEZ, F.; GIBERT, F. «¿Sirve el trabajo penitenciario para la reinserción? Un estudio a partir de las opiniones de los presos de las cárceles de Cataluña». *Revista Española Investigaciones Sociológicas*, No. 127. Madrid, 2009. P. 11-33.

ANDRÉS JUSTE, P. «Inmigración y derechos sociales. Una introducción al marco legal de los servicios sociales para los inmigrantes». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Noviembre de 2004. P. 267-295.

APARICIO, R. «El proceso de integración de los hijos de los inmigrantes». *II Congreso La Familia en la Sociedad del siglo XXI*. Madrid: FAD, 2004. P. 84-99.

ARENAS HIDALGO, N. «La violencia doméstica y la posibilidad de adquirir el estatuto de refugiado. Derecho Comunitario y práctica española». *Revista Derecho Migratorio y Extranjería*. No. 17, 2008. P. 59-103.

CALATRAVA, A.; MARCU, S. «El acceso de los inmigrantes a los servicios sociales en la Comunidad de Madrid, como factor de integración». *Estudios Geográficos*, No. 261, 2006. P. 441-470.

CASADO, D. «Objetivos permanentes y enfoques de los Servicios Sociales». En: Casado, D.; Fantova, F. (eds.) *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España*. Madrid: Fundación Foessa, 2007. P. 255-289.

--- «Los Servicios Sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusión y desigualdades». *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo social en España 2008. Conclusiones*. Madrid: Fundación Foessa, 2008. P. 145-156.

CAZES, B. «Preface» a J. DAMON. *Questions Sociales: analyses anglo-saxonnes. Socialement incorrect?* París: PUF, 2009.

FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A.; TOBÍO SOLER, C. *Las familias monoparentales en España*. Madrid: Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales, 1999.

FOESSA, FUNDACIÓN. «Conclusiones». *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación Foessa, 2008.

GUILLÉN, E.; LUCAS, F. de; PÉREZ, D.; ARIAS, A. «Servicios Sociales e inmigración: límites y retos para una nueva política social». *Alternativas. Cuaderno de Trabajo Social*, No. 9, 2001. P. 211-239.

LÓPEZ AZCONA, A. «El tratamiento de los menores no acompañados en el Derecho Español». *Revista Derecho Migratorio y Extranjería*. No. 18, 2008. P. 103-137.

MONTAGUD X.; TORRES, F. «Inmigración y Servicios Sociales. Entre el estereotipo y la realidad». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. No. 6, 2002, <http://www.uv.es/CEFD>.

MORENO MÁRQUEZ, G.; AIERDI URRAZA, X. «Inmigración y Servicios Sociales: ¿última red o primer trampolín?». *Zerbitzuan*. No. 44. Diciembre, 2008. P. 7-19.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. «Protección social de los inmigrantes extranjeros». En: IZQUIERDO, A. (ed.) *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*. Madrid: Consejo Económico y Social de España, 2003. P. 249-301.

SORIANO, R. «Administración Pública e inmigración en España». En: TRINIDAD, A. (ed.) *Administración Pública y Estado de Bienestar*. Madrid: Thompson-Cívitas, 2004. P. 337-359.

Héctor Cebolla Boado

Profesor ayudante del Departamento de
Sociología II de la UNED

IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN Y ADECUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS La educación

1. Introducción: sobre las políticas de integración y la desventaja de los inmigrantes.
2. ¿Cómo es la integración escolar de los inmigrantes en España?
3. Sobre las diferencias regionales.
 - El impacto de las medidas políticas en la desigualdad comparada por regiones.
4. Sobre las causas generales de la desventaja educativa.
5. Unas notas sobre la percepción pública del problema.
6. Conclusiones.

RESUMEN

Utilizando algunos de los escasos instrumentos empíricos disponibles, este capítulo cuantifica la desventaja escolar de los hijos de los inmigrantes en la educación secundaria en España. Además, reflexiona sobre sus causas tanto a nivel individual como agregado, revelando una enorme heterogeneidad entre comunidades autónomas. Se apunta como conclusión que las razones por las que los inmigrantes obtienen peores resultados educativos que los autóctonos podrían ser las mismas que producen la desventaja educativa de los individuos de orígenes sociales menos favorecidos en comparación con las clases medias y altas. A pesar de ello, la mayor parte de las intervenciones públicas destinadas a facilitar la incorporación escolar de los inmigrantes se concentran en la acogida de los recién llegados. Así, en España, como en muchos otros países europeos, parece no estar adoptándose medidas con objetivos a medio y largo plazo. Garantizar un sistema educativo equitativo que neutralizara la desventaja de clase en el rendimiento escolar podría no sólo ser la mejor forma de garantizar la equidad en términos generales, sino que también contribuiría a hacer desaparecer la desventaja relacionada con el estatus migratorio de los individuos. Por último se reflexiona brevemente sobre la percepción

que los españoles tienen ante el impacto de la inmigración en el sistema educativo y su opinión sobre el papel que las autoridades educativas deberían desempeñar ante los retos que afronta.

1. INTRODUCCIÓN: SOBRE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y LA DESVENTAJA DE LOS INMIGRANTES

La etiqueta «políticas de integración de los inmigrantes» se refiere al conjunto de intervenciones públicas destinadas a asegurar el acomodo de los residentes extranjeros en su sociedad de acogida. Aunque esta definición no debiera de suscitar demasiada confusión, existe una enorme diversidad en lo que se refiere a los objetivos concretos y las estrategias de intervención de las políticas para la integración de inmigrantes que conforman los planes de los gobiernos de los países receptores. Por esta razón, ofrecer una definición menos minimalista es una tarea muy complicada. Si tuviéramos que encontrar un mínimo común denominador que englobara el mayor número de prácticas políticas de integración, podríamos decir que son aquellas que persiguen neutralizar la desventaja de los inmigrantes con respecto a los autóctonos en sus perspectivas de movilidad social a corto, medio y largo plazo. Utilizar a los nativos como referencia para establecer cuán diferentes son las trayectorias socioeconómicas de los inmigrantes, y así delimitar el objetivo de las políticas de integración, parece la opción más razonable. En una sociedad en la que los nacidos en terceros países no se enfrentaran a obstáculos derivados de su estatus migratorio, la población de origen inmigrante y la autóctona presentarían logros que, en media, serían idénticos. En otras palabras, sólo si la condición de migrante no impone mayores trabas a los individuos y, por tanto, no es relevante para explicar sus trayectorias vitales (educativas o laborales) frente a las de los autóctonos, las políticas de integración habrían logrado su objetivo.

En muchas ocasiones se malinterpreta este objetivo al creer que una vez logrado, los clásicos indicadores agregados de integración (rendimiento educativo y ocupacional, tasas de actividad, propensión al paro, etc.) no

deberían ser diferentes para la población autóctona y la inmigrante. Lo dicho en el párrafo anterior no implica que la población inmigrante (o de origen inmigrante) no pueda en media presentar peores resultados que los de los autóctonos. Inmigrantes y nativos se distribuyen de forma altamente desigual en el esquema de clases sociales, ya que los inmigrantes y sus descendientes suelen estar sobrerrepresentados en las posiciones menos favorecidas. Para ellos, como para los autóctonos que nacieron allí donde residen, la clase social de origen sigue siendo un potente determinante de sus trayectorias vitales aunque, si las políticas de integración han logrado su objetivo, no cabría que además estuvieran condicionadas por factores tales como el tiempo de residencia en la sociedad de acogida, su lugar de nacimiento o sus ancestros. Por ello, la evaluación del impacto de las políticas de integración debe considerar hasta qué punto los inmigrantes tienen resultados similares a los de los nativos dado un mismo origen social; dicho de otro modo, hasta qué punto la condición de inmigrante es irrelevante para explicar la convergencia entre inmigrantes y nativos en un indicador concreto. Como se argumentará más adelante, desprestigiar esta distinción puede tener como resultado generar confusiones sobre la naturaleza de los procesos concretos que producen resultados medios diferentes para inmigrantes y nativos, y, por tanto, propiciar esfuerzos por parte de las autoridades públicas destinados a atajar problemas que no son tales, soslayando la relevancia de las verdaderas causas que explican la peor situación media de algunos colectivos frente a otros.

Este capítulo tiene como objetivo evaluar la situación de la integración escolar de la población de origen inmigrante en España utilizando los escasos instrumentos disponibles para la investigación y apuntar aquellos espacios de intervención que resultarían necesarios a la vista de los hechos. La inserción escolar de la población inmigrante (y de origen inmigrante) debería ser vista por los gobiernos de todos los países receptores de inmigración como la piedra angular de cualquier estrategia de integración, e incluso de la cohesión social del futuro. Sociólogos y economistas han conseguido demostrar de forma muy consistente que la

educación es uno de los mejores predictores del éxito laboral de los individuos, de su participación cívica y política, de las actitudes y preferencias de los ciudadanos, de la estructura familiar y, en general, de la visión que los individuos tienen del conjunto y del papel que en el mismo desempeñan. En tanto que el rendimiento escolar y los resultados educativos difieran en función del origen nacional de los individuos, el mercado laboral del futuro reproducirá diferencias entre colectivos étnico-nacionales y, por tanto, segmentará a la población en grupos con caminos más o menos despejados hacia el éxito laboral, su predisposición a la participación política o ciudadana, etc.

Con todo, casi todos los países receptores de flujos migratorios (especialmente de los que sólo han comenzado a recibirlos en el pasado más cercano) tienden a concentrar sus esfuerzos en materia de integración en la inserción laboral de los recién llegados. Esto tiene una explicación lógica y evidente. La correcta integración de los que en cada hogar han llegado en primer lugar es la vía más eficiente para garantizar que los reunificados consigan también integrarse con más o menos dificultad, dada la existencia de redistribución intrahogares. Sin embargo, esta intervención en pro del bienestar de los llegados en último lugar tiene horizontes cortoplacistas, por lo que deberían acompañarse de otro tipo de intervenciones que permitan una mejor inserción de los demás miembros del núcleo familiar. A largo plazo, se debería garantizar que las trayectorias educativas de los individuos estén determinadas por factores aleatorios, como la inteligencia y, como máximo, por su clase de origen pero no por su estatus migratorio o el de sus padres. Sólo así los descendientes de inmigrantes y autóctonos tendrán las mismas oportunidades vitales evitando que la condición de inmigrante ancle a amplios sectores de la población en los segmentos sociales menos favorecidos. No obstante, la intervención temprana en el sistema educativo no garantiza de por sí la convergencia de los resultados laborales de la población inmigrante y autóctona. Un buen ejemplo de ello es el caso de Francia, cuyo sistema educativo prácticamente ha eliminado las diferencias entre los hijos de nativos e inmigrantes con igual origen social (Brinbaum y Cebolla, 2007), aunque inmigrantes de primera y segunda generación continúan pade-

ciendo las consecuencias de un mercado laboral que ofrece oportunidades muy inferiores a las de los franceses, incluso con las mismas credenciales educativas; lo que pareció ser la verdadera causa de las revueltas en los suburbios de las grandes ciudades francesas a finales de 2005.

LA INSERCIÓN ESCOLAR DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE (Y DE ORIGEN INMIGRANTE) DEBERÍA SER VISTA POR LOS GOBIERNOS DE TODOS LOS PAÍSES RECEPTORES COMO LA PIEDRA ANGULAR DE CUALQUIER ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN Y DE COHESIÓN SOCIAL DEL FUTURO

A pesar de la constatación, aceptada en casi todos los casos, de que los hijos de inmigrantes presentan serios problemas de desventaja escolar en las economías avanzadas, existe mucha variación internacional al respecto. Europa continental parece ser donde este problema es más grave, mientras que la mayor parte de los países anglosajones (excluyendo quizás a Estados Unidos) presentan sorprendentes niveles de convergencia entre inmigrantes y nativos en sus resultados educativos. Estudios internacionales comparados usando los mejores datos disponibles (*Programme for International Student Assessment [PISA]*, *Trends in International Mathematics and Science Study* y *Progress in International Reading Literacy Study*) han concluido que, mientras que en este segundo grupo de países el escaso dominio del idioma parece ser la mejor explicación para los problemas educativos de la población de origen inmigrante, en Europa continental lo es el origen de clase de los individuos (Schnepf, 2007).

2. ¿CÓMO ES LA INTEGRACIÓN ESCOLAR DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA?

La desventaja media que reflejan los resultados escolares de los hijos de los autóctonos y de los inmigrantes en España se sitúa en la media de la de los demás países

miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este dato no debería ser interpretado con optimismo ya que, a diferencia de lo que sucede en la mayor parte de los países de la OCDE, España recibe un porcentaje muy alto de inmigrantes hispanoparlantes, lo que haría esperar que sus problemas de inserción escolar fueran menores que los que llegan a sus sociedades de acogida sin tener el idioma de intercambio como lengua materna (Fuentes, 2009). Esto, como se verá más adelante, es especialmente preocupante ya que la práctica totalidad de las intervenciones públicas en materia de integración escolar de los hijos de inmigrantes tienen como objetivo la acogida de los recién llegados, especialmente con un conocimiento deficiente del castellano.

Contamos con pocos instrumentos para contestar de forma adecuada a la pregunta de este apartado. A pesar de ello existe una literatura ya considerable al respecto (García, Rubio y Bouachra, 2008), aunque al no existir como en otros países europeos estudios de cohortes u otro tipo de encuestas longitudinales sobre las trayectorias educativas de los estudiantes españoles, está fundamentalmente construida sobre estudios de naturaleza

cualitativa. Utilizando microdatos del Instituto de Evaluación de la Calidad de la Enseñanza (INECSE) del Ministerio de Educación para la escuela primaria, podemos confirmar que los hijos de inmigrantes presentan resultados escolares sensiblemente inferiores a los de los nativos, y que, en principio, el origen geográfico de los padres parece determinar la magnitud de esta desventaja. El gráfico 1 muestra los resultados medios agregados obtenidos en los tests en conocimiento del medio, lengua y matemáticas realizados por el INECSE a los estudiantes de primaria cuyos padres procederían de Europa (excluyendo España), Asia, América Latina o África y los de los hijos de padres nacidos en España. Incluso aunque estos espacios geográficos sean demasiado amplios y camuflen una gran dispersión interna, la desventaja de los hijos de los africanos podría ser consistentemente mayor que en los demás casos.

Uno de los debates más intensos entre quienes investigan sobre las causas de la desventaja educativa de los inmigrantes y sus hijos en las economías avanzadas es el que trata de explicar por qué el origen geográfico de los migrantes determina el nivel de éxito o fracaso individual. Mientras que en algunos casos se ha llegado a la conclusión de que

GRÁFICO 1. Resultados medios de los hijos de nativos e inmigrantes por áreas de procedencia geográfica

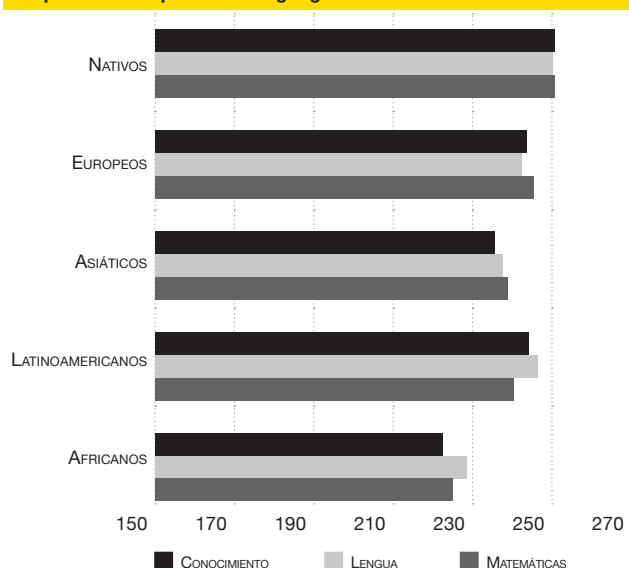
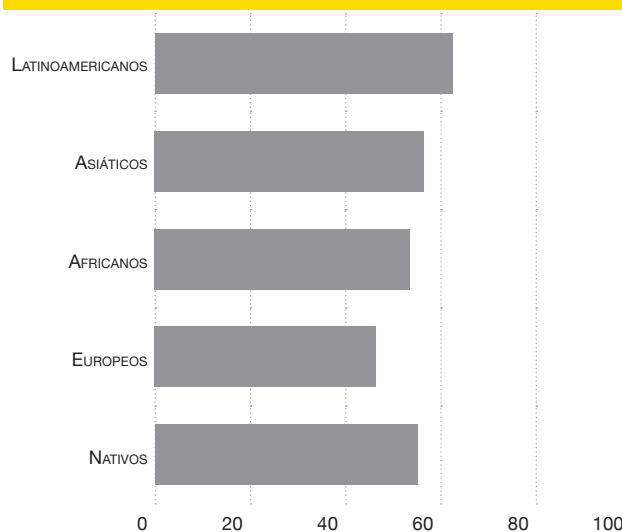


GRÁFICO 2. Porcentaje de hijos de extranjeros que aspiran a llegar a la universidad



Fuente: INECSE, Encuesta para la evaluación de la calidad de la enseñanza en Educación Primaria, 2003; a partir de cálculos de Cebolla y Garrido (2008). El rango de los resultados es de 0 a 500.

la mayor parte de los diferenciales étnico-nacionales son debidos a la distribución de clases sociales en cada grupo (Heath y Brinbaum, 2007), en otros se sostiene que el lugar de origen es una de las variables discriminantes más potentes que encuentran los sociólogos en sus trabajos empíricos. En un estudio comparado de varios países de destino con inmigrantes de procedencias diversas, Levels y Dronkers (2008) han concluido que los que proceden de América del Sur y Central, África del Norte y Asia Occidental son consistentemente menos exitosos en algunos indicadores de éxito educativo en comparación con los autóctonos y con inmigrantes de otras procedencias, incluso teniendo en cuenta el efecto de muchas otras variables como la clase social de origen. Por desgracia, España no cuenta con instrumentos que puedan contribuir a esclarecer esta importante sospecha, ya que los únicos datos disponibles representativos del conjunto del país son los que se mencionan en este trabajo y resultan claramente insuficientes para llevar a cabo un análisis mucho más detallado.

Sea como fuere, esta desventaja podría tener diversas causas. Una de las explicaciones más recurrentes es la que se refiere al pragmatismo de las familias inmigrantes. Se suele pensar que los inmigrantes forman hogares en los que predomina una visión muy cortoplacista de las inversiones. Esto se traduciría en cierta dificultad para diferir los réditos futuros por inversiones presentes (como el esfuerzo que implica seguir estudiando en lugar de trabajar), lo que podría desincentivarles a optar por carreras educativas más largas en lugar de optar por una inserción más rápida en el mercado laboral que les permita financiar sus planes de retorno, reunificación de otros miembros del hogar, el envío de remesas, o simplemente aumentar su bienestar material inmediato en destino. Este extremo ha sido rechazado en numerosos estudios internacionales en los que las familias inmigrantes han identificado cierto «optimismo inmigrante» al comparar las expectativas educativas de familias de origen inmigrante con la correspondiente población nativa con igual clase social de origen. Algo así podríamos confirmar en el gráfico 2, al menos para el caso de los hijos de padres latinoamericanos y asiáticos, entre los que el porcentaje de quienes desean

llegar a la universidad es mayor incluso que entre los hijos de nacidos en España.

Descartando que el pragmatismo de los hogares inmigrantes limite la carrera educativa de sus descendientes, podemos barajar otras explicaciones. Además de las dificultades que imponga su origen, el éxito educativo de los inmigrantes se ve condicionado por numerosas variables entre las que cabría destacar el momento de llegada de los progenitores, es decir, su tiempo de residencia en la sociedad de acogida. Esta variable determina su fluidez en el manejo del idioma y su conocimiento del entorno en el que interactúan. Por esta razón el tiempo de residencia está correlacionado de forma positiva con los resultados escolares de los hijos. Es sabido que a medida que transcurre el tiempo desde la migración, los inmigrantes neutralizan el efecto de algunos obstáculos que les impone el hecho de haberse socializado en un lugar distinto de aquel en el que residen. En efecto, la migración supone un *shock* que hace perder parte del capital humano acumulado de los individuos, en concreto aquel que es específico del país en el que se adquirió, especialmente el dominio del idioma, pero también el conocimiento de las reglas y normas sociales básicas. Una vez transcurrido el suficiente tiempo de residencia en la sociedad de acogida, el rendimiento educativo de los individuos debería estar ya determinado básicamente por sus aptitudes individuales para el aprendizaje y el origen social de la familia a la que pertenecen. De lo contrario, los inmigrantes estarían además en situación de desventaja añadida.

Además, la sociología de la educación ha identificado una larga lista de factores que condicionan los resultados escolares individuales tanto de los inmigrantes como de los autóctonos: sexo, edad, clase social, etc. El sexo mantiene su poder explicativo dado que los varones son sistemáticamente más exitosos que las mujeres en las disciplinas relacionadas con las matemáticas. Lo contrario sucede en el estudio de las humanidades y las ciencias sociales. La edad (incluso dentro de cohortes definidas en función del año de nacimiento) es también un importante condicionante del éxito escolar. La clase social a través de factores

tales como el presupuesto familiar destinado a educación o el capital cultural es claramente un determinante radical de las trayectorias escolares.

¿Son todos estos factores capaces de explicar los peores resultados medios de los hijos de los inmigrantes en España? Los microdatos del estudio trianual PISA en su edición de 2006 son uno de los mejores instrumentos para ver hasta qué punto cada una de estas alternativas pueden contribuir a explicar las diferencias en el resultado escolar de los hijos de inmigrantes y de nacidos en España. Desafortunadamente, la muestra española de PISA no permite distinguir a los hijos de los inmigrantes en función del país de nacimiento de sus padres. Esta limitación, junto con el tamaño relativamente insuficiente de la muestra, es uno de los principales problemas de PISA como instrumento empírico para responder a esta pregunta. En cualquier caso, los gráficos 3 y 4 tratan de ofrecer una imagen lo más ajustada posible a la realidad, de forma que podamos comprobar la aplicabilidad de las explicaciones arriba enumeradas en el estudio de la desventaja educativa de los hijos de los inmigrantes en España. Cada uno de estos dos gráficos recoge la diferencia que los hijos de padres inmigrantes y de autóctonos obtienen en los ejercicios realizados por PISA para medir las competencias en matemáticas.¹ El gráfico 3 se corresponde con el contraste de resultados entre los hijos de hogares en los que tanto el padre como la madre son inmigrantes (o lo es el único de los dos que encabece el hogar monoparental) y el de los hijos de dos padres nacidos en España. El gráfico 4 se refiere al caso en el que comparamos los resultados que en media obtienen los hijos de parejas mixtas formadas por un inmigrante y un nativo frente al caso en el que ambos son autóctonos, es decir nacidos en su país de residencia.

Como sabemos, el sistema educativo español está profundamente descentralizado. Las competencias en materia educativa fueron de las primeras en ser transferidas a las comunidades autónomas, de forma que hoy la Administra-

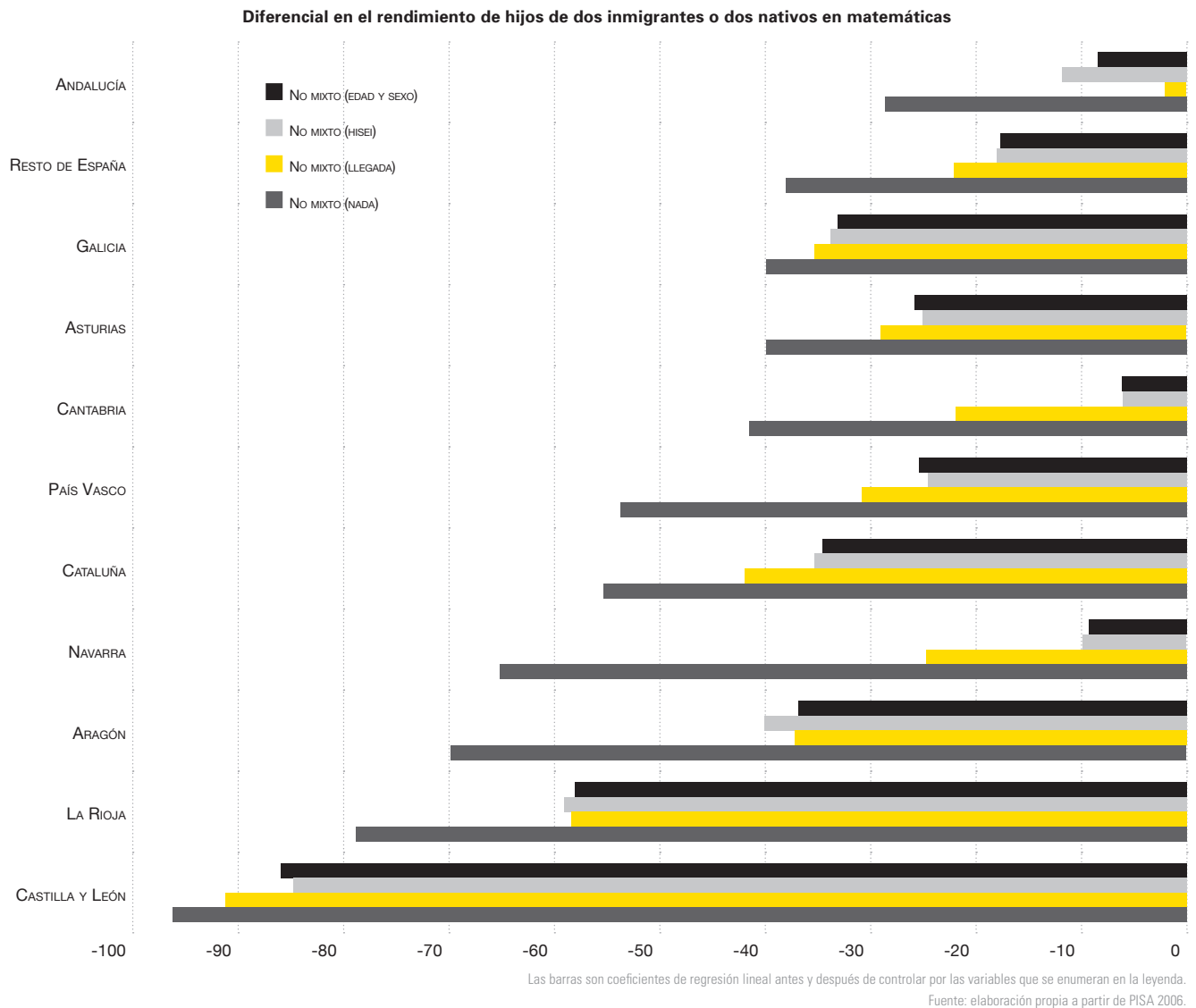
ción Central del Estado conserva solamente un papel armonizador de los contenidos y procedimientos más básicos y generales comunes a todas las regiones. Como consecuencia de esto, la media nacional que se atribuye al conjunto del país resulta poco informativa para comparar las competencias de los estudiantes españoles con los de los demás países miembros de la OCDE. Aunque los medios de comunicación hablen con frecuencia de la «mala» posición en la que quedan los estudiantes españoles frente a sus colegas de otros países participantes en el estudio, algunas comunidades autónomas se sitúan por encima de la media de los países de la OCDE, mientras que otras obtienen resultados visiblemente peores. Por desgracia no todas las comunidades autónomas participaron en la edición 2006 de PISA, y de las que lo hicieron, sólo Andalucía está claramente por debajo de la media de OCDE (nótese que no todas las comunidades autónomas tienen muestra propia en PISA, lo que explica la existencia de una categoría residual llamada «resto de España» que, es de suponer, recoge a las regiones que empeoran la media nacional). Aunque las diferencias en los resultados entre comunidades autónomas pueden deberse a múltiples factores (algo de lo que se tratará más adelante), conviene por el momento tener en cuenta que la diferencia en el rendimiento de inmigrantes y nativos puede estar condicionada por el contexto de su escolarización.

Fijémonos en primer lugar en el gráfico 3. En él podemos ver cuatro barras diferentes para cada una de las comunidades autónomas con muestra propia en PISA. La primera de las barras refleja la desventaja bruta de la población inmigrante respecto de la nativa (es decir, la diferencia entre las notas medias de los hijos de inmigrantes y la de los autóctonos). Las siguientes recogen esta misma dimensión aunque de forma neta, dicho de otro modo, descontando alguno de los factores explicativos que pueden contribuir a reducir las diferencias entre inmigrantes y nativos. Entre los que aquí se tienen en cuenta figura la fecha de llegada a España, la clase social de origen y la edad y el sexo del estudiante.

El gráfico confirma de forma contundente que los inmigrantes escolarizados en el sistema educativo español tienen peores resultados medios en estas pruebas de competencia

¹ Lo mismo podría concluirse si nos fijáramos en los resultados en lectura y ciencias, también disponibles en cada edición de PISA.

GRÁFICO 3. Desventaja educativa de los hijos de dos inmigrantes para las comunidades autónomas con muestra propia en PISA 2006



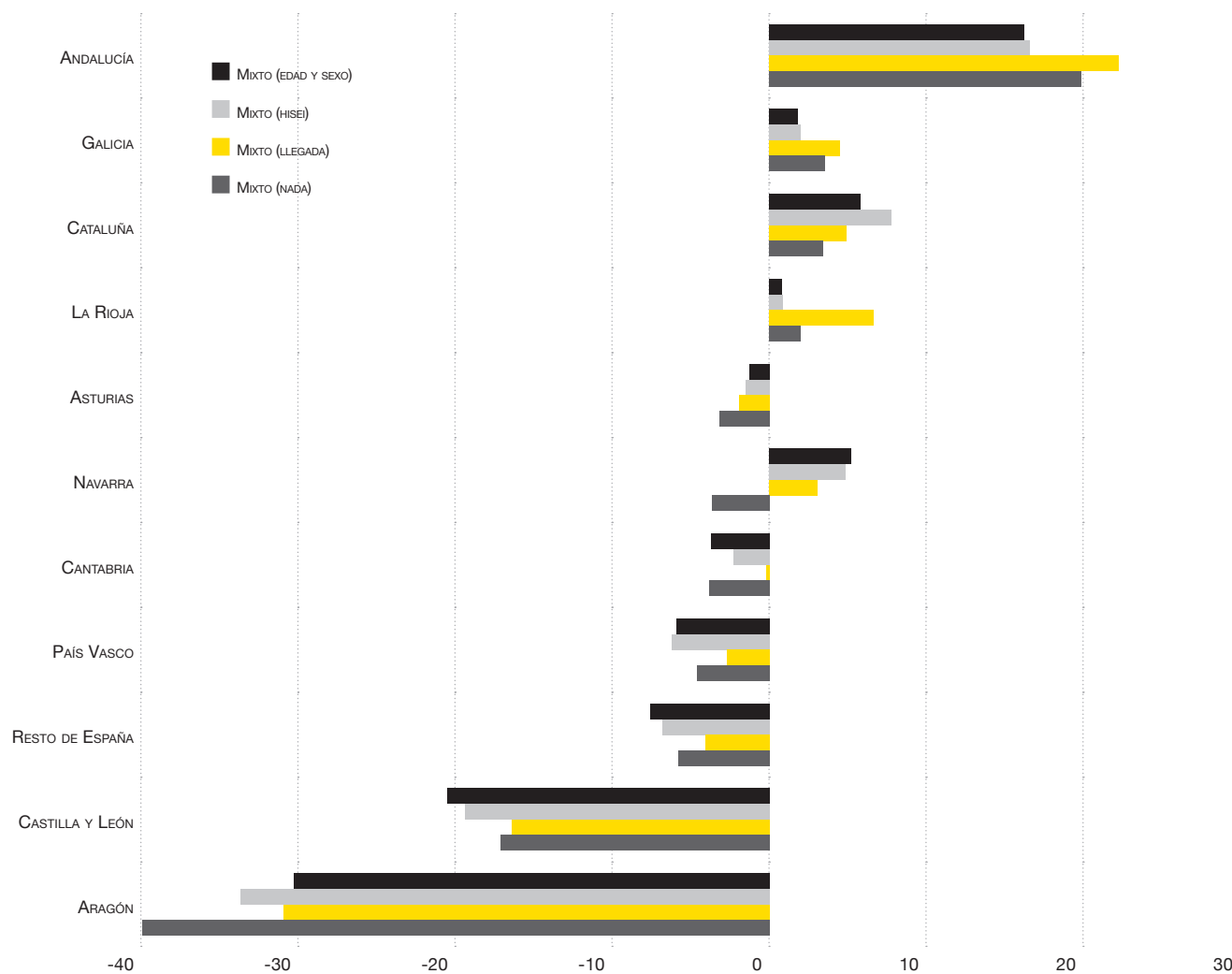
en matemáticas. Queda confirmado también que esta desventaja es persistente y que se mantiene más allá del impacto que puedan tener otros factores que inciden en la desventaja escolar de los individuos. Este ejercicio gráfico confirma también que el problema de la desventaja escolar de los inmigrantes es mayor en algunas regiones que en otras. Podemos ver así que Castilla y León, La Rioja y Aragón son las comunidades autónomas en las que los hijos de inmigrantes podrían estar teniendo más problemas de integración escolar. En la primera de estas tres regiones, los inmigrantes obtienen puntuaciones casi un 10% inferior a las de los hijos

de los autóctonos. Por el contrario Andalucía y la categoría residual «resto de España» son los territorios en los que las diferencias entre inmigrantes y nativos son menores (en el primer caso la desventaja inmigrante es de apenas un 3%).²

Es importante subrayar que el tiempo de llegada de los estudiantes de origen extranjero a España contribuye en

² Es conveniente tener en cuenta que aunque la probabilidad de que esta imagen refleje con justicia la realidad es alta, la combinación de muestras insuficientes en algunos casos y pequeñas poblaciones inmigrantes en otros recomienda moderación en la interpretación de estos resultados.

GRÁFICO 4. Desventaja educativa de los hijos de parejas mixtas para las comunidades autónomas con muestra propia en PISA 2006



Las barras son coeficientes de regresión lineal antes y después de controlar por las variables que se enumeran en la leyenda. Fuente: elaboración propia a partir de PISA 2006.

gran parte a explicar su desventaja. Descontar el efecto de la juventud de los flujos migratorios deja el problema de la desventaja inmigrante en el punto en el que estaría de no ser España un país de inmigración reciente, es decir, reduce en el problema de la integración escolar al punto en el que estaría en el momento en el que los recién llegados ya no cuenten con demasiados problemas relacionados con su escaso tiempo de residencia en el país. La clase social de origen, el sexo y la edad son también explicaciones capaces de reducir esta desventaja bruta de los hijos de los inmigrantes frente a los resultados de los autóctonos, aunque de nuevo es en Castilla y León donde esto sucede

menos. En algunos casos –Andalucía, Cantabria, Navarra o el resto de España– una vez descontados los efectos del tiempo de residencia, la clase social de origen y la edad y el sexo queda muy poca diferencia por explicar en el rendimiento de los hijos de los inmigrantes y de los nativos.

El gráfico 4 permite obtener otro tipo de conclusiones. Como se dijo anteriormente, este gráfico resume las diferencias en el rendimiento medio de los hijos de parejas mixtas inmigrante-nativo y de dos nativos. Podría parecer sorprendente que en casi todos los casos, salvo en los de Aragón y Castilla y León, las diferencias brutas en el rendi-

miento de inmigrantes y nativos son muy escasas y en algunos casos son incluso positivas (La Rioja, Cantabria, Galicia y Andalucía), es decir, no reflejan una situación de desventaja de los hijos de hogares inmigrantes respecto de los puramente autóctonos, sino más bien de ventaja ya que tienden a obtener los mismos resultados (o mejores) que los hijos de nacidos en España. Esta ventaja o la menor diferencia entre mixtos y nativos es debida al hecho, bien documentado en la literatura especializada, de que las parejas mixtas representan un entorno muy propicio para la aculturación y están formadas por individuos positivamente seleccionados capaces por tanto de romper las barreras que impone la tendencia al emparejamiento dentro de cada colectivo.

En resumen, hemos visto hasta el momento que el rendimiento escolar de los hijos de parejas inmigrantes y nativos tiende a media a ser menor que el de los hijos de parejas autóctonas. Es importante tener en cuenta que esta desventaja bruta es parcialmente explicada por factores como el tiempo transcurrido desde la llegada de los padres a España, la edad y el sexo del estudiante y el origen de clase social del hogar en el que vive; aunque incluso teniendo en cuenta todas estas explicaciones alternativas, la condición de ser hijo de inmigrantes impone trabas a la integración escolar al menos en algunas regiones. Probablemente, una vez descontado el impacto de estos factores, la diferencia entre inmigrantes y nativos en muchos casos desaparecería o se reduciría de forma muy considerable. Es decir, podemos concluir que, en la mayoría de los casos, gran parte de la desventaja escolar de la población de origen inmigrante está relacionada con la acumulación de desventaja socioeconómica, y no tanto con su condición de inmigrante per se.

3. SOBRE LAS DIFERENCIAS REGIONALES

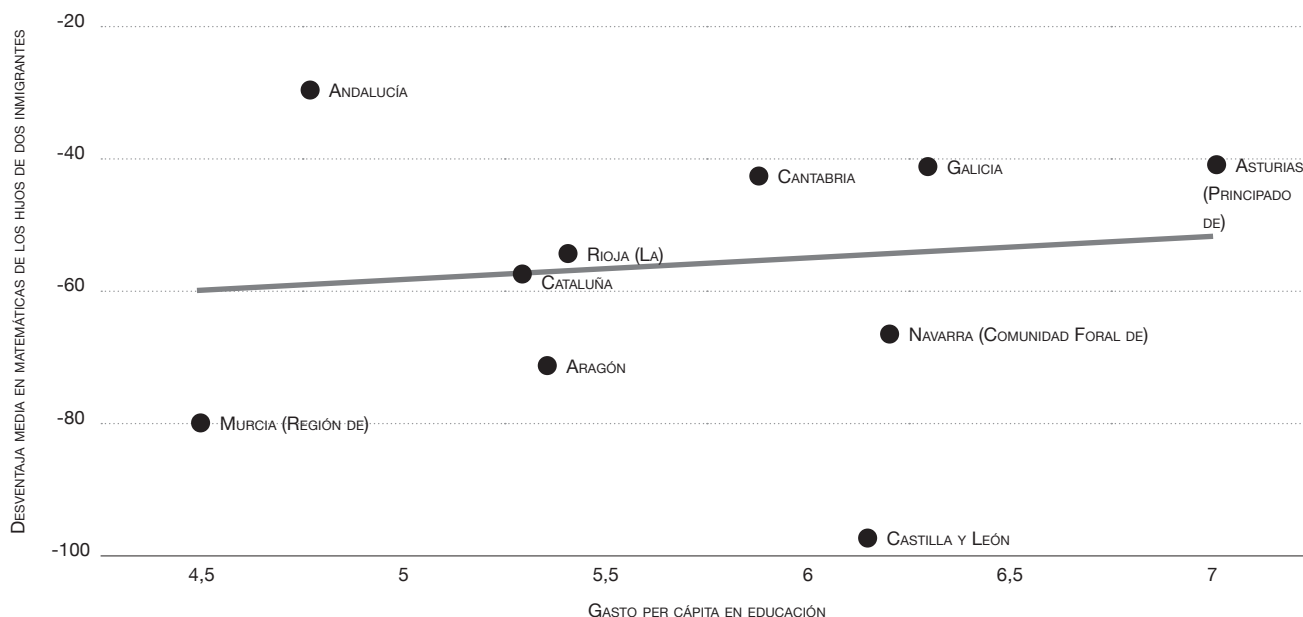
Resulta llamativo que las diferencias en el rendimiento medio entre inmigrantes y nativos sean dispares entre regiones. En la mayor parte de los casos, las intervenciones de las autoridades competentes en materia de educación en el terreno de la integración escolar de los inmigrantes persiguen únicamente neutralizar la parte de la desventaja

de este colectivo que resulta de un manejo deficiente del idioma o de aquellas carencias que proceden de su insuficiente conocimiento de las reglas de funcionamiento del sistema escolar. Al hacer esto desdeñan otros factores, algunos de naturaleza agregada que son también importantes para explicar la magnitud de la desventaja inmigrante. Podemos pensar en varias razones por las que los inmigrantes presentan una situación de menor desventaja relativa en algunas comunidades que en otras. En primer lugar, como vimos en el gráfico 1, la distancia que separa el rendimiento medio de inmigrantes y nativos depende, al menos en apariencia, del origen geográfico de la familia. Los africanos eran en aquel gráfico los que presentaban un peor rendimiento respecto de los hijos de padres nacidos en España. Si estuvieran desigualmente distribuidos en el territorio nacional, podríamos pensar que las diferencias entre comunidades autónomas son, al menos en parte, debidas a la composición etnonacional de la población inmigrante entre territorios (por ejemplo, mientras que los marroquíes están sobrerrepresentados en Madrid, Cataluña y Andalucía, los argentinos podrían ser más numerosos en algunas regiones del noroeste del país). Sin embargo, esta explicación parece poco probable, ya que la mayor parte de los estudios llevados a cabo por sociólogos de la educación en torno al asunto de la integración escolar de los inmigrantes han concluido que en las economías avanzadas, una vez que descontamos el efecto medio de la clase de origen, la diferencia entre inmigrantes procedentes de un país u otro es prácticamente irrelevante.

Por otro lado, las diferencias podrían deberse a aspectos relacionados con la política educativa llevada a cabo por cada gobierno regional. Como ya hemos dicho, los resultados de la mayor parte de los indicadores educativos de las comunidades autónomas son significativamente diferentes entre sí. Dada la profunda descentralización del sistema escolar, esto podría deberse tanto a diferencias en los recursos asignados al sistema educativo en cada región como a las prácticas docentes concretas que se aplican en cada caso.

Para ver hasta qué punto es la desigualdad en los recursos entre regiones la que explica la cambiante magnitud de la

GRÁFICO 5. Relación entre la desventaja inmigrante en PISA 2006 (matemáticas) y el gasto per cápita en educación para las comunidades autónomas con muestra propia



Sólo se incluyen las regiones que tienen muestra propia y representativa en la edición 2006 de PISA. La categoría residual «resto de España» queda excluida, ya que no tiene sentido agregar el gasto de las regiones que la integran. El rango de los resultados PISA es de 0 a 900. Fuente: elaboración propia a partir de los datos PISA (edición de 2006) y Ministerio de Educación (indicadores de la educación).

desventaja escolar de los hijos de inmigrantes, podemos utilizar el gasto per cápita que cada región dedica a la educación. En muchas ocasiones se han relacionado los problemas del sistema educativo con un nivel de inversión insuficiente. Así, podríamos pensar que en los territorios en los que el gasto per cápita es mayor los sistemas educativos serán más justos, es decir, que el rendimiento medio de las clases sociales o de los colectivos inmigrantes/nativos será más parecido entre sí, dicho de otro modo, las diferencias de clase o estatus migratorio en educación serán menores. El gráfico 5 permite contrastar la validez de esta hipótesis en el caso español. En el eje horizontal se presenta el gasto per cápita en educación en cada una de las comunidades autónomas con muestra propia en PISA 2006. En el eje vertical se presenta la desventaja media que separa los resultados medios obtenidos por los hijos de dos inmigrantes o de dos nativos.

La relación entre el gasto per cápita en educación y la desventaja relativa de los inmigrantes parece ser bastante débil. Es más, la recta de regresión que describe la asociación

entre estas dos variables tiene una pendiente positiva, o lo que es lo mismo predice que, a medida que aumenta el gasto, aumenta también la magnitud de la desventaja inmigrante. Esto puede parecer contraintuitivo, ya que cabría esperar que los sistemas educativos que se benefician de más gasto público sean aquellos que queden en mejores posiciones en este tipo de estudios comparados. El gasto per cápita debería ser capaz de limar resultados no deseables tales como la falta de equidad en la distribución de resultados educativos entre los grupos sociales más y menos favorecidos. Constatar que el gasto apenas tiene influencia en la magnitud de la desventaja escolar de los hijos de los inmigrantes en España sugiere que las autoridades competentes en materia de educación tienen escaso margen de maniobra para garantizar la equidad educativa.

Más allá del aumento del gasto por alumno y la composición étnico-nacional del alumnado de cada comunidad autónoma, podemos pensar en dos explicaciones generales que podrían arrojar alguna luz sobre las diferencias en los resultados obtenidos por inmigrantes y nativos. La primera

es el tipo de medidas implementadas en la ejecución de las políticas educativas. En efecto, las intervenciones públicas en materia educativa no se limitan al aumento del gasto. La segunda tiene que ver con la incidencia de la calidad educativa en la justicia con la que los sistemas educativos distribuyen conocimientos y credenciales educativas entre diversos grupos sociales.

El impacto de las medidas políticas en la desigualdad comparada por regiones

En España, las intervenciones educativas destinadas a favorecer la acogida e integración de los hijos de los inmigrantes son establecidas por cada comunidad autónoma y, por consiguiente, son específicas de cada una de ellas. Dada la profunda descentralización del sistema educativo español resulta difícil, y probablemente poco útil, ofrecer al lector un catálogo exhaustivo de las diversas estrategias de intervención de las autoridades educativas para integrar en el sistema escolar a los hijos de los inmigrantes. Sin embargo se podría decir que, más allá de su heterogeneidad, estas medidas son, en su mayor parte, esencialmente cortoplacistas. Con ello quiero decir que tienen como objetivo garantizar a los recién llegados la mejor inserción posible en el sistema educativo. Este objetivo, que no por cortoplacista deja de ser muy loable, debería estar combinado con medidas destinadas a prevenir los problemas que a largo plazo pudieran diferenciar de forma sistemática el rendimiento de los hijos de inmigrantes y autóctonos e incluso el de sus descendientes. Es importante saber que muchos de los programas puestos en marcha por las comunidades autónomas para la integración escolar de los hijos de los inmigrantes son financiados por el gobierno central sin que exista ningún condicionamiento que sujete su continuidad a la evaluación de resultados (Fuentes, 2009). Esta necesidad de evaluación no es sólo deseable desde el punto de vista de la práctica política, sino que, dado el nivel de atención mediática y de alarma social que acompaña a muchas de estas medidas en España, sería también una buena forma de reconducir los temores que, como se verá más adelante, parecen haberse despertado en la opinión pública española al reflexionar sobre el acceso de los

hijos de los inmigrantes al sistema educativo, especialmente, al de titularidad pública.

La atención casi exclusiva que se presta en España a las primeras medidas de acogida no parece consistente con la observación de lo que ya ha sucedido en otros países europeos con los que España debería compararse. En todos ellos, los descendientes de los inmigrantes (las llamadas segundas y terceras generaciones) continúan mostrando síntomas de fracaso escolar, incluso a pesar de haber nacido y de haberse socializado en el lugar en el que residen, por lo que la causa de su desventaja no puede ser la falta de capital humano específico de su lugar de residencia. Sin embargo sería injusto decir que España es el único país europeo en el que las medidas de integración escolar de los inmigrantes se limitan de forma casi exclusiva a las destinadas a la primera acogida de los recién llegados. En términos generales los miembros de la Unión Europea presentan tres tipos de intervenciones que persiguen facilitar la integración escolar de los hijos de los inmigrantes (Comisión Europea, 2005): medidas de inserción lingüística, medidas destinadas al acomodo de las diferencias culturales, medidas que favorecen la adopción de enfoques multiculturales. A pesar de la amplitud temática de estos tres bloques, el primero de ellos queda claramente sobredimensionado y se resume en medidas mucho más claras que los otros dos.

Las medidas de inserción lingüística persiguen limitar el impacto negativo que sobre los resultados escolares tiene un conocimiento insuficiente del idioma de uso principal en el sistema educativo. Para ello los centros escolares desarrollan diversas medidas de apoyo para compensar estas carencias, especialmente en áreas concretas del currículo y, en algunos casos, reducen el tamaño de las clases para ajustar el ratio de alumnos por profesor a las necesidades de los primeros. Este tipo de intervención adopta dos formas fundamentales: un modelo integrado (existe una mezcla en las aulas de menores inmigrantes con un menor conocimiento del idioma de intercambio y los autóctonos, aunque los primeros reciben algún apoyo al respecto) y un modelo de integración separado para inmigrantes y nativos en el que los hijos de inmigrantes reci-

ben atención específica en aulas separadas, ya sea de forma transitoria, o más a largo plazo. En España existen ambos sistemas, último es el que más polémica ha generado sobre todo en Cataluña y Andalucía (tallers d'adaptació escolar i aprenentatges instrumentals bàsics y las aulas temporales de adaptación lingüística respectivamente, que, se podría decir, se han extendido al resto de las comunidades autónomas).

Las medidas destinadas a acomodar las diferencias culturales son también generalizadas en todos los países de la Unión. Éstas tratan de garantizar un encaje correcto de la dualidad cultural que impone la migración internacional; no sólo es necesario conocer la cultura y el idioma de la sociedad de acogida, sino también los de la sociedad de origen. En España este tipo de medidas se desarrolla por medio de acuerdos bilaterales con las sociedades emisoras de flujos migratorios de cierta importancia, siendo el caso del acuerdo con Marruecos el paradigma. En cualquier caso, este espacio de actuación parece dejar un amplio margen de discrecionalidad a los centros escolares y a las autoridades municipales.

Por último, las medidas destinadas a potenciar el enfoque intercultural en la educación buscan asegurar el establecimiento de relaciones constructivas entre las culturas que conviven en los espacios educativos. Ello se hace en casi todos los países, aunque con diferencias. En cualquier caso estas medidas inciden en el contenido del currículo, reforzando el conocimiento de culturas no mayoritarias y de la dimensión internacional de los problemas económicos y sociales a los que se enfrentan las sociedades. En España esto se hace tanto de forma transversal, cuidando el contenido del currículo en su conjunto, como en materias específicas, algunas de las cuales son especialmente polémicas.

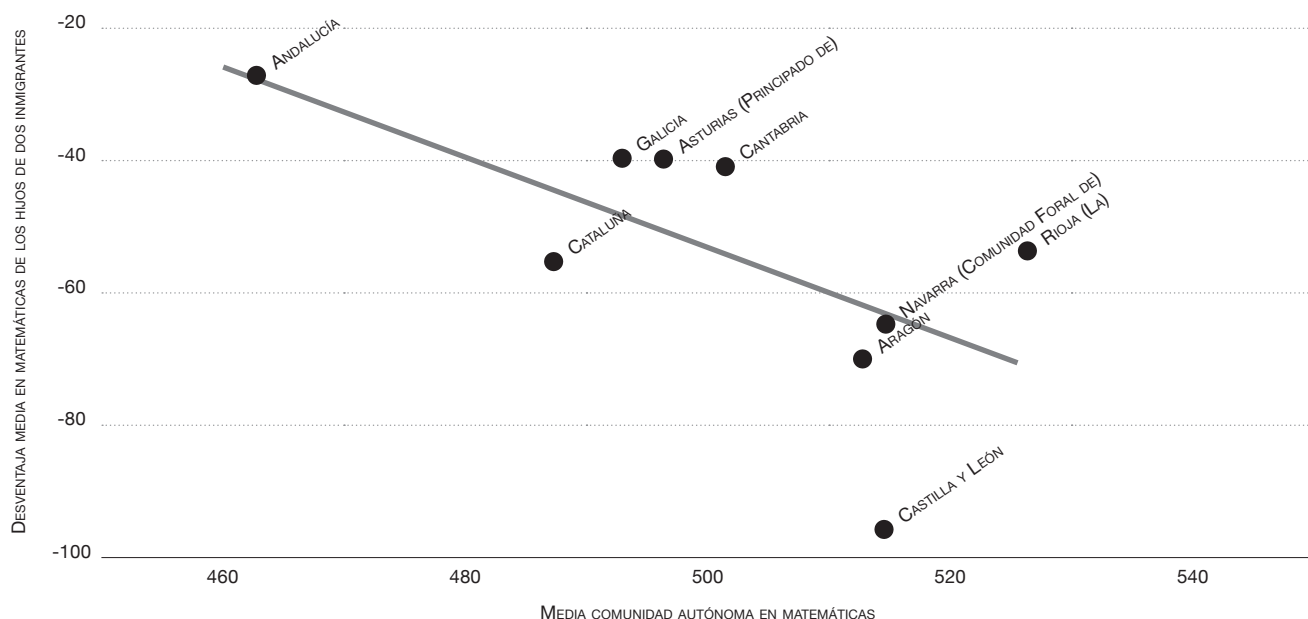
En resumen, el catálogo de intervenciones destinadas a atender las necesidades especiales de la población inmigrante es bastante similar en la mayor parte de los países de nuestro entorno europeo y entre comunidades autónomas. Sin embargo, los resultados de estas políticas pare-

cen diferir entre países. Así, por ejemplo, la apertura de los currículos escolares llevadas a cabo durante los años ochenta en los principales países europeos receptores de flujos migratorios (especialmente en Francia, el Reino Unido y Holanda) no parece haber contribuido a la reducción de la desventaja escolar de los hijos de sus inmigrantes. De los tres grupos de medidas aquí mencionadas sólo la primera, claramente cortoplacista, parece estar comprometida con el estímulo de los resultados escolares de los hijos de inmigrantes, mientras que las otras dos parecen perseguir un suave encaje de los individuos en la sociedad de la que forman parte al enviar el mensaje, tanto a la minoría como a la mayoría, de que la diversidad es parte integrante del conjunto.

4. SOBRE LAS CAUSAS GENERALES DE LA DESVENTAJA EDUCATIVA

Falta por tanto una reflexión lo más profunda posible sobre el tipo de medidas que de forma más persistente a lo largo del tiempo ayudarían a los hijos de los inmigrantes a superar el déficit cognitivo que muestran sus resultados escolares. Para ello es totalmente imprescindible analizar las causas concretas del problema y no dar por hecho que algunos de los lugares comunes que se mencionan en los debates educativos al respecto son verdades inmutables. Una de las hipótesis más plausibles respecto del retraso educativo de los hijos de los inmigrantes presupone que la razón de esta desventaja es la misma que explica el retraso que los autóctonos de clase baja muestran respecto de las de clases más favorecidas. Según estudios sociológicos, algunos ya clásicos y otros más recientes, la desventaja socioeconómica en educación parece tener que ver con dos mecanismos diferentes. Uno de ellos haría referencia a los problemas cognitivos derivados del desigual capital cultural que acumulan los hogares de clase alta y de clase baja (causas primarias de la desigualdad), lo cual se traduce en problemas de aprendizaje que se acumulan a lo largo del tiempo aumentando las probabilidades de abandono. Esto se traduce en mejores resultados (por ejemplo, en mejores notas) en aquellos casos en los que los estudiantes proceden

GRÁFICO 6. Relación entre el nivel de exigencia del sistema educativo (nota media autonómica en matemáticas) de cada comunidad autónoma y la desventaja inmigrante



Sólo se incluyen las regiones que tienen muestra propia y representativa en la edición 2006 de PISA. La categoría residual «resto de España» queda excluida, ya que no tiene sentido agregar el gasto de las regiones que la integran. El rango de los resultados PISA es de 0 a 900. Fuente: elaboración propia a partir de los datos PISA (edición de 2006).

de entornos más sofisticados, por ejemplo cuando los padres tienen titulaciones universitarias y saben estimular y apoyar correctamente a sus hijos a lo largo de su trayectoria escolar. El otro mecanismo tiene que ver con los incentivos a los que se enfrentan los estudiantes y sus familias cuando toman decisiones educativas (causas secundarias de la desigualdad). Por poner un ejemplo, esto está muy condicionado por los rendimientos salariales que el mercado laboral garantiza a los que permanecen más tiempo en el sistema educativo.

Según los resultados empíricos más recientes de la sociología de la educación, los efectos primarios podrían ser el nudo gordiano que desencadena el fracaso escolar en todos los niveles de la trayectoria educativa de los individuos, de los procesos de desigualdad educativa entre clases sociales, e incluso un firme candidato a la hora de explicar el retraso de los inmigrantes y sus hijos en la educación obligatoria. Ello quiere decir que el umbral de exigencia mínimo que garantiza el éxito escolar no está al alcance de los resultados que obtienen los estudiantes de

grupos sociales menos favorecidos. Este proceso es dinámico. Las «notas», como los demás indicios de éxito o fracaso que envía el sistema educativo a las familias a lo largo del tiempo, son una señal muy tenida en cuenta por los individuos a la hora de tomar decisiones tales como permanecer en el sistema una vez finalizada la escolarización obligatoria, la cantidad de esfuerzo que están dispuestos a invertir y los sacrificios que estarían dispuestos a hacer. Por decirlo de otra forma, las familias deducen cuál es la probabilidad con la que los individuos pueden triunfar en cada tramo del sistema educativo y así adaptan sus expectativas de futuro a medio y largo plazo. ¿Qué indicios tenemos de todo ello? Pocos en España. Las estadísticas educativas españolas no permiten contrastar este tipo de argumentos que sí parecen funcionar en otros países de nuestro entorno. Para poder hacerlo aquí se necesitaría cierta información longitudinal que permita estudiar el impacto de los resultados escolares (notas) en las transiciones educativas posteriores. Mucho más difícil aún es trasponer estos argumentos en el estudio de la desventaja escolar de los inmigrantes.

El estudio PISA permite, sin embargo, hacer algunas aproximaciones empíricas en este debate. Podemos así comprobar si allí donde el sistema es más exigente, la desventaja entre inmigrantes y nativos aumenta. Este debería ser el caso si las causas primarias de la desventaja educativa fueran primarias, es decir, si tuvieran que ver con la facilidad con la que los individuos asimilan los conocimientos que les ofrece el sistema escolar. Tomemos por ejemplo como indicador del nivel de exigencia del sistema el resultado medio que la comunidad autónoma recibió en las pruebas PISA 2006 y relacionemos este resultado con la distancia que separa las puntuaciones obtenidas en media por estudiantes hijos de inmigrantes y autóctonos. Todo esto se refleja en el gráfico 6. En él se puede ver que existe una relación mucho más intensa entre estas dos variables que la que vimos para la asociación entre gasto en educación y desventaja educativa (gráfico 5). Aquí las observaciones correspondientes a cada comunidad autónoma se encuentran mucho menos dispersas y la recta que describe la asociación de las variables confirma que la desventaja de los inmigrantes es menor en las comunidades autónomas en las que el conjunto de la población muestreada obtiene peores resultados medios. Así, mientras que el problema de la desventaja en los resultados PISA de los hijos de los inmigrantes es de algo menos de 30 puntos (sobre 900) en Andalucía, en Castilla y León es de más de 90.

Esta variación en los patrones de desventaja educativa entre regiones apunta con firmeza a procesos de tipo primario. Es decir, la magnitud de la distancia que separa el rendimiento medio entre inmigrantes y nativos es menor en las regiones donde el sistema educativo es menos exigente que en las que los estudiantes llegan al final de la educación secundaria obligatoria con conocimientos más elaborados. Aunque esta conclusión pueda parecer obvia, la práctica política parece desconocerla. Para los estudiantes inmigrantes (como para en general aquellos que proceden de las clases sociales más bajas) alcanzar los niveles que representan los umbrales mínimos establecidos para delimitar el aprobado y el suspenso (lo aceptable y lo no aceptable en términos de competencias) es más complejo

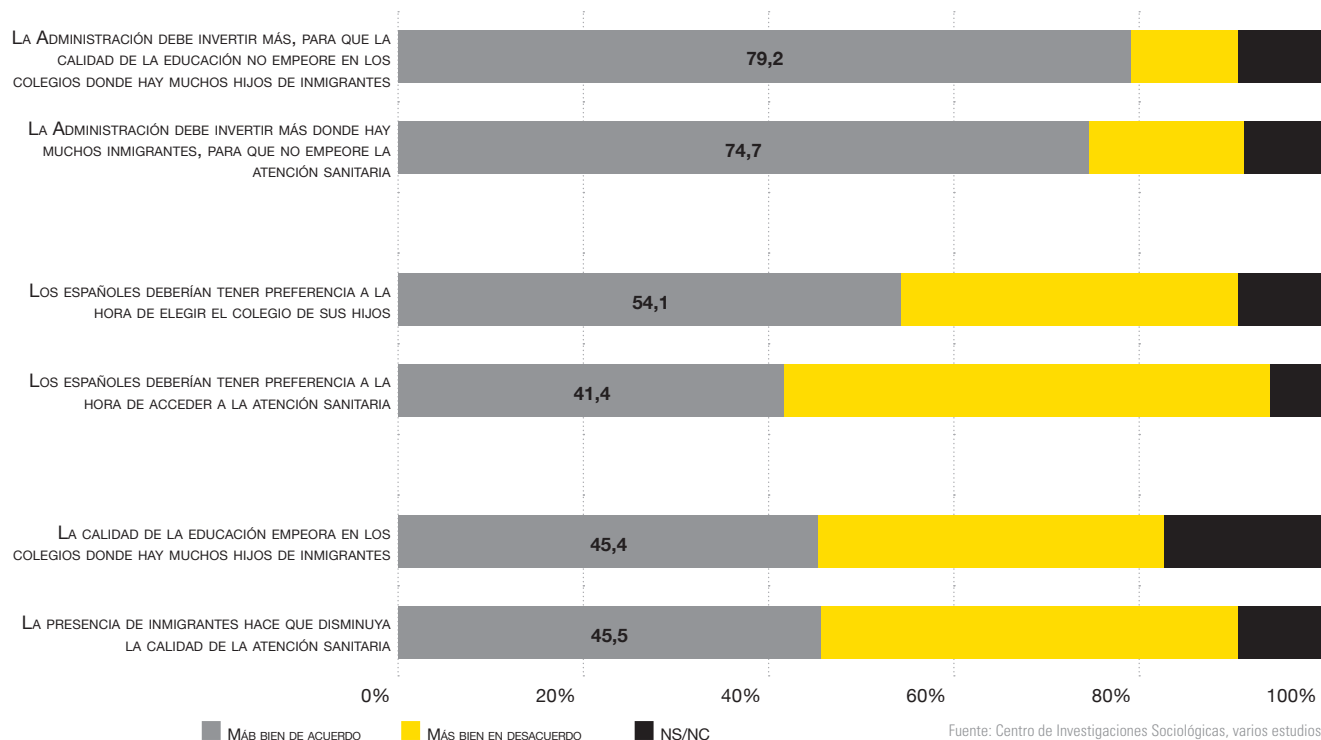
que para los nativos, y en términos generales, las clases más acomodadas. Es decir, los sistemas educativos más exigentes amplifican la desventaja de los grupos menos favorecidos, entre ellos los inmigrantes.

¿Qué implicación tiene esta constatación desde el punto de vista de la práctica política? Las razones por las que los hijos de los inmigrantes seguirán en España carreras educativas menos ambiciosas que las de la media de los autóctonos podrían tener más que ver con dificultades de aprendizaje, que compartirían con estudiantes procedentes de otros grupos sociales poco favorecidos. El origen de este problema podría residir en el insuficiente capital cultural que se acumula en los hogares de extracción socioeconómica más baja, como son la mayoría de los que integran familias inmigrantes. Así, podríamos pensar que la mejor política educativa para erradicar las causas de la desventaja escolar de los inmigrantes (y, probablemente, algunas de las consecuencias que su peor rendimiento educativo tendría a largo plazo) es una política que con carácter universal garantice una distribución de la educación formal más igualitaria en el conjunto de la población. Reducir los diferenciales de clase en educación sería una buena manera de garantizar no sólo la equidad entre las clases sociales, sino también entre familias de origen inmigrante y autóctono.

5. UNAS NOTAS SOBRE LA PERCEPCIÓN PÚBLICA DEL PROBLEMA

Más allá de lo dicho en este capítulo es importante hacer un último comentario sobre la posición que tiene la opinión pública respecto al tipo de intervenciones que las autoridades competentes hacen (o deberían hacer) en materia de integración escolar de los inmigrantes. Como es bien sabido, el acceso de las familias de origen inmigrante a los servicios públicos es uno de los aspectos en los que se identifican con más facilidad actitudes reacias ante la inmigración. Aunque la mayor parte de las preguntas que habitualmente hacen los institutos demoscópicos en sus encuestas sobre las actitudes ante la inmigración puedan camuflar el rechazo de parte de la opinión pública ante los inmigrantes y las políticas de integración de los inmigran-

GRÁFICO 7. Opinión de los españoles sobre el acceso de los inmigrantes a la sanidad y a la educación (2007)



tes, aquellas que se refieren a su derecho a usar los servicios públicos o las que tienen que ver con el impacto que el acceso de esta población tiene sobre la calidad de los servicios prestados por las administraciones públicas son los indicadores que parecen más inmunes a sesgos relacionados con la deseabilidad social de las respuestas.

De entre la batería de preguntas que se suelen hacer en las encuestas de este tipo para obtener indicadores fiables de las actitudes de los españoles en materia de inmigración, destacan las que tienen que ver con su participación en el sistema público de salud y el sistema educativo. Existe la creencia común de que la calidad de ambos servicios se resiente como consecuencia del acceso de la población inmigrantes a los mismos (gráfico 7). Más del 45% de los españoles piensan de esta forma (y en el caso de la educación hay más indecisos, lo que implica la reducción del contingente de los que se muestran en contra de esta afirmación). Ante esta constatación, la inmensa mayoría cree que las administraciones públicas deberían in-

vertir más recursos en la educación y la sanidad para compensar la pérdida de calidad en sus prestaciones. Más o menos tres de cada cuatro encuestados piensan así (incluso algo más en el caso de la educación).

Aunque sanidad y educación parecen no diferir mucho en estos indicadores, resulta muy preocupante que, mientras que sólo el 41% apoya la preferencia de los españoles a la sanidad pública, el 54% lo acepte en materia de educación (y casi un 20% tenga dudas a la hora de responder a esta pregunta). Todo ello sugiere que el problema de la desventaja escolar de los inmigrantes (y su documentada concentración en algunos centros escolares de titularidad pública en las grandes ciudades) podría ser un foco de tensiones sociales en el futuro. Atajar los problemas relacionados con la desventaja escolar de los hijos de las familias inmigrantes no es sólo algo deseable desde el punto de vista de la justicia social, sino también de la cohesión social a medio y largo plazo. El riesgo de segmentación social es ya un hecho.

6. CONCLUSIONES

La desventaja escolar de los hijos de las familias de origen inmigrante no sólo es un problema en España, sino también en los países de su entorno europeo. Esta desventaja podría tener múltiples causas, sin embargo, en términos generales, las políticas llevadas a cabo por las autoridades competentes en materia de educación tienden a concentrarse en el objetivo de la acogida de los recién llegados. Tanto en España como en la mayoría de los países de Europa continental esta desventaja educativa es de largo recorrido. Existen indicios fundados de que las causas del problema podrían coincidir con las que explican los diferenciales de clase en educación. Así podemos confirmar que, en España, la desventaja escolar más alta de los inmigrantes es mayor en las regiones que obtienen puntuaciones generales en el estudio PISA, o lo que es lo mismo, en los sistemas educativos más exitosos y exigentes.

En conclusión aquello que explicaría la distancia que separa los resultados medios entre los estudiantes de clase alta y baja explicaría también por qué los hijos de familias inmigrantes se encuentran por detrás de los que proceden de hogares autóctonos. De ser así, la intervención apropiada sería aquella que persiguiera neutralizar la desventaja educativa de naturaleza general, es decir, la que afecta por igual a inmigrantes y a autóctonos según su extracción social. Estas consideraciones se deberían tener en cuenta a la hora de elegir entre políticas de integración con objetivos universales o las que sólo van destinadas a colectivos concretos.

BIBLIOGRAFÍA

BRINBAUM, Yael; CEBOLLA BOADO, H. «The school careers of ethnic minority youth in France: Success or disillusion?». *Ethnicities*. No. 7, 2007. P. 445-474.

CEBOLLA BOADO, Héctor; GARRIDO MEDINA, Luis Joaquín. «Sobre la desventaja educativa de los inmigrantes». *Índice: revista de estadística y sociedad*. No. 30, 2008. P. 21-23.

COMISIÓN EUROPEA. *La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa*. Madrid: Ministerio de Educación, 2005.

FUENTES, A. «Raising Education Outcomes in Spain». *OECD Economics Department Working Papers*. No. 666. OECD, 2009.

GARCÍA CASTAÑO, Fco. Javier; RUBIO GÓMEZ, María; BOUACHRA, Ouafa. «Población inmigrante y escuela en España: un balance de investigación». *Revista de Educación*. No. 345, 2008. P. 23-60.

HEATH, A.; BRINBAUM, Y. «The New Second Generation». *Ethnicities*. No. 7 (número especial), 2007.

LEVELS, Mark; DRONKERS, Jaap. «Educational performance of native and immigrant children from various countries of origin», *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 31. No. 8, 2008. P. 1404-1425.

SCHNEPF, Sylke Viola. «Immigrants educational disadvantage: an examination across ten countries and three surveys». *Journal of Population Economics*, 20:527-545 (2007).

LA INFLEXIÓN EN EL CICLO MIGRATORIO INTERNACIONAL EN ESPAÑA Impacto y consecuencias demográficas*

* Este trabajo debe considerarse producto de los proyectos *La movilidad geográfica de la población extranjera en España: factores sociodemográficos y territoriales (SEJ2007-61662/GE0G) Plan I+D 2004-2007* y *Comportamientos sociodemográficos e integración social de la población inmigrada y de sus descendientes en España (CSO2008-04778/SOCI) Plan I+D 2008-2011*, ambos subvencionados por el plan nacional I+D+I del Ministerio de Educación y Ciencia.

Andreu Domingo i Valls

Subdirector del Centro de Estudios Demográficos
Profesor asociado del Departamento de Geografía
de la Universidad Autónoma de Barcelona

Joaquín Recaño Valverde

Profesor titular del Departamento de Geografía
de la Universidad Autónoma de Barcelona
Investigador asociado del Centro de Estudios Demográficos

1. Introducción: lo previsible y lo no tan previsible.
2. Migración internacional: entre la caída de las entradas y la aceleración de las salidas.
 - Un descenso esperado.
 - El llamado retorno: ese ansiado desconocido.
3. Desaceleración del crecimiento de la población extranjera residente en España.
 - La diversidad por nacionalidades.
 - La estructura de la población residente de las principales nacionalidades.
4. El impacto territorial de la crisis.
 - Descenso de los flujos internacionales y distribución territorial de la población.
 - La movilidad de la población extranjera en España.
5. Conclusiones.

El presente artículo analiza las consecuencias demográficas del cambio de tendencia de los flujos migratorios con origen y destino a España, dentro de la actual coyuntura de crisis económica global. El texto realiza un exhaustivo estudio de las entradas y las salidas de inmigrantes, diferenciando distintos colectivos, y ofreciendo datos desagregados por comunidades autónomas y su distribución por todo el territorio nacional. Los autores concluyen que si bien es cierto que las salidas de extranjeros han aumentado como consecuencia de la crisis, es difícil en estos momentos establecer su cuantía real y las características exactas de los colectivos afectados. Por último, se afirma que los efectos territoriales más significativos del cambio de ciclo migratorio se localizan en las comunidades del centro de la península y algunos sectores del litoral mediterráneo con mayor vinculación con el *boom* inmobiliario, mientras que en Cataluña y las comunidades autónomas del litoral cantábrico el desplome de los flujos de entrada ha sido de menor entidad.

RESUMEN

1. INTRODUCCIÓN: LO PREVISIBLE Y LO NO TAN PREVISIBLE

En la publicación del año anterior correspondiente a 2008 nos lamentábamos de la servidumbre que imponía al

análisis demográfico la disponibilidad de fuentes estadísticas (Domingo y Recaño, 2008). Más en unos momentos en los que el tema de actualidad era el impacto de la crisis económica sobre el devenir de la inmigración y las especulaciones que en ausencia de datos fiables se generaban. La falta de información estadística no es buena, cuando queremos comprender, analizar y anticiparnos a un fenómeno demográfico. Resulta completamente desastrosa si hablamos de la inmigración internacional, el más volátil de todos los fenómenos demográficos clásicos. El déficit estadístico abre las puertas a las suposiciones e hipótesis más variadas, parte de ellas basadas en el prejuicio, que alimentan la rumorología. Ni el conocimiento necesario ni la acción política que se derive pueden estar fundamentados en presupuestos tan frágiles. Los datos de los que ahora disponemos para los flujos correspondientes a las Estadísticas de Variaciones Residenciales (EVR) del conjunto de de 2008, y a 1 de enero de 2009 para los efectivos de población registrados en el Padrón Continuo de población, nos permitirán por lo menos avanzar una primera evaluación sobre los efectos de la crisis económica en las migraciones y en las características demográficas básicas, así como en la distribución territorial de la población extranjera en España.

Desde luego, alguna de las consecuencias esperadas eran claramente previsibles como, por ejemplo, la disminución de los flujos de extranjeros llegados desde el exterior, que correspondían en su mayoría a movimientos migratorios atraídos, si no generados, por la demanda del mercado laboral español. Otros, en cambio, han sido materia de especulación y nos tememos que lo seguirán siendo durante mucho tiempo. Nos referimos a los llamados flujos de retorno, en los que se engloban todas las salidas de extranjeros de España, por desgracia deficientemente captados por el sistema estadístico español. Menos evidente es la intensidad con la que se han dado esos cambios tanto para las diferentes nacionalidades consideradas como para los territorios que los han acogido. Lo mismo puede decirse en relación con el sexo y la edad de los inmigrantes y de los emigrantes que han protagonizado esos flujos, tanto como del perfil de la población extranje-

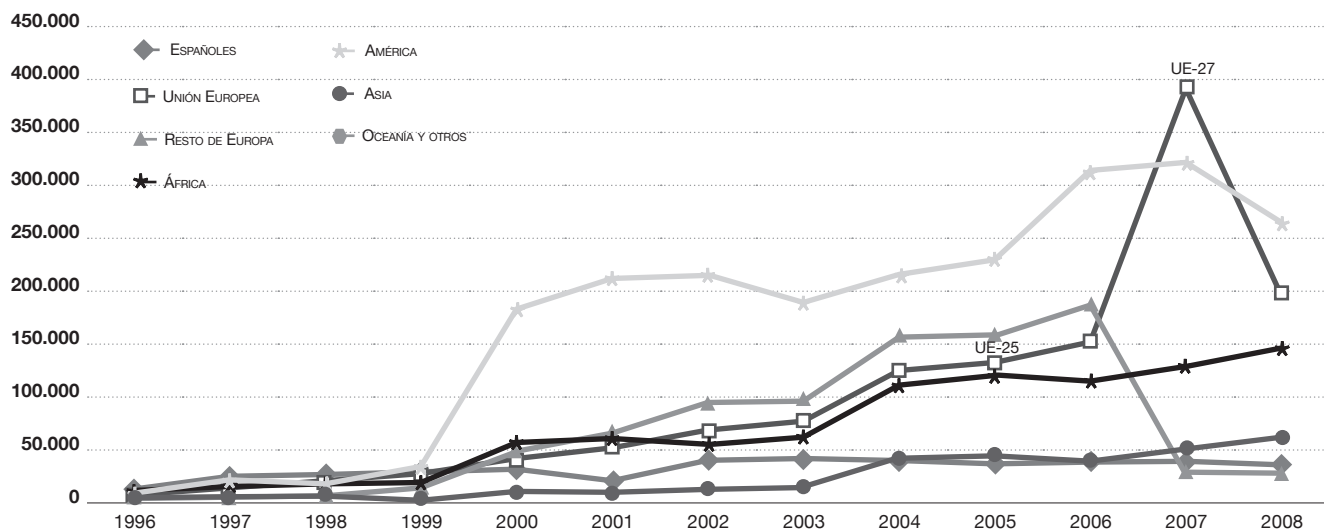
ra empadronada, o de los de españoles llegados del extranjero (emigrados con anterioridad o descendientes nacionalizados), o de la movilidad interna de los inmigrantes de nacionalidad extranjera en España. Ése va a ser el principal objetivo de esta colaboración: tomar el pulso al impacto inicial de la crisis económica, durante el año 2008, sobre flujos y efectivos de población inmigrada, sin entrar en el análisis de los efectos en el mercado laboral que en otros capítulos de este mismo anuario se abordan con detalle.

2. MIGRACIÓN INTERNACIONAL: ENTRE LA CAÍDA DE LAS ENTRADAS Y LA ACELERACIÓN DE LAS SALIDAS

Un descenso esperado

No por anunciado, ha sido menos espectacular. El descenso de los flujos llegados del extranjero, que en su conjunto ha representado la disminución en una cuarta parte, pasando de las 920.553 altas durante el año 2007 a las 692.228 en 2008, para algunas nacionalidades y para algunas comunidades autónomas, como veremos detalladamente más adelante, se ha convertido en un desplome. Baste con señalar ahora que en el caso de las entradas de ciudadanos de la Unión Europea se han reducido hasta la mitad, de un año para el otro, los rumanos y los búlgaros son los grandes protagonistas de esa tremenda caída, con unas 126.000 entradas menos los rumanos, lo que significa una disminución del 63%, y a gran distancia los búlgaros, con una disminución de 18.000 entradas, el 58% en términos relativos. Recordemos que con su ingreso el año anterior en la Unión Europea habían contribuido a duplicar el volumen de los flujos procedentes de países terceros de la Unión. Sin embargo, los socios comunitarios más antiguos, con perfiles migratorios no exclusivamente relacionados con la migración laboral también han sufrido notables menguas durante este año, británicos (13.000 menos), portugueses (10.000 menos), alemanes (5.000 menos) o italianos (3.000 menos). El resto de Europa también ha descendido un 16,4%, con tan solo 26.549 entradas el año pasado.

GRÁFICO 1. Flujos internacionales llegados a España por grandes agrupaciones continentales (2008)



Fuente: Estadísticas de Variaciones Residenciales, 1996-2008, INE.

Si observamos el gráfico 1, donde se representa la evolución de los flujos internacionales por grandes conjuntos continentales, podemos apreciar, sin embargo, que no todos los flujos así agrupados se han comportado del mismo modo. Tras el hundimiento referido de las altas de los ciudadanos de la UE, le sigue el de los americanos, con un 17,5% menos, que en términos absolutos ha significado una reducción de alrededor de 55.000 altas, aunque las 209.034 altas registradas en 2008 les otorguen a mucha distancia el primer lugar, con más de un tercio de todas las entradas (37,4%). Recordemos que los americanos, y en concreto los latinoamericanos, fueron los protagonistas indiscutibles del *boom* migratorio español, con un crecimiento más que espectacular durante los primeros años del siglo XXI. Ese crecimiento vino pautado por las regularizaciones extraordinarias de 2000 y 2001, pero también por el anuncio de la demanda de visado Schengen a Colombia (en 2001), y a Ecuador (en 2003), hecho relacionado con que fueran estos dos países los que más crecieron en el conjunto latinoamericano (Vono, Domingo y Bedoya, 2009). Del mismo modo, el descenso de los flujos latinoamericanos en 2008, sin duda agudizado por la crisis, es continuación del descenso ya iniciado en 2007, sobre todo debido a la demanda de visado Schengen a los nacionales

bolivianos a partir del mes de abril, que rebajó de forma impresionante el número de inmigrantes bolivianos, pasando de las casi 52.000 altas en 2007 a las poco más de 14.000 en 2008, experimentando una reducción de 37.600, que en términos relativos alcanzaba al 72%. El descenso no es extensible a todas las nacionalidades: para Ecuador, Perú y Colombia, por ejemplo, los flujos han aumentado en 7.590 personas, 3.746 y 441, respectivamente.

En el extremo opuesto encontramos la evolución de los flujos africanos y asiáticos, que pese a la crisis han registrado crecimientos de casi la cuarta parte para los primeros y del 12,2% para los segundos. En números absolutos no se trata de nimiedades, con casi las 16.000 entradas más de africanos y las 11.500 de asiáticos. Situándose en cabeza en números absolutos los aumentos de los flujos marroquíes, con 8.645 entradas más en 2008, para el conjunto africano, o el de los 6.768 chinos y 2.748 pakistaníes para los asiáticos. En el caso africano, no deja de ser interesante notar cómo países subsaharianos cuyas migraciones son relativamente recientes, en comparación con las marroquíes, hayan seguido creciendo durante 2008, aunque en términos mucho más modestos. En esta situación encontramos los flujos de malíes, ghaneses y mauritanos, que si

en términos absolutos significan crecimientos entre las 1.000 y las 1.500 altas, en términos relativos respecto a los registrados en el año anterior, significaban un salto cualitativo de un 46%, 71%, y 93% respectivamente. A pesar de todo, tampoco las corrientes migratorias procedentes de estos países han podido escapar a los efectos negativos de la crisis económica, ya que a partir del segundo semestre de 2008 la disminución afecta a la totalidad de los grupos continentales. Esos incrementos pueden interpretarse, pues, como la frustración de la aceleración de los flujos africanos y asiáticos, que de no ser por la crisis es de suponer que hubieran crecido aún mucho más.

Hasta aquí hemos destacado la evolución de diferente signo de los flujos internacionales, la pregunta ahora es saber si la crisis ha transformado de alguna manera la composición por sexo y edad de los mismos, y si lo ha hecho de forma uniforme para todas las nacionalidades. La respuesta que anticipamos es positiva en el primer caso, y negativa en el segundo. La caída parece ser generalizada para las nacionalidades más representativas durante el segundo semestre del año, cuando empiezan a ser más patentes los estragos de la crisis, pero el efecto ha sido diferente según el sexo y la edad de los componentes de esos flujos, no pudiendo en ningún caso inferir estrategias uniformes para los grandes grupos continentales. Si observamos el gráfico 2, podremos ver que a pesar de que la norma es la tendencia a la progresiva disminución de las entradas de adultos a lo largo del año, con un repunte estacional para el mes de octubre, las diferencias por sexo son significativas, lo mismo que la presencia de menores de 18 años. Esas divergencias, sin embargo, no son del mismo tipo: mientras que para la mayoría el descenso de los flujos de adultos ha representado también el descenso de los menores, no es así para ecuatorianos, rumanos, peruanos o pakistaníes. Entre éstos, al mismo tiempo que los flujos de adultos caían el de los de menores aumentaban durante el segundo semestre del año –aunque con muy diferente intensidad–, hasta llegar a igualarlos en el caso ecuatoriano. Esa evolución, por lo que respecta a los menores, no es directamente atribuible al impacto de la crisis económica, ya que deberíamos contar con que esos

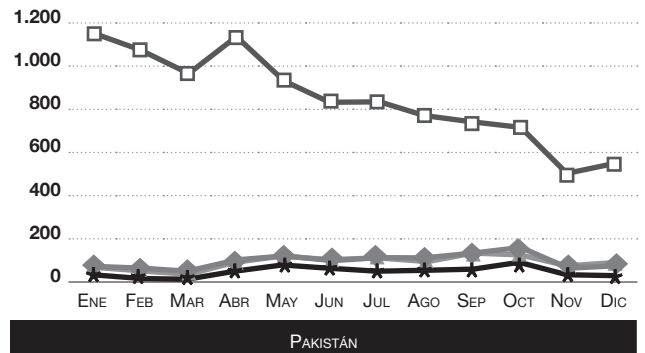
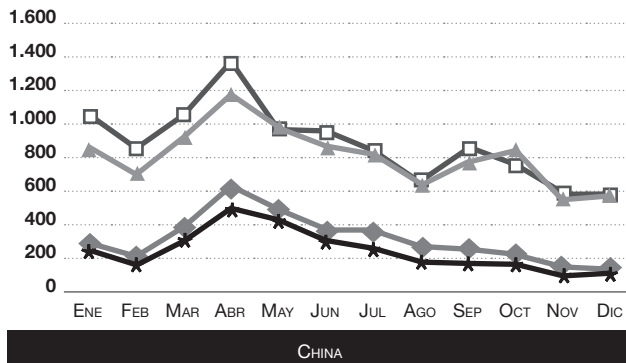
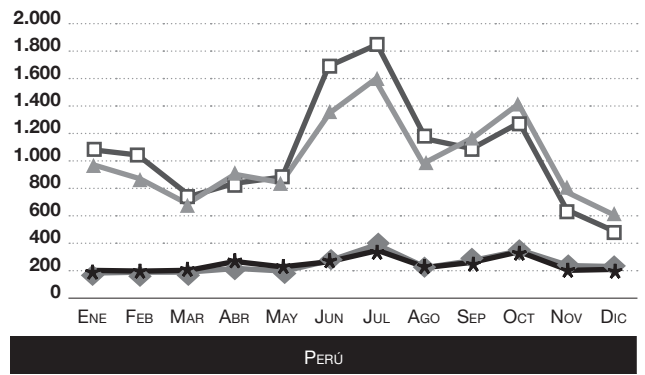
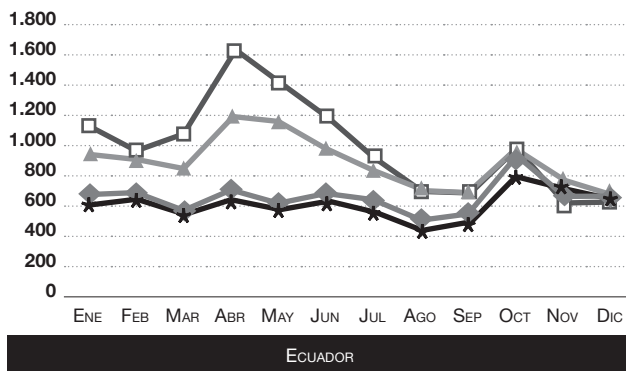
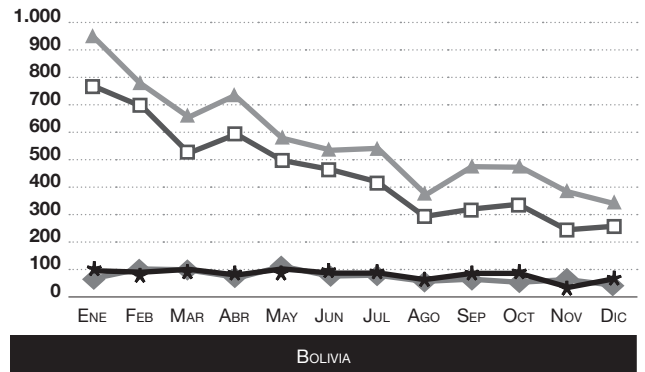
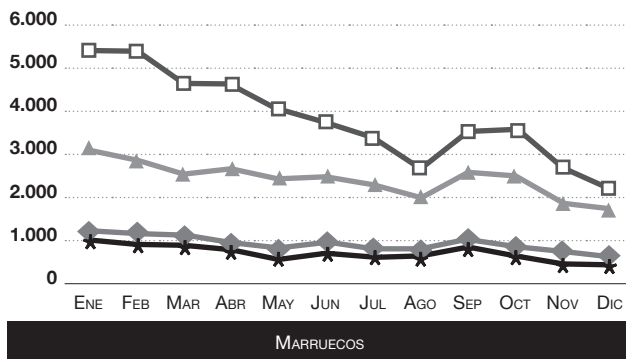
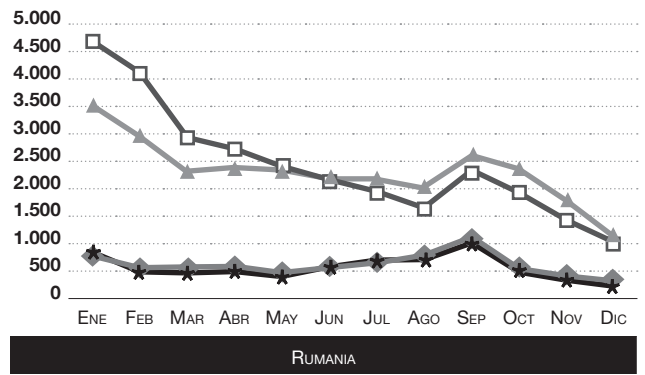
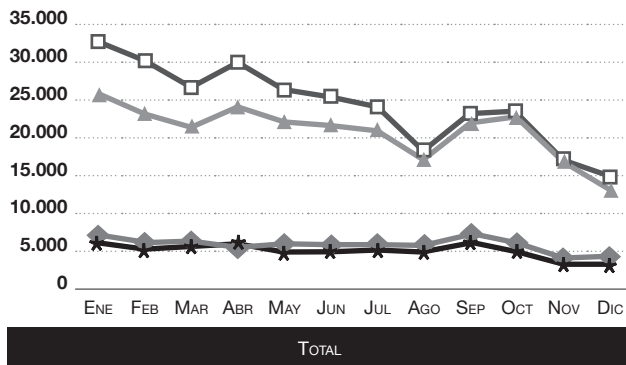
flujos se corresponden en su mayoría con reagrupaciones familiares que tuvieron su solicitud en meses e incluso años anteriores. De hecho, la hipótesis más plausible sería que el único impacto negativo de la crisis sobre las reagrupaciones familiares se verifique en el descenso de las solicitudes efectuadas durante el año 2008, por un lado, y en un posible descenso de las ejecuciones de solicitudes resueltas positivamente con anterioridad, por otro. Hipótesis que no podemos confirmar por falta de datos disponibles. Otra posibilidad sería un aumento de las reagrupaciones fuera del marco legal, o reagrupaciones de hecho. Lo que también se ve afectado por la crisis es el cambio en la composición por sexo en los últimos meses para algunas nacionalidades, con un descenso del componente masculino, cuya ocupación resultó más afectada por la crisis que el femenino, o con un crecimiento significativo de las mujeres que llegan a igualar a los flujos de hombres, es el caso de ecuatorianas y rumanas, por ejemplo.

El llamado retorno: ese ansiado desconocido

Las entradas en el país constituyen tan sólo la cara de la moneda de la migración internacional, su reverso son las salidas. Aunque éstas hayan sido una realidad desde hace mucho tiempo, hasta que la crisis económica se deja sentir no cobran una especial significación. Como anticipábamos en la introducción, el sistema estadístico español tiene graves problemas para captar las bajas padronales que se dirigen al extranjero, sean éstas movimientos de retorno (el inmigrado que vuelve a su país de origen), movimientos de arrastre (la persona nacida en España, con o sin la nacionalidad española, relacionada con un inmigrante que se trasladará al país de origen de este), o los movimientos a terceros países, que podemos presumir que se producirán preferentemente dentro de la Unión Europea. A esa dificultad intrínseca deberemos añadir en muchos casos el interés del inmigrante que sale de España por conservar el empadronamiento para no perder los derechos directos o indirectos que conlleva, justo «por si acaso».

Desde el año 2006, la emigración exterior de ciudadanos extranjeros ha experimentado un fuerte crecimiento gene-

GRÁFICO 2. Entradas del extranjero por mes, sexo y grupo de edad. Total y nacionalidades seleccionadas (España, 2008)



◆ HOMBRES 0-17 □ HOMBRES 18-64 ★ MUJERES 0-17 ▲ MUJERES 18-64

Fuente: Estadísticas de Variaciones Residenciales, 2008, INE.

rado, en parte, por el artefacto estadístico que estima el mayor número de salidas, el mecanismo de bajas por caducidad, pero también por el empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo. Así, si en 2006 se contabilizaban 120.454 salidas de extranjeros, en el año 2007 éstas suponían un total de 198.974, llegando finalmente a las 232.007 bajas del año 2008, con un incremento respecto al año anterior de sólo el 16%; la variación entre 2007 y 2008 es menor que la registrada entre el año 2006 y el año 2007, período en el que el crecimiento de las bajas supuso un aumento del 65%. No sabemos en estos momentos si esta ralentización del crecimiento de la emigración en una época de crisis económica pueda ser atribuible al desarrollo de los instrumentos estadísticos ya mencionados. En todo caso, es evidente que las salidas registran un incremento real de su número, pero las limitaciones del instrumento empleado para su cuantificación hacen extremadamente difícil la identificación temporal del período de salida y el poder adjudicarle la categoría de retornos, ya que en muchas de estas bajas, al ser estimadas mediante un procedimiento administrativo, se ignora el destino.

En el conjunto de salidas al exterior, la población de nacionalidad extranjera es el componente mayoritario en todas las comunidades autónomas, excepto en Ceuta y Melilla. No obstante, el protagonismo de los extranjeros varía considerablemente de una a otra región. Las comunidades del noroeste peninsular y Canarias, históricamente vinculadas a la emigración exterior, se caracterizan por una participación notable de la población de nacionalidad española en las salidas registradas durante el año 2008, flujos entre los cuales una cuarta parte nació en el extranjero y son probablemente personas ligadas a procesos migratorios anteriores que afectaron a sus ancestros. Por el contrario, en las regiones donde los flujos de la inmigración tienen un carácter más laboral, como Cataluña, Madrid, Murcia, Baleares y la Comunidad Valenciana, casi el 90% de salidas al exterior lo constituyen individuos de nacionalidad extranjera.

En el año 2008, la población latinoamericana reúne el 45,7% de todas las salidas registradas seguida de la afri-

cana con el 22,6%. No obstante, más que comentar la distribución entre colectivos, el elemento más interesante se encuentra en las variaciones de la intensidad de emigración. La propensión a emigrar al extranjero para el conjunto de extranjeros es de un 42,7%. El abanico de intensidades se distribuye entre el mínimo que representan los integrantes de la Unión Europea con tasas del 16,5% y el máximo de los asiáticos con tasas del 79,1%, el resto de agrupaciones se sitúa en una franja de tasas muy próximas entre 54 y 59%. Por una parte, hay que poner en cuestión las bajas intensidades de salidas de los inmigrantes de la Unión Europea, ya que éstos están exentos de la aplicación de la norma de bajas por caducidad y, por lo tanto, sus tasas de emigración estarían subestimadas. En el otro extremo la emigración de asiáticos estaría relacionada tanto con su carácter de mayor irregularidad como con su menor estabilidad residencial (Recaño y De Miguel, 2009).

La dimensión territorial de las emigraciones permite completar esta breve visión de la emigración de extranjeros. Cataluña y Madrid concentran más de la mitad de las salidas (en concreto el 55,2%). Esta cifra, que supera significativamente el 39,8% que representa la población extranjera residente en esas regiones, muestra una mayor propensión relativa en esas áreas a desplazarse al extranjero. Sin embargo, estos datos habría que ponerlos en cuarentena por tratarse de las dos zonas más urbanizadas y que reúnen, por su carácter de puertas de entrada al país, la mayor parte de las primeras inscripciones en el padrón. Podemos establecer la hipótesis de la existencia de cierta inflación de los datos de emigración exterior en esas regiones derivada del ya mencionado mecanismo de bajas por caducidad; en este caso la sobrestimación procedería de aquellos individuos que, habiendo realizado un cambio de domicilio o residencia hacia municipios limítrofes u otras áreas del país, no hayan notificado oportunamente en el registro administrativo ese cambio y, consecuentemente, no hayan podido ser localizados.

Un análisis de los grupos de nacionalidad muestra la existencia de fuertes contrastes regionales en la intensidad

CUADRO 1. Emigraciones exteriores de la población residente en España según grupo de nacionalidad (2008)

FLUJOS DE SALIDA (VALORES ABSOLUTOS)	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS	AMÉRICA LATINA	ÁFRICA	UE	RESTO EUROPA	ASIA	OTROS
Andalucía	25.207	3.867	21.340	6.988	9.227	2.544	1.280	883	418
Aragón	4.750	691	4.059	1.044	1.160	1.645	101	93	16
Asturias (Principado de)	2.325	696	1.629	989	186	267	59	86	42
Baleares	7.382	895	6.487	3.500	909	1.447	186	327	118
Canarias	6.049	2.056	3.993	2.009	918	573	82	330	81
Cantabria	1.677	349	1.328	736	145	182	193	56	16
Castilla-La Mancha	7.630	613	7.017	3.193	1.763	1.364	375	271	51
Castilla y León	6.580	1.364	5.216	2.419	826	1.562	114	250	45
Cataluña	81.326	5.966	75.360	30.528	16.335	11.377	3.812	12.420	888
Comunidad Valenciana	31.115	3.078	28.037	11.057	6.285	5.880	2.636	1.649	530
Extremadura	1.537	369	1.168	380	430	286	33	31	8
Galicia	7.435	2.971	4.464	3.006	432	611	118	153	144
Madrid (Comunidad de)	60.965	8.195	52.770	33.045	7.964	4.283	2.198	4.191	1.089
Murcia (Región de)	7.596	608	6.988	2.650	3.371	459	315	145	48
Navarra (Comunidad Foral de)	3.171	422	2.749	1.360	679	395	140	117	58
País Vasco	9.402	1.852	7.550	2.701	1.299	2.638	230	568	114
La Rioja	1.848	180	1.668	498	348	563	87	155	17
Ceuta	217	156	61	4	54	0	0	3	0
Melilla	248	125	123	10	103	9	0	1	0
ESPAÑA	266.460	34.453	232.007	106.117	52.434	36.085	11.959	21.729	3.683
COMPOSICIÓN POR CCAA	TOTAL	ESPAÑOLES (%)	EXTRANJEROS (%)	AMÉRICA LATINA (%)	ÁFRICA (%)	UE(%)	RESTO EUROPA (%)	ASIA (%)	OTROS (%)
Andalucía	25.207	15,3	84,7	27,7	36,6	10,1	5,1	3,5	1,7
Aragón	4.750	14,5	85,5	22,0	24,4	34,6	2,1	2,0	0,3
Asturias (Principado de)	2.325	29,9	70,1	42,5	8,0	11,5	2,5	3,7	1,8
Baleares	7.382	12,1	87,9	47,4	12,3	19,6	2,5	4,4	1,6
Canarias	6.049	34,0	66,0	33,2	15,2	9,5	1,4	5,5	1,3
Cantabria	1.677	20,8	79,2	43,9	8,6	10,9	11,5	3,3	1,0
Castilla-La Mancha	7.630	8,0	92,0	41,8	23,1	17,9	4,9	3,6	0,7
Castilla y León	6.580	20,7	79,3	36,8	12,6	23,7	1,7	3,8	0,7
Cataluña	81.326	7,3	92,7	37,5	20,1	14,0	4,7	15,3	1,1
Comunidad Valenciana	31.115	9,9	90,1	35,5	20,2	18,9	8,5	5,3	1,7
Extremadura	1.537	24,0	76,0	24,7	28,0	18,6	2,1	2,0	0,5
Galicia	7.435	40,0	60,0	40,4	5,8	8,2	1,6	2,1	1,9
Madrid (Comunidad de)	60.965	13,4	86,6	54,2	13,1	7,0	3,6	6,9	1,8
Murcia (Región de)	7.596	8,0	92,0	34,9	44,4	6,0	4,1	1,9	0,6
Navarra (Comunidad Foral de)	3.171	13,3	86,7	42,9	21,4	12,5	4,4	3,7	1,8
País Vasco	9.402	19,7	80,3	28,7	13,8	28,1	2,4	6,0	1,2
La Rioja	1.848	9,7	90,3	26,9	18,8	30,5	4,7	8,4	0,9
Ceuta	217	71,9	28,1	1,8	24,9	0,0	0,0	1,4	0,0
Melilla	248	50,4	49,6	4,0	41,5	3,6	0,0	0,4	0,0
ESPAÑA	266.460	12,9	87,1	39,8	19,7	13,5	4,5	8,2	1,4

DISTRIBUCIÓN POR CCAA (%)	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS	AMÉRICA LATINA	ÁFRICA	UE	RESTO EUROPA	ASIA	OTROS
Andalucía	9,5	11,2	9,2	6,6	17,6	7,1	10,7	4,1	11,3
Aragón	1,8	2,0	1,7	1,0	2,2	4,6	0,8	0,4	0,4
Asturias (Principado de)	0,9	2,0	0,7	0,9	0,4	0,7	0,5	0,4	1,1
Baleares	2,8	2,6	2,8	3,3	1,7	4,0	1,6	1,5	3,2
Canarias	2,3	6,0	1,7	1,9	1,8	1,6	0,7	1,5	2,2
Cantabria	0,6	1,0	0,6	0,7	0,3	0,5	1,6	0,3	0,4
Castilla-La Mancha	2,9	1,8	3,0	3,0	3,4	3,8	3,1	1,2	1,4
Castilla y León	2,5	4,0	2,2	2,3	1,6	4,3	1,0	1,2	1,2
Cataluña	30,5	17,3	32,5	28,8	31,2	31,5	31,9	57,2	24,1
Comunidad Valenciana	11,7	8,9	12,1	10,4	12,0	16,3	22,0	7,6	14,4
Extremadura	0,6	1,1	0,5	0,4	0,8	0,8	0,3	0,1	0,2
Galicia	2,8	8,6	1,9	2,8	0,8	1,7	1,0	0,7	3,9
Madrid (Comunidad de)	22,9	23,8	22,7	31,1	15,2	11,9	18,4	19,3	29,6
Murcia (Región de)	2,9	1,8	3,0	2,5	6,4	1,3	2,6	0,7	1,3
Navarra (Comunidad Foral de)	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,1	1,2	0,5	1,6
País Vasco	3,5	5,4	3,3	2,5	2,5	7,3	1,9	2,6	3,1
La Rioja	0,7	0,5	0,7	0,5	0,7	1,6	0,7	0,7	0,5
Ceuta	0,1	0,5	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Melilla	0,1	0,4	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
ESPAÑA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Estadísticas de Variaciones Residenciales, 2008, INE.

relativa de la emigración exterior (cuadro 1). Las mayores diferencias territoriales de la intensidad emigratoria se localizan entre la población de la Unión Europea y el resto de Europa. El resto de colectivos muestran una menor variación geográfica en las intensidades.

Cataluña, Madrid, el País Vasco y Galicia encabezan en términos relativos de intensidad la emigración para distintos colectivos, mientras que Andalucía destaca por ocupar el primer puesto entre los africanos. Por el contrario, Baleares, Aragón y Canarias se caracterizarían, según los datos de la EVR, por disponer de las intensidades más reducidas de emigración exterior. Estas fuertes diferencias regionales constituyen en la actualidad una de las características del sistema de emigración exterior español, aunque deban someterse en el futuro a un examen más concienzudo con los resultados de la EVR de 2009, ya que éstos nos posibilitarían la verificación, con mayor precisión, de la dimensión territorial de la crisis económica y el poder

aislar además algunos de los efectos de los mecanismos estadísticos que estiman las bajas al exterior.

3. DESACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA RESIDENTE EN ESPAÑA

La diversidad por nacionalidades

Los datos provisionales correspondientes al Padrón Continuo de 2009 nos permiten evaluar el crecimiento, o mejor dicho la desaceleración del crecimiento que venía experimentando la población extranjera empadronada como fruto de la caída de los flujos anteriormente descritos. Según estos datos a 1 de enero de 2009 la población empadronada de nacionalidad extranjera ascendía a 5.598.691 personas, el 12% de la población total de España. Esos datos representaban un crecimiento del empadronamiento de extranjeros del 6,3%, casi la mitad del que se había experimentado de 2007 a 2008, cuando éste alcanzó el 14,2%. Aunque to-

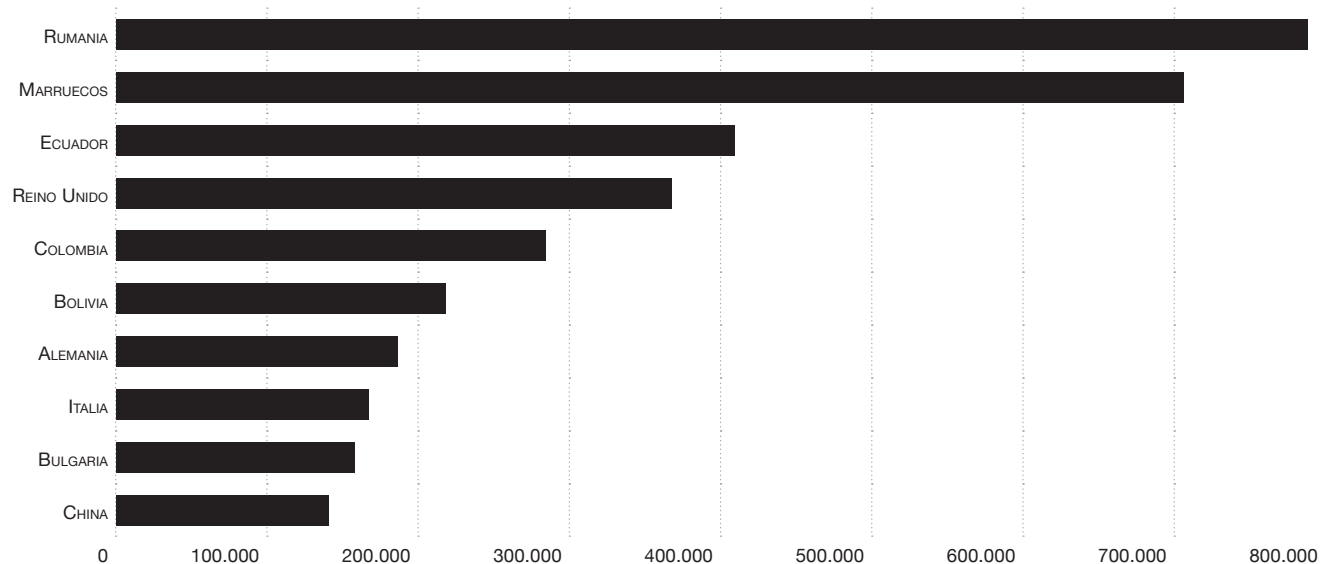
dos los grupos continentales, a excepción de Oceanía, en su conjunto experimenten crecimientos con un máximo para Asia del 14% y un mínimo del 1,8% para América Latina, la evolución de las diferentes nacionalidades es muy diversa. Especial atención se merecen las evoluciones negativas de Ecuador (-3,3%), Bolivia (-6,3%) y Argentina (-4,7%). Es la primera vez que nacionalidades que figuran entre las más representadas en el territorio español pierden de forma significativa población de un año para el otro, eso nos hace pensar en que se trata de la salida de migrantes como efecto de la crisis. Por otro lado, más interesante resulta verificar cómo ese saldo negativo inferido a través de los efectivos de población se corresponde con comportamientos, como hemos visto, muy dispares en los flujos de entrada registrados el año pasado. Baste recordar que mientras que los de los bolivianos se restringían drásticamente, los de los ecuatorianos crecían. Junto a esa reducción, encontramos crecimientos de las poblaciones empadronadas que efectivamente se deben principalmente al aumento de las altas, como sucede con el 15% de incremento en la población china y el 12,5% de la peruana.

Si nos interesamos por las nacionalidades con mayor número de empadronados en 2009, veremos (gráfico 3) que

las primeras 15 nacionalidades son las que superaban los 100.000 individuos, con un máximo para los rumanos, que con 796.576 personas representaban el 14,2% de todos los extranjeros, seguidos muy de cerca por los 710.401 marroquíes, con el 12,7% del total. El mínimo dentro de éstos lo representaban Brasil y Francia, con 124.737 personas y 120.246, alrededor del 2,2%. En este sentido, queremos destacar la heterogeneidad en la composición de la lista en relación con los orígenes continentales, que implica también las diferentes características de la población extranjera que vive en España: si bien como hemos dicho la inmigración laboral es mayoritaria y, por lo tanto, lo son las nacionalidades de países en desarrollo, entre los primeros quince lugares, también encontramos a los británicos (374.600 personas), alemanes (190.584), italianos (174.912), portugueses (140.424) o a los ya referidos franceses.

Si comparamos los efectivos empadronados por nacionalidades a 1 de enero de 2009 con los permisos de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2008, nos espera otra sorpresa. Para Marruecos y Ecuador, el número de permisos es ya superior al de empadronados, 7.015 permisos de ciudadanos marroquíes, y 7.812 de ecuatorianos de más. Este

GRÁFICO 3. Diez primeras nacionalidades empadronadas en España, a 1 de enero de 2009 (provisional)



Fuente: Padrón Continuo a 1 de enero de 2009, datos provisionales (INE).

CUADRO 2. Evolución absoluta y relativa de la población extranjera según los permisos de residencia y el Padrón Continuo, por agregaciones continentales y principales nacionalidades (España, 2007-2008)								
	PADRÓN CONTINUO		VARIACIÓN (%)	PERMISOS DE RESIDENCIA		VARIACIÓN (%)	DIFERENCIA PADRÓN CONTINUO PERMISOS DE RESIDENCIA	
	01/01/2008	01/01/2009	2008-2009	31/12/2007	31/12/2008	2007-2008	2008	2009
UE-27	2.102.654	2.266.808	7,8	1.523.397	1.770.271	16,2	579.257	496.537
Resto Europa	211.771	221.004	4,4	137.848	146.798	6,5	73.923	74.206
África	909.757	998.024	9,7	841.211	922.635	9,7	68.546	75.389
América Latina	1.758.295	1.789.740	1,8	1.215.351	1.333.886	9,8	542.944	455.854
América del Norte	26.595	27.245	2,4	19.256	20.272	5,3	7.339	6.973
Asia	256.728	292.961	14,1	238.770	270.210	13,2	17.958	22.751
Oceanía	2.405	2.393	-0,5	2.051	1.839	-10,3	354	554
Rumania	731.806	796.576	8,9	603.889	718.844	19	127.917	77.732
Marruecos	652.695	710.401	8,8	648.735	717.416	10,6	3.960	-7.015
Ecuador	427.718	413.715	-3,3	395.808	421.527	6,5	31.910	-7.812
Reino Unido	352.957	374.600	6,1	198.638	219.738	10,6	154.319	154.862
Colombia	284.581	292.971	2,9	254.301	274.832	8,1	30.280	18.139
Bolivia	242.496	227.145	-6,3	69.109	85.427	23,6	173.387	141.718
Alemania	181.174	190.584	5,2	91.670	102.202	11,5	89.504	88.382
Italia	157.789	174.912	10,9	124.936	139.132	11,4	32.853	35.780
Bulgaria	153.973	164.353	6,7	127.058	144.401	13,6	26.915	19.952
China	125.914	145.425	15,5	119.859	138.558	15,6	6.055	6.867
Argentina	147.382	140.443	-4,7	96.055	97.277	1,3	51.327	43.166
Portugal	127.199	140.424	10,4	101.818	121.918	19,7	25.381	18.506
Perú	121.932	137.154	12,5	116.202	130.900	12,6	5.730	6.254
Brasil	116.548	124.737	7	39.170	47.229	20,6	77.378	77.508
Francia	112.610	120.246	6,8	68.377	78.934	15,4	44.233	41.312
República Dominicana	77.822	86.888	11,6	70.775	80.973	14,4	7.047	5.915
Polonia	78.560	84.823	8	70.850	86.995	22,8	7.710	-2.172
Ucrania	79.096	81.132	2,6	62.409	65.795	5,4	16.687	15.337
Paraguay	67.403	80.467	19,4	13.651	19.723	44,5	53.752	60.744
Venezuela	58.317	60.751	4,2	33.262	36.616	10,1	25.055	24.135
TOTAL	5.268.762	5.598.691	6,3	3.979.014	4.473.499	12,4	1.289.748	1.125.192

Fuente: Padrón Continuo (INE) y Permisos de Residencia (Anuario Extranjería, OPI)

puede ser otro indicio de la incidencia del retorno. Ya que esa diferencia excepcional no se daba en años anteriores, lo mismo, aunque en menor medida, sucede con los polacos, que presentan 2.172 permisos de más respecto al número de empadronados. Esa situación no debe extrañarnos, ya que resulta más fácil dar el salto del retorno cuando aún se conserva la posibilidad de volver a España, gracias a la red que significa la posesión de un permiso de residencia en vigor, que sin ella. En sentido opuesto, cuando la diferencia de empadronados sobre los permisos es notoriamente manifiesta en contra de los permisos, podemos sospechar que se trata de una bolsa de irregularidad, aunque de la sustracción de los permisos al número de empadronados no pueda inferirse directamente el número de irregulares. Es decir, que los 1.125.192 empadronados de más, no se correspondan a personas en situación irregular, ya que deberíamos contar primero con las casi 500.000 personas de la UE, con los permisos que se encuentran en trámite, más los posibles errores en el empadronamiento, o las bajas que no se han hecho aún efectivas, por ejemplo. Pero en casos concretos como el de los bolivianos esa diferencia es demasiado grande: los 85.427 permisos de residencia en vigor para 2008 de titulares bolivianos representan tan sólo el 37% de los empadronados. La explicación deberíamos encontrarla en el rápido y reciente crecimiento de esta comunidad, cuya entrada, como muchas otras, tuvo un componente de irregularidad muy notable. En cambio, el subregistro de permisos para los británicos que alcanza nada más ni nada menos que a 154.862 personas debería explicarse o bien porque estos prescinden de las tarjetas, o bien porque hay una bolsa de sobreempadronamiento, o ambas cosas a la vez, con lo cual se demuestra que los problemas de fiabilidad en la cobertura de los efectivos, sea mediante el Padrón Continuo, sea mediante los permisos de residencia, no se limitan a la población no comunitaria como podría suponerse a priori.

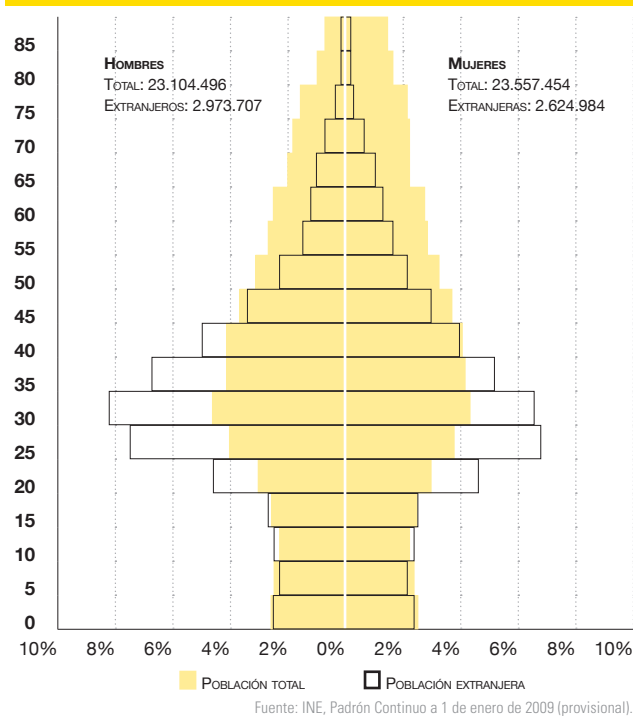
La estructura de la población residente de las principales nacionalidades

Las estructuras de la población, aunque sean el resultado de los flujos inmigratorios, son las que en menor medida

van a verse modificadas por las mutaciones experimentadas por éstos, máxime cuando estos cambios se verifican tan sólo en los últimos meses del año. No nos debe extrañar, pues, que los perfiles que muestran las pirámides de población para el total de extranjeros en comparación con el total de españoles, o para las dos primeras nacionalidades de cada agregación continental, no se hayan visto alterados sustancialmente en relación con el año anterior. La única novedad digna de mención es la irrupción de Senegal como segunda nacionalidad africana ocupando el lugar que durante los últimos dos años había ostentado la población argelina. Así, si echamos un vistazo a las pirámides veremos cómo las diferencias entre ellas no sólo no desaparecen, sino que se mantienen o incluso se acentúan.

De este modo, la pirámide total de extranjeros en comparación a la de nacionales españoles sigue poniendo de relieve el peso que tiene la inmigración joven, en concordancia con el carácter mayoritariamente laboral de los flujos internacionales recibidos durante los últimos años, ello sin menoscabo de que algunas de las nacionalidades, como

GRÁFICO 4. Pirámides de población de españoles y extranjeros, 2009 (provisional)



veremos a continuación, sigan mostrando un perfil completamente diferente. La edad media de la población extranjera se situaba en torno a los 33,5 años para los hombres y para las mujeres, mientras que en el caso de la pirámide de los españoles, con un envejecimiento notable, ese promedio era de 40,5 años para los varones y 43,4 para las mujeres. También es sustancial el peso diferencial de la población dependiente, entre los extranjeros el grupo de ancianos de 65 y más tan sólo significa el 5% de la población extranjera, en términos absolutos estamos hablando de 281.768 personas, mientras que para los españoles alcanza el 18,3%, con 7.499.062 personas. Las diferencias en la población menor de 15 años no resultan significativas, los 794.830 menores con nacionalidad extranjera representan el 14,2% de la población extranjera empadronada, mientras que los 5.987.537 españoles, el 14,6%. Tampoco la composición por sexos ha cambiado respecto a los últimos años: el 46,9% de la población empadronada de nacionalidad extranjera era de sexo femenino, mientras que en el caso de los españoles ese porcentaje rondaba el 50%. La persistencia de ese desequilibrio a favor de los hombres entre los extranjeros se debe, en primer lugar, a la importancia de las corrientes migratorias donde tradicionalmente el sexo masculino está sobrerrepresentado, como por ejemplo entre marroquíes o pakistaníes, junto con la reagrupación de cónyuges masculinos que se ha dado en los últimos años entre aquellas nacionalidades que se caracterizaban por la mayor representación femenina, como es el caso de algunas latinoamericanas, como ecuatorianas, colombianas o peruanas.

Si nos fijamos directamente en los perfiles por nacionalidades podemos reiterar el desequilibrio de los 710.401 marroquíes empadronados, los 56.048 senegaleses y los 53.691 pakistaníes a favor de los efectivos masculinos, con porcentajes de hombres del 62%, el 84% y el 86% respectivamente. No obstante, la población marroquí muestra un perfil mucho más familiar que la pakistaní. En el extremo opuesto, por lo que se refiere al desequilibrio entre los sexos, tenemos que la población colombiana que, con 292.971 personas, estaba aún claramente feminizada, debido a que las mujeres han sido desde un principio

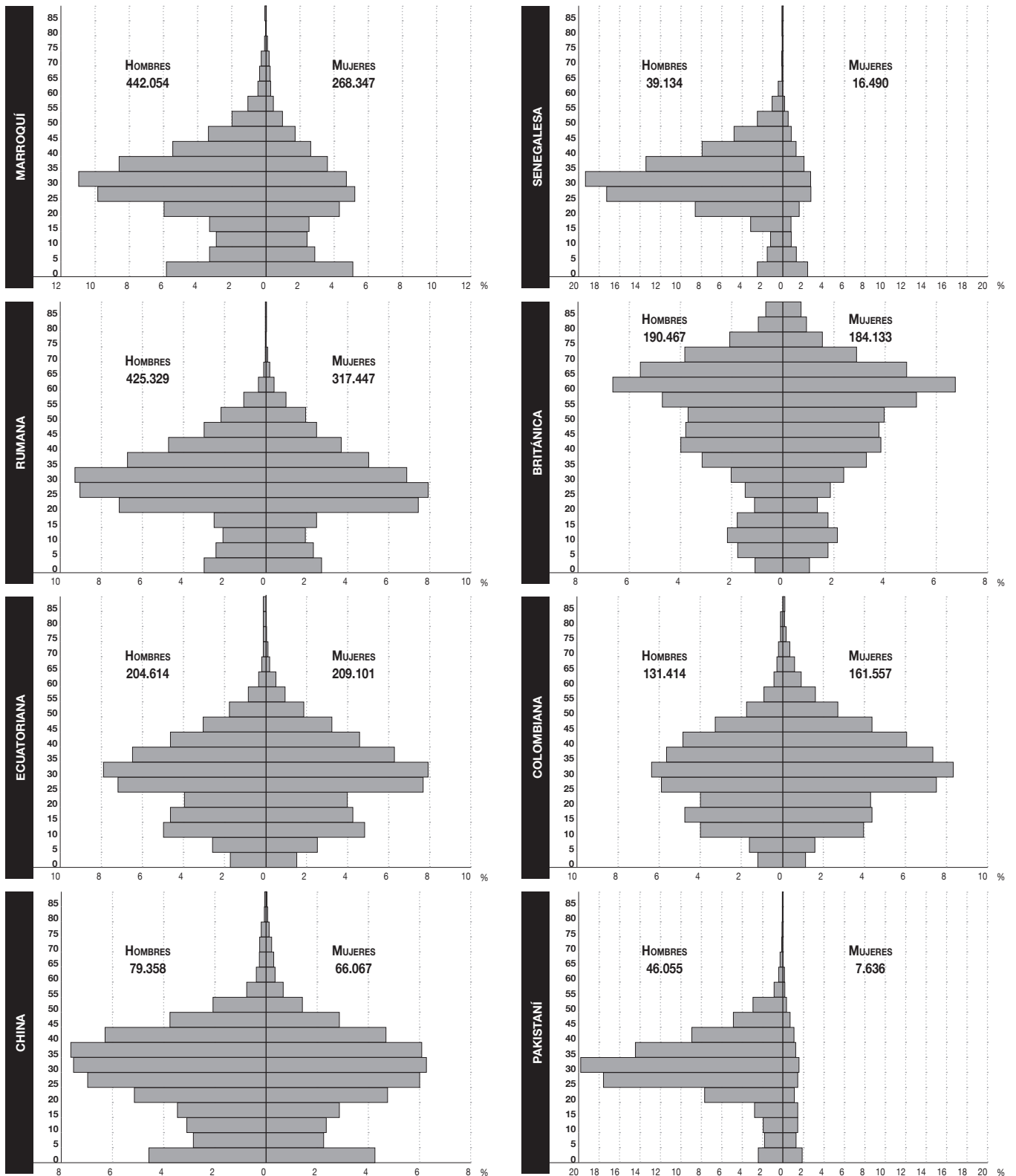
las pioneras en los flujos migratorios, papel que ha marcado tanto el porcentaje de mujeres (55%) como el relativamente escaso número de menores en los primeros años de edad. E incluso, porque igual que sucedió con otras nacionalidades feminizadas como filipinas o dominicanas, esas pioneras han tendido a reagrupar a sus cónyuges, además de a sus hijos. Para rumanos, ecuatorianos y chinos las diferencias por sexo son casi imperceptibles, con porcentajes de mujeres, del 47%, el 51% y el 45%. Pero una vez más con estructuras por edad determinadas por estrategias migratorias diferentes, junto con el acceso a la nacionalidad española diferencial. Así, las 413.715 personas ecuatorianas muestran una base reducida que tiene tanto que ver con el hecho de haber sido una migración feminizada en su origen como era el caso de las colombianas como el acceso automático a la nacionalidad española de los hijos nacidos en territorio español al no reconocerles la nacionalidad de su país (hecho que ha cambiado este mismo año 2009 con la modificación de la legislación ecuatoriana al respecto). En cambio, los 796.576 rumanos y los 145.425 chinos muestran bases mucho más amplias que corresponden a migraciones no selectivas por sexo, y sospechamos que en el caso chino, a la inclusión indebida de algún menor correspondiente a la adopción internacional. Por último, no podemos dejar de destacar el perfil envejecido de la pirámide británica que pone de manifiesto el carácter específico del conjunto de la población empadronada de este país en España, que con 374.600 personas, cuenta con un 47% mayor de 55 años.

4. EL IMPACTO TERRITORIAL DE LA CRISIS

Descenso de los flujos internacionales y distribución territorial de la población

Ya hemos señalado que el año 2007, con 920.534 entradas marca el cenit de las entradas de extranjeros en España culminando un ciclo de constante crecimiento que se inicia hacia 1998 y ha durado prácticamente una década. En 2008, con 692.228, el conjunto de entradas se reduce en un 24,8% con respecto al año anterior, evolución que se extiende a la práctica totalidad de las comunidades autó-

GRÁFICO 5. Pirámides de población de nacionalidad marroquí, senegalesa, rumana, británica, ecuatoriana, colombiana, china y pakistaní, 2009 (provisional)



Fuente: Padrón Continuo, datos provisionales a 1 de enero de 2009 (INE)

nomas españolas (con la excepción de Ceuta), sin embargo esta tendencia general oculta variaciones muy dispares en la escala territorial.

Las regiones centrales de la península son las que más se resienten de la contracción inmigratoria en términos relativos, y lo hacen por este orden, Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha, donde los flujos entre ambos años se reducen entre el 40 y 50%. Probablemente este efecto viene asociado al descenso del 25,7% que registra Madrid, principal puerta de entrada de la inmigración en España. Con reducciones menos intensas, pero aun por encima del promedio nacional, se encuentra la Comunidad Valenciana, mientras que otras dos regiones mediterráneas, Baleares y Murcia, experimentan caídas próximas a la media del país. Entre los destinos destacados de la inmigración, Cataluña es la que se caracteriza por la reducción más pequeña, de tan sólo el 12,7%, prácticamente la mitad del conjunto de España. Esta Comunidad Autónoma y los destinos secundarios de la inmigración como el Principado de Asturias, Cantabria y País Vasco, aquellas áreas que habían experimentado un menor protagonismo de las entradas de extranjeros en períodos anteriores, son los espacios donde los flujos registran una menor pérdida.

Los grupos de nacionalidades muestran, por otra parte, comportamientos muy diferentes como ya se comentó en apartados anteriores.

Los flujos de América Latina se reducen entre 2007 y 2008 un 17,5% en España; sin embargo, este decrecimiento afecta de manera muy desigual a 17 de las 19 unidades analizadas, siendo más intenso en las áreas de Murcia y la Comunidad Valenciana, áreas geográficas donde el hundimiento de las actividades ligadas al sector de la construcción ha sido enorme. Por el contrario, los flujos de africanos y asiáticos experimentan crecimientos notables en algunas regiones. Los primeros aumentan a escala nacional en un 12,2%, afectando positivamente a 15 comunidades autónomas. Los crecimientos más importantes se localizan, una vez más, en destinos secundarios de la inmigración, así crecen en Cantabria (+65,8%) y

el País Vasco (+41,1%), mientras decrecen de forma notable en Extremadura (-38,6%), una de las comunidades autónomas más perjudicadas por la inflexión del ciclo migratorio, y Melilla (-17,3%). Los asiáticos, por su parte, muestran un comportamiento territorial muy similar al de los africanos, la disminución más significativa se produce una vez más en Extremadura (-53%), mientras que en siete comunidades autónomas el incremento porcentual supera el doble de la media nacional. Los incrementos más notables se dan en Cantabria y Navarra y los más exigüos en Madrid y Canarias.

La reducción más intensa de todos los flujos corresponde a las nacionalidades de la Unión Europea (-50,3%) y se extiende por las regiones que han sido más dinámicas en la inmigración durante la última década, este notable descenso es achacable, como ya se ha comentado, a la reducción de las entradas de rumanos. Ha sido todo el interior de la península el que ha vivido la intensa declinación de estos flujos, con reducciones que superan el 60% en Castilla-La Mancha, Castilla y León y La Rioja, y a poca distancia Murcia, Aragón y Madrid. En algunas comunidades autónomas, como Cataluña, Asturias, Galicia y el País Vasco, el descenso de los flujos de la Unión Europea se sitúa muy por debajo de la media nacional, al igual que lo acontecido con otros grupos de nacionalidades y perfilando, a nuestro entender, un conjunto de espacios territoriales en los que la inflexión del ciclo migratorio ha sido mucho menos intensa. La disminución de los flujos de nacionalidades del resto de Europa ha sido mucho más leve, de entidad similar a la experimentada por los flujos de latinoamericanos, aunque con una elevada variabilidad territorial. Así, éstos han crecido en Asturias un 7,7% y se han contraído un 31% y 47% en Navarra y Extremadura. La reducción de esos flujos ha sido, por otra parte, de entidad similar en Madrid y Cataluña.

La crisis ha supuesto a tenor de la evolución comentada un ligero cambio en la composición de los flujos, en la que toman un mayor peso específico africanos y asiáticos, que son los que más crecen, pero también los latinoamericanos, que descienden a un ritmo menor que las entradas

CUADRO 3. Flujos de entrada de extranjeros en España según agrupaciones geográficas y comunidades autónomas de destino, 2007, 2008 y variación porcentual

2007													
	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%	TOTAL
Andalucía	27.621	24,8	21.410	19,2	54.736	49,1	4.318	3,9	2.658	2,4	678	0,6	111.421
Aragón	7.720	22,3	5.227	15,1	20.042	57,9	583	1,7	955	2,8	65	0,2	34.592
Asturias (Principado de)	4.232	44,4	927	9,7	3.851	40,4	194	2,0	250	2,6	77	0,8	9.531
Baleares	10.813	33,1	3.927	12,0	15.980	48,9	666	2,0	1.035	3,2	229	0,7	32.650
Canarias	13.823	35,6	3.988	10,3	17.930	46,2	988	2,5	1.818	4,7	254	0,7	38.801
Cantabria	3.056	40,5	451	6,0	3.255	43,2	568	7,5	152	2,0	55	0,7	7.537
Castilla-La Mancha	10.249	22,1	6.253	13,5	27.933	60,3	920	2,0	884	1,9	89	0,2	46.328
Castilla y León	11.604	29,0	4.609	11,5	22.173	55,4	569	1,4	954	2,4	140	0,3	40.049
Cataluña	72.801	37,2	35.831	18,3	53.826	27,5	9.373	4,8	22.402	11,4	1.430	0,7	195.663
Comunidad Valenciana	29.793	23,9	14.443	11,6	69.048	55,5	6.219	5,0	4.483	3,6	486	0,4	124.472
Extremadura	1.963	22,3	1.116	12,7	5.156	58,6	102	1,2	423	4,8	35	0,4	8.795
Galicia	10.559	51,3	1.817	8,8	7.090	34,4	292	1,4	648	3,1	191	0,9	20.597
Madrid (Comunidad de)	81.008	47,0	15.436	9,0	59.795	34,7	4.364	2,5	10.067	5,8	1.606	0,9	172.276
Murcia (Región de)	11.055	34,6	8.180	25,6	10.946	34,3	1.089	3,4	568	1,8	91	0,3	31.929
Navarra (Com. Foral de)	4.432	37,2	1.741	14,6	5.050	42,4	452	3,8	152	1,3	79	0,7	11.906
País Vasco	11.403	46,9	3.230	13,3	7.593	31,2	698	2,9	1.203	5,0	172	0,7	24.299
La Rioja	1.766	21,7	1.053	12,9	4.522	55,4	314	3,8	479	5,9	23	0,3	8.157
Ceuta	9	2,5	305	83,6	39	10,7	3	0,8	9	2,5	0	0,0	365
Melilla	21	1,8	851	73,0	238	20,4	41	3,5	12	1,0	3	0,3	1.166
España	313.928	34,1	130.795	14,2	389.203	42,3	31.753	3,4	49.152	5,3	5.703	0,6	920.534
2008													
	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%	TOTAL
Andalucía	22.566	26,7	25.547	30,2	27.938	33,1	3.935	4,7	3.832	4,5	700	0,8	84.518
Aragón	6.741	28,6	6.292	26,7	8.489	36,1	443	1,9	1.486	6,3	81	0,3	23.532
Asturias (Principado de)	4.195	48,7	958	11,1	2.825	32,8	209	2,4	364	4,2	68	0,8	8.619
Baleares	8.800	35,2	4.907	19,6	9.011	36,0	542	2,2	1.558	6,2	211	0,8	25.029
Canarias	11.021	34,2	4.730	14,7	13.240	41,1	999	3,1	2.064	6,4	156	0,5	32.210
Cantabria	3.567	53,1	748	11,1	1.364	20,3	718	10,7	291	4,3	26	0,4	6.714
Castilla-La Mancha	8.888	32,3	7.416	27,0	9.171	33,3	748	2,7	1.174	4,3	107	0,4	27.504
Castilla y León	9.144	39,2	4.594	19,7	7.816	33,5	449	1,9	1.120	4,8	174	0,7	23.297
Cataluña	61.724	36,2	38.471	22,5	33.797	19,8	7.665	4,5	27.541	16,1	1.527	0,9	170.725
Comunidad Valenciana	20.207	26,0	15.393	19,8	31.065	40,0	4.923	6,3	5.544	7,1	548	0,7	77.680
Extremadura	1.478	31,2	685	14,5	2.300	48,6	54	1,1	199	4,2	21	0,4	4.737
Galicia	9.781	54,1	2.106	11,6	4.847	26,8	282	1,6	820	4,5	242	1,3	18.078
Madrid (Comunidad de)	68.386	53,4	16.185	12,6	27.068	21,1	3.551	2,8	11.184	8,7	1.699	1,3	128.073
Murcia (Región de)	7.403	31,6	9.759	41,6	4.547	19,4	804	3,4	858	3,7	72	0,3	23.443
Navarra (Com. Foral de)	3.735	40,6	2.066	22,5	2.654	28,8	312	3,4	347	3,8	87	0,9	9.201
País Vasco	9.917	44,3	4.559	20,4	5.430	24,3	676	3,0	1.609	7,2	175	0,8	22.366
La Rioja	1.438	28,3	1.209	23,8	1.559	30,7	213	4,2	642	12,6	20	0,4	5.081
Ceuta	14	2,9	406	83,5	45	9,3	3	0,6	18	3,7	0	0,0	486
Melilla	29	3,1	704	75,3	163	17,4	23	2,5	11	1,2	5	0,5	935
España	259.034	37,4	146.735	21,2	193.329	27,9	26.549	3,8	60.662	8,8	5.919	0,9	692.228

VARIACIÓN 2007-2008							
	AMÉRICA LATINA (%)	ÁFRICA (%)	UE (%)	RESTO EUROPA (%)	ASIA (%)	OTROS (%)	TOTAL (%)
Andalucía	-18,3	19,3	-49,0	-8,9	44,2	3,2	-24,1
Aragón	-12,7	20,4	-57,6	-24,0	55,6	24,6	-32,0
Asturias (Principado de)	-0,9	3,3	-26,6	7,7	45,6	-11,7	-9,6
Baleares	-18,6	25,0	-43,6	-18,6	50,5	-7,9	-23,3
Canarias	-20,3	18,6	-26,2	1,1	13,5	-38,6	-17,0
Cantabria	16,7	65,9	-58,1	26,4	91,4	-52,7	-10,9
Castilla-La Mancha	-13,3	18,6	-67,2	-18,7	32,8	20,2	-40,6
Castilla y León	-21,2	-0,3	-64,7	-21,1	17,4	24,3	-41,8
Cataluña	-15,2	7,4	-37,2	-18,2	22,9	6,8	-12,7
Comunidad Valenciana	-32,2	6,6	-55,0	-20,8	23,7	12,8	-37,6
Extremadura	-24,7	-38,6	-55,4	-47,1	-53,0	-40,0	-46,1
Galicia	-7,4	15,9	-31,6	-3,4	26,5	26,7	-12,2
Madrid (Com. de)	-15,6	4,9	-54,7	-18,6	11,1	5,8	-25,7
Murcia (Región de)	-33,0	19,3	-58,5	-26,2	51,1	-20,9	-26,6
Navarra (Com. Foral de)	-15,7	18,7	-47,4	-31,0	128,3	10,1	-22,7
País Vasco	-13,0	41,1	-28,5	-3,2	33,7	1,7	-8,0
La Rioja	-18,6	14,8	-65,5	-32,2	34,0	-13,0	-37,7
Ceuta	55,6	33,1	15,4	0,0	100,0	-	33,2
Melilla	38,1	-17,3	-31,5	-43,9	-8,3	66,7	-19,8
España	-17,5	12,2	-50,3	-16,4	23,4	3,8	-24,8

Fuente: INE, Estadísticas de Variaciones Residenciales, 2007 y 2008. Elaboración propia.

de la Unión Europea. Estos resultados significan que, a pesar de la contracción de los flujos en este período de inflexión migratoria, se ha producido un aumento de la proporción de nacionalidades de países en desarrollo en el conjunto de la inmigración que recibe España.

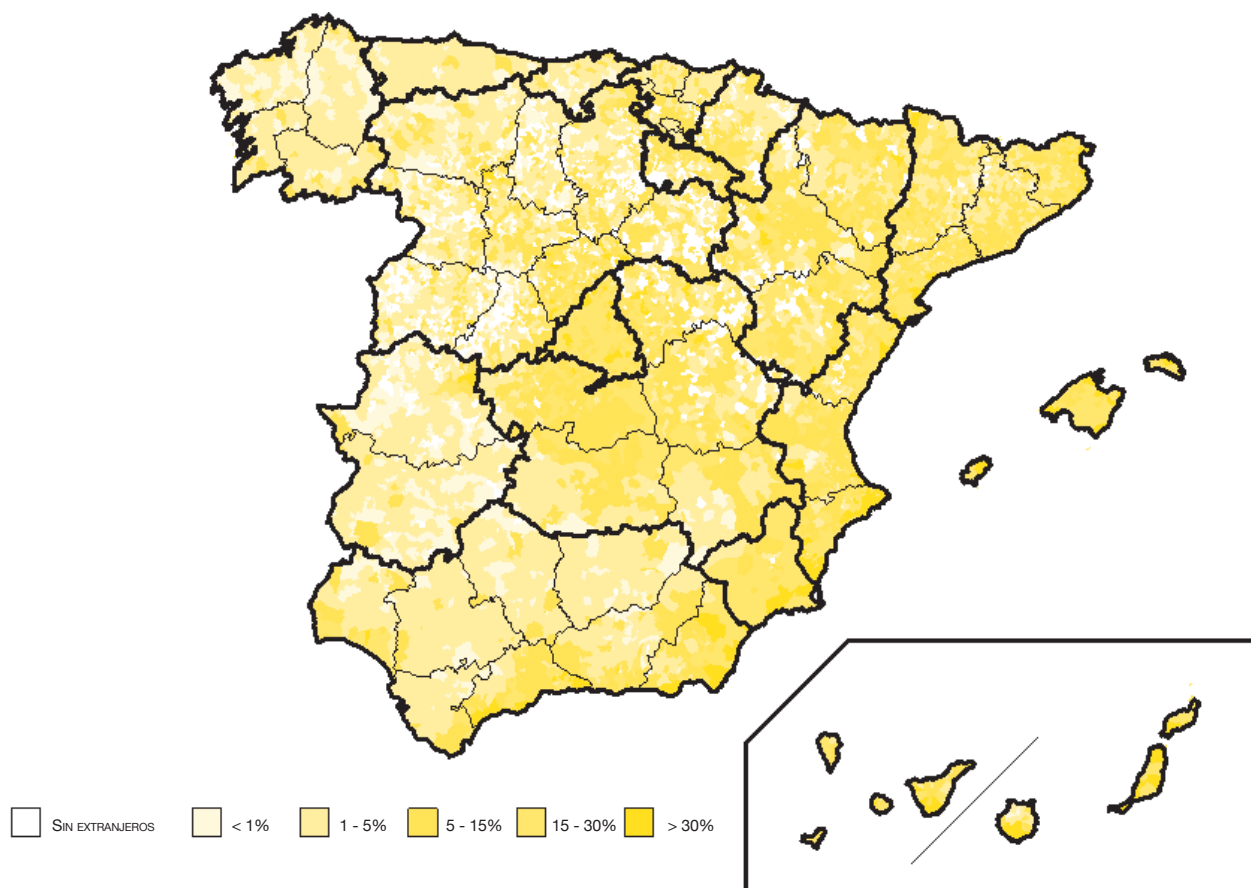
¿Qué efectos ha tenido a escala territorial la reducción de los flujos sobre la distribución de la población por grupos de nacionalidades y comunidades autónomas de residencia?

El escaso incremento de la población extranjera que se produce a lo largo del año 2008, de tan sólo 329.929 individuos de ganancia neta, casi la mitad del experimentado en 2007 (749.208), es el producto del efecto conjunto del decrecimiento de los flujos de entrada y el crecimiento de las salidas. Estas cifras, no obstante, no han tenido la suficiente entidad para alterar la distribución regional de los efectivos y la expresión territorial del peso de la población extranjera en el conjunto de la población que habíamos registrado en años anteriores.

En 2009, la población extranjera supone el 12% de la población residente en España. El esquema comentado en anteriores ediciones de este Anuario se repite una vez más: las Baleares poseen la mayor proporción de extranjeros entre su población (21,7%), le siguen la Comunidad Valenciana (15,8%), Madrid (16,4%) y Cataluña (15,9%). En el resto de comunidades autónomas las proporciones son sensiblemente inferiores, no llegando al 5% en Asturias, Galicia y Extremadura. La distribución territorial de esta variable a escala municipal nos permite perfilar con mayor detalle las áreas donde la presencia de la población extranjera es más intensa (mapa 1).

Debemos lamentar que en la fecha en la que se elabora este Anuario aún no se dispone de información municipal sobre el número de extranjeros a 1 de enero de 2009, los datos que se presentan en el mapa 1 corresponden a la proporción de población extranjera referida a 1 de enero de 2008. Los extranjeros están presentes en prácticamente todo el territorio, para más señas en el 88,04% de los

MAPA 1. Proporción de población extranjera por municipios a 1 de enero de 2008



Fuente: INE, Padrón Continuo a 1 de enero de 2008. Elaboración propia.

municipios españoles. Las proporciones que éstos representan tienen un elevado grado de dispersión tal como se muestra en el mapa 1.

En conjunto, la provincia Madrid y su área de influencia, los dos archipiélagos, el noreste de la península y la costa mediterránea son los espacios donde la proporción de población extranjera se sitúa significativamente por encima de la media, mientras que el noroeste, litoral cantábrico y los espacios centrales de la península lo hacen por debajo. Las mayores proporciones municipales de extranjeros se localizan en una estrecha franja litoral del Mediterráneo y en ambos archipiélagos. A modo de ejemplo extremo podemos citar la provincia de Alicante que posee 19 municipios donde los extranjeros superan el 50% de la población.

En el cuadro 4 podemos observar la evolución de la población extranjera por grupos de nacionalidades, comunidad autónoma de residencia en 2008, 2009, su variación anual y la composición por orígenes de los extranjeros en los dos años mencionados.

Cataluña lidera un año más, con las cifras provisionales a 1 de enero de 2009, la concentración de población extranjera en España con 1.184.182 extranjeros, lo que representaba el 21,15% de los extranjeros residentes en España, seguida de Madrid con 1.043.133 empadronados de nacionalidad extranjera (18,6%), la Comunidad Valenciana (15,8%) y Andalucía (11,9%). Estas cuatro regiones, que aún en el año 2009 un 67,5% del total de extranjeros, experimentan un ligerísimo retroceso con respecto al año 2008 (67,9%). Las demás comunidades autónomas,

por su parte, se sitúan lejos de la barrera del medio millón de extranjeros.

En cuanto a las tasas de crecimiento, al igual que sucedía durante el período 2007-2008, y con la excepción una vez más del caso particular de Melilla, observamos que son las comunidades autónomas con una menor presencia de extranjeros, todas ellas situadas en el litoral cantábrico, las que más han crecido durante el año 2008, con un 15,2% en Asturias, un 14,4% en Cantabria y un 12,7% en el País Vasco, por el contrario las dos comunidades que más lo habían hecho en el período precedente, Castilla-La Mancha y Aragón pasan a la séptima y octava posición en el ranking de crecimiento.

Por grupos de nacionalidad se han producido evoluciones que comentaremos a continuación. La población latinoamericana, 1.788.740 personas a principios del año 2009, crece un 1,8% en España a lo largo de 2008, pero registra por vez primera descensos de efectivos en comunidades emblemáticas como Murcia y la Comunidad Valenciana, a las que acompañan con el mismo signo Extremadura y La Rioja; por el contrario, los crecimientos positivos de mayor entidad relativa se producen en el noroeste de la península donde Cantabria, Asturias, el País Vasco y Galicia, por este orden, experimentan aumentos superiores o próximos al 10%. Cataluña registra un ligero incremento del 3,1%, y Madrid, quizá el dato más significativo, se caracteriza por un crecimiento en este colectivo prácticamente nulo del 0,3%.

La población de nacionalidad africana muestra incrementos en todas las comunidades autónomas y ciudades autónomas aproximándose con 988.024 individuos a la cifra totémica del millón de efectivos. El crecimiento durante 2008 de un 9,7% de individuos de esos orígenes se distribuye de manera desigual por el territorio. De forma similar a otros aspectos ya señalados, toda la franja del noroeste de la península muestra crecimientos por encima del 20%, mientras que las comunidades más representativas de la inmigración se sitúan por debajo de la media española. Extremadura es la única región que registra descensos entre los africanos (un 7,7%).

Los nacionales de la Unión Europea se caracterizan, a pesar del hundimiento de sus flujos, por crecimientos positivos en todas las regiones, pero más exigüos que los experimentados por la población africana. Aquí se repiten esquemas territoriales ya mencionados, crecimientos más intensos en las áreas de menor peso de la inmigración y más reducidos en regiones como Baleares, Murcia, Madrid, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Un dibujo territorial más complejo es el que muestran los nacionales del Resto de Europa, aunque en síntesis repitan el esquema de un mayor crecimiento de las áreas que habían sido de menor inmigración extranjera.

Los asiáticos, que aumentan en todas las comunidades, muestran los incrementos más notables en Navarra, Cantabria, Aragón y Galicia, sin contar el crecimiento excepcional de Melilla, y en menor entidad, en Madrid, la Comunidad Valenciana, Castilla-León y Canarias.

En esencia, la evolución del año 2008 manifiesta en el Padrón de 2009 no ha modificado sustancialmente la composición regional por colectivos. En todo caso ha ralentizado los procesos de especialización regional que mostraban algunas comunidades autónomas de forma intensa en fechas anteriores.

La movilidad de la población extranjera en España

Desde la segunda mitad de los años noventa se registra en España un fuerte incremento de la movilidad migratoria interna protagonizada por la población extranjera, esta evolución es paralela al crecimiento de los efectivos. En 1996, estos movimientos suponían el 2,7% del conjunto de migraciones; en el año 2001, acompañando al *boom* inmigratorio de ese año, ya representaban el 10,5%, situándose el año 2005 en el 25,6% del conjunto de cambios de municipio y alcanzando en 2008 el 30% de la migración interna.

¿Qué ha supuesto la inflexión de los flujos del exterior sobre la migración interna? El primer efecto que reflejan los datos de la Estadística de Variaciones Residenciales de

CUADRO 4. Distribución territorial de la población extranjera según grandes agrupaciones regionales, 2008, 2009 y variación proporcional

Año 2008													
	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%	TOTAL
Andalucía	139.548	22,4	122.210	19,6	309.357	49,6	28.743	4,6	18.717	3,0	4.704	0,8	623.279
Aragón	36.861	23,8	31.475	20,3	77.872	50,3	3.606	2,3	4.554	2,9	524	0,3	154.892
Asturias (Principado de)	19.453	47,7	3.787	9,3	14.360	35,2	1.402	3,4	1.360	3,3	442	1,1	40.804
Baleares	66.095	29,6	30.190	13,5	113.595	50,9	5.212	2,3	6.752	3,0	1.192	0,5	223.036
Canarias	85.287	30,0	28.136	9,9	147.813	52,1	7.681	2,7	13.781	4,9	1.149	0,4	283.847
Cantabria	15.526	46,7	2.536	7,6	10.782	32,4	3.168	9,5	933	2,8	297	0,9	33.242
Castilla-La Mancha	55.047	26,7	34.598	16,8	105.854	51,4	5.816	2,8	4.144	2,0	549	0,3	206.008
Castilla y León	48.296	31,2	21.291	13,8	77.204	49,9	2.950	1,9	4.404	2,8	657	0,4	154.802
Cataluña	387.507	35,1	278.129	25,2	282.043	25,6	50.032	4,5	99.931	9,1	6.148	0,6	1.103.790
Comunidad Valenciana	202.457	23,9	104.553	12,3	457.551	54,0	53.004	6,3	26.899	3,2	2.875	0,3	847.339
Extremadura	8.343	23,6	9.909	28,1	15.199	43,0	566	1,6	1.158	3,3	140	0,4	35.315
Galicia	46.396	48,5	8.609	9,0	34.649	36,3	2.145	2,2	2.699	2,8	1.070	1,1	95.568
Madrid (Comunidad de)	465.327	46,3	115.020	11,4	329.225	32,7	30.257	3,0	57.574	5,7	7.978	0,8	1.005.381
Murcia (Región de)	87.522	38,8	68.360	30,3	56.329	25,0	9.251	4,1	3.710	1,6	453	0,2	225.625
Navarra (Com. Foral de)	27.774	42,7	13.095	20,1	20.148	31,0	2.615	4,0	1.057	1,6	356	0,5	65.045
País Vasco	54.865	46,8	20.303	17,3	31.983	27,3	3.431	2,9	5.831	5,0	924	0,8	117.337
La Rioja	11.773	26,8	9.622	21,9	17.519	39,9	1.758	4,0	3.102	7,1	82	0,2	43.856
Ceuta	110	3,5	2.660	85,1	243	7,8	20	0,6	86	2,8	5	0,2	3.124
Melilla	108	1,7	5.274	81,5	928	14,3	114	1,8	36	0,6	12	0,2	6.472
España	1.758.295	33,4	909.757	17,3	2.102.654	39,9	211.771	4,0	256.728	4,9	29.557	0,6	5.268.762
Año 2009 (PROVISIONAL)													
	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%	TOTAL
Andalucía	141.700	21,2	135.751	20,3	334.438	50,1	29.801	4,5	21.622	3,2	4.781	0,7	668.093
Aragón	39.011	22,9	35.532	20,9	85.752	50,4	3.742	2,2	5.705	3,4	553	0,3	170.295
Asturias (Principado de)	21.452	45,6	4.758	10,1	17.143	36,5	1.577	3,4	1.628	3,5	454	1,0	47.012
Baleares	66.530	28,0	34.244	14,4	122.010	51,4	5.465	2,3	7.877	3,3	1.233	0,5	237.359
Canarias	84.984	28,4	30.248	10,1	159.909	53,4	8.362	2,8	14.674	4,9	1.043	0,3	299.220
Cantabria	17.488	46,0	3.185	8,4	12.114	31,9	3.744	9,8	1.198	3,2	295	0,8	38.024
Castilla-La Mancha	58.162	25,9	39.693	17,6	115.546	51,4	5.936	2,6	4.950	2,2	605	0,3	224.892
Castilla y León	50.124	30,2	23.916	14,4	83.344	50,2	3.103	1,9	4.823	2,9	722	0,4	166.032
Cataluña	399.503	33,7	302.701	25,6	306.692	25,9	53.188	4,5	115.637	9,8	6.471	0,5	1.184.192
Comunidad Valenciana	199.516	22,6	113.667	12,9	483.174	54,7	54.074	6,1	29.708	3,4	2.731	0,3	882.870
Extremadura	8.041	22,0	9.150	25,1	17.311	47,4	522	1,4	1.323	3,6	142	0,4	36.489
Galicia	50.045	47,2	10.344	9,7	38.940	36,7	2.303	2,2	3.358	3,2	1.139	1,1	106.129
Madrid (Comunidad de)	466.823	44,8	121.021	11,6	352.080	33,8	31.001	3,0	64.102	6,1	8.106	0,8	1.043.133
Murcia (Región de)	86.126	36,6	74.054	31,5	60.493	25,7	9.556	4,1	4.465	1,9	440	0,2	235.134
Navarra (Com. Foral de)	28.009	39,9	14.935	21,3	22.694	32,4	2.782	4,0	1.364	1,9	365	0,5	70.149
País Vasco	60.318	45,6	25.123	19,0	35.136	26,6	3.805	2,9	6.835	5,2	972	0,7	132.189
La Rioja	11.666	25,1	10.618	22,9	18.631	40,1	1.880	4,1	3.541	7,6	80	0,2	46.416
Ceuta	110	3,2	2.945	84,4	306	8,8	25	0,7	99	2,8	6	0,2	3.491
Melilla	132	1,7	6.139	81,1	1.095	14,5	138	1,8	52	0,7	16	0,2	7.572
España	1.789.740	32,0	998.024	17,8	2.266.808	40,5	221.004	3,9	292.961	5,2	30.154	0,5	5.598.691

VARIACIÓN 2008-2009							
	AMÉRICA LATINA (%)	ÁFRICA (%)	UE (%)	RESTO EUROPA (%)	ASIA (%)	OTROS (%)	TOTAL (%)
Andalucía	1,5	11,1	8,1	3,7	15,5	1,6	7,2
Aragón	5,8	12,9	10,1	3,8	25,3	5,5	9,9
Asturias (Principado de)	10,3	25,6	19,4	12,5	19,7	2,7	15,2
Baleares	0,7	13,4	7,4	4,9	16,7	3,4	6,4
Canarias	-0,4	7,5	8,2	8,9	6,5	-9,2	5,4
Cantabria	12,6	25,6	12,4	18,2	28,4	-0,7	14,4
Castilla-La Mancha	5,7	14,7	9,2	2,1	19,4	10,2	9,2
Castilla y León	3,8	12,3	8,0	5,2	9,5	9,9	7,3
Cataluña	3,1	8,8	8,7	6,3	15,7	5,3	7,3
Comunidad Valenciana	-1,5	8,7	5,6	2,0	10,4	-5,0	4,2
Extremadura	-3,6	-7,7	13,9	-7,8	14,2	1,4	3,3
Galicia	7,9	20,2	12,4	7,4	24,4	6,4	11,1
Madrid (Comunidad de)	0,3	5,2	6,9	2,5	11,3	1,6	3,8
Murcia (Región de)	-1,6	8,3	7,4	3,3	20,4	-2,9	4,2
Navarra (Com. Foral de)	0,8	14,1	12,6	6,4	29,0	2,5	7,8
País Vasco	9,9	23,7	9,9	10,9	17,2	5,2	12,7
La Rioja	-0,9	10,4	6,3	6,9	14,2	-2,4	5,8
Ceuta	0,0	10,7	25,9	25,0	15,1	20,0	11,7
Melilla	22,2	16,4	18,0	21,1	44,4	33,3	17,0
España	1,8	9,7	7,8	4,4	14,1	2,0	6,3

Fuente: INE, Padrón Continuo 2008 y 2009 (provisional). Elaboración propia.

2008 es una reducción de la migración interna de extranjeros del 7,73%, más intensa, de casi el 10%, en las migraciones entre provincias. A pesar de esta disminución de los flujos, se ha producido un incremento de la participación de este colectivo en los movimientos internos, pero a un ritmo menor que en etapas anteriores, ya que la reducción de la migración interna de españoles ha sido de mayor entidad. Durante ese año, treinta de cada cien cambios de residencia en España eran de extranjeros. Este resultado se eleva al 33,3% de los desplazamientos entre provincias. Esta información indica una mayor predisposición de los extranjeros a realizar desplazamientos de media y larga distancia y, por el contrario, es menor en las migraciones de corta distancia asociadas a la denominada movilidad residencial.

La tendencia global que hemos dibujado oculta unas pautas provinciales muy heterogéneas (cuadro 5). Mientras que algunas áreas del sureste peninsular, como

Murcia, Almería, Alicante y otras provincias con un importante volumen del sector agrícola situadas en el noroeste peninsular y el valle del Ebro, como Teruel o Lleida, siguen constituyendo ejemplos paradigmáticos de este tipo de comportamiento de carácter estructural en las que la movilidad de los extranjeros ha consolidado un papel determinante en las entradas y salidas con el resto de España en valores próximos al 50%, todo el noroeste de la península se caracteriza, por el contrario, por disponer de valores significativamente más bajos, especialmente los correspondientes a las provincias gallegas, pero también a Andalucía occidental, áreas todas ellas donde el conjunto de la movilidad interna de extranjeros no supera el 15%.

Hemos de destacar, por otra parte, la consolidación del papel de los extranjeros en la movilidad de corta distancia en todas las provincias del arco mediterráneo, valle del Ebro y Madrid y provincias limítrofes donde al menos uno

CUADRO 5. Características de la movilidad geográfica de la población extranjera en España. Provincias (2008)

PROVINCIA	% I+E		MIGRACIÓN NETA		% MOVIMIENTOS INTRAPROVINCIALES		% SALIDAS HACIA OTRAS PROVINCIAS		% ENTRADAS DE OTRAS PROVINCIAS	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Álava	29,7	31,5	355	1.067	18,0	19,7	32,9	30,1	38,4	42,8
Albacete	33,1	30,9	-781	-353	19,3	17,1	43,1	41,1	38,0	34,9
Alicante	40,4	37,9	1.959	-2.201	37,5	35,1	44,4	43,3	44,3	39,7
Almería	40,6	37,6	-4.535	-2.347	30,4	27,9	61,6	53,3	41,3	42,4
Ávila	27,4	26,5	-248	-388	21,5	22,2	30,9	29,1	28,2	26,7
Badajoz	18,0	16,7	-697	-449	13,9	12,5	24,7	23,1	17,2	16,8
Baleares	32,6	32,7	2.945	1.667	34,9	35,0	26,0	28,4	32,8	31,3
Barcelona	35,5	39,2	13	5.538	34,9	39,4	32,4	33,2	43,1	44,4
Burgos	26,7	26,8	271	389	19,2	18,7	30,5	29,3	34,9	37,1
Cáceres	15,6	13,7	-782	-292	9,6	9,2	22,6	18,0	15,6	15,4
Cádiz	14,6	15,0	629	667	9,3	9,8	17,1	16,9	20,3	21,2
Castellón	39,6	36,5	1.857	-401	35,0	32,2	44,3	43,8	45,1	38,9
Ciudad Real	28,9	26,0	-400	-156	21,1	17,4	36,4	33,9	31,4	29,7
Córdoba	15,0	17,3	-445	144	7,7	8,4	21,2	22,1	18,5	24,0
Coruña, La	11,6	13,4	-106	451	8,4	10,5	19,1	19,1	17,1	19,1
Cuenca	36,5	36,1	-665	-159	34,4	31,0	38,8	37,7	36,1	38,5
Girona	35,8	37,5	40	-1.121	34,1	34,9	40,6	44,3	35,8	37,4
Granada	16,9	16,4	-394	-275	12,0	11,6	26,8	24,3	23,1	24,2
Guadalajara	33,0	33,7	1.681	914	31,3	32,5	33,8	37,3	33,9	32,4
Guipúzcoa	25,5	27,3	485	752	22,4	25,2	25,8	25,0	36,3	37,3
Huelva	23,6	20,7	-1.010	-175	15,2	12,3	37,7	31,3	28,5	29,4
Huesca	34,1	32,0	257	242	28,9	26,8	36,5	34,1	38,2	36,5
Jaén	20,1	18,4	-934	-883	9,6	8,8	27,9	26,6	25,8	22,5
León	16,2	16,2	-168	-83	11,9	12,1	22,5	21,9	21,6	21,7
Lleida	39,8	41,0	-454	-209	32,6	33,9	49,1	48,5	45,0	46,6
Rioja (La)	37,0	35,6	445	255	30,6	28,3	43,5	42,3	42,8	42,3
Lugo	14,2	15,7	-165	-11	9,8	12,2	19,7	18,7	17,3	19,5
Madrid	34,9	35,2	-8.768	-6.203	35,1	36,0	36,0	35,3	33,1	32,5
Málaga	32,2	30,4	628	-473	29,6	27,6	38,7	37,4	34,1	32,1
Murcia	46,7	44,4	-1.985	-1.272	39,1	36,3	58,6	56,3	51,3	49,9
Navarra	32,4	33,6	1.352	1.411	28,9	30,5	36,6	35,9	42,4	42,9
Ourense	11,5	12,3	-84	202	8,3	8,1	15,2	15,6	16,8	20,3
Asturias	15,0	15,9	542	983	10,9	11,5	19,9	20,7	22,9	25,5
Palencia	17,3	17,6	-80	11	11,1	11,7	21,5	20,4	24,2	24,8
Palmas, Las	23,7	23,5	-185	-1.721	20,8	20,5	27,8	29,0	29,3	27,0
Pontevedra	13,3	13,2	-540	166	9,9	10,1	19,8	17,9	16,2	17,6
Salamanca	15,2	15,5	-155	-175	10,8	10,5	20,9	22,4	21,1	21,6
Sta. Cruz de Ten.	25,0	24,5	161	-355	24,2	23,9	25,9	25,9	28,2	25,7
Cantabria	16,3	17,5	284	347	13,0	14,4	22,7	22,6	21,2	23,4
Segovia	38,8	35,8	-706	-671	38,7	37,0	42,5	39,3	34,6	29,3
Sevilla	13,4	15,1	1.014	1.521	9,4	11,1	19,5	19,7	20,6	23,1
Soria	31,0	32,6	-34	122	22,7	26,4	34,6	31,0	38,1	41,9
Tarragona	35,5	35,3	2.214	-1.210	32,5	32,4	40,0	42,5	37,4	34,2
Teruel	42,2	38,9	-1.065	-570	47,0	43,6	43,9	38,6	32,8	32,7
Toledo	29,9	30,0	1.806	815	27,6	26,2	36,2	37,5	28,2	28,6
Valencia	31,6	30,3	4.425	1.239	24,7	23,6	43,8	43,7	48,4	45,3
Valladolid	18,8	17,1	-232	60	11,7	11,1	27,8	24,4	26,4	25,0
Vizcaya	24,3	26,8	974	2.051	24,2	26,8	18,6	18,2	32,3	35,7
Zamora	19,3	18,9	-146	-245	12,5	13,0	24,1	23,8	25,0	22,8
Zaragoza	32,8	32,6	1.089	747	22,8	22,4	41,2	41,0	43,9	43,3
Ceuta	8,8	6,9	-9	126			8,3	4,5	9,3	9,1
Melilla	24,5	22,2	347	511			18,9	13,3	29,6	29,9
España	29,8	30,0	0	0	27,0%	27,7	33,7	33,3	33,7	33,3

Fuente: INE, microdatos de las Estadísticas de Variaciones Residenciales, 2008. Elaboración propia.

de cada tres cambios de residencia en el interior de esas provincias corresponde a este colectivo. Este tipo de movilidad constituye una fase de consolidación del asentamiento de la población extranjera en el territorio.

La dinámica de los saldos migratorios internos de extranjeros que emerge del actual período de crisis marca algunas tendencias nuevas en relación con períodos anteriores y muestra la existencia de un efecto diferencial sobre la movilidad de media y larga distancia asociado a las características locales y regionales de los mercados de trabajo en España. Muchas de las provincias, a tenor de la reducción de los flujos, atenúan también sus flujos netos y otras invierten el signo. Así, Madrid, Almería y Murcia reducen la migración neta negativa por movimientos internos entre 2007 y 2008, otras como Alicante, Castellón y Tarragona en plena crisis del sector de la construcción invierten el signo del saldo de positivo a negativo (son menos atrayentes y cambian a expulsoras netas), y en el caso de Valencia, el volumen del saldo positivo se reduce considerablemente. El caso más significativo es el de la provincia de Barcelona que ha pasado en pocos años de redistribuidora neta en su área de influencia económica (migración interna neta negativa) a receptor neto en 2007 y 2008, beneficiándose del nuevo papel de expulsoras netas de provincias que como Girona, Lleida y Tarragona, las cuales habían tenido en etapas anteriores un saldo migratorio interno positivo. Madrid, por su parte, continúa durante 2008 con su papel de redistribuidor neto pero ahora con volúmenes sensiblemente menores al de años anteriores. También se consolidan nuevos destinos como el País Vasco y Asturias, donde el saldo migratorio interno de la población extranjera compensa las pérdidas por crecimiento natural en las provincias vascas y lo modera significativamente en el caso Asturias.

Por otra parte, podemos interpretar en los datos anteriores una nueva idea, la consolidación en tiempos de crisis de provincias-refugio, como Barcelona y Valencia, en las que una mayor diversidad del mercado de trabajo y la concentración de redes sociales de inmigrantes de una misma nacionalidad pueden permitir capear momentáneamente los envites de la crisis económica.

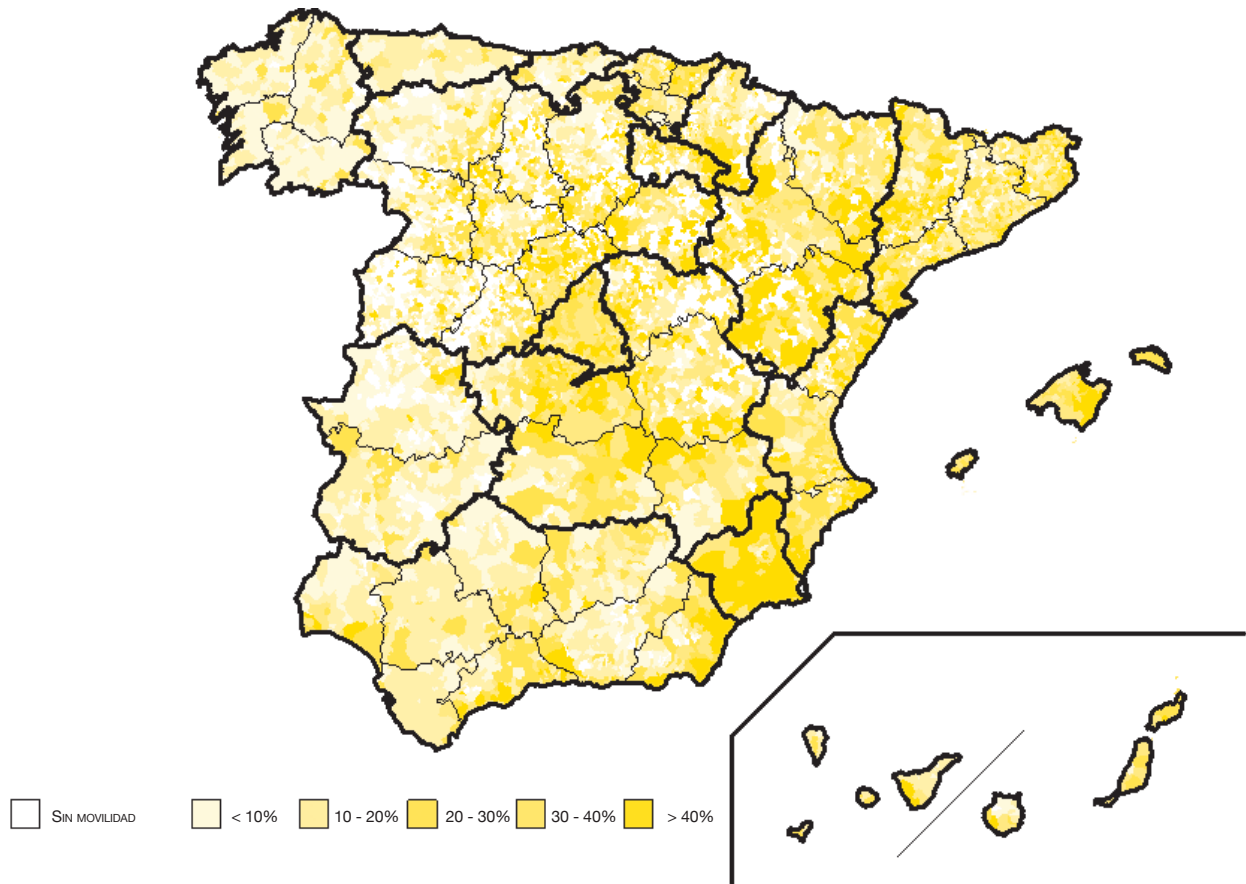
Como se ha comentado en párrafos anteriores, el conjunto de territorio nacional se caracteriza por la presencia de dos áreas en las que la proporción de movimientos migratorios internos de entrada y salida efectuados por extranjeros presentan grandes contrastes. El mapa municipal de la proporción de emigraciones e inmigraciones de la población extranjera sobre el conjunto de la migración interna (I-inmigraciones+E-emigraciones) nos permite dibujar con mayor detalle algunas de las tendencias apuntadas con anterioridad (mapa 2).

Por una parte, encontramos un área geográfica continua de relativa baja movilidad, siempre en valores inferiores al 15%, localizada en el noroeste peninsular e integrada por Asturias, Galicia, Cantabria, el País Vasco y Castilla y León (con algunas excepciones en los espacios más próximos a Madrid), frente a un territorio que integran Murcia (en su totalidad), la Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares y áreas extensas del valle del Ebro y zonas próximas, especialmente el área de municipios que limita entre Aragón, Navarra, La Rioja y muchas de las entidades de Teruel. Por otra parte, el área de influencia de la región metropolitana de Madrid, especialmente los municipios más cercanos de las provincias de Segovia, Toledo y, en la conexión hacia el Mediterráneo, la provincia de Albacete, conforman otro núcleo de alta movilidad, sumándose también otras áreas muy minoritarias de Andalucía localizadas en los municipios costeros de Almería y Málaga, todas ellas configuran los espacios donde el papel de los extranjeros constituye actualmente un factor estructural de la movilidad interna.

5. CONCLUSIONES

La reducción en el número de entradas ha sido importante, pero pensemos que según los datos disponibles en 2007, España era el segundo país del mundo en relación con la inmigración internacional, detrás tan solo de Estados Unidos. Lo que es lo mismo, pese al impacto de la crisis, la inmigración internacional registrada durante el año pasado en España sigue siendo excepcional. Aunque los primeros indicios recesivos que afectarán la ocupación de la pobla-

MAPA 2. Proporción de cambios de residencia internos protagonizados por la población extranjera durante 2008 (I+E)



Fuente: INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales 2008. Elaboración propia.

ción inmigrada se habían iniciado con anterioridad incluso al año 2008 para algunos sectores de ocupación, la inflexión se ha hecho sentir decididamente a partir del segundo semestre del año, y presumiblemente haya seguido esa tendencia decreciente de forma más acusada durante el año 2009.

También hemos visto que esa reducción ha actuado de forma diferente según las nacionalidades, tanto en el volumen, llegando incluso para algunas a representar un crecimiento de los mismos, como en las variaciones observadas en la composición por sexo y edad. La escasa cobertura de las bajas nos impide ser más conclusivos en el tema del retorno, pero al mismo tiempo la evolución de los efectivos sin embargo da pistas suficientes como para afirmar que pese al crecimiento de los flujos marroquíes y

ecuatorianos (dada la disminución de sus poblaciones empadronadas) éstos serían junto con los bolivianos algunas de las nacionalidades con más salidas de España.

El hecho de que para las dos primeras nacionalidades el número de entradas crezca a la vez que disminuye la población puede deberse a dos situaciones diferentes o bien se trata de comportamientos opuestos frente a la crisis o de la suma de situaciones contrapuestas en el tiempo, aunque deberemos contar con las dos posibilidades. De este modo en el primer caso, mientras que unos ciudadanos de la misma nacionalidad deciden retornar o buscar trabajo en países terceros, otros han decidido reagrupar a sus familiares. En el segundo, lo que habría sucedido es que durante el primer semestre, cuando aún las consecuencias de la crisis no eran evidentes, los flujos siguieron

creciendo, mientras que en el segundo semestre se precipitaron las salidas, a la vez que caían las entradas. En otras nacionalidades, como es el caso de los bolivianos, en su calidad de flujos relativamente recientes coincide la disminución de flujos con la caída de los efectivos haciendo más evidente la salida de parte de los inmigrantes del país. Sin embargo, no debemos de perder la perspectiva de los volúmenes realmente elevados tanto de los flujos que se siguen recibiendo como de aquellos que siguen constando como empadronados.

EN EL AÑO 2008, LA POBLACIÓN LATINOAMERICANA REÚNE EL 45,7% DE TODAS LAS SALIDAS REGISTRADAS, SEGUIDA DE LA AFRICANA CON EL 22,6%

Por otro lado, el contraste entre la dispar cobertura de permisos y empadronamiento, no deja de señalarnos la existencia de una preocupante brecha estadística en el reflejo de la realidad. Es urgente tratar de subsanar cuanto antes esa deficiente cobertura que ensancha el umbral de incertidumbre. ¿Qué decir de los flujos emergentes que durante el año 2008 han seguido creciendo? Nos referimos sobre todo a los casos de las diferentes nacionalidades del África subsahariana como la mauritana, la malí o la ghanesa. A diferencia de lo que ocurre con otras nacionalidades el impacto de la crisis en sus propios países de origen no sólo puede seguir siendo un acicate para la permanencia en España, sino también para la emigración, pese al contexto de crisis español. Recordemos que el retorno se ve facilitado cuando los derechos adquiridos son también «transportables» y cuanto mayores son las garantías de volver a España en caso necesario. Al contrario, la precariedad legal suele ser un lastre para el retorno, compensado por la red de ayuda en España que posibilite su subsistencia, aunque sea a niveles mínimos.

Las salidas de extranjeros, que algunos han podido interpretar directamente como retornos, han experimentado

un crecimiento real asociado a la crisis; no obstante, debemos subrayar de nuevo las limitaciones que surgen del instrumento empleado para su cuantificación que hace extremadamente difícil evaluar su número, la identificación temporal del período de salida y, sobre todo, el poder adjudicarles la categoría de retornos al ignorarse en la mayor parte de ellas el destino.

Por otra parte, los efectos territoriales más intensos del cambio de ciclo migratorio se localizan en los espacios del centro de la península, que son los que más se resienten de la contracción inmigratoria en términos relativos, seguidos de áreas relativamente amplias de las comunidades autónomas del litoral mediterráneo, con la excepción de Cataluña. Esta última y los destinos secundarios de la inmigración, como el Principado de Asturias, Cantabria y País Vasco, constituyen los espacios donde la reducción de flujos ha sido menos acentuada. En todo caso, la dinámica de entradas y salidas de extranjeros registradas a lo largo del año 2008 no ha alterado la distribución regional de los efectivos que se había producido en años anteriores. Aunque las mayores tasas de crecimiento observadas se hayan localizado en las comunidades autónomas con una menor presencia de extranjeros, todas ellas situadas en el litoral cantábrico.

En suma, la primera fase de reducción de los flujos migratorios que certifica el avance del Padrón de 2009 muestra que no se ha modificado sustancialmente la composición regional por colectivos. En todo caso se han ralentizado los procesos de especialización regional experimentados durante las fases de mayor intensidad inmigratoria.

La reducción de los flujos del exterior ha tenido también efectos notables con una disminución de la migración interna de extranjeros cercana al 8%. Quizás el aspecto más interesante radique en las nuevas tendencias que experimentan los saldos migratorios internos de extranjeros en relación con períodos anteriores: un número significativo de provincias atenúan sus flujos netos y otras invierten el signo, a la par que se consolidan una serie de provincias-refugio, como Barcelona y Valencia, en las que la diversi-

dad del mercado de trabajo y la concentración de extensas redes sociales de inmigrantes de una misma nacionalidad permiten sobrellevar con mayores posibilidades de éxito la crisis económica.

Finalmente, el año 2008 ha iniciado el punto de inflexión del ciclo migratorio. El próximo año, cuando se disponga de la información completa del año 2009, podremos vislumbrar con mucha mayor exactitud la dimensión del cambio de ciclo derivado de la crisis económica y, en especial, los efectos de esta última sobre la composición de los flujos y sus efectos en el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

BUENO GARCÍA, X.; VONO DE VILHENA, D. «Pautas reproductivas de las madres latinoamericanas en Estados Unidos y España a inicios del siglo XXI». *Diálogos Latinoamericanos*, No. 15, 2009. P. 94-113.

CEBOLLA, H.; GONZÁLEZ, A. *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales –CEPC–, Cuadernos y Debates. Vol.184, 2008.

CORTINA, C.; ESTEVE, A.; DOMINGO, A. «Marriage Patterns of the Foreign-Born Population in a New Country of Immigration: The Case of Spain». *International Migration Review*. No. 42, 2008. P. 877-902.

CORTINA, C.; GARCÍA, T.; ESTEVE, A. «Migración y matrimonio: una aproximación a las relaciones de género de las parejas mixtas en España». *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2009 (en prensa)

DOMINGO, A.; LEÓN, P.; GARCÍA, J. «El reagrupament familiar a la Província de Barcelona, 2004-2006: trets demogràfics i distribució territorial». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. No. 54, 2009. P. 55-78.

DOMINGO, Andreu; RECAÑO, Joaquín. «Inmigración internacional y población extranjera: evolución demográfica». En: AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER ALONSO, J. (eds) *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la Inmigración en España, 2008*. Barcelona: CIDOB, 2008. P. 36-60.

GONZÁLEZ FERRER, A. «La reagrupación familiar en España. Algunas cifras para el debate». V Congrés Català de Sociologia. Inmigració i societat catalana, Barcelona, 17 y 18 de abril de 2009.

RECAÑO, J.; DE MIGUEL, V. «The Internal Migration of Foreigners in Developed Countries: A Cross-National Comparative Study with Census Data». Documento presentado en la Sesión 41: Factors affecting destination choices of internal migrants, del XXVI IUSSP International Population Conference, Marrakech, 2009. <http://iussp2009.princeton.edu/download.aspx?submissionId=92250>

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

VONO, Daniela; DOMINGO, Andreu; BEDOYA, Maria Helena (2009) «Impacto del control migratorio del visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España». *Papeles de población*. Año 14. No. 58, 2009. P. 97-12.

LAS NORMAS GENERALES DEL ESTADO

José Antonio Montilla Martos

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

José Luis Rodríguez Candela

Abogado. Profesor asociado de Derecho Penal de la Universidad de Málaga

1. Introducción.
2. La incidencia de la crisis en la regulación estatal del fenómeno migratorio.
3. La no adaptación de la normativa estatal a la STC 236/2007 en materia de becas.
4. Los cambios en la estructura orgánica de los ministerios con incidencia en el fenómeno migratorio.
5. Acuerdos internacionales de cooperación en materia de inmigración.
6. El inicio de la política de convenios bilaterales para la participación electoral de los extranjeros.
7. La opción a la nacionalidad española en la Ley de la Memoria Histórica.
8. Decreto-Ley que regula el Fondo de integración social.
9. La liquidación por vía telemática de permisos de trabajo.
10. La regulación de los pasaportes diplomáticos.
11. Conclusiones.

El capítulo hace un exhaustivo repaso a la actividad normativa

RESUMEN

del Estado relativa al fenómeno de la inmigración durante 2008, precisamente en el contexto de la próxima modificación de la Ley de Extranjería. Se reflexiona sobre la idoneidad de la legislación aprobada contra la crisis económica, sobre los cambios en la estructura de los ministerios con competencias en inmigración, se analizan los nuevos acuerdos internacionales en la materia y el desarrollo de los ya firmados con países terceros, y también son objeto de estudio la extensión de los derechos de participación electoral de los extranjeros, el Fondo de Integración Social, la normativa estatal en materia de becas o la posibilidad de obtener la nacionalidad española gracias a la Ley de la Memoria Histórica. Se presentan como conclusiones, en primer lugar, la escasa incidencia de las medidas adoptadas en el contexto de crisis económica para favorecer el retorno de los extranjeros en situación de desempleo a sus países de origen. Se destaca también la lentitud del Estado para adaptar la normativa estatal en materia de becas a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes en situación irregular, así como la dificultad de desarrollar acuerdos internacionales con países de África subsahariana que contemplen la cooperación al desarrollo con la admisión de nacionales

que se encuentren en España en situación irregular. Por último se celebra la apertura de un proceso para permitir a los extranjeros residentes en España el derecho al voto en las elecciones municipales, aunque se concluye que la vía escogida para tal reconocimiento, esto es, la reciprocidad con los países que cuenten con un sistema político democrático, no es la más adecuada.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad normativa del Estado durante el año 2008 ha tenido su hito más significativo con el inicio de la tramitación de lo que será, si el procedimiento legislativo culmina, la nueva reforma de la LO 4/2000. En este sentido, el 19 de diciembre de 2008 el Consejo de Ministros estudió el Informe sobre esta reforma del que ha resultado un primera texto, objeto de debate en la opinión pública. Tras las sucesivas modificaciones producidas por la LO 8/2000, LO 11/2003 y LO 14/2003 la regulación general del Estado en esta materia había adquirido cierta estabilidad durante toda la octava legislatura, la primera con Rodríguez Zapatero como presidente del Gobierno. Sin embargo, la novena legislatura quiere estar marcada por una profunda reforma de la ley general de inmigración y extranjería en España. Las razones que se aducen son la necesidad de acoger la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en la STC 236/2007 y otras sucesivas, así como la adaptación de nuestra legislación a diversas directivas europeas aprobadas en los últimos años cuya no incorporación ha provocado la condena de España por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No resultan debatibles ambos motivos. Así, la sorprendente declaración de inconstitucionalidad sin nulidad de diversos preceptos que negaban derechos a extranjeros en situación irregular obliga a una rápida actuación normativa para superar la situación actual en la que continúan vigentes, y por tanto son aplicables por los operadores jurídicos, normas jurídicas restrictivas de derechos que han sido declaradas contrarias a la Constitución. En el mismo sentido, el legislador europeo ha sido especialmente activo en materia de inmigración en los últimos años aunque manteniendo siempre una amplia capacidad de decisión para los estados. Esta nueva regulación marcará las nuevas

pautas políticas en materia de inmigración. No obstante, esa propuesta de reforma no será objeto de estas páginas pues, por un lado, a ella se le dedica un capítulo específico y, por otro, aún no es, obviamente, derecho vigente.

En cualquier caso, más allá del debate sobre la reforma de la ley de extranjería apenas se han aprobado normas generales en la materia, acaso en espera de las modificaciones en el marco normativo estatal que deberá establecer el legislador orgánico. Rastreando esa actividad normativa sólo resalta el decreto ley que regula el retorno de inmigrantes en situación de desempleo a sus países de origen, aunque más por su significado político y su imbricación en el contexto de crisis económica que por su trascendencia real, pues, como se preveía, apenas está siendo utilizado. Más allá de ese decreto ley y su desarrollo reglamentario destacamos en estas páginas la problemática surgida en torno a las convocatorias de becas, que siguen excluyendo a los extranjeros en situación irregular pese al tratamiento igualitario exigido por la STC 236/2007. También destacamos, siquiera por su valor simbólico, la inclusión por primera vez del término inmigración en la denominación de un departamento ministerial. Ese departamento ministerial es el de Trabajo e Inmigración, de lo que resulta, además, la especial vinculación de la política de inmigración al mercado de trabajo, más allá de los ámbitos de seguridad pública e incluso de integración social, en este último supuesto por la importancia de la competencia autonómica. En cuanto a los acuerdos internacionales continúa el ritmo lento pero continuo de suscripción de acuerdos tipo con países del África subsahariana, que permiten la admisión de nacionales que se encuentren en España en situación irregular, aunque también se advierten algunas novedades. Pero, en materia de acuerdos internacionales lo más significativo ha sido el inicio de la política de suscripción de acuerdos que permitan a los nacionales de diversos países residentes en España ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, lógicamente en régimen de reciprocidad como exige el artículo 13.2 de la Constitución.

En materia de nacionalidad, recogemos dos regulaciones (un real decreto y una instrucción de la Dirección General de

Registros y Notariado) que permiten la adquisición de la nacionalidad española a los brigadistas internacionales, sin necesidad de renunciar a su nacionalidad anterior, y la aplicación de los supuestos de opción por la nacionalidad española previstos en la conocida como Ley de la Memoria Histórica.

Finalmente, concluimos con la referencia a otras normas de menor alcance que prevén el Fondo estatal para la integración de los inmigrantes y su refuerzo educativo, la posibilidad de solicitar los permisos de trabajo por vía telemática o la nueva regulación de los pasaportes diplomáticos.

2. LA INCIDENCIA DE LA CRISIS EN LA REGULACIÓN ESTATAL DEL FENÓMENO MIGRATORIO

Entre las distintas medidas que se han ido aprobando a través de sucesivos decretos-leyes para abordar la situación de crisis económica y el incremento del desempleo, de forma paulatina a medida que esa situación se iba agravando, nos interesa la que se vincula al fenómeno de la inmigración, en concreto a la de los trabajadores inmigrantes en situación de desempleo. Se trata del Real Decreto Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros que retornen voluntariamente a sus países de origen. También debemos hacer mención a la incidencia de la crisis y el incremento del desempleo en la previsión anual del contingente de trabajadores extranjeros y en los listados trimestrales de trabajos de difícil cobertura que pueden ser ocupados por extranjeros.

La finalidad del Decreto Ley 4/2008 es la de facilitar el retorno voluntario de los extranjeros en situación de desempleo como consecuencia de la crisis económica. Con ese objeto, se prevé la acumulación y anticipación de la prestación por desempleo a los trabajadores extranjeros que retornen a sus países de origen. Se trata de extender más allá de nuestras fronteras la posibilidad ya prevista en la Ley General de la Seguridad Social cuando la actividad profesional por desarrollar por el desempleado se realice en territorio español. En concreto, se establece una moda-

lidad de pago anticipado y acumulado de la prestación por desempleo, en favor de trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. El 40% se abonará en España, una vez reconocido el derecho, y el 60% en el país de origen, tras comparecer personalmente en la representación española y entregar allí la tarjeta de identidad de extranjero. Este abono no conllevará ninguna cotización a la Seguridad Social, esto es, de su cuantía no se realizará deducción por la aportación del trabajador en concepto de cotización. El beneficiario del abono de la prestación por desempleo se compromete a volver a su país de origen en el plazo de 30 días y no retornar a España en el plazo de tres años. En ese sentido, el Gobierno podrá establecer ayudas directas que faciliten el traslado voluntario, así como acciones preparatorias del retorno. En realidad, esas ayudas para el retorno voluntario se han convocado en los últimos años, por lo que se trataría de acogerse a ellas, sin haberse previsto un programa específico vinculado a la aplicación del Decreto Ley 4/2008. En concreto, en el año 2008 la regulación la encontramos en la Resolución de 23 de octubre de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

LA SITUACIÓN DE CRISIS ECONÓMICA Y DE INCREMENTO DEL DESEMPLEO SE REFLEJA CON NITIDEZ EN EL CONTINGENTE DE TRABAJADORES EXTRANJEROS PARA 2008 Y EN LOS CATÁLOGOS TRIMESTRALES DE OCUPACIONES DE DIFÍCIL COBERTURA

El ámbito subjetivo de aplicación de las previsiones legales se concreta en los trabajadores extranjeros no comunitarios que sean nacionales de países con los que España tenga suscrito un convenio bilateral en materia de Seguridad Social, de modo que queden asegurados los derechos sociales de los trabajadores, al posibilitar el cómputo de las cotizaciones realizadas en España, junto con las que se realicen con posterioridad en cada país, lo cual supone una garantía para sus futuras pensiones. No obstante esta regla general, se prevé la posibilidad de extender el beneficio a trabajado-

res extranjeros, nacionales de otros países, siempre que se considere que los mismos cuentan con mecanismos de protección social que garanticen una cobertura adecuada o en atención a otras circunstancias específicas que puedan concurrir en los países de origen o en los solicitantes.

LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA FAVORECER EL RETORNO DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO A SUS PAÍSES DE ORIGEN NO ESTÁN TENIENDO UNA INCIDENCIA EFECTIVA

El desarrollo reglamentario de esta previsión legislativa se contiene en el RD 1800/2008, de 3 de noviembre, en el que se concretan, y establecen en su caso, los requisitos y condiciones que han de cumplir los beneficiarios de la modalidad de pago de la prestación contributiva y las normas de procedimiento. En concreto, exige que el extranjero esté inscrito en el correspondiente Servicio Público de Empleo, se halle en situación de desempleo, tenga reconocido el derecho a la prestación, sin compatibilizarlo con un trabajo a tiempo parcial, asuma el compromiso de retorno y no esté incurso en algún supuesto de prohibición de salida del territorio nacional.

Aunque la exposición de motivos del Decreto Ley 4/2008 destaca que con el abono de esta modalidad de prestación se pretende favorecer la reinserción laboral y profesional en sus países de origen y el desarrollo de estos países con el retorno de trabajadores con cualificación y experiencia laboral, la causa fundamental de esta medida normativa es paliar la situación de desempleo, que afecta de manera especial a la población inmigrada. Precisamente esa urgencia justifica la utilización del Decreto-Ley tanto por la coyuntura en que se va a aplicar como por la finalidad que persigue la misma: dar respuesta inmediata a las necesidades de las personas a las que va dirigida.

Si estamos ante una medida de las puestas en marcha para afrontar la situación de crisis económica y el incre-

mento del desempleo, debemos concluir que su incidencia ha sido escasa, como habían advertido desde el momento de su aprobación las asociaciones de inmigrantes y las ONG vinculadas al fenómeno migratorio. Seis meses después de su entrada en vigor, habían retornado a sus países 3.977 trabajadores extranjeros, con sus familiares, de los 136.781 que cumplían los requisitos establecidos, según los datos aportados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. De ellos, el 91% eran ciudadanos latinoamericanos, especialmente ecuatorianos (1.749), aunque también colombianos (771).

Las causas de la escasa repercusión efectiva de la medida son diversas. Por un lado, la exigencia de que exista un convenio bilateral en materia de Seguridad Social reduce el número de inmigrantes que pueden acogerse a este Decreto-Ley a los originarios de 19 países, especialmente de Iberoamérica. En segundo lugar, no puede olvidarse que la crisis es global. Por tanto, también afecta al país de origen del inmigrante. En tercer lugar, también se deben tener en cuenta las diferencias en las condiciones de vida y prestaciones sociales existentes en la mayoría de los países de origen. Tampoco es baladí la ausencia de ayudas para el retorno de la familia, no sólo del trabajador. Pero, la razón fundamental acaso sea que las personas que pueden acogerse en la práctica a este retorno voluntario por que han acumulado prestación suficiente para iniciar un nuevo proyecto vital en su país de origen suelen estar arraigadas ya en España. Ello hace que, en la mayoría de los casos, prefieran esperar aquí a que la situación económica mejore para volver a incorporarse al mercado de trabajo.

Y ello aun teniendo en cuenta que, especialmente el desarrollo reglamentario del decreto ley, facilita el posible retorno del trabajador extranjero transcurridos los tres años previstos, esto es, cuando la situación económica presumiblemente haya mejorado. En ese sentido, tres años después de su salida de España por este procedimiento el afectado tendrá un derecho preferente para incorporarse al contingente de extranjeros no comunitarios, y a efectos de cómputo para la residencia permanente se tendrá en cuen-

ta, lógicamente, el tiempo que ha residido previamente en España, recuperando inmediatamente esa condición de residente permanente de haberla tenido con anterioridad.

Más allá de esta fallida política de retorno de inmigrantes, la situación de crisis económica y de incremento del desempleo se refleja con nitidez, como resulta lógico, en el contingente de trabajadores extranjeros para el año 2008 y en los catálogos trimestrales de ocupaciones de difícil cobertura. En el primer sentido, el contingente para 2008, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2007, esto es, cuando la crisis económica no había alcanzado su máxima virulencia, incluye ya sólo a 15.731 personas. A finales de 2008, cuando se aprueba el contingente para 2009 por Resolución de 26 de diciembre de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, su número se había reducido a sólo 901 empleos, una cifra ya puramente testimonial. Incluso de estos 900 empleos, más del 40% corresponden a Cataluña y el 25% al País Vasco, mientras que nueve comunidades autónomas (Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Valencia, Madrid, Murcia y La Rioja) no han ofertado un solo puesto de trabajo para inmigrantes. Aunque, como se sabe, el contingente ha ido perdiendo progresivamente importancia en la política de inmigración, los datos son suficientemente ilustrativos del abrupto parón de la entrada legal de trabajadores extranjeros en España como consecuencia de la crisis económica. La misma tendencia se advierte en los catálogos trimestrales de ocupaciones de difícil cobertura. Así, en el del cuarto trimestre (Resolución de 1 de octubre de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal) no encontramos ni una sola ocupación de difícil cobertura ofrecida por comunidades autónomas como Andalucía o Extremadura y las ocupaciones ofrecidas en los restantes territorios, en un número siempre muy escaso, se refieren fundamentales a profesiones cualificadas, especialmente médicos.

En definitiva, podemos concluir que la entrada legal de trabajadores extranjeros en España se ha reducido de forma drástica en estos tiempos de crisis, iniciándose, en sentido opuesto, políticas para favorecer el retorno de es-

tos trabajadores a sus países de origen, aunque no parecen estar teniendo una repercusión importante.

3. LA NO ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL A LA STC 236/2007 EN MATERIA DE BECAS

Un aspecto de la normativa estatal de 2008 que nos parece importante destacar, pese a su tangencialidad, es el mantenimiento en las distintas convocatorias de becas del Ministerio de Educación de un tratamiento de los extranjeros que vulnera la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en la STC 236/2007. Como resulta conocido, en esa sentencia se declaró la inconstitucionalidad, en ese supuesto con nulidad, del inciso «residentes» que contenía el artículo 9.3 de la Ley 4/2000. Por ello, tras la expulsión del ordenamiento jurídico de ese inciso, el citado artículo 9.3 indica que los extranjeros (residentes o no) tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles, y, en concreto, al sistema público de becas y ayudas. Pese a ello, diversas convocatorias de becas del año 2008 continúan incluyendo la exigencia de que se acredite la condición de residente para poder acceder a la convocatoria. Así, la Resolución de 6 de mayo de 2008, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación, por la que se convocan becas para los alumnos que vayan a iniciar estudios universitarios, indica expresamente en su artículo 10.1 que «los estudiantes extranjeros no comunitarios deberán acreditar su condición de residentes, quedando excluidos de concurrir a estas becas quienes se encuentren en situación de estancia». También la Resolución de 2 de junio de 2008, por la que se convocan becas de carácter general y de movilidad para alumnado universitario y de otros estudios superiores, incluye la misma exclusión de los extranjeros en situación distinta a la de residencia o la resolución de la misma fecha que convoca becas y ayudas para el alumnado que curse estudios posobligatorios no universitarios, en este caso en su artículo 20. No se trata, por tanto, de un error u olvido en una concreta norma, sino de la no adaptación de los requisitos exigibles en las convocatorias estatales de becas a la regulación normativa vigente en la LO 4/2000 tras la expulsión del ordenamiento por la

STC 236/2007 del inciso que exige al extranjero encontrarse en la situación administrativa de residencia. Por ello, no resulta sorprendente que la Audiencia Nacional, a solicitud de la Federación de Asociaciones de la Red Acoge, haya adoptado la medida cautelar de suspender ese requisito en cuanto que parece evidente que la pretensión del recurrente tiene apariencia real de buen derecho y la aplicación de la resolución recurrida causaría un perjuicio irreparable a los extranjeros no residentes que quieran optar a las becas y no cuenten con recursos suficientes para cursar sus estudios.

4. LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS MINISTERIOS CON INCIDENCIA EN EL FENÓMENO MIGRATORIO

Como suele ocurrir al inicio de cada legislatura, también al inicio de la novena se ha modificado la estructura departamental del Gobierno. Es conocido que, de conformidad con el artículo 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, corresponde al presidente del Gobierno la creación, modificación y supresión, por Real Decreto del Presidente del Gobierno, de los departamentos ministeriales, así como de las secretarías de Estado. Tras las elecciones generales de 9 de marzo de 2008, el Gobierno dictó el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, reestructurando los departamentos ministeriales y las secretarías de Estado. Desde la perspectiva que nos interesa se ha producido una modificación importante, siquiera desde una perspectiva simbólica: la creación del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Lo significativo está en el cambio de denominación y, más concretamente, en la inclusión de la inmigración en la denominación del ministerio. Por primera vez existe en España un departamento ministerial formalmente llamado de inmigración, como reflejo de la importancia que ha adquirido el fenómeno migratorio.

Por lo demás, procede recordar que ya anteriormente las políticas de inmigración formaban parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del que ahora se desgajan las políticas sociales. Ello significa que frente a los planteamientos tradicionales la política de inmigración no se vincu-

la esencialmente a la política de seguridad pública, aunque tenga alguna incidencia en este ámbito a través del control de entrada y del alejamiento del territorio nacional, ni a la política de asistencia social, fundamentalmente de competencia autonómica, sino que parece relacionarse de forma directa con el mercado de trabajo. Y ello, precisamente en un momento en el que para algunas comunidades autónomas se estaba negociando la posibilidad de traspasar por parte del Estado las autorizaciones de trabajo de los extranjeros, conforme a lo previsto expresamente en los nuevos estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía.

El nuevo Ministerio de Trabajo e Inmigración, ahora sin la asistencia social, se nos presenta en el citado RD 432/2008 como encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia laboral, de ordenación y regulación del empleo y de Seguridad Social, así como del desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. Su estructura orgánica se recoge en el RD 1129/2008, de 4 de julio. Se mantiene la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración con tres direcciones generales: Inmigración, Integración de los inmigrantes y Ciudadanía Española y Exterior, que sustituye a la anterior Dirección General de Emigración. Además, quedan adscritos a la Secretaría de Estado el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Observatorio Permanente de la Inmigración, la Comisión Interministerial de Extranjería y la Comisión Laboral Tripartita de inmigración. Esta última no aparecía en la estructura del ministerio de 2004, en cuanto fue prevista posteriormente en el RD 2393/2004.

También el RD 1191/2008, sobre estructura orgánica del Ministerio del Interior actualiza las referencias a la extranjería en este ámbito. El artículo 1.1, al establecer la organización general del departamento, se refiere al «ejercicio de las competencias que, en el ámbito policial, le atribuye la legislación vigente en materia de extranjería»; el artículo 1.8.4 prevé la existencia de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería en la Secretaría de Estado de Seguridad; el artículo 3.1 g) atribuye al Cuerpo Nacional de Policía la competencia de «dirigir, organizar y controlar el cumplimiento de lo dispuesto en materia de

extranjería»; el artículo 3.3 d) establece entre las funciones de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras la expedición de las tarjetas de extranjero, el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal y, en general, el régimen policial de extranjería, refugio, asilo e inmigración»; el artículo 8 especifica las funciones de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería y, finalmente, la DA primera señala que «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado continuarán ejerciendo, en materia de extranjería e inmigración, las competencias que les asigna su legislación orgánica reguladora y las atribuidas por su normativa específica».

5. ACUERDOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Durante 2008 han continuado suscribiéndose o entrando en vigor acuerdos de cooperación con países africanos en el marco de la política de control de los flujos migratorios. En cualquier caso, deben apuntarse algunas novedades.

Con la República de Níger se ha suscrito lo que podemos denominar un acuerdo tipo, esto es, similar a los que en años anteriores se habían suscrito con Gambia, Guinea Bissau o Cabo Verde. El Acuerdo Marco de Cooperación fue hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008 y su aplicación provisional se publicó en BOE de 3 de julio. En él se prevé el impulso a la contratación legal; se establece la colaboración en programas de retorno voluntario y asistido; se establece el compromiso de facilitar la integración de los nacionales de un país en otro; se expresa el compromiso de España de contribuir al desarrollo de Níger; se anuncia el compromiso mutuo de cooperar en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas, para culminar, como resulta habitual en estos acuerdos, con el compromiso de readmisión de sus nacionales por parte de los dos países, elemento clave de estos acuerdos, como se sabe, en cuanto que permite la repatriación de los nacionales de estos países que se encuentran en España en situación irregular.

Pero, más allá del acuerdo con Níger, se debe destacar la publicación, y consecuente entrada en vigor, de dos acuerdos suscritos con Senegal en 2006, que no responden al anterior modelo. Resultan de especial interés porque el número de inmigrantes procedentes de Senegal es superior al de los países antes mencionados, aunque sean del mismo entorno geográfico. El primer acuerdo al que nos referimos es el Acuerdo Marco de Cooperación entre España y Senegal. Pese a que su denominación es similar a lo que antes hemos denominado un acuerdo tipo con los países del África subsahariana, su contenido no lo es. En realidad, se trata de un acuerdo genérico de cooperación al desarrollo, en el que España se compromete a desarrollar diversos programas de ayuda (cooperación técnica, ayuda alimentaria, de urgencia, microcréditos). No se expresa de forma alguna la vinculación de este programa con el control de flujos migratorios y no se advierte referencia alguna a la admisión de trabajadores, al retorno voluntario o a la readmisión de personas. En definitiva, no es un acuerdo encuadrable en la política de lucha contra la inmigración ilegal, sino exclusivamente en la política de cooperación al desarrollo.

DIVERSAS CONVOCATORIAS DE BECAS DEL AÑO 2008 CONTINÚAN INCLUYENDO LA EXIGENCIA DE QUE SE ACREDITE LA CONDICIÓN DE RESIDENTE PARA PODER ACCEDER A ELLAS

No obstante, junto al anterior, se ha publicado un acuerdo específico entre Senegal y España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción. Se trata de un acuerdo para prevenir la inmigración ilegal de menores, no de mayores, sin incardinarlo en una política migratoria más global. Se pretende evitar que los menores emigren y, para este supuesto, se establecen las adecuadas medidas de protección y de repatriación a Senegal. Es una vía explorada antes únicamente con Marruecos y que ahora se extiende también

a un país del África subsahariana, con el que, sin embargo, no existe acuerdo para la repatriación de mayores de edad en situación irregular.

Finalmente, se debe reseñar la ratificación del convenio de extradición con Argelia hecho en 2006 mediante el cual las partes se comprometen a entregarse recíprocamente, de acuerdo con las reglas y condiciones determinadas en este convenio, y a la solicitud de la otra parte, a las personas que se encuentren en el territorio de la otra parte y que sean reclamadas para su enjuiciamiento o para la ejecución de una pena privativa de libertad impuesta por las autoridades judiciales de la otra parte. No parece necesario insistir en la importancia de este convenio de extradición en la lucha contra el integrismo islámico, tanto en España como en Argelia.

POR PRIMERA VEZ EXISTE EN ESPAÑA UN DEPARTAMENTO MINISTERIAL FORMALMENTE LLAMADO DE INMIGRACIÓN, COMO REFLEJO DE LA IMPORTANCIA QUE HA ADQUIRIDO EL FENÓMENO MIGRATORIO

6. EL INICIO DE LA POLÍTICA DE CONVENIOS BILATERALES PARA LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS EXTRANJEROS

Uno de los grandes debates pendientes en materia de inmigración es el de la extensión de los derechos de participación a los extranjeros. Difícilmente podemos hablar de «integración» cuando se mantiene que los inmigrantes no son ciudadanos en las sociedades de acogida, y concretamente en España. Sólo cuando el inmigrante sea titular de los derechos de participación, más allá de los civiles, sociales o laborales, podrá involucrarse en las decisiones políticas e implicarse en el futuro de la sociedad. En el constitucionalismo actual, la situación de exclusión de la participación política que en el pasado sufrieron el proletariado o las mujeres afecta ahora a los inmigrantes. Como sabemos, el artículo 13 CE excluye a los extranjeros del

disfrute de los derechos de participación política reconocidos en el artículo 23 CE, «salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales». No es, en todo caso, un caso aislado. No hay un solo país en todo el mundo en el que se reconozca el derecho de sufragio en igualdad de condiciones a nacionales y extranjeros para todas las elecciones. En algunos casos, la regulación es más restrictiva que la advertida en España, como ocurre en Francia o Alemania. No obstante, se están abriendo vías a la participación política de los inmigrantes en otros países europeos como Bélgica, Irlanda, Suecia, Dinamarca, Noruega, Holanda, Finlandia o Luxemburgo.

El origen de este rechazo a la participación política de los extranjeros radica en la vinculación de la adscripción a una comunidad política con el concepto de ciudadanía ligado al nacimiento en el territorio del Estado (*ius soli*) o a haber nacido de padre o madre nacional (*ius sanguinis*). El razonamiento es el siguiente: el Estado es la forma política que expresa la soberanía nacional; en ella los extranjeros pueden disfrutar de derechos en cuanto forman parte de la sociedad regida por el Estado; sin embargo, mientras sigan siendo extranjeros no podrán participar en las decisiones políticas que pertenecen a los nacionales de ese Estado. Esto ha producido un tratamiento discriminatorio, pues las personas que residen y trabajan en un determinado lugar, en el que pagan sus impuestos, utilizan los servicios públicos, etc., no pueden participar en la elección de los representantes democráticos que adoptaron las decisiones políticas. Los extranjeros inmigrados están afectados por las leyes del Estado en el que viven y se les exige el cumplimiento de sus obligaciones como ciudadanos, pero no se les reconocen derechos de ciudadanía en sentido estricto.

Para avanzar en la integración política del inmigrante es necesario configurar un nuevo concepto de ciudadanía; resulta necesario romper el nudo que forman nacionalidad y ciudadanía. Frente a éste, se impone un concepto democrático de pueblo como comunidad cívica regido por un

criterio de igualdad que obliga a disipar la distinción entre derechos de la persona y derechos del ciudadano. En ese sentido, la pertenencia a una comunidad cívica no puede depender de la nacionalidad, sino en todo caso del tiempo de permanencia en el territorio.

Sin duda, se están dando pasos en esta dirección. Se han reconocido derechos políticos a los inmigrantes, tradicionalmente vinculados a la ciudadanía, aunque no derechos de participación en sentido estricto, como reunión, asociación, sindicación o huelga; incluso, la configuración de una ciudadanía europea ha quebrado en ese contexto la vinculación nacionalidad-ciudadanía. A partir de esa concepción dogmática nuestra Constitución abre dos vías para avanzar en el reconocimiento de derechos de participación de los inmigrantes en nuestro ordenamiento: la reforma de la Constitución para eliminar la exigencia de reciprocidad y, con ello, permitir que una ley reconozca ese derecho o la suscripción de convenios bilaterales con diversos estados en régimen de reciprocidad sin modificar la Constitución.

El obstáculo fundamental a la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros, siquiera en las elecciones municipales, es la exigencia constitucional de reciprocidad. El camino idóneo debería ser la reforma del artículo 13.2 CE, modificación constitucional que se puede hacer con celeridad, como demostró la Reforma de 1992, para incluir el inciso «y pasivo» en ese mismo precepto constitucional y permitir con ello que España pudiera ratificar el Tratado de Maastricht, culminado en apenas varias semanas. Es la única manera de no discriminar a los extranjeros dependiendo de su país de origen. En concreto, los nacionales de estados no democráticos nunca podrán ser titulares de este derecho en España provocando una situación profundamente injusta.

Sin embargo, la opción política adoptada es la de suscribir convenios bilaterales con diversos países de forma que se permita la participación política en las elecciones municipales en régimen de reciprocidad. Con ese objeto, el RD 1428/2008 designa a don Gonzalo de Benito Secades embajador en Misión Especial para la Negociación de Acuer-

dos de Participación electoral de nacionales extranjeros no comunitarios en elecciones locales. Inmediatamente se han iniciado estas negociaciones con aquellos países cuya legislación interna lo permite. En especial con los que habían suscrito convenios de cooperación y amistad que hacen referencia a esta participación política, como es el caso de Argentina, Colombia, Chile, Uruguay y Venezuela, pero también con otros como Islandia, Perú, Trinidad y Tobago, Bolivia, Ecuador (tras la reforma de su Constitución), Burkina Faso, Cabo Verde, Nueva Zelanda, Paraguay o Corea. En el año 2009 se culminan buena parte de estas negociaciones.

7. LA OPCIÓN A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA EN LA LEY DE LA MEMORIA HISTÓRICA

La Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, prevé distintas modalidades de optar por la nacionalidad española. Durante 2008 se han concretado los procedimientos para ejercer esa opción, de los que pretendemos dar cuenta en estas páginas.

En primer lugar, la Disposición Adicional séptima establece la posibilidad de adquirir por opción la nacionalidad española de origen para las personas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y para los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio. Para regular el ejercicio y el alcance de este derecho, así como las normas de procedimiento precisas para agilizar la tramitación de las solicitudes, se ha aprobado la Instrucción de 4 de noviembre de 2008 de la Dirección General de los Registros y del Notariado. En ella se recogen los requisitos que deberán reunir los optantes. Son los siguientes: i) será necesario que formalicen la declaración de opción en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Disposición Adicional, sin perjuicio de la posibilidad de prórroga de dicho plazo por un año más mediante Acuerdo de Consejo de Ministros; ii) la solicitud-declaración de opción se presentará por los interesados junto a la documentación de

que dispongan, acreditativa de los requisitos legales exigidos en cada caso; iii) se presentará ante el encargado del Registro Civil español, consular o municipal, correspondiente al lugar de domicilio del interesado; iv) estas opciones quedan sometidas a las condiciones exigidas en el Código Civil salvo en lo que se refiere a la renuncia a la nacionalidad anterior, esto es, no es necesaria la renuncia a la nacionalidad de origen para optar a la española; v) los hijos menores no emancipados de las personas que opten a la nacionalidad española de origen podrán optar por la nacionalidad española no de origen; por el contrario, los hijos mayores de edad de aquellas personas no pueden ejercer esta opción, por no haber estado sujetos a la patria potestad de un español; vi) las personas que cumpliendo las condiciones previstas en esta ley hubieran optado por la nacionalidad española no de origen podrán acogerse ahora a esta ley a fin de obtener la nacionalidad española de origen, formalizando una nueva declaración de opción durante el plazo de vigencia de la citada Disposición Adicional. Con estas aclaraciones especificadas en la Instrucción puede ya ejercerse este derecho de opción a la nacionalidad española.

Por otro lado, el RD 1792/2008, sobre concesión de la nacionalidad española a los voluntarios integrantes de las Brigadas Internacionales, regula este derecho de opción para estas personas. En verdad, el RD 39/1996, de 19 de enero, ya arbitró la concesión de la nacionalidad española a los brigadistas internacionales como reconocimiento a su labor de defensa de la libertad y de los principios democráticos. Esa concesión de la nacionalidad española se producía a través de la carta de naturaleza prevista en el artículo 21.1 del Código Civil, en virtud de las circunstancias excepcionales que concurrían. Sin embargo, el acceso a la nacionalidad española por carta de naturaleza está sujeto, conforme al 23 b) del Código Civil, a la declaración de renuncia del interesado a su anterior nacionalidad. Esa exigencia, de la que ha derivado la escasa aplicación de ese procedimiento, la eliminó la Ley de la Memoria Histórica y ahora concreta su aplicación este Real Decreto. En efecto, el artículo 18 de la Ley 52/2007 exime del requisito de la renuncia a la anterior nacionalidad al colectivo integrado

por las Brigadas Internacionales. Con el RD 1791/2008 se da ejecución a lo previsto en la ley. En este sentido, se establece que podrá ejercerse ese derecho sin límite de plazo mediante una petición por escrito. Seguramente, la previsión más importante es el procedimiento especial que establece el artículo 5. Según éste, aquellas personas a las que en aplicación del RD 39/1996 les fue concedida la nacionalidad española y por haber tenido que renunciar a su nacionalidad no la hicieron efectiva, produciéndose en consecuencia la caducidad de la concesión, podrán reproducir su petición sin necesidad de aportar documentación alguna. En esos casos, la Dirección General de los Registros y del Notariado no procederá a la petición de nuevos informes, limitándose a comprobar la correspondencia de la identidad del solicitante con la de aquel al que le fue concedida anteriormente la nacionalidad española por carta de naturaleza por su condición de brigadista.

8. DECRETO-LEY QUE REGULA EL FONDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Antes de referirnos al contenido del Real Decreto-Ley 1/2008, de 18 de enero, por el que se determina el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para 2008 y se concede un crédito extraordinario en el Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por importe de 200.000.000 euros con destino a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos además de determinar el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para 2008, debe apuntarse su razón de ser, vinculada a la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos para el año 2008. Son previsiones que deberían haberse incluido en ese proyecto de ley en el Senado. Sin embargo, el veto a la Ley de Presupuestos en el Senado impidió la incorporación de enmiendas en esa fase. En efecto, el desacuerdo sobre la cuantía del Fondo, al modificarse por la oposición la fijada por el Gobierno, hizo que la cuantía de esa partida en el texto aprobado en el Congreso fuera de 0 euros. La incorporación de ese Fondo al proyecto de Ley de Presupuestos en el Senado resultó imposibilitada por el veto, que finalmente fue levantado por el Congreso resultando definitivo el texto inicialmente

aprobado por éste, sin Fondo de integración, en consecuencia. De ahí la aprobación urgente de este Decreto-Ley.

El Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos, que ha constituido uno de los elementos fundamentales de la política de integración de los inmigrantes en los últimos años, tiene una cuantía para ese año de 200 millones de euros. Las necesidades a las que atiende se mueven en doce áreas de la máxima importancia, a saber: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

En cuanto a la gestión del Fondo, su modelo se configura en torno a transferencias corrientes a comunidades autónomas que se distribuyen anualmente de acuerdo a una serie de criterios objetivos, destacando en este esquema el papel del Consejo Superior de Política de Inmigración, como órgano colegiado en el que participan las distintas administraciones públicas. La participación autonómica en el Fondo pasa también por la aportación del 30% por parte de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, como parte del compromiso de cofinanciación.

Aunque su existencia es anterior se pretende enmarcar en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, aprobado por el Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007, y en cuyo contexto el Fondo se configura como el instrumento esencial para promover las actuaciones de integración que bajo el principio de la responsabilidad institucional compartida propugna el citado Plan. Por otro lado, el año 2008 ha sido declarado Año Europeo del Diálogo Intercultural estando previsto que sea, precisamente, a través de este Fondo como se desarrollen las actuaciones más destacadas y tendientes a cumplir con los objetivos propuestos para el mismo.

9. LA LIQUIDACIÓN POR VÍA TELEMÁTICA DE PERMISOS DE TRABAJO

Aunque ya con una importancia menor, debemos mencionar la Resolución de 11 de septiembre, por la que se establece

el procedimiento para la liquidación y el pago por vía telemática de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorización a trabajadores extranjeros. Es la aplicación al ámbito de la inmigración de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Resulta importante tanto para aminorar las aglomeraciones y colas en las oficinas de extranjería como porque permite al trabajador hacer la solicitud desde cualquier sitio, teniendo presente la mayor movilidad laboral del trabajador extranjero.

Para poder realizar la tramitación telemática del procedimiento el interesado deberá disponer de número de identificación de extranjero, pero también de firma electrónica avanzada, que sea admitida por la Agencia Tributaria a fin de realizar el pago.

SÓLO CUANDO EL INMIGRANTE SEA TITULAR DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN, MÁS ALLÁ DE LOS CIVILES, SOCIALES O LABORALES, PODRÁ INVOLUCRARSE EN LAS DECISIONES POLÍTICAS E IMPLICARSE EN EL FUTURO DE LA SOCIEDAD

10. LA REGULACIÓN DE LOS PASAPORTES DIPLOMÁTICOS

Finalmente, mencionamos la nueva regulación de los pasaportes diplomáticos, efectuada por el RD 1123/2008, de 4 de julio. Esta nueva regulación introduce cuatro modificaciones en la anterior, contenida en el RD 1023/1984, que ahora queda derogado. En primer lugar, se destaca especialmente en la exposición de motivos la extensión de este pasaporte a las parejas de hecho de los diplomáticos, supuesto obviamente no previsto en la regulación de 1984. El artículo 4 señala que se considerará pareja de hecho la compuesta por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, convivan de manera estable con la análoga relación de afectividad que la conyugal. La existencia de esta pareja

de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos, expedida por los mismos, o mediante documento notarial en el que conste la constitución de pareja de hecho. La previsión es adecuada. Sin embargo, es lógico preguntarse por qué esa adaptación a la realidad sociológica actual no se traslada también a otros ámbitos del fenómeno migratorio, pues, por ejemplo, con relación a los familiares de comunitarios (RD 240/2007) no se acepta la equiparación entre cónyuge y pareja de hecho al no existir un registro nacional *ad hoc*.

PARA AVANZAR EN LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DEL INMIGRANTE ES NECESARIO CONFIGURAR UN NUEVO CONCEPTO DE CIUDADANÍA; ES NECESARIO ROMPER EL NUDO QUE FORMAN NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

En segundo lugar, se precisa mejor los familiares a los cuales se les concede el pasaporte diplomático: el cónyuge o la pareja de hecho, hijos menores, en todo caso, y a los restantes miembros de su familia, siempre que convivan con el titular en el extranjero y cuando las condiciones del país de recepción lo requieran.

En tercer lugar, se modifica el plazo de validez de estos pasaportes. Atendiendo a la experiencia acumulada en la duración de los destinos se prevé un plazo de validez de tres años, así como la duración de cada renovación. Ese plazo no es aplicable al personal del Ministerio de Asuntos Exteriores y de otros ministerios u organismos destinado en el extranjero. En este caso, el plazo se amplía a cinco años en unos supuestos y cuando se trata de una misión específica se limita a la duración de dicha misión.

En cuarto lugar, se excluye de los privilegios que otorga la posesión de un pasaporte diplomático a aquellos funcionarios de la Carrera Diplomática que se encuentren en una situación administrativa distinta a la de servicio activo o de servicios especiales.

Finalmente, en quinto lugar, se incluye al Fiscal General del Estado entre las personas consideradas titulares directos del derecho a poseer pasaporte diplomático, pues no aparecía en la regulación anterior.

11. CONCLUSIONES

En un período en el que la actividad normativa del Estado con incidencia en el fenómeno migratorio ha sido sumamente escasa, en espera de la modificación de la Ley Orgánica, actualmente en tramitación, destacamos cuatro conclusiones que resaltan del repaso a esa actividad normativa.

En primer lugar, la obvia incidencia de la crisis y el fuerte incremento del desempleo en el fenómeno migratorio. La entrada legal de trabajadores extranjeros en España se ha reducido de forma drástica en estos tiempos de crisis. El contingente de trabajadores extranjeros es insignificante y los catálogos trimestrales de puestos de difícil cobertura sólo incluyen, en número también escaso, a profesionales cualificados, especialmente médicos. En sentido opuesto, se han adoptado medidas para favorecer el retorno de los trabajadores extranjeros en situación de desempleo a sus países de origen. En concreto, el Decreto Ley 4/2008 ha previsto la posibilidad de cobrar íntegra la prestación de desempleo acumulada en España si se retorna a su país de origen. En cualquier caso, esta medida no está teniendo una incidencia efectiva, pues son pocos los trabajadores migrados en situación de desempleo que se están acogiendo a ella. Los motivos los hemos vinculado tanto a las condiciones exigidas por la regulación normativa (exigencia de que exista un convenio bilateral en materia de Seguridad Social con el país de origen; ausencia de ayudas para el retorno de la familia, no sólo del trabajador) como a las motivaciones sociales y económicas que concurren (carácter global de la crisis, que afecta también al país de origen del inmigrante; diferencias en las condiciones de vida y prestaciones sociales; o, fundamentalmente, el arraigo en España de las personas que pueden acogerse en la práctica a este retorno voluntario porque han acumulado prestación suficiente para iniciar un nuevo proyecto vital en su país de origen).

En segundo lugar, nos parece trascendente destacar la lentitud del Estado al trasladar las consecuencias de la importante STC 236/2007. Más allá de la necesaria modificación legislativa para superar la situación actual en la que se mantienen vigentes preceptos restrictivos de derechos que han sido declarados inconstitucionales pero no nulos, nos referimos ahora a la aplicación de preceptos que han sido efectivamente declarados nulos y, por tanto, expulsados del ordenamiento pero que, pese a ello, siguen siendo aplicados. El ejemplo concreto es el de las convocatorias de becas para la enseñanza no obligatoria que exigen a los extranjeros la condición de residente para poder participar en dichas convocatorias, pese a que la STC 236/2007 declaró nulo el inciso «residentes». La normativa estatal debería ser especialmente cuidadosa para evitar esta aplicación de previsiones expulsadas del ordenamiento por limitar derechos fundamentales de las personas migradas, aun antes de que se pronuncien los órganos jurisdiccionales ordinarios.

En tercer lugar, debemos anotar la dificultad para el desarrollo de la política de acuerdos bilaterales con los países del África subsahariana que concilien la cooperación al desarrollo con la admisión de nacionales que se encuentren en España en situación irregular, pese a los esfuerzos realizados en los últimos años. Aunque se han suscrito estos acuerdos con Níger, Gambia, Cabo Verde o Guinea Bissau, en el caso de Senegal el modelo ha cambiado pues se ha suscrito, por un lado, un acuerdo genérico de cooperación al desarrollo y, por otro, un acuerdo de readmisión que afecta exclusivamente a los menores no acompañados en situación irregular.

Finalmente, nos parece también de especial trascendencia la apertura del proceso para permitir a los extranjeros residentes en España el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. La vía abierta es la suscripción de acuerdos bilaterales para el reconocimiento de derechos de participación en régimen de reciprocidad con los países cuyo ordenamiento lo permite o, lógicamente, cuentan con un sistema político democrático. A nuestro juicio, el procedimiento elegido no es el más ade-

cuado, pues provoca un trato diferenciado entre los inmigrantes residentes en España por razones completamente ajenas a ellos. Podrán participar o no en las elecciones municipales en España dependiendo de las condiciones políticas de su país de origen. El procedimiento adecuado sería, a nuestro juicio, la eliminación de la exigencia de la reciprocidad en el texto constitucional para que una ley pueda regular el ejercicio de este derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de los extranjeros que residan en España en condiciones de igualdad, atendiendo a criterios como sus años de residencia, y no a las condiciones o circunstancias políticas de su país de origen. La experiencia nos dice que el artículo 13.2 de la Constitución puede modificarse, si existe consenso político, en apenas unas semanas, como ocurrió con la reforma constitucional de 1992.

Andreu Olesti Rayo

Catedrático de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Barcelona

LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2008

1. Introducción.

2. La actividad normativa.

- La Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.
- El Sistema de Información de Visados.
- La transición al Sistema de Información Schengen de segunda generación.
- La creación de la Red Europea de Migración.

3. Programa de actuación política.

- Las comunicaciones de la Comisión y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo adoptado por el Consejo Europeo.
- El desarrollo del sistema europeo integrado de gestión de las fronteras exteriores.
- La ampliación del espacio Schengen.
- Reforzar el planteamiento global de la inmigración.

Este capítulo examina la actividad normativa y política de la acción de la Unión Europea durante el año 2008. Entre los actos

RESUMEN

legislativos adoptados, se presta especial atención al análisis de la Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio. Su finalidad es armonizar las diferentes medidas de alejamiento previstas en los ordenamientos de los estados miembros para incrementar la eficacia en la lucha contra la inmigración irregular.

De todas formas, no ha sido el único instrumento normativo adoptado por las instituciones europeas, dado que también se ha instaurado el Sistema de Información de Visados (VIS), que facilita el intercambio de datos sobre las solicitudes de visados y las decisiones sobre las mismas; se ha avanzado en la transición al sistema de información Schengen de segunda generación; y se ha creado la Red Europea de Migración, que proporciona información a las instituciones comunitarias y a las autoridades nacionales sobre la migración y el asilo.

Desde el punto de vista político la acción de la Unión Europea se ha centrado especialmente en la adopción, por

el Consejo Europeo, del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, a partir de dos comunicaciones de la Comisión, una sobre los principios, medidas e instrumentos de la política común de inmigración, y otra que establece un plan para armonizar la institución del asilo. Ha habido también otras actuaciones significativas que también han sido objeto de atención en este capítulo, como las propuestas de la Comisión para desarrollar un sistema europeo integrado de gestión de las fronteras exteriores, la ampliación del espacio Schengen y el reforzamiento del planteamiento global de la inmigración.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad normativa de la Unión Europea durante el año 2008 ha sido significativa aunque, desde la perspectiva cuantitativa, no ha habido una gran actividad legislativa. El acto principal, que ha mediatizado y condicionado este curso, ha sido la aprobación de la denominada Directiva de retorno de los nacionales de terceros estados. El debate sobre su contenido y sobre el alcance de alguna de sus disposiciones ha producido discusiones encendidas y una controversia importante entre la doctrina, los agentes sociales y la opinión pública en general. De todas formas, no ha sido el único instrumento normativo adoptado por las instituciones europeas, pues también se han instaurado el sistema de información de visados, se ha avanzado en la transición al sistema de información Schengen de segunda generación y se ha creado la Red Europea de Migración.

Desde el punto de vista político la acción de la Unión Europea se ha centrado especialmente en la adopción, por el Consejo Europeo, del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, a partir de dos Comunicaciones de la Comisión, una sobre los principios, medidas e instrumentos de la política común de inmigración y otra estableciendo un plan para armonizar la institución del asilo. Ha habido también otras actuaciones significativas como la propuesta de la Comisión de desarrollar un sistema europeo integrado de gestión de las fronteras exteriores, la ampliación del espacio Schengen y el refuerzo del planteamiento global de la inmigración.

Pasamos a continuación a examinar con más detenimiento las realizaciones y actuaciones más destacables aprobadas por las instituciones de la Unión Europea durante el año 2008.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

La Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio

El 17 de diciembre de 2008 se aprobó la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2008/115 relativa a las normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DOUE L 348, de 24 de diciembre de 2008). Es una directiva controvertida que ha suscitado un debate agrio y polémico sobre todo en determinados ámbitos referentes a las garantías previstas en el procedimiento de expulsión, las condiciones y la duración del posible internamiento del extranjero que debe ser expulsado o las dudas sobre la adecuada protección de los menores de edad.

La finalidad principal de este acto es incrementar la eficacia en la lucha contra la inmigración irregular y aumentar el porcentaje de ejecución de las decisiones de retorno de los inmigrantes. Para ello, se realiza la armonización de los diferentes modelos de medidas de alejamiento que se encuentran previstos en los ordenamientos internos de los estados miembros.

Se ha subrayar, preliminarmente, que la directiva no es aplicable a los ciudadanos europeos ni tampoco a los nacionales de terceros países que se consideren beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación. Ello implica que se excluyan del ámbito de aplicación de la directiva a los extranjeros que sean miembros de la familia del ciudadano europeo (especialmente cónyuge, y los descendientes menores de 21 años o ascendientes del ciudadano europeo o de su cónyuge que se encuentren a cargo del primero). También se excluyen a los nacionales de terceros

estados que hayan celebrado un acuerdo internacional con la Comunidad Europea en el que se reconoce un derecho análogo a la libre circulación de personas (en esencia, se trataría de Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza).

La finalidad de la directiva es el establecimiento de normas y procedimientos comunes que deben ser aplicados por los estados miembros para el retorno de los extranjeros que se encuentren en situación irregular. La noción de «situación irregular» es muy amplia y deja un margen de discrecionalidad muy dilatado a los estados miembros; pues incluye el incumplimiento de las condiciones de entrada previstas en el Código de Fronteras Schengen (Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 562/2006, de 15 de marzo de 2006), y la infracción de otras condiciones de entrada, estancia o residencia que puedan exigirse en el Estado miembro. La noción de retorno también es muy amplia y comprende esencialmente, según la directiva, la vuelta, ya sea de forma voluntaria o de modo forzoso, del nacional del tercer país a su país de origen o a un país de tránsito conforme a los acuerdos de readmisión que le sean aplicable, o al tercer país al que decida volver voluntariamente y en el cual se le admita.

La directiva contempla, y regula, las decisiones que obligan a los extranjeros a la salida del territorio de un Estado miembro que pueden ser ejecutadas voluntariamente por el inmigrante y las órdenes ejecutivas de expulsión, para cuando esta decisión de salida del territorio no haya sido ejecutada voluntariamente por el inmigrante irregular.

El plazo para la salida voluntaria tiene una oscilación entre una semana y un mes. Este período se podría prorrogar durante un tiempo prudencial si las circunstancias concretas del caso hicieran necesaria esta prórroga (a título de ejemplo se menciona, entre estas causas, la existencia de niños escolarizados y la presencia de otros vínculos familiares y sociales). Durante este tiempo se pueden imponer condiciones, de diverso tipo, para minimizar los riesgos de fuga; y entre éstas se mencionan expresamente, en las disposiciones de la directiva: la presentación periódica ante las autoridades competentes, el depósito de una fianza,

la entrega de documentos o la obligación de permanecer en un lugar determinado. En determinados supuestos el término para proceder a la salida voluntaria podría ser inferior a una semana e incluso se podría no prever la posibilidad de una salida voluntaria; ello podría ocurrir en los siguientes supuestos: la existencia de riesgo de fuga, la desestimación de una solicitud de permanencia legal que fuera manifiestamente infundada, si la persona representa un riesgo para el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional.

EL ACTO NORMATIVO QUE HA MEDIATIZADO Y CONDICIONADO EL AÑO 2008 HA SIDO LA APROBACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RETORNO DE LOS NACIONALES DE TERCEROS ESTADOS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN IRREGULAR

Las órdenes ejecutivas de expulsión serán adoptadas, cuando no se contempla un plazo de tiempo para la salida voluntaria del inmigrante, o cuando, habiéndose previsto la posibilidad, ha expirado el plazo sin que el inmigrante irregular haya cumplido con la obligación de retornar. También cabe la circunstancia de que los estados miembros aplacen la expulsión por tres motivos. Primero, porque la expulsión es contraria al principio de no devolución; segundo, porque así lo estime conveniente la autoridad competente que conozca del recurso que pueda interponer el extranjero contra la decisión de expulsión; y tercero, cuando los estados miembros consideren que existen circunstancias específicas que motiven el aplazamiento de la expulsión; para apreciar la existencia de estas causas, se menciona en la directiva diversos elementos: unos de carácter personal, como el estado físico o la capacidad mental del extranjero, y otros de carácter técnico, como la imposibilidad de identificación del sujeto o la ausencia de transporte adecuado.

La prohibición de entrada aparece unida a las órdenes de expulsión para las que no se ha previsto un plazo para la

salida voluntaria o situaciones en las que habiéndose previsto el plazo para el retorno voluntario, éste se ha incumplido. También incluye unas excepciones generales a la aplicación de la prohibición de entrada. Se exime de tal pena a las víctimas de la trata de seres humanos a quienes se les haya concedido un permiso de residencia de acuerdo con la Directiva del Consejo 2004/81 de 29 de abril de 2004 y cuando goce del derecho a la protección internacional según lo establecido por la Directiva del Consejo 2004/83 de 29 de abril de 2004. Asimismo, los estados pueden abstenerse de adoptar una sanción de estas características por motivos humanitarios y puede revocar o suspender tal prohibición por otros motivos. En principio la vigencia de la prohibición de entrada no debería superar los cinco años, aunque se podría ampliar si el extranjero es considerado una amenaza para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

EL DEBATE SOBRE EL CONTENIDO DE LA DIRECTIVA DE RETORNO HA GENERADO DISCUSIONES ENCENDIDAS Y UNA CONTROVERSIA IMPORTANTE ENTRE LA DOCTRINA, LOS AGENTES SOCIALES Y LA OPINIÓN PÚBLICA EN GENERAL

Con carácter subsidiario, la directiva prevé la posibilidad de detener al extranjero, manteniéndolo internado, únicamente con la finalidad de preparar el retorno o para llevar a cabo el proceso de expulsión. En efecto, los estados pueden mantener internados a los nacionales de terceros países, incluyendo a los menores no acompañados y a familias con menores, cuando no puedan aplicar, con eficacia, medidas menos coercitivas, y siempre que exista un riesgo de fuga para el nacional del tercer Estado o trate de evitar o dificultar su retorno o la ejecución de su proceso de expulsión. Si estas circunstancias dejan de existir o cabe la posibilidad de adoptar eficazmente medidas menos lesivas, la detención deja de tener fundamento y el extranjero debería ser puesto en libertad.

El período de internamiento es fijado por cada Estado miembro, si bien no puede superar, en principio, los seis meses más. Sin embargo, se podrá prorrogar este plazo por un período máximo de doce meses cuando la operación de expulsión se prolongue por la falta de cooperación del nacional del tercer país o por las demoras, en un tercer país, para la obtención de la documentación necesaria. En principio el internamiento se ha de llevar a cabo en centros especializados a tal efecto, ello no obstante se deja abierto a la posibilidad de recurrir a un centro penitenciario, si bien los internados deberán estar separados de los presos ordinarios.

La directiva establece unas garantías procedimentales mínimas que deben satisfacer las decisiones de retorno, y en su caso de prohibición de entrada y expulsión, para garantizar los intereses de sus destinatarios. Entre éstas se destacan que las decisiones se dictarán por escrito, consignando los fundamentos de hecho y de derecho, informando sobre las vías de recurso disponibles. Asimismo, se garantiza el derecho a interponer recurso contra estas decisiones ante las autoridades judiciales o administrativas correspondientes, que podrán suspender cautelarmente la ejecución de la decisión. Finalmente, los estados miembros están obligados, excepto en los casos de internamiento, a mantener la unidad familiar con los miembros de la familia que se encuentren presentes en el territorio; a asegurar la atención sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de las enfermedades; a velar por el acceso a la educación básica a los menores, y a atender las necesidades especiales de las personas vulnerables.

El Sistema de Información de Visados

El Reglamento 767/2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 9 de julio de 2008.¹ Simultáneamente, y a modo de complemento, el 23 de junio de 2008, el Conse-

¹ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 767/2008, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los estados miembros (Reglamento VIS), en DOUE L 218, de 13 de agosto de 2008.

jo adoptó la Decisión 2008/633, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, sobre el acceso de los cuerpos policiales a estos datos especialmente para prevenir, detectar e investigar el terrorismo y otros delitos graves.² Esta Decisión corresponde a un desarrollo del acervo Schengen y en consecuencia su contenido no es aplicable al Reino Unido ni a Irlanda. Estos países interpusieron, el 10 de noviembre, un recurso de anulación contra la Decisión del Consejo (asunto C-482/08) solicitando el pleno acceso de sus políticas a los datos del VIS.

Además, y para garantizar la eficaz utilización del VIS, el Consejo ha procedido a iniciar la revisión de diversos actos previos relativos al cruce de las fronteras exteriores; durante el año 2008 se aprobó el Reglamento 856/2008, de 24 de julio, que enmendó el Reglamento que establece un modelo uniforme de visado,³ y durante 2009 se procederá a modificar otros instrumentos, entre ellos, el Reglamento que instaura el denominado Código de Fronteras Schengen.

El objeto del Reglamento VIS es mejorar la política común de visados, la cooperación consular y las consultas entre las autoridades centrales de visados facilitando el intercambio de los datos sobre las solicitudes de visados y las decisiones sobre las mismas. En concreto, en el artículo 2 se prevé explícitamente que mediante este Reglamento se pretende realizar las siguientes actividades: facilitar el procedimiento de solicitud de visados y los controles en los puntos de paso de las fronteras exteriores y en el territorio de los estados miembros; impedir el incumplimiento de los criterios para determinar el Estado miembro responsable de la solicitud; facilitar la lucha contra el fraude, asistir en la identificación de la inmigración irregular; facilitar la aplicación del Reglamento del Consejo 343/2003 por

el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país; y por último, contribuir a la prevención de amenazas contra la seguridad interior de los estados miembros.

Las categorías de datos que pueden ser registrados en el VIS son exhaustivas e incluyen los datos alfanuméricos sobre el solicitante y sus visados (solicitados, expedidos, denegados, anulados, retirados o ampliados), fotografías, huellas dactilares y los vínculos con sus anteriores solicitudes de visados y con el grupo de personas con las que viaja. Además para cada situación en la que se encuentre el expediente, el volumen de los elementos informativos que se deben constatar en el VIS varían. Así, hay unos datos que se introducen al presentar la solicitud, otros que se añaden tras la expedición del visado, interrupción de la solicitud, denegación del visado, anulación, retirada o reducción del período de validez del visado, o prórroga de éste. Estos datos pueden ser incluidos, modificados o suprimidos por las personas que autoricen los estados miembros, y sólo podrán ser modificados por el Estado que los ha introducido.

Cada expediente de solicitud de visado se almacenará durante un período máximo de cinco años, y el inicio del término dependerá de la situación en la que se encuentre el visado (así, por ejemplo, si se ha expedido el visado el plazo se inicia con su fecha de expiración; si se ha retirado o interrumpido, con la fecha de solicitud del visado; o si el visado ha sido denegado o anulado, a partir de la decisión emitida por la autoridad competente en materia de visados.

La consulta de los datos será realizada, según proceda, por las diferentes autoridades nacionales de los estados miembros. En primer lugar, las responsables de los controles en los puntos de paso de las fronteras exteriores pueden consultar el VIS para verificar la autenticidad del visado o el cumplimiento de las condiciones de entrada en el territorio. Las autoridades inmigratorias pueden tener acceso a la información para comprobar la identidad del titular del

² Decisión del Consejo 2008/633/JAI, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los estados miembros y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves, en DOUE L 218, de 13 de agosto de 2008.

³ Reglamento del Consejo 856/2008, de 24 de julio de 2008, que modifica el Reglamento (CE) no 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado, en lo que se refiere a la numeración de los visados, en DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2009.

visado o para evidenciar el cumplimiento de las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio de los estados miembros. En tercer lugar, las autoridades nacionales pueden tener acceso para identificar una persona susceptible de encontrarse en situación irregular. Finalmente las autoridades competentes en materia de asilo también pueden acceder a los efectos de examinar una solicitud de asilo.

La Decisión del Consejo 2008/633, en el pilar de la cooperación policial y judicial en materia penal, establece que los datos del VIS también podrán ser consultados por las autoridades que designen los estados miembros, y por Europol, con la finalidad de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y otros delitos graves. Para ello el acceso se realizará para consultar un caso concreto, específico; y siempre que existan motivos fundados para considerar que la consulta de los datos contribuirá sustancialmente a la prevención, detección o investigación del delito en cuestión. Los datos a los que pueden tener acceso están limitados.

La transición al Sistema de Información Schengen de segunda generación

El Consejo ha adoptado varias acciones para desarrollar el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II) y su puesta en servicio. En efecto, el día 18 de febrero, adoptó el Reglamento 189/2008 y la Decisión 2008/173 por la que se establece los procedimientos, el alcance y la organización de los ensayos del SIS II;⁴ con este acto se disponen las pruebas para examinar si la infraestructura de comunicación y las interacciones entre el sistema central y los sistemas nacionales pueden funcionar con arreglo a requisitos técnicos y funcionales y no funcionales (como por ejemplo la robustez, la disponibilidad y el rendimiento del sistema).

⁴ Reglamento del Consejo 189/2008 y Decisión del Consejo 2008/173 ambas adoptadas el 18 de febrero de 2008 relativa a los ensayos del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), en DOUE L 57, de 1 de marzo de 2008.

Con posterioridad, el 24 de octubre, el Consejo aprobó la Decisión 2008/839/JAI y el Reglamento 1104/2008 regulando la migración del actual Sistema de Información Schengen al SIS II.⁵ En estos instrumentos se disponen las condiciones del traslado del sistema actual al nuevo; esencialmente se trata de dotarse del instrumento jurídico que permita justificar tal operación. Así, en las disposiciones de ambos actos, se define un conjunto de tareas y responsabilidades que deben asumir la Comisión y los estados miembros. Entre éstas se deben mencionar las siguientes:

- El mantenimiento y la continuación del desarrollo del SIS II, lo que implica que cada Estado continúe desarrollando sus N.SIS II (Sistema de datos nacionales que se comunican con el SIS II) y que la Comisión continúe perfeccionando el SIS II Central (unidad de apoyo técnico que contiene la base de datos SIS II y el interfaz nacional uniforme).
- La puesta en práctica de un ensayo completo del SIS II con la plena cooperación de los estados miembros evaluando los problemas y dificultades que afloran al realizar el cambio de sistemas.
- Un ensayo de funcionamiento del sistema de solicitud de información complementario a la entrada nacional (SIRENE) que implica el intercambio de información complementaria sobre descripciones entre los estados miembros mediante las denominadas oficinas SIRENE.
- El establecimiento de una arquitectura provisional de migración, cuyo desarrollo e implementación permita finalmente la migración del SIS I+ al SIS II.

La creación de la Red Europea de Migración

La Red Europea de Migración (REM) fue creada por el Consejo mediante su Decisión 2008/381 de 14 de mayo de 2008 (publicada en DOUE L 131, de 21 de mayo de 2008). La finalidad principal de la Red es proporcionar información a las instituciones comunitarias y a las autoridades nacionales sobre la migración y el asilo; con el objetivo

⁵ Reglamento del Consejo 1104/2008 y Decisión del Consejo 2008/173 ambas adoptadas el 24 de octubre de 2008 sobre la migración del Sistema de Información Schengen (SIS I+) al Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), en DOUE L 299, de 8 de noviembre de 2008.

de apoyar la elaboración de políticas públicas en estos ámbitos. Para ello, tiene encomendados unos cometidos de diferente alcance: recopilación, sistematización y análisis de datos e información; desarrollo de indicadores y de criterios que mejoren la coherencia de la información; y la elaboración y publicación de informes periódicos sobre la situación de la migración y el asilo en la Unión Europea.

Se ha de precisar que en la práctica la Red ya existía, desde el año 2003 de forma provisional, como un proyecto piloto de la Comisión, y posteriormente, a partir de 2004, como acción preparatoria. Mediante la Decisión se ha consolidado y oficializado la organización y se le ha dotado de una estructura permanente, dando respuesta a una necesidad que había sido puesta de manifiesto por las instituciones comunitarias y por los estados miembros.

La REM está compuesta por los «puntos de contacto nacional» que son escogidos por los estados miembros y la Comisión, y que realizan las actividades de la REM en el ámbito nacional. Cada Estado miembro designa a una entidad como su punto de contacto nacional. Este punto de contacto debe constar de, como mínimo, tres expertos, uno de ellos, funcionario o empleado de la entidad designada que actuará como coordinador; mientras que el resto de expertos pueden pertenecer a la misma entidad o a otras organizaciones públicas o privadas con sede en ese Estado. Así, por ejemplo, en España, el punto de contacto está integrado por siete expertos provenientes de cuatro ministerios (Trabajo, Interior, Asuntos Exteriores y Justicia). La entidad coordinadora es el Observatorio Permanente de la Migración que es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

El programa de actuación política desarrollado por la Unión Europea se centra especialmente en la adopción, por el Consejo Europeo, en su reunión del 15 y 16 de octubre de 2008, del Pacto Europeo sobre la Inmigración y el Asilo. Este Pacto se basa esencialmente en dos comunicaciones presentadas por la Comisión: una relativa a los principios,

medidas e instrumentos de la política de inmigración y otra concerniente a un plan de acción para establecer un planteamiento integrado del asilo en toda la Unión Europea.

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE VISADOS TIENE COMO FINALIDAD MEJORAR LA POLÍTICA COMÚN DE VISADOS

Las comunicaciones de la Comisión y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo adoptado por el Consejo Europeo

a. La Comisión Europea presentó el 17 de junio una Comunicación sobre los principios, medidas e instrumentos de la política común de inmigración.⁶ La idea que se persigue con este documento es la fijación de unas bases y unas propuestas de acción que permitan la configuración de una política de inmigración coordinada y coherente de la Unión Europea y sus estados miembros. Se trata de desarrollar la política de inmigración de forma solidaria y conjunta entre la Unión Europea y sus estados miembros, a partir de la aplicación, mediante acciones concretas, de unos principios comunes. Estos principios deberían traducirse en una metodología común con indicadores y objetivos comunes que permitieran su evaluación y seguimiento por la Comisión. La Comunicación establece diez principios comunes que se sistematizan e incluyen en tres grandes apartados: prosperidad, solidaridad y seguridad.

Bajo la rúbrica de la prosperidad, que responde a la idea de que la inmigración regular tiene que contribuir al desarrollo socioeconómico de la Unión Europea, se identifican tres principios comunes. El primero es la claridad de las normas y la similitud de las condiciones exigidas: la inmigración regular debe regirse por normas claras y transparentes que proporcionen la información necesaria a los nacionales de terceros estados para que conozcan y comprendan los

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada «Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos», en COM (2008) 359 final, de 17 de junio de 2008.

requisitos y las condiciones exigidas para entrar y residir en el territorio de los estados miembros. El segundo se refiere a la adecuación entre las necesidades del mercado de trabajo europeo y las cualificaciones profesionales exigidas a los inmigrantes; si bien, se mantiene el derecho de los estados miembros a fijar el volumen de las admisiones de extranjeros en función de sus necesidades laborales internas. La mejora de la integración de los inmigrantes es el tercer principio; el avance en este ámbito se debe producir de forma «recíproca», mediante el incremento de los esfuerzos que dedican los estados miembros (proporcionándoles oportunidades de participación ciudadana e integración social y mejorando las capacidades de gestionar la diversidad) y con la contribución de los inmigrantes.

EL CONSEJO EUROPEO APROBÓ, EN OCTUBRE, EL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO CUYO DESARROLLO SE REALIZARÁ EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

Tres principios se incluyen también bajo la rúbrica de la solidaridad, entendida como la coordinación entre los estados miembros y la cooperación con terceros estados: uno referente a la solidaridad política entre los estados miembros, que persigue la coordinación de las decisiones sobre la política de inmigración que pueda tener repercusión entre los estados miembros; otro relativo a la solidaridad financiera intracomunitaria; y el último concerniente a la asociación y cooperación con terceros países. En efecto, se contempla la necesidad de fomentar la transparencia, la confianza mutua, la cooperación mutua y conjunta entre los países miembros de la Unión Europea para diseñar y aplicar la política de inmigración común. Además, la consecución de los objetivos migratorios requiere la utilización eficaz y coherente de los medios financieros disponibles, teniendo especialmente en cuenta a los países con frontera exterior y los problemas migratorios específicos que a ellos les comporta. La gestión eficaz de los flujos migratorios demanda la cooperación con los terceros países emi-

sores, o en tránsito; los problemas concretos a los que se encuentran sometidos deberían incluirse en la acción exterior de la Unión Europea en general, y en la política de cooperación al desarrollo en particular.

En el epígrafe de seguridad e inmigración se agrupan cuatro principios, todos ellos bajo el lema del combate eficaz contra la inmigración irregular. La idea central es programar un conjunto de acciones relativas a controlar más eficazmente el flujo migratorio de carácter irregular que pretende acceder al territorio de la Unión Europea. Los diferentes principios de acción que comprende esta área serían los siguientes: en primer lugar, se propone el establecimiento de una política de visados que responda a los intereses europeos y los de sus socios; para ello se prevén diversas acciones que doten de contenido esta idea, entre éstas, destacamos la propuesta de sustituir los visados Schengen concedidos por los países miembros por un visado uniforme Schengen, concedido con unos criterios de seguridad plenamente armonizados. En segundo lugar, se proyecta consolidar la gestión integrada de las fronteras exteriores; para ello, y entre otras medidas, se prevé reforzar la dimensión operativa de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX) y consolidar el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR); también se contempla en este apartado la mejora de las capacidades técnicas y humanas utilizadas en el control de las fronteras. El siguiente principio corresponde al incremento de la lucha contra la inmigración irregular y contra la trata de seres humanos; ello se debería producir mediante la adopción de diferentes acciones, entre las que se quieren subrayar: la mejora de los recursos financieros y humanos destinados a investigar los casos de tráfico de personas y a perfeccionar la calidad de los controles en los centros de trabajo, el incremento de la protección y ayuda a las víctimas de la trata de seres humanos o la intensificación de la actuación de la Unión Europea en el ámbito internacional para garantizar la correcta aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables a la trata de seres humanos. El último principio se refiere a la adopción de políticas de retorno de los migrantes que sean efectivas,

evitando las regularizaciones masivas indiscriminadas, y apoyando las existencia de regularizaciones individuales; y entre las medidas concretas recomendadas se señalan, a título ilustrativo, las siguientes: evaluar los acuerdos de readmisión existentes con terceros países para facilitar su aplicación práctica, estudiar la posibilidad de introducir un permiso de tránsito europeo para facilitar el retorno de emigrantes irregulares o garantizar plenamente el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno adoptadas por los estados miembros.

b. En la misma fecha de 17 de junio, y en el ámbito del asilo, la Comisión presentó un plan de acción que exponía un planteamiento integrado de la institución del asilo en toda la Unión Europea.⁷ La finalidad de este plan es establecer las bases para iniciar la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). En efecto, una vez se han logrado los objetivos principales de la primera fase, se considera que se está en disposición de abordar esta segunda etapa en la consecución del SECA. El objetivo de la primera etapa era, esencialmente, la armonización de la legislación de los estados mediante la adopción de unos mínimos estándares comunes que permitieran la coordinación de los aspectos procedimentales del asilo. Por ello, las realizaciones más significativas han sido la aprobación de normativa comunitaria precisando los criterios para convenir quiénes son los beneficiarios de las diferentes formas de protección o para determinar cuál es el Estado competente para conocer las solicitudes de protección presentadas.

La Comisión ha detectado que la normativa adoptada hasta el momento no ha alcanzado totalmente las condiciones deseadas de equiparación entre todos los estados miem-

bros: para mejorar la armonización de los aspectos procedimentales del asilo ha presentado varias iniciativas normativas que modifican la legislación existente. En concreto, en diciembre de 2008, la Comisión presentó tres propuestas. La primera era la concerniente al Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida –en COM (2008) 820 final, de 3 de diciembre de 2008–. La adopción de este acto representaría la refundición del actual Reglamento del Consejo 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003.⁸ La siguiente propuesta se refiere a la modificación del actual Reglamento del Consejo 2725/2000, de 11 de diciembre de 2000, que crea un sistema de recogida y registro de huellas dactilares de los solicitantes de asilo –en COM (2008) 825 final, de 3 de diciembre de 2008–.⁹ La finalidad de la modificación es mejorar la eficiencia en la aplicación del actual Reglamento, esencialmente se propone establecer más rigidez en los plazos que tienen los estados miembros para transmitir la identificación de las huellas dactilares. La tercera propuesta es la relativa a la Directiva sobre la aprobación de las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros –en COM (2008) 815 final, de 3 de diciembre de 2008–. La aprobación de esta propuesta de Directiva supondría la derogación y la sustitución de la Directiva 2003/9, de 27 de enero de 2003.¹⁰

La segunda fase consiste, esencialmente, en la instauración de un procedimiento común para la solicitud de asilo y en la adopción de un estatuto jurídico uniforme de las personas que son objeto de protección que fuera válido en

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Plan de política de asilo: un planteamiento integrado en la protección en toda la UE, en COM (2008) 360 final, de 17 de junio de 2008.

⁸ Se trata del actual Reglamento del Consejo 343/2003, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo que hubiera sido presentada en un Estado miembro (DOUE L 50, de 26 de febrero de 2003).

⁹ Son el Reglamento del Consejo 2725/2000, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (DOCE L 316, de 15 de diciembre de 2000), que fue desarrollado por el Reglamento del Consejo 407/2002, de 28 de febrero de 2002, en DOCE L 62, de 5 de marzo de 2002.

¹⁰ Se trata de la actual Directiva del Consejo 2003/9, de 27 de enero de 2003, en la que se definen los requisitos mínimos comunes para la recepción de solicitudes de asilo en los estados miembros (DOUE L 31, de 6 de febrero de 2003).

todo el territorio de la Unión Europea. Para ello, la Comisión enumera unas medidas que deben adoptarse y que pivotan sobre tres ejes: la convergencia de las legislaciones sobre el asilo en los países miembros; la creación de una oficina de apoyo al asilo que facilite la cooperación interestatal y mejore la eficacia en el intercambio de información y experiencias; y aumentar la solidaridad y responsabilidad entre los estados miembros.

c. Según la Comunicación y el Plan de Acción que hemos comentado en los párrafos anteriores, el Consejo Europeo celebrado el 15 y 16 de octubre de 2008 aprobó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (en Doc. 13440/08, de 24 de septiembre de 2008). En este acto, el Consejo Europeo asume cinco obligaciones que considera fundamentales en esta política. El desarrollo de estos compromisos se realizará mediante acciones concretas durante los próximos años, que serán incluidas en el próximo programa quinquenal que, en 2010, sucederá al Programa de la Haya. En ocasiones, estas acciones concretas son discutibles, como tendremos ocasión de comprobar a continuación.

Los compromisos asumidos por el Consejo Europeo que deberán ser desarrollados por las instituciones comunitarias en los años venideros son los siguientes:

En primer lugar, la organización, y la integración, de la inmigración legal, que debe tener en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida de cada Estado miembro. Para ello se expresa que los estados miembros deberían aplicar una política de inmigración de acuerdo con las necesidades de su mercado nacional, pero concertándola con el resto de los países miembros, y además debería permitir una integración armoniosa en la sociedad de Estado miembro receptor. A este respecto, el Pacto establece que los países miembros adopten unas políticas de integración que equilibren los derechos de los emigrantes con sus deberes; entre los derechos se mencionan expresamente el acceso a la educación, al empleo, a la seguridad y a los servicios públicos y sociales; en cuanto a los deberes se subraya el respeto de las leyes del país de acogida. Ahora bien, en el Pacto se expresa la convenien-

cia de reforzar el poder de atracción de la Unión Europea como destino de los trabajadores altamente cualificados y facilitar la acogida de estudiantes e investigadores. Por otro lado, el Consejo Europeo desea que se controle mejor la inmigración familiar y solicita a los estados miembros que sus legislaciones nacionales tengan en cuenta la capacidad de integración de las familias y les sugiere que se les exija el conocimiento de la lengua del país.

El segundo compromiso consiste en combatir la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros que se encuentren en situación irregular. Para ello se pretende poner en práctica tres principios de actuación en diferentes ámbitos. El primero es reforzar la cooperación con los países terceros que son origen o tránsito de la emigración. A continuación se expresa el compromiso de los estados miembros de que los extranjeros en situación irregular deben abandonar su territorio; para ello el Plan incide en el retorno de los extranjeros que se encuentren en situación irregular a sus países de origen o tránsito (concediendo preferencia, e incitando al retorno voluntario), y en limitar la regularizaciones de extranjeros, que no deben ser nunca generales y deben decidirse caso por caso y fundamentadas por motivos humanitarios o económicos. El último principio de acción consiste en la obligación de que todos los estados admitan a los nacionales que se encuentren en situación irregular en otro país (para ello conviene continuar con la celebración de acuerdos de readmisión con terceros países, ya sea celebrados por la Comunidad Europea, o bilateralmente por los estados miembros y los terceros países).

El fortalecimiento de la eficacia de los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea es la tercera obligación asumida por el Consejo Europeo. La idea central es partir del principio de que el control de las fronteras exteriores es competencia de cada Estado miembro; y este control se debe realizar con un sentido de responsabilidad, dado que el cruce de la frontera exterior da acceso a un espacio común de libre circulación. Por ello, se requiere la solidaridad efectiva de la Unión Europea con aquellos países que, por su situación geográfica, están

expuestos a una mayor afluencia de inmigrantes. Al respecto, se pretende dotar a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX) con más medios para que pueda ejercer sus funciones de coordinación en el control de la frontera exterior.

La construcción de una denominada Europa del asilo constituiría el cuarto compromiso. El objetivo previsto por el Consejo Europeo sería iniciar el proceso que debería conducir hacia la instauración de un régimen de asilo europeo común. A tal efecto, se prevé la creación de la oficina de apoyo al asilo, anteriormente mencionada; la presentación de propuestas por la Comisión para la creación de un procedimiento de asilo único y un estatuto uniforme de refugiado y de beneficiario de protección subsidiaria en todos los estados miembros. Además se recomienda reforzar la cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en varios ámbitos: para garantizar una mejor protección de las personas que soliciten el asilo fuera del territorio de los estados miembros, y para facilitar y coordinar el reparto voluntario de solicitantes de asilo en caso de que un Estado miembro tenga una afluencia masiva de solicitantes de asilo.

La última obligación asumida por el Consejo Europeo consiste en la colaboración global con los países de origen y de tránsito de los inmigrantes que favorezcan las sinergias entre la migración y el desarrollo. Para ello se pretende que la migración se convierta en un elemento relevante de las relaciones exteriores de los estados miembros y de la Unión Europea. Entre otras acciones, se propone integrar mejor las políticas migratorias con las políticas de cooperación al desarrollo y acelerar la puesta en práctica de los instrumentos contemplados en el Enfoque Global de la Migración (que fue adoptado por el Consejo Europeo celebrado el 15 y 16 de diciembre de 2005).¹¹

¹¹ El enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo, se encuentra en el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2005, en Doc. 15914/1/05 REV 1.

El desarrollo del sistema europeo integrado de gestión de las fronteras exteriores

La Comisión, el 13 de febrero de 2008, presentó tres comunicaciones cuya finalidad era indicar cuáles deberían ser los próximos pasos que condujeran hacia la creación de un sistema más integrado de gestión de las fronteras exteriores. En las dos primeras se aborda el desarrollo futuro de FRONTEX y la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR); y en la tercera, los próximos pasos que deben afrontarse en la gestión de las fronteras de la Unión Europea.

a. En la primera comunicación se plantea de forma general cuáles deben ser las líneas de actuación de FRONTEX.¹² A partir de la evaluación de los resultados obtenidos hasta la actualidad, la Comisión sugiere la adopción de unas medidas a corto plazo. Entre las recomendaciones propuestas por la Comisión destacan las que a continuación exponemos.

En el ámbito de la coordinación operativa entre los estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores se recomienda, especialmente, potenciar el registro central de equipo técnico disponible (CRATE) para el control y la vigilancia en las fronteras, garantizando al máximo que los estados miembros se aprovechen de tales recursos, especialmente en las fronteras marítimas. El CRATE es un inventario del equipo técnico de control y vigilancia de las fronteras exteriores que pertenece a los estados miembros, y que éstos están dispuestos a poner voluntaria y temporalmente a disposición de otros estados miembros. En la actualidad el inventario lo integran más de 100 buques, alrededor de 20 aviones y 25 helicópteros, así como varios centenares de equipos de control fronterizo que incluyen radares, cámaras térmicas o detectores móviles.

La Comisión propone, en el ámbito de la concesión de apoyo a los estados que tengan una situación que exija

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX, en COM (2008) 67 final, de 13 de febrero de 2008.

una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores, que FRONTEX adquiriera su propio equipo para el control y la vigilancia de las fronteras, y que pueda ser utilizado por los equipos de intervención rápida en las fronteras exteriores de los estados miembros (RABIT). El equipo RABIT está constituido por más de 500 policías de fronteras y se pretende con esta recomendación que puedan disponer del equipo a corto plazo; la alternativa sería que pudieran utilizar los recursos de CRATE, pero, para asegurar la rápida e incondicional disponibilidad, se deberían modificar las normas de utilización.

Finalmente, en la esfera de la formación se prevé que el objetivo clave sea continuar con las actividades explicativas que habiliten a la policía de fronteras de los estados miembros la aplicación correcta, y consistente, del acervo Schengen, y especialmente el Código de Fronteras.

La Comunicación de la Comisión también reflexiona sobre el futuro, a largo plazo, de la Agencia, especialmente sobre dos cuestiones: las medidas de cooperación con terceros países y las medidas que deben desarrollarse en frontera. Respecto a las primeras, se sugiere la elaboración de normas de colaboración con las autoridades que se encargan del control fronterizo en terceros estados, especialmente con los países de la ribera sur del Mediterráneo, y con los países balcánicos. Con relación a las medidas en la frontera, se recomienda incrementar la coordinación entre las autoridades aduaneras y las que gestionan los flujos migratorios.

b. La segunda comunicación se refiere al examen de las recomendaciones que deberían implementarse para poder crear un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR),¹³ cuyo objetivo sea la mejora de la vigilancia de las fronteras exteriores. Este sistema europeo se centraría en primera instancia en las fronteras exteriores meridionales y orientales de la Unión Europea. Se ha de tener presente

¹³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR), en COM (2008) 68 final, de 13 de febrero de 2008.

que, según el Informe General de Frontex del año 2008, se detectaron 175.000 entradas irregulares en las fronteras exteriores de la Unión Europea, de las cuales: 38.000 en la frontera terrestre entre Grecia y Albania, 37.000 en las fronteras marítimas de Italia, 29.100 en las fronteras marítimas de Grecia (a lo largo de la costa con Turquía), 16.200 en las fronteras marítimas españolas y 7.500 en la frontera de Ceuta y Melilla con Marruecos (no se incluyen las 140.000 denegaciones de entrada en los puestos de la frontera exterior de los países de la Unión Europea).

En principio la ejecución de EUROSUR debería dividirse en tres fases. La primera consistiría en modernizar y ampliar los sistemas nacionales de vigilancia de fronteras e interconectar las infraestructuras nacionales en una red de comunicaciones, segura y automatizada para poder intercambiar información permanentemente y en tiempo real. Para ello se recomienda la adopción de dos medidas: la creación de un único centro de carácter nacional que coordine permanentemente las autoridades nacionales que desempeñan tareas de control de las fronteras exteriores y el establecimiento de un único sistema de vigilancia nacional que permita la difusión permanente de información entre las autoridades que participan en el control de las fronteras exteriores. La segunda fase consiste en investigar, desarrollar y aplicar instrumentos de vigilancia comunes (como por ejemplo satélites de observación o vehículos aéreos no tripulados). La tercera fase, que se centraría solamente en el ámbito marítimo, consistiría en la creación de una red integrada de supervisión e intercambio de información y vigilancia para el control fronterizo. Este entorno abarcaría el mar Mediterráneo, el océano Atlántico meridional (islas Canarias) y el mar Negro.

c. Si las dos primeras comunicaciones se refieren a la creación o la potenciación de la cooperación entre los estados miembros a los efectos de poner en común capacidades técnicas, financieras y humanas, con el objetivo de reducir los flujos migratorios irregulares, la última de este conjunto de comunicaciones pone el énfasis en la creación de herramientas que permitan simultáneamente facilitar el desplazamiento de los nacionales de terceros países por las fronteras exteriores de la Unión Europea

sin que se relaje la seguridad de dichas fronteras.¹⁴ En concreto se juzga oportuno la puesta en práctica de tres instrumentos: facilitar el cruce de las fronteras a los denominados viajeros de buena fe; la creación de un sistema de registro de las entradas y salidas de los nacionales de terceros países, y la instauración de un sistema electrónico de autorización de viaje.

Para facilitar el cruce de las fronteras exteriores se prevé la creación de un registro que incluya a los viajeros de «bajo riesgo»; aquellos que quisieran alcanzar esta calificación deberían superar un examen previo, cuyas condiciones de aprobación se concretarán, y se beneficiarían, de un control simplificado y automatizado en las fronteras. Ese examen previo debería incluir la comprobación de que no ha sobrepasado la duración de su estancia en desplazamientos previos a la Unión Europea, la acreditación de medios de subsistencia suficientes y ser el titular de un pasaporte biométrico. El control simplificado implicaría la no comprobación en la frontera de algunas de las condiciones de entrada (como, por ejemplo, el motivo de la estancia, los medios de subsistencia y la ausencia de amenaza para el orden público). El control automatizado supondría la posibilidad de que el control fronterizo se realice automáticamente, sin la intervención de la policía de fronteras, mediante máquinas que leyeran los datos biométricos de los pasaportes.

En segundo lugar, se contempla la creación de un sistema de registro de las entradas y salidas de la Unión Europea para los nacionales de terceros países. Se propone la creación de un instrumento que, automáticamente, anote el lugar y la fecha de entrada y salida de los extranjeros, y que además permita a las autoridades nacionales conocer cuándo se ha agotado la estancia autorizada en la Unión Europea. La finalidad de tal registro sería facilitar la identificación de las personas que superan la duración de la estancia a la que están autorizados y proporcionar información sobre las características de esta situación irregular

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa a la preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea, en COM (2008) 69 final, de 13 de febrero de 2008.

Finalmente, la Comisión examina la posibilidad de crear un sistema electrónico de autorización de viaje para aquellos nacionales de terceros países que no están sometidos a la obligación de un visado de entrada. Esta iniciativa pretende que el extranjero, antes de su salida, presente una solicitud por correo electrónico, proporcionando sus datos identificativos y comprobar, antes de iniciar el viaje, que cumple con las condiciones de entrada en la Unión Europea.

La ampliación del espacio Schengen

El 30 de marzo de 2008 se eliminaron los controles en las fronteras aéreas entre República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia y el resto de los países que forman parte de los acuerdos de Schengen, ya que los controles en las fronteras terrestres ya se habían eliminado el 21 de diciembre de 2007 (Decisión del Consejo 2007/81, de 6 de diciembre de 2007; DOUE L 323, de 8 de diciembre de 2007).

Suiza también se ha incorporado plenamente al espacio Schengen, mediante la Decisión del Consejo 2008/903, de 27 de noviembre de 2008 (DOUE L 327, de 5 de diciembre de 2008). Según este acto desde el 12 de diciembre de 2008 se eliminan los controles en las fronteras interiores de los estados miembros con Suiza; la eliminación de los controles en las fronteras aéreas se pospone hasta el 29 de marzo de 2009. Con esta incorporación el acervo Schengen es aplicable a todos los estados miembros, exceptuando al Reino Unido, Irlanda, Chipre, Rumania y Bulgaria; junto a ellos el acervo Schengen es también aplicable a Noruega, Islandia y Suiza, que no son miembros de la Unión Europea.

Reforzar el planteamiento global de la inmigración

En octubre de 2008 la Comisión presentó una Comunicación para aumentar la coordinación y la coherencia en el planteamiento global de la migración.¹⁵ La Comisión define este

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias, en COM (2008) 611 final, de 8 de octubre de 2008.

planteamiento global como la dimensión exterior de la política de migración de la Unión Europea que debe combinar sistemáticamente la acción de la Comunidad Europea, sus estados miembros y los países terceros. La Comisión diseña este planteamiento como un proceso evolutivo, cuyos inicios se remontan al año 2005 y que en los últimos años ha producido algunos resultados.

Con este acto, la Comisión recomienda el establecimiento de medidas en las denominadas dimensiones esenciales del planteamiento global: la gestión de la migración legal, la lucha contra la inmigración irregular, y la migración y desarrollo. Las propuestas sobre el primer ámbito temático conllevan medidas de variada índole, como serían, por ejemplo, las siguientes: promover el intercambio de buenas prácticas entre los estados miembros, los terceros países y los actores que intervienen en la integración de los inmigrantes; proporcionar incentivos a la inmigración circular; fomentar la relación entre los organismos que intervienen en el mercado de trabajo de los estados miembros y de terceros países.

En el tema de la lucha contra la inmigración irregular, se sugiere la adopción de acciones en tres sectores. El primero sería el refuerzo de la gestión fronteriza de los terceros estados (como, por ejemplo, obtener y facilitar información sobre los cambios de rutas migratorias hacia la Unión Europea, prestar asistencia a los países terceros para reforzar la migración a través del intercambio de experiencias en materia de control fronterizo, intensificar las operaciones conjuntas con los países de origen y tránsito, y aumentar la eficacia de la política de readmisión intensificando los esfuerzos para concluir acuerdos de readmisión). Las medidas para luchar contra la trata y el tráfico de seres humanos sería el denominador común del segundo tipo de medidas (que incluirían, a título ilustrativo, incentivar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales relativos a la lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos y reforzar la cooperación con organizaciones internacionales en este ámbito). El tercer grupo correspondería a las acciones tendentes a proseguir con el diálogo y las acciones concertadas con terceros países.

La última dimensión recogida en el documento se refiere a la interrelación entre migración y desarrollo; entre las múltiples iniciativas existentes, la Comisión propone centrarse selectivamente en unas determinadas de alcance y naturaleza diferente. Así, se enuncia la incorporación de la política de migración a las políticas de salud y de educación y a las estrategias de desarrollo humano proponiéndose, entre otras medidas, el fomento del acceso universal a la educación de calidad, la mejora de la formación profesional o el desarrollo de la contratación ética de profesionales de la salud procedentes de terceros países. Una segunda iniciativa se dedica a la adopción de acciones para incrementar el impacto positivo de las remesas de dinero enviadas por los emigrantes, garantizando su eficacia, seguridad y su bajo coste. Finalmente se declaran el apoyo a fomentar que las asociaciones de inmigrantes se impliquen en las iniciativas políticas que la Unión Europea realice con sus países de origen.

Las medidas y acciones previstas en las tres dimensiones temáticas se complementan con matizaciones que tienen en cuenta los aspectos geográficos del planteamiento global de la migración. En concreto, se diferencia entre África, las regiones orientales y surorientales vecinas a la Unión Europea y otras regiones. El planteamiento global inicialmente, en el año 2006, se centró en África, y especialmente en el África Subsahariana, y a estas regiones se han dedicado muchas iniciativas de la Unión Europea. La Comisión considera que se debe mejorar la cooperación con estos países y con las organizaciones internacionales africanas, que conviene reforzar el sentimiento de implicación de los países participantes y garantizar un seguimiento conjunto y sistemático de las acciones desarrolladas, y para ello propone un conjunto de medidas. Las regiones orientales y surorientales de la Unión Europea, y en menor medida Oriente Medio y Asia, fueron incluidas en el año 2007; se han empezado a concretar iniciativas en los tres ámbitos temáticos, pero la Comisión estima que es necesario buscar mayores sinergias, y mayor visibilidad, entre el planteamiento global y otras estructuras de cooperación, como por ejemplo la política europea de vecindad. En este sentido se subraya que los acuerdos de readmisión y los

acuerdos de facilitación de visados celebrados, en noviembre de 2007, por la Comunidad Europea y por varios países europeos, que son limítrofes con la Unión Europea, entraron en vigor el 1 de enero de 2008 (la antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Moldova, Montenegro, Serbia y Ucrania, y Albania, aunque en este último caso el acuerdo sólo es sobre expedición de visados). En cuanto al resto de las regiones se plantea la aplicación de un planteamiento pragmático que tenga en cuenta el potencial migratorio de América Latina o de países como China, Vietnam o India.

Ignacio García Vitoria

Profesor ayudante, doctor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

Pablo Santolaya Machetti

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá

DENEGACIÓN DE ENTRADA Y SALIDAS OBLIGATORIAS DEL PAÍS

**Las garantías del
procedimiento en
la jurisprudencia
(JULIO 2007-DICIEMBRE 2008)**

1. Introducción.
2. El internamiento preventivo en centros no penitenciarios.
 - El deber de motivación.
 - Proporcionalidad.
 - Límite temporal.
3. La denegación de entrada y el retorno.
 - Principio de contradicción.
 - Asistencia letrada.
 - Motivación.
4. La expulsión de territorio español.
 - Derecho a conocer la identidad del instructor.
 - Audiencia.
 - Derecho a la prueba.
 - Asistencia letrada.
 - Asistencia de intérprete.
 - Non bis in idem.
 - Motivación.
 - Proporcionalidad.
 - Notificación.
 - La suspensión cautelar de la expulsión.
5. La devolución.
6. Repatriación de menores.

Se analiza la jurisprudencia dictada por el TS y los TSJ entre julio de 2007 y diciembre de 2008 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), 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.

RESUMEN

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio analiza la jurisprudencia dictada en el período comprendido entre julio de 2007 y diciembre de 2008 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.

Ante la imposibilidad de un análisis exhaustivo, hemos tratado de seleccionar una serie de problemas que aparecen de forma recurrente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (TSJ). En el caso del internamiento preventivo, es preciso acudir además a la jurisprudencia de las Audiencias Provinciales (AP).

Para la síntesis de la jurisprudencia del período julio 2007-junio 2008 se han empleado los números 9 y 10 del Boletín Jurídico de Estudios y Jurisprudencia sobre Extranjería, Inmigración y Asilo, elaborado en el marco de un Convenio con el Ministerio del Interior, desde 2004 con la Universidad de Valladolid y, a partir de 2006, con la de Alcalá y realizado en el Grupo de Investigación en Extranjería, Inmigración y Asilo de la Universidad de Alcalá.¹ Agradecemos al Ministerio la autorización para esta publicación.

Para la selección de jurisprudencia del segundo semestre de 2008, se han utilizado las bases de datos de Aranzadi-Westlaw, Iustel y El Derecho, así como la página web del Poder Judicial <http://www.poderjudicial.es/>.

2. EL INTERNAMIENTO PREVENTIVO EN CENTROS NO PENITENCIARIOS

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración so-

cial (en adelante Ley de Extranjería o simplemente la Ley) prevé la posibilidad de acordar el internamiento como una medida cautelar para asegurar la eficacia de la resolución de expulsión –o, en su caso, devolución o retorno– del territorio español.²

El internamiento es una medida judicial, pudiendo el instructor únicamente solicitarla cautelarmente al juez, en tanto se tramita el expediente. El órgano judicial competente para decidir sobre el internamiento es, según el artículo 153 del Real Decreto 2393/2004, el juez de instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero.³ 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 del procedimiento de expulsión que da lugar a la solicitud de la medida cautelar.⁴

El inicio del procedimiento de expulsión es condición necesaria para que el juez acuerde el internamiento. Por esta razón, el TS se ha mostrado partidario de que se conceda al interesado la posibilidad de impugnar el decreto de iniciación del expediente sancionador. El TS 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.⁵

¹ El Boletín es coordinado por Pablo Santolaya y Javier García Roca y han participado en la elaboración de los números citados: Miguel Pérez Moneo, María Díaz Crego, Ignacio García Vitoria, Guillermo Escobar y Encarnación Carmona, todos ellos miembros del Grupo de Investigación de Extranjería, Inmigración y Asilo formalizado en la Universidad de Alcalá.

² Aunque no es la única medida que se contempla en el art. 61 de la Ley de Extranjería, el internamiento es, sin duda, la más utilizada, frente a la residencia obligatoria o la retirada de pasaporte. Resulta novedosa la STS de 12 de mayo de 2008 (recurso núm. 4398/2004) porque examina la legalidad de una orden de alejamiento.

³ La AP de Santa Cruz de Tenerife ha declarado que la falta de competencia territorial del órgano que acuerda el internamiento no conlleva necesariamente la nulidad de la medida. Se argumenta que la nulidad de los actos judiciales ha de ser admitida con criterios restrictivos, sólo cuando se haya producido una indefensión material. No es suficiente la concurrencia de un defecto o trasgresión procesal, se exige además que como consecuencia del mismo se haya producido un menoscabo efectivo o denegación del derecho de defensa. Véanse los Autos de 8 de febrero de 2008 (recursos núm. 525/2007 y 545/2007).

⁴ Véanse, como ejemplo, los Autos de la AP Madrid núm. 134/2008, de 6 de marzo, y núm. 202/2008, de 12 de marzo.

⁵ Véanse en este sentido las SSTS de 20 de septiembre de 2007 (recurso núm. 10073/2003), 27 de septiembre de 2007 (recurso núm. 4755/2003), 25 de octubre de 2007 (recurso núm. 9008/2003), 31 de octubre de 2007 (recurso núm. 1999/2004), 22 de noviembre de 2007 (recurso núm. 5229/2004), 30 de noviembre de 2007 (recurso núm. 1725/2004), 8 de febrero de 2008 (recurso núm. 2083/2004), 17 de octubre de 2008 (recurso núm. 3246/2004) y 7 de noviembre de 2008 (recurso núm. 1697/2003).

El auto de internamiento puede ser apelado ante la Audiencia Provincial.⁶ 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. En algunos casos, la estimación del recurso tiene un alcance meramente declarativo. Mientras que en otros se desestima el recurso por pérdida de su objeto.⁷

El deber de motivación

La medida de internamiento debe adoptarse mediante resolución judicial motivada, para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y evitar que la medida tenga carácter arbitrario. La resolución judicial cumple con el requisito constitucional de la motivación cuando contiene las razones que el juzgador de instancia ha tenido en cuenta para adoptar el internamiento del recurrente.

La mayoría de las resoluciones desestiman las alegaciones de falta de motivación.⁸ Se declara que la resolución judicial cumple con el requisito constitucional de la motivación cuando expresa las razones que se han tenido en cuenta para adoptar el internamiento. Se explica que la medida es necesaria para el aseguramiento posterior de una posible expulsión del territorio nacional.

Proporcionalidad

El internamiento, como medida restrictiva de la libertad personal, se configura como una medida excepcional y de aplicación restringida, de tal modo que sólo 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 princi-

⁶ En contra, la AP Santa Cruz de Tenerife ha sostenido que el ordenamiento jurídico no prevé la posibilidad de recurso frente a la decisión judicial de internamiento. Véase en este sentido, los Autos de 2 de mayo de 2008 (recursos núms. 810/2007, 875/2007, 965/2007, 985/2007, 1006/2007 y 1026/2007).

⁷ Son muchos los autos que declaran que el recurso ha quedado sin contenido como consecuencia de la expulsión del interesado. Véase, por ejemplo, el Auto de la AP Barcelona núm. 181/2008, de 15 de abril.

pio 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.⁹

EL ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL SE LIMITA AL EXAMEN DE LOS PRESUPUESTOS DEL INTERNAMIENTO SIN ENTRAR A VALORAR LA VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN

En el extremo contrario, el internamiento es revocado cuando el recurrente acredita domicilio conocido y arraigo familiar, económico y social en nuestro país. Estas circunstancias aconsejan optar por medidas alternativas menos gravosas.¹⁰

Límite temporal

El internamiento debe acordarse por el tiempo imprescindible para el aseguramiento de la expulsión, sin que en nin-

⁸ Los Autos de la AP Madrid núm. 590/2007 de 23 de julio y núm. 3321/2007 de 3 de agosto admiten una motivación breve, sucinta, esquemática. En el mismo sentido, los Autos de la AP de Santa Cruz de Tenerife de 25 de enero (recurso núm. 1094/2007), 8 de febrero (recurso núm. 694/2007) y 15 de febrero de 2008 (recurso núm. 724/2007).

⁹ Véanse, entre otros muchos, los Autos de la AP Madrid núm. 525/2007 de 4 de septiembre, núm. 533/2007 de 6 de septiembre, núm. 649/2007 de 19 de septiembre, núm. 764/2007 de 12 de diciembre, núm. 31/2008 de 21 de enero, núm. 154/2008 de 5 de marzo, núm. 167/2008 de 10 de marzo, núm. 1005/2008 de 19 de marzo y núm. 353/2008 de 29 de mayo.

¹⁰ Así sucede, por ejemplo, en los Autos de la AP Madrid núm. 399/2007 de 5 de julio, núm. 568/2007 de 20 de julio, núm. 442/2007 de 11 de septiembre, núm. 1149/2007 de 7 de noviembre, núm. 1311/2007 de 26 de diciembre y núm. 207/2008 de 13 de marzo.

gún caso pueda exceder los cuarenta días, ni acordarse un nuevo internamiento por ninguna de las causas previstas en un mismo expediente.¹¹

3. LA DENEGACIÓN DE ENTRADA Y EL RETORNO

La orden de retorno se aplica a los extranjeros que no cumplan los requisitos para la entrada en territorio español previstos en el artículo 25 de la Ley de Extranjería. Contra la denegación de entrada –que según la jurisprudencia no tiene carácter sancionador– se puede recurrir ante la propia Administración y ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

EXISTE DISCREPANCIA ENTRE LAS SECCIONES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DE MADRID ACERCA DE LA ADMISIÓN DE RECURSOS DE APELACIÓN EN PROCESOS RELACIONADOS CON LA DENEGACIÓN DE ENTRADA Y EL ACUERDO DE RETORNO

Debe destacarse que las diferentes Secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Madrid discrepan acerca de la admisibilidad del recurso de apelación. Existen dos enfoques opuestos acerca de si estos procesos –como el resto en materia de extranjería– deben considerarse de cuantía indeterminada, sin que se conozca ningún pronunciamiento expreso del Tribunal Supremo.

En contra del criterio tradicional de admitir los recursos de apelación están pronunciándose las Secciones 7.^a y 8.^a. 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 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 sólo impide emprender un viaje turístico por España. Concluye que no puede considerarse que la cuantía del pleito sea indeterminada, porque puede calcularse en función del coste del billete de avión y, en su caso, de las reservas en hoteles.¹²

La Sección 3.^a de la misma Sala sigue el enfoque opuesto y sostiene que la cuantía es indeterminada. Se argumenta que la Administración ha denegado la entrada en España basándose en la falta de credibilidad de la finalidad turística de la estancia y la sospecha de que encubre una intención de permanencia prolongada con el objetivo de residir y trabajar en España. Sería incoherente –según la Sección 3.^a– mantener que el viaje no responde a una finalidad turística y valorar la cuantía del recurso en función de los gastos de viaje, estancia y retorno del recurrente.¹³ La Sección 1.^a sigue el mismo criterio. El Auto del TSJ de Madrid núm. 107/2008 de 18 de febrero (Sección 1.^a, recurso núm. 191/2008) sostiene que la finalidad del recurso contra la denegación de entrada no se agota en la reparación económica de los gastos derivados del retorno forzoso, sino que «vincula también la actividad administrativa al principio de soberanía nacional y al alcance del derecho de los no españoles a la libre circulación y entrada en España, conforme a los requisitos establecidos por la Leyes (art. 19 CE)». Ante esta situación, se prefiere admitir el recurso de apelación, para permitir la supervisión por parte del TSJ de las decisiones de denegación de entrada. Se argumenta

¹¹ Véanse, por ejemplo, el Auto de la AP Madrid núm. 572/2007 de 25 de octubre y los Autos de la AP Girona núm. 284/2007 de 20 de julio; núm. 329/2007 de 17 de septiembre y núm. 552/2007 de 6 de noviembre.

¹² Véanse entre otras muchas– las SSTSJ Madrid de 14 de septiembre de 2007 (recurso núm. 234/2007), 10 de enero de 2008 (recurso núm. 619/2007), 27 de marzo de 2008 (recurso núm. 59/2008) y 30 de mayo de 2008 (recurso núm. 277/2008). Todas ellas han sido dictadas por la Sección 7.^a e inadmitieron los recursos contra las Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo por considerar que la cuantía es inferior al límite legalmente establecido de tres millones de pesetas (18.030,36 euros). En el

mismo sentido, la STSJ Madrid núm. 10/2008 de 9 de enero (recurso núm. 766/2007) recuerda que la Sección 8.^a se viene pronunciando en diversos autos y sentencias a favor de la inadmisión del recurso de apelación. Se razona que –en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo– el establecimiento de una segunda instancia es una opción legislativa. No se lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva porque el recurrente ya ha tenido una respuesta jurisdiccional por parte del Juzgado de Instancia.

¹³ En este sentido, pueden verse –entre otras– las SSTSJ Madrid de 21 de mayo (recurso núm. 406/2008) y 17 de junio de 2008 (recurso núm. 436/2008).

que el acuerdo de retorno al país de origen se adopta mediante un procedimiento sumario en el que con frecuencia se invocan por los interesados como vulnerados derechos constitucionales, por lo que debe hacerse una interpretación favorable a la eficacia del derecho a la tutela judicial efectiva.

Principio de contradicción

Como ya señalamos en ediciones anteriores del *Anuario de la inmigración*, destacan los problemas que plantea la falta de traslado al interesado de la propuesta de resolución. El TS ha establecido que esta omisión sólo es causa de anulación de la orden de retorno cuando origine indefensión por contener datos nuevos que sean relevantes para la resolución final.¹⁴ Por el contrario, se considera innecesario el traslado cuando contenga exclusivamente los hechos y las manifestaciones de las que el interesado tuvo conocimiento previamente en presencia de su abogado.¹⁵

Asistencia letrada

La STS de 22 de noviembre de 2007 (recurso núm. 6230/2002) estima el recurso de casación contra la resolución que inadmitió el recurso presentado por la letrada del interesado, designada por turno de oficio, frente a la resolución administrativa que ordenó su retorno a su país de origen. El escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo iba firmado por la abogada, pero se presentó sin intervención de procurador.

La Sentencia señala que el contenido material del derecho a la asistencia jurídica gratuita incluye la «defensa y

representación gratuitas por abogado y procurador en el procedimiento judicial, cuando la intervención de estos profesionales sea legalmente preceptiva o, cuando no siéndolo, sea expresamente requerida por el juzgado o tribunal mediante auto motivado para garantizar la igualdad de las partes en el proceso» (art. 6 apartado 3.º Ley 1/1996, de 10 de enero, sobre Asistencia Jurídica Gratuita). El TS sostiene que, en aplicación de los artículos 16 y 21 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, el órgano judicial debió decretar la suspensión del proceso y oficiar al Colegio a fin de que designara procurador.¹⁶

Motivación

El TS continúa estimando recursos de casación contra sentencias del TSJ de Madrid en las que se niega el derecho de los recurrentes a franquear la frontera y entrar en el territorio nacional. Se argumenta que la norma vigente en el momento de los hechos (Real Decreto 864/2001) no habilita a los funcionarios para requerir «de forma acrítica e incondicionada» la aportación de documentos justificativos del objeto y condiciones de la estancia prevista. La no presentación de esos documentos justificativos no puede amparar siempre una decisión de denegación de la entrada, sino sólo: i) cuando haya datos o circunstancias, y así se exprese razonadamente en la decisión, que levanten la sospecha de que el objeto y/o las condiciones de la estancia declarados no se corresponden con la realidad; y ii) cuando por su naturaleza o por su singularidad, sea usual que el viajero esté en posesión de documentos que justifiquen aquel objeto y/o aquellas condiciones.

El motivo que se esgrime para concluir que se ha vulnerado el requisito de la motivación es que la resolución que deniega la entrada en territorio nacional no expresa un razonamiento que, partiendo de datos o circunstancias determinados, justifique por qué se sospecha que el viaje no responde a una fi-

¹⁴ La STS de 13 de diciembre de 2007 (recurso núm. 2936/2004) ordena la retroacción de actuaciones en el expediente administrativo a fin de que se cumpla el trámite omitido. Véase en el mismo sentido, la STSJ Madrid de 2 de junio de 2008 (recurso núm. 346/2008).

¹⁵ Véanse las STS de 20 de septiembre (recurso núm. 1118/2004), 19 de octubre (recurso núm. 1141/2003), 31 de octubre (recurso núm. 2405/2004) y 23 de noviembre de 2007 (recurso núm. 2035/2004). Igualmente las SSTSJ Madrid de 24 de julio de 2007 (recurso núm. 2302/2003), 20 de noviembre de 2007 (recurso núm. 1872/2007), 30 de abril de 2008 (recurso núm. 201/2008) y 20 de mayo de 2008 (recurso núm. 152/2008).

¹⁶ En el mismo sentido, la STS de 25 de octubre de 2007 (recurso núm. 9607/2003). Sobre el mismo problema, pero con distinta solución, pueden verse —entre otras muchas— las SSTSJ de Madrid de 20 de septiembre (recurso núm. 553/2007), 27 de noviembre (recurso núm. 532/2007) y 29 de noviembre de 2007 (recurso núm. 538/2007).

nalidad turística. Se reitera que la ausencia de reserva hotelera y de programación de los lugares artísticos o culturales que se quiere visitar no es, por sí sola, razón suficiente para sospechar que la entrada en España no responde a una finalidad turística. Señala que no es nada infrecuente un viaje de turismo carente de programación, en el que las visitas y el hospedaje queden al albur de las informaciones que ya dentro del país puedan obtenerse, o de las apetencias que en cada momento puedan surgir ante las varias opciones que se presenten, o, en fin, a la eventualidad del propio discurrir del viaje. Se llama la atención sobre que la edad del viajero, el conocimiento del idioma del país de destino y los medios económicos son circunstancias que pueden alentar una decisión semejante.¹⁷

En otros casos, el TS considera que la Administración puede denegar la entrada en España al incluir en la motivación de la resolución algunas circunstancias que restan credibilidad a las condiciones de la estancia. Se trata de situaciones en las que la Administración pone de manifiesto incoherencias y contradicciones en las manifestaciones de la interesada. En la STS de 13 de diciembre de 2007 (recurso núm. 1620/2002) se valora la falsedad de los datos aportados por el interesado sobre el alojamiento previsto.¹⁸ Asimismo, cuando se detecta alguna manipulación de la documentación que aporta el viajero, el TS respalda la validez de la denegación de entrada basándose en que la Administración ha explicado suficientemente por qué consideró carente de verosimilitud la alegación de los interesados de que venía a España para hacer turismo.¹⁹

El TSJ de Madrid respalda en numerosas sentencias la denegación de la entrada en España basándose en la es-

casa verosimilitud de la finalidad turística del viaje. En algunas de ellas establece un diálogo crítico con la jurisprudencia del TS. El TSJ interpreta que el artículo 5.1.c del Convenio Schengen, que exige la acreditación documental del objeto del viaje «en su caso», deja a los estados miembros la determinación de cuándo han de exigirse «acreditamientos concretos». Se señala que las sentencias del Tribunal Supremo que han anulado resoluciones similares vienen referidas a la originaria redacción del artículo 23 de la LO 4/00 de 11 de enero, que no preveía tal exigencia. Sin embargo, la vigente redacción del artículo 25.1 de la Ley de Extranjería dice –utilizando el imperativo– que el extranjero que pretende entrar en el país «deberá presentar» los documentos que justifiquen el objeto y condiciones de estancia. Concluye que «ya no hay opción para exigirlo unas veces sí y otras no, sino que es el viajero a quien le incumbe acreditar que sus intenciones declaradas son ciertas y ello siempre que se pretenda entrar en España».²⁰

4. LA EXPULSIÓN DEL TERRITORIO ESPAÑOL

El problema de la delimitación de los supuestos que dan lugar a la expulsión se plantea de nuevo en varias sentencias del TS y de los TSJ. Por una parte, el TS continúa estimando recursos contra órdenes de expulsión por considerar que la Ley no prevé la expulsión en el caso de que la estancia en territorio español no haya sobrepasado los tres meses.²¹ Por otra, se revoca la expulsión de ciudadanos de nacionalidades búlgara y rumana como consecuencia de la incorporación de estos países a la Unión Europea (que conlleva el reconocimiento del

¹⁷ Véanse, por ejemplo, las SSTS de 31 de octubre de 2007 (recurso núm. 2415/2004), 23 de noviembre de 2007 (recurso núm. 2912/2004), 13 de diciembre de 2007 (recurso núm. 4594/2004) y 8 de febrero de 2008 (recurso núm. 3673/2004).

¹⁸ En el mismo sentido, las SSTS de 19 de octubre de 2007 (recurso núm. 1777/2004), 23 de noviembre de 2007 (recurso núm. 2941/2004), 31 de enero de 2008 (recurso núm. 3407/2004) y 22 de mayo de 2008 (recurso núm. 1407/2004).

¹⁹ Véanse las SSTS de 27 septiembre 2007 (Recurso núm. 1821/2004), 4 octubre 2007 (Recursos núm. 1844/2004 y 2059/2004) y 13 diciembre 2007 (Recurso núm. 3995/2004)

²⁰ Pueden verse, en este sentido, las SSTSJ de Madrid de 14 de septiembre (recurso núm. 476/2007) y 27 de noviembre (recursos núms. 602/2007 y 631/2007). En otras sentencias, el TSJ parece asumir la jurisprudencia del TS y trata de destacar la existencia de circunstancias en el caso concreto que permiten sospechar de la verosimilitud de la finalidad turística del viaje, tales como la falta de coherencia de las manifestaciones del interesado o la desproporción existente entre sus ingresos ordinarios y los elevados gastos de un viaje turístico. Véanse, entre otras muchas, las SSTSJ Madrid de 24 de julio de 2007 (recurso núm. 2302/2003), 20 de noviembre de 2007 (recurso núm. 1872/2007), 8 de enero de 2008 (Sentencia núm. 9/2008) y 14 de mayo de 2008 (recurso núm. 102/2008).

²¹ Véanse las SSTS de 27 de septiembre (recurso núm. 1830/2004) y 18 de octubre de 2007 (recurso núm. 2298/2004).

derecho a la libre circulación) y de la aplicación del principio de retroactividad de la ley más favorable en materia sancionadora.²² La solicitud previa de un permiso de residencia y trabajo es otro de los motivos frecuentes que llevan a los tribunales a anular la orden expulsión.²³

Derecho a conocer la identidad del instructor

Igual que en las anteriores ediciones de este *Anuario de la inmigración*, encontramos sentencias que señalan que la identificación del instructor mediante su «número de carné profesional» constituye una práctica censurable. Sin embargo, se concluye que éste defecto carece de relevancia invalidante. Se rechaza que el recurrente haya sufrido indefensión, porque el instructor ha notificado directamente al mismo el acuerdo de iniciación, lo que le ha permitido conocer su identidad en términos suficientes como para saber de la existencia de alguna relación entre el funcionario y el actor que pudiese afectar a su parcialidad.²⁴

Audiencia

Como ya destacamos en las ediciones anteriores del *Anuario de la inmigración*, 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: i) cuando el interesado, o su representante, no efectúa alegaciones sobre el contenido de la propuesta; y ii) cuando éstas no son admitidas, de

forma motivada, por improcedentes o innecesarias. En estas condiciones, la propuesta de resolución no se notifica al inculpado, ni se concede un nuevo trámite de audiencia, sino que el expediente se remite a la autoridad competente para que lo resuelva.

La jurisprudencia ha aceptado que no sea preceptiva cuando el interesado no formula alegaciones sobre el boletín de denuncia que inicia el procedimiento. También cuando habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos, alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.²⁵

LA INCORPORACIÓN DE RUMANIA Y BULGARIA A LA UNIÓN EUROPEA HA CONLLEVADO LA ANULACIÓN DE NUMEROSAS EXPULSIONES COMO CONSECUENCIA DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY MÁS FAVORABLE EN MATERIA SANCIONADORA

Por el contrario, la Administración debe notificarla cuando se introduzcan nuevos hechos respecto del acuerdo de iniciación que agraven la sanción. También cuando el interesado no hubiera recibido respuesta por parte del instructor acerca de las alegaciones presentadas y las pruebas propuestas con ocasión de la incoación del expediente sancionador.²⁶

²² Véanse las SSTS de 12 de febrero (recurso núm. 2525/2004), 13 de febrero (recurso núm. 2110/2004) y 10 de julio de 2008 (recurso núm. 11548/2004). En el mismo sentido, entre otras muchas, la STSJ Aragón de 18 de octubre de 2007 (recursos núms. 377/2006 y 379/2006), la STSJ de islas Baleares de 25 de julio de 2007 (recurso núm. 228/2007), la STSJ de Murcia de 26 de diciembre de 2007 (recurso núm. 3/2007), la STSJ de Navarra de 21 de septiembre de 2007 (recurso núm. 141/2007), la STSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de julio de 2007 (recurso núm. 604/2006) o la STSJ de Cataluña de 10 de junio de 2008 (recurso núm. 1009/2006).

²³ Véase la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 4 de diciembre de 2007 (recurso núm. 243/2007), la STSJ de Navarra de 21 de septiembre de 2007 (recurso núm. 135/2007), la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 21 de mayo de 2008 (recurso núm. 248/2008) y las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de marzo (recurso núm. 502/2007) y 30 de mayo de 2008 (recurso núm. 1277/2007).

²⁴ En este sentido, por ejemplo, las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 4 de octubre (recurso núm. 560/2003) y 11 de octubre de 2007 (recurso núm. 13/2006); y la STSJ de Andalucía (Granada) de 8 de octubre de 2007 (recurso núm. 254/2006).

²⁵ Así, por ejemplo, la STS de 19 de mayo de 2008 (recurso núm. 9878/2004) considera que no se produjo ninguna indefensión relevante para el interesado por el hecho de que no se le diera traslado de la propuesta de resolución. En el mismo sentido, entre otras, la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 19 de febrero de 2008 (recurso núm. 998/2003) y la STSJ de Murcia de 26 de mayo de 2008 (recurso núm. 749/2007).

²⁶ Véanse las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 26 de octubre (recurso núm. 327/2005), 9 de noviembre (recurso núm. 81/2007) y 15 de noviembre de 2007 (recurso núm. 1188/2003). En el mismo sentido, la STSJ de Navarra de 7 de noviembre de 2008 (recurso núm. 240/2008).

Derecho a la prueba

La STS de 13 de febrero de 2008 (recurso núm. 2110/2004) aprecia la vulneración del artículo 24 CE en su dimensión de derecho a la prueba pertinente. El recurrente había solicitado la remisión de un informe por parte de la brigada policial de Extranjería acerca de su condición de testigo en relación con una red de tráfico de mano de obra ilegal. La Sentencia destaca que se trata de una prueba razonable, pertinente y adecuada a la finalidad que se trataba de alcanzar. Esta finalidad era acreditar los requisitos exigidos en el artículo 59 de la LO 4/00 para, en su caso, poder alcanzar la exención de responsabilidad administrativa.

EXISTE DISCREPANCIA ENTRE LOS TSJ RESPECTO A LA REPRESENTACIÓN PROCESAL DE LOS ABOGADOS DESIGNADOS POR EL TURNO DE OFICIO EN LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS CONTRA LA EXPULSIÓN

La STSJ de Andalucía (Sevilla) de 8 de octubre de 2007 (recurso núm. 170/2006) señala que las consecuencias de la falta de práctica en el procedimiento administrativo de las pruebas propuestas por el interesado deben valorarse teniendo en cuenta su eventual incidencia en el fondo de la cuestión. El recurrente había solicitado la ratificación testifical de los agentes que procedieron a su detención y la Administración no resolvió al respecto. El TSJ opina que la Administración debió contestar expresamente, admitiéndola o denegándola, y en este caso motivando la causa de denegación. No obstante, desestima el recurso porque este vicio no ha provocado indefensión. Según el TSJ: «es evidente que la solicitud de ratificación de los agentes denunciadores, cuando ni tan siquiera se acredita la estancia regular en nuestro país de la actora, en absoluto hubiese motivado una

resolución distinta. Es más, la actora ni tan siquiera nos dice qué trataba de probar con la ratificación de los agentes».

La STSJ de Madrid de 24 de julio de 2008 (recurso núm. 876/2008) tampoco considera que la falta de notificación al interesado de forma motivada del rechazo de las pruebas deba conllevar la nulidad de la expulsión. El interesado había propuesto que se pidiera al Área de Trabajo de la Delegación de Gobierno de Madrid un certificado de la existencia de un expediente de solicitud de permiso de trabajo a su favor. El TSJ argumenta que la prueba propuesta era accesible para el propio interesado y la pudo aportar él mismo, sin que aduzca causa que se lo impidiera, por lo que –de acuerdo con el artículo 265.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil– no le era exigible a la Administración el acordar su petición.

Asistencia letrada

La STS de 19 de julio de 2007 (recurso núm. 1915/2004) aprecia una vulneración del derecho a la asistencia jurídica.²⁷ Según la relación de hechos probados, tras notificarse al interesado el acuerdo de iniciación del expediente sancionador (donde se le informaba de la posibilidad que le asistía de gozar de asistencia jurídica de oficio), éste presentó unas breves alegaciones manuscritas donde protestaba por no haber dispuesto de asistencia jurídica. La protesta no surgió efecto y continuó la tramitación sin desarrollarse ninguna iniciativa para garantizar al interesado esa asistencia de oficio que había reclamado y a la que tenía derecho.

Según el TS, se dejó al recurrente en una evidente situación de indefensión que no quedó sanada por la interposición del recurso de reposición. La Sentencia señala que, vistos los términos en que se redactó, parece razonable pensar que el interesado gozó de algún tipo de asesoramiento jurídico. Sin embargo, el TS considera que el asesoramiento puntual e informal a cargo de personas cuya identidad y titulación

²⁷ También se aprecia vulneración del derecho a la asistencia letrada en las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 19 de septiembre de 2007 (recurso núm. 221/2006) y 11 de enero de 2008 (recurso núm. 277/2006). En ambas se hace

una interpretación favorable al ejercicio del derecho de asistencia jurídica respecto a personas que presentan sus escritos de alegaciones desde un centro penitenciario.

se desconoce no puede suplir la asistencia de un letrado de oficio a lo largo de la totalidad de la tramitación del expediente. El TS señala que la indefensión tampoco quedó sanada por la interposición y sostenimiento del recurso contencioso-administrativo, porque la exclusiva finalidad de éste fue denunciar la falta de asistencia letrada y no planteó alegaciones sobre la cuestión de fondo.

La STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 11 de enero de 2008 (recurso núm. 292/2007) sostiene que la entrevista del extranjero sometido a procedimiento de expulsión con su letrado previa al momento de la audiencia no forma parte del derecho a la asistencia jurídica. Según el TSJ, debe tenerse presente que la declaración del interesado se realiza en un trámite absolutamente inicial del procedimiento administrativo, y sólo cuando la Administración ha hecho acumulación de las pruebas de cargo necesarias se da traslado al interesado para que organice su defensa.

Los mayores problemas se plantean en relación con el requisito de representación procesal para la interposición del recurso contencioso-administrativo, debido a la existencia de criterios dispares entre los Tribunales Superiores de Justicia. Algunas sentencias 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*.²⁸ También se afirma que el poder administrativo otorgado ante el funcionario policial sólo es válido ante la Administración, no ante los órganos jurisdiccionales, en los que la representación se halla sometida a unas especiales normas.²⁹

²⁸ Véanse las STSJ de Andalucía (Sevilla) de 8 de noviembre (recurso núm. 491/2007), 22 de noviembre (recurso núm. 497/2007), 13 de diciembre (recurso núm. 561/2007) y 20 de diciembre de 2007 (recurso núm. 567/2007). En el mismo sentido, entre otras muchas, las SSTSJ de Madrid de 31 de marzo (recursos núms. 14/2008, 24/2008 y 38/2008) y 3 de septiembre de 2008 (recurso núm. 595/2008).

²⁹ Véanse la STSJ de Cantabria de 14 de diciembre de 2007 (recurso núm. 142/2007) y las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 8 de noviembre (recurso núm. 491/2007), 22 de noviembre (recurso núm. 497/2007), 13 de diciembre (recurso núm. 561/2007) y 20 de diciembre de 2007 (recurso núm. 567/2007).

Por el contrario, otras sentencias consideran que el abogado de oficio designado en la vía administrativa puede asumir las funciones de defensa y representación ante los juzgados de lo contencioso-administrativo. Según esta segunda línea jurisprudencial, la voluntad de recurrir del extranjero queda puesta de manifiesto por el mero hecho de solicitar asistencia jurídica gratuita, y la exigencia de apoderamiento expreso constituye un formalismo enervante no previsto por la Ley y carente de sentido, por lo que se considera vulnerado el derecho de acceso a los tribunales reconocido por el artículo 24 de la Constitución.³⁰

Asistencia de intérprete

La falta de intérprete pone en entredicho la validez de la actuación administrativa cuando tiene trascendencia concreta y real sobre las posibilidades de defensa. La alegación de que el interesado desconoce el castellano y de que debió requerirse la presencia de un intérprete no acarrea la nulidad del procedimiento sancionador cuando éste ha contado con asistencia letrada en el momento de la notificación del acuerdo de incoación del expediente. La asistencia letrada supone una garantía de que el interesado comprende el contenido del procedimiento sancionador y constituye un medio a través del cual puede pedirse o reiterarse la asistencia de un intérprete.³¹

La STSJ de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 206/2007 de 8 de noviembre, considera que se ha respetado el derecho a contar con intérprete, aunque en el atestado policial incorporado al expediente administrativo existe una diligencia que se extendió «para hacer constar que, por error involuntario, en dos de las declaraciones de los detenidos no figura el nombre de la persona que hace de intérprete, a

³⁰ Véanse las STSJ de Andalucía (Sevilla) de 20 de septiembre (recurso núm. 416/2007), 19 de octubre (recurso núm. 71/2007), 2 de noviembre (recurso núm. 72/2007), 16 de noviembre (recursos núms. 36/2004, 166/2004, 135/2006, 317/2006, 318/2006, 337/2006, 56/2007, 220/2007 y 222/2007) y 23 de noviembre de 2007 (recurso núm. 596/2006). Puede verse también la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 9 de octubre de 2007 (recurso núm. 230/2007).

³¹ Véase la STSJ de Aragón de 20 de noviembre de 2008 (recurso núm. 147/2008).

pesar de estar firmada por él mismo». La Sentencia resuelve que no se produjo indefensión.

Non bis in idem

El TS reitera que el principio «non bis in idem» no impide que una condena penal por delito doloso pueda ser considerada también causa de expulsión del territorio nacional. Aunque los mismos hechos dan lugar al proceso penal y al expediente administrativo de expulsión, los bienes jurídicos protegidos son diferentes. Sin embargo, la regla de subordinación de la Administración a la actuación jurisdiccional en cuanto a la apreciación de los hechos determina la paralización del procedimiento sancionador, pues la Administración no puede pronunciarse hasta que lo haya hecho la Jurisdicción.³²

Motivación

El TS destaca –como venimos reiterando en las ediciones anteriores del *Anuario de la inmigración*– la obligación de justificar la necesidad de la expulsión. Sostiene que la multa es la «sanción principal» en el caso de la infracción del artículo 53.a) de la Ley. 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, en cuanto sanción más grave y secundaria, requiere una motivación específica, distinta o complementaria de la pura permanencia ilegal. Según el artículo 55.3 (que alude a la graduación de las sanciones y resulta aplicable también entre multa y expulsión), 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.

³² Véase la STS de 31 de octubre de 2007 (recurso núm. 709/2004). En el mismo sentido, las SSTSJ de Castilla y León (Burgos) de 14 de septiembre de 2007 (recurso núm. 114/2007).

³³ Véanse las SSTS de 19 de julio (recursos núm. 1815/2004 y 1932/2004), 27 de septiembre (recurso núm. 2242/2004), 28 de septiembre (recurso núm. 2249/2004) y 31 de octubre (recurso núm. 2226/2004) y 19 de diciembre de 2007 (recurso núm. 785/2004). De fecha posterior son las SSTS de 24 de junio (recurso núm. 1320/2005) y 28 de noviembre de 2008 (recurso núm. 9581/2003).

³⁴ Véanse las SSTS de 31 de enero de 2008 (recursos núms. 5748/2004) y 27 de mayo de 2008 (recurso núm. 5853/2004).

En la práctica, el TS distingue dos situaciones en cuanto al deber de motivar la elección entre la multa y la expulsión:

a. Cuando la causa de expulsión es, pura y simplemente, la permanencia ilegal, sin otros hechos negativos, es claro que la Administración habrá de motivar de forma expresa por qué acude a la sanción de expulsión, ya que la permanencia ilegal, en principio, se sanciona con multa.³³

b. En los supuestos en que en el expediente administrativo consten, además de la permanencia ilegal, otros datos negativos sobre la conducta del interesado o sus circunstancias, y esos datos sean de tal entidad que, unidos a la permanencia ilegal, justifiquen la expulsión, no dejará ésta de estar motivada porque no se haga mención de ellos en la propia resolución sancionadora. Dicho de otra manera, no se exige que la motivación sobre la necesidad de la expulsión conste en la resolución misma, siendo posible también apreciar las circunstancias jurídicas o fácticas que se reflejan en el expediente administrativo. La expulsión se considera 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.³⁴

La jurisprudencia del TS ha sido asumida de forma progresiva por todos los TSJ, a pesar de las primeras reticencias. Son minoría los TSJ que se siguen pronunciado en contra de la caracterización de la expulsión como una sanción más grave y secundaria respecto de la multa.³⁵

³⁵ Entre las sentencias que no exigen una motivación más intensa para la expulsión, podemos citar las SSTSJ de Madrid de 17 de septiembre de 2007 (recursos núms. 184/2007 y 186/2007), 27 de septiembre de 2007 (recurso núm. 366/2007) y 26 de febrero de 2008 (recurso núm. 722/2007); las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 17 de septiembre de 2007 (recurso núm. 1090/2002) y 22 de febrero de 2008 (recurso núm. 93/2007); la STSJ de Cataluña de 12 de noviembre de 2007 (recurso núm. 3/2004); y las SSTSJ de Galicia de 16 y 23 de julio de 2008 (recursos núms. 43/2008 y 62/2008 respectivamente).

Proporcionalidad

La imposición de la expulsión en el caso previsto en el artículo 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.³⁶

La expulsión también se considera proporcionada en el caso de que el interesado haya sido condenado por la comisión de algún delito.³⁷ Debemos advertir de que el TS viene sosteniendo –desde la importante STS de 29 de septiembre de 2006 (comentada en la edición de 2008 de este *Anuario de la inmigración*)– 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 éstas 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.³⁸ Esta jurisprudencia del TS no está siendo aplicada en algunas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, que siguen teniendo en cuenta simples antecedentes policiales para declarar la proporcionalidad de la expulsión.³⁹

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.⁴⁰

La apreciación de la existencia de arraigo resulta eminentemente casuística. El arraigo familiar suele basarse en la convivencia estable con una pareja que reside legalmente⁴¹ o en el cuidado de hijos menores de nacionalidad española.⁴² Se puede apreciar arraigo laboral como consecuencia de la concesión en el pasado de permisos de trabajo⁴³ o de la existencia de sucesivos contratos de trabajo acreditados a través del Informe de Vida Laboral emitido por la Tesorería General de la Seguridad Social.⁴⁴

³⁶ Véanse las SSTS de 5 de julio (recurso núm. 1060/2004), 28 de septiembre (recurso núm. 2344/2004), 23 de octubre (recurso núm. 1624/2004) y 26 de diciembre de 2007 (recurso núm. 3573/2004). Siguen esta misma línea, entre otras muchas, la SSTSJ de Madrid de 23 de noviembre de 2007 (recurso núm. 575/2007); las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 11 de octubre (recurso núm. 441/2007) y 18 de octubre de 2007 (recurso núm. 447/2007); y la STSJ de islas Baleares de 28 de diciembre de 2007 (Sentencia núm. 1066/2007).

³⁷ Véase, entre otras muchas, la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 13 de julio de 2007 (recurso núm. 184/2006); las SSTSJ de Castilla y León (Valladolid) de 31 de julio (recurso núm. 75/2006) y 31 de octubre de 2007 (recurso núm. 330/2006); la STSJ de Cantabria de 20 de septiembre de 2007 (recurso núm. 89/2006); la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de julio de 2007 (recurso núm. 130/2005); la STSJ de La Rioja de 19 de diciembre de 2007 (recurso núm. 219/2006); y la STSJ de Aragón de 23 de octubre de 2008 (recurso núm. 134/2008).

³⁸ Véase la STS de 4 de octubre de 2007 (recurso núm. 8959/2003).

³⁹ Véanse, por ejemplo, la STSJ de Cantabria de 21 de diciembre de 2007 (recurso núm. 179/2007); la STSJ de islas Baleares de 23 de octubre de 2007 (recurso núm. 283/2007); la STSJ de la Comunidad Valenciana de 20 de octubre de 2008 (recurso núm. 1748/2007); y las SSTSJ de Madrid de 3 de abril (recurso núm. 36/2008) y 6 de noviembre de 2008 (recurso núm. 1231/2002).

⁴⁰ Véanse, como ejemplos de una posición restrictiva respecto al arraigo, la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 27 de septiembre de 2007 (recurso núm. 387/2007), la STSJ de Cantabria de 11 de diciembre de 2007 (recurso núm. 149/2007), la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 13 de diciembre de 2007 (recurso núm. 356/2007) y la STSJ de Extremadura de 15 de abril de 2008 (recurso núm. 173/2007).

⁴¹ Véase la STSJ de Murcia de 27 de diciembre de 2007 (recurso núm. 463/2007).

⁴² Las SSTSJ de Navarra de 20 de septiembre (recurso núm. 123/2007) y 3 de octubre de 2007 (recurso núm. 51/2007).

⁴³ Véase la STSJ de Madrid de 25 de octubre de 2007 (recurso núm. 378/20042) y la STSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 25 de febrero de 2008 (recurso núm. 155/2007).

⁴⁴ Véanse la STSJ de Murcia de 27 de diciembre de 2007 (recurso núm. 474/2007) y la STSJ de Cataluña de 9 de julio de 2008 (recurso núm. 20/2007).

Junto a los anteriores criterios, que tienen aplicación muy amplia, encontramos un elevado grado de inseguridad en la valoración de la proporcionalidad de la expulsión por parte de la jurisprudencia. La ausencia de intentos de regularización,⁴⁵ la falta de acreditación de medios de vida,⁴⁶ la falta de arraigo⁴⁷ o la exclusión social y laboral del extranjero⁴⁸ son circunstancias que –según algunas sentencias– agravan la situación de estancia irregular y justifican la expulsión. Obsérvese cómo en estas sentencias no se utiliza el arraigo como un factor que impide la expulsión, sino que se invierten los términos y se tiene en cuenta la falta de arraigo como una circunstancia que justifica la expulsión. En contra de esta línea jurisprudencial, otros Tribunales Superiores de Justicia sostienen que la situación de falta de arraigo no puede ser asimilada con la existencia de datos negativos que justifiquen la medida de expulsión.⁴⁹

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 éste 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.⁵⁰

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 se paraliza la política 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.⁵¹

La causa que más frecuentemente se invoca para solicitar la suspensión cautelar es el peligro de ruptura del arraigo familiar y laboral del extranjero como consecuencia de la ejecución de la expulsión y del retraso de la emisión del fallo definitivo (*periculum in mora*). 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 la existencia de arraigo, «pese a que, evidentemente, era carga de él mismo hacerlo».⁵² Se reitera que la estancia prolongada en el país, por sí sola, no conlleva ninguna situación de arraigo que deba ser

45 Véanse la STSJ de Galicia de 18 de marzo de 2008 (recurso núm. 482/2007); la STSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 3 de junio de 2008 (recurso núm. 80/2008); las SSTSJ de Navarra de 6 de junio (recursos núms. 93/2008 y 111/2008) y 20 de junio de 2008 (recurso núm. 136/2008); la STSJ de Galicia de 17 de diciembre de 2008 (recurso núm. 136/2008); y las SSTSJ de Cantabria de 9 de mayo (recurso núm. 34/2008), 19 de mayo (recurso núm. 37/2008), 27 de mayo (recurso núm. 5/2008) y 5 de diciembre de 2008 (recurso núm. 214/2008).

46 Véanse las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de mayo (recurso núm. 107/2007) y 10 de noviembre de 2008 (recurso núm. 1799/2007); y la STSJ de Cantabria de 31 de julio de 2008 (recurso núm. 106/2008).

47 Véanse, por ejemplo, las SSTSJ de Castilla y León (Valladolid) de 8 de mayo (recurso núm. 395/2007) y 26 de mayo de 2008 (recurso núm. 561/2007).

48 Véanse, entre otras muchas, las SSTSJ de Cantabria de 8 de enero (recurso núm. 159/2007), 11 de marzo (recurso núm. 295/2007), 6 de mayo (recurso núm. 12/2008) y 14 de mayo de 2008 (recurso núm. 38/2008).

49 Véanse la STSJ de Aragón de 14 de abril de 2008 (recurso núm. 390/2007) o las SSTSJ de islas Baleares de 16 de enero (recursos núms. 427/2007, 449/2007 y 459/2007) y 25 de septiembre de 2008 (recurso núm. 167/2008).

50 Véanse las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 21 de septiembre (recurso núm. 1016/2003), 7 de noviembre (recurso núm. 418/2003), 8 de noviembre (recurso núm. 458/2003) y 29 de noviembre de 2007 (recurso núm. 416/2003); de 13 de febrero (recurso núm. 1385/2003), 27 de marzo (recursos núms. 771/2003 y 1108/2003) y 17 de abril de 2008 (recurso núm. 1186/2003).

51 En aplicación de esta doctrina, se rechaza la adopción de la medida cautelar, entre otras muchas resoluciones, la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 11 de octubre (recurso núm. 415/2006); la STSJ de Aragón de 26 de diciembre (recurso núm. 287/2007); la STSJ de Cantabria de 18 de octubre (recurso núm. 102/2007); la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 4 de diciembre (recurso núm. 308/2007); la STSJ de la Comunidad Valenciana de 16 de octubre (recurso núm. 1283/2006); la STSJ de Navarra de 27 de noviembre (recurso núm. 204/2007); la STSJ de Murcia de 28 de diciembre (recurso núm. 666/2007); y la STSJ de Madrid de 22 de octubre (recurso núm. 439/2007). Se trata tan sólo de una pequeña muestra de la avalancha de resoluciones dictadas en el segundo semestre de 2007 que desestiman las medidas cautelares con una motivación idéntica.

52 Véanse, como muestra, las SSTS de 23 de noviembre de 2007 (recurso núm. 6774/2003) y 31 de enero de 2008 (recurso núm. 8204/2003). Esta última Sentencia reitera que el uso de modelos normalizados, en que aparezcan ya incorporados determinados textos o argumentos de común aplicación, responde a una técnica de racionalización del trabajo que no puede calificarse apriorísticamente de reprochable, siempre y cuando se dé respuesta a todos los aspectos de la petición cautelar.

protegida.⁵³ El cuidado de menores que no tienen la nacionalidad española tampoco permite apreciar una situación de arraigo familiar.⁵⁴

Por el contrario, entre las sentencias que acceden a suspender cautelarmente la expulsión, podemos destacar las que se basan en la convivencia con familiares españoles o con residencia legal. Los casos más frecuentes se refieren a vínculos con cónyuges (o parejas de hecho) e hijos,⁵⁵ pero también hay algunas resoluciones que se basan en la convivencia con hermanos.⁵⁶ Asimismo, encontramos sentencias que fundan la suspensión cautelar en el arraigo laboral.⁵⁷

Respecto de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), la STSJ de Cantabria de 27 de febrero de 2008 (recurso núm. 236/2007) sostiene que no cabe invocar esta doctrina jurisprudencial como motivo único de la suspensión, pues la apariencia de buen derecho sólo puede resultar determinante cuando resulte *ab initio* de una manifiesta evidencia la apariencia de lesión a la legalidad cometida por la Administración o cuando el acto haya recaído en cumplimiento o ejecución de una norma o disposición general que haya sido previamente declarada nula o cuando se impugna un acto o una disposición idénticos a otros que ya fueron jurisdiccionalmente anulados. Al margen de estos supuestos, señala

esta Sentencia, la apariencia de buen derecho sólo puede ser un factor importante siempre que concurra la existencia de daños o perjuicios irreparables o de difícil reparación.⁵⁸

Si se examinan las resoluciones que acceden a la suspensión cautelar, observamos que se atribuye al recurso interpuesto contra la orden de expulsión muchas probabilidades de prosperar –por falta de motivación– en los casos en los que 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.⁵⁹ También cuando consta la existencia de una solicitud de regularización sin resolver que se presentó antes de la orden de expulsión.⁶⁰ Por último, podemos destacar cómo se suspende la ejecución de las expulsiones contra ciudadanos rumanos y búlgaros como consecuencia de la adhesión de estos países a la Unión Europea.⁶¹

5. LA DEVOLUCIÓN

La STSJ Canarias (Las Palmas) de 1 de octubre de 2007 (recurso núm. 69/2007) analiza la validez de la resolución de la Subdelegación del Gobierno que acordó la devolución del recurrente al amparo del artículo 58.2 de la Ley de Extranjería, al constarle una prohibición de entrada en España como consecuencia de la imposición de una

53 En este sentido –entre otras– la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 25 de septiembre de 2007 (recurso núm. 144/2007) y la STSJ de Cataluña de 27 de junio de 2008 (recursos núms. 220/07 y 69/2008). El arraigo se define, según la primera de las Sentencias citadas como la existencia de un «proyecto de vida en España con un mínimo de estabilidad y permanencia, dentro del marco habitual y propio de desarrollo de relaciones que crean vínculos legítimos de vinculación social». Se señala que la estancia en España durante un año y medio no significa por sí misma la existencia de arraigo.

54 Véanse la STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de abril de 2008 (recurso núm. 98/2007) y la STSJ de Galicia de 25 de junio (recurso núm. 16/2008).

55 Véanse las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 28 de septiembre (recurso núm. 143/2007) y 28 de diciembre de 2007 (recurso núm. 237/2007); la STSJ de Madrid de 8 de mayo de 2008 (recurso núm. 77/2008); la STSJ de Cantabria de 29 de febrero de 2008 (recurso núm. 270/2007); la STSJ de Murcia de 25 de enero de 2008 (recurso núm. 437/2007); las SSTSJ de Asturias de 11 de enero (recurso núm. 263/2007) y 31 de enero de 2008 (recurso núm. 289/2007); y la STSJ de la Comunidad Valenciana de 19 de julio de 2008 (recurso núm. 1222/2007).

56 Véanse la STSJ de Aragón de 28 de septiembre de 2007 (recurso núm. 169/2007), la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 14 de septiembre de 2007 (recurso núm. 348/2006), la STSJ de Asturias de 11 de febrero (recurso núm. 333/2007) y la STSJ de Murcia de 18 de abril (recurso núm. 846/2007).

57 STSJ de Andalucía (Sevilla) de 10 de octubre de 2007 (recurso núm. 344/2007).

58 En el mismo sentido, la STSJ de Cantabria de 25 febrero de 2008 (recurso núm. 206/2007).

59 Véanse la STSJ de Madrid de 13 de diciembre de 2007 (recurso núm. 593/2007); las STSJ de Castilla y León (Burgos) núm. 414/2007 de 13 de septiembre y núm. 456/2007 de 5 de octubre de 2007; la STSJ Castilla-La Mancha de 19 de diciembre de 2007 (recurso núm. 201/2007); las SSTSJ de La Rioja de 31 de octubre (recurso núm. 163/2007) y 2 de noviembre de 2007 (recursos núms. 164/2007 y 167/2007) y la STSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de septiembre (recurso núm. 1021/2006). En el mismo sentido, las STSJ Madrid de 5 de mayo (recurso núm. 134/2008) y 14 de mayo de 2008 (recurso núm. 459/2008); las SSTSJ de Asturias de 25 de abril (recurso núm. 270/2007) y 12 de mayo de 2008 (recurso núm. 287/2007); y las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 10 de enero (recurso núm. 1202/2006) y 14 de mayo de 2008 (recurso núm. 28/2007).

60 Véanse la STS de 7 de febrero de 2008 (recurso núm. 5052/2004) y la STSJ de la Comunidad Valenciana de 18 de abril de 2008 (recurso núm. 1622/2006).

61 Véase la STS de 6 de marzo de 2008 (recurso núm. 3201/2004). En el mismo sentido, entre otras, la STSJ de Murcia de 14 de marzo de 2008 (recurso núm. 713/2006) y la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 14 de noviembre de 2008 (recurso núm. 136/2007).

primera sanción de expulsión. La sentencia de instancia consideró que dicha resolución era plenamente ajustada a derecho, toda vez que el actor no acreditó que no se hubiese ejecutado la sanción de expulsión impuesta en su día. Por el contrario, el TSJ declara ilegal la devolución porque considera que corresponde a la Administración acreditar que se ejecutó la expulsión. En consecuencia, entiende que no concurre el supuesto de hecho para la medida de devolución, que sólo se puede adoptar cuando se haya quebrantado la prohibición de entrada en España.

La STSJ de la Comunidad Valenciana de 27 de junio de 2008 (recurso núm. 355/2007) declara que la devolución a sus países de origen de 17 polizones llegados a bordo de un buque ha vulnerado el derecho fundamental de defensa previsto en el artículo 24.2 de la CE. Se toma como parámetro de control la Instrucción de fecha 9 de abril de 2002, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, sobre tratamiento de polizones extranjeros. Según esta instrucción, «la asistencia letrada será proporcionada únicamente cuando el polizón manifieste su intención de entrar en territorio español o demande la protección del Estado español». A pesar de que los polizones manifestaron su voluntad de entrar en España, se actuó sin ofrecer a los polizones asistencia letrada y sin serles tramitado el preceptivo procedimiento de devolución.

6. REPATRIACIÓN DE MENORES

Los menores no acompañados sólo pueden ser objeto de la medida de repatriación prevista en el artículo 35 de la Ley de Extranjería. Según este artículo y el artículo 92.4 del RD 2393/2004, 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 aquél donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España.

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.⁶² La STSJ de Castilla-La Mancha de 4 de diciembre de 2007 (recurso núm. 202/2006) advierte de que la resolución de repatriación ha de ser notificada al interesado y que no basta con la notificación practicada a quien ostenta su tutela (los servicios sociales autonómicos), porque dicho órgano y el menor manifiestan «intereses total y diametralmente contrapuestos».⁶³

La STSJ Andalucía (Málaga) de 23 de septiembre de 2008 (recurso núm. 853/2002) tiene alguna particularidad que merece ser reseñada. La Sentencia constata la existencia de múltiples y graves defectos en la repatriación de un menor (no se puso en conocimiento del Ministerio Fiscal, se omitieron las necesarias gestiones para localizar a la familia o contactar con los servicios de protección de menores en su país de origen y tampoco se recabó el informe sobre la situación familiar del menor). Sin embargo, como la repatriación ya se ejecutó y en el momento de dictarse sentencia el interesado es mayor de edad, el TSJ resuelve que el recurso ha perdido su objeto y procede su desestimación.

La STSJ de Madrid de 29 de enero de 2008 (recurso núm. 661/2007) declara que las eventuales infracciones en el procedimiento administrativo (como la falta de audiencia al menor, la omisión del informe sobre sus circunstancias personales, sociales y familiares o la omisión de la notificación al mismo de la resolución de repatriación) no constituyen vulneraciones del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Se razona que, de acuerdo con la jurisprudencia del TC, el ámbito propio

⁶² Véanse las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 10 de octubre de 2007 (recurso núm. 197/2006 y 198/2006). La resolución de repatriación es anulada en la STSJ de Cantabria de 31 de julio de 2007 (recurso núm. 104/2007) y la STSJ de Castilla-La Mancha de 19 de diciembre de 2007 (recurso núm. 185/2006).

⁶³ En el mismo sentido, la STSJ de Castilla-La Mancha de 10 de abril de 2008 (recurso núm. 215/2006).

del derecho fundamental reconocido en el artículo 24 CE se circunscribe a la actuación de los jueces y tribunales, pero no se extiende a la actuación de la Administración. Tan sólo se extienden algunas de las garantías que se contienen en el apartado segundo de dicho precepto (presunción de inocencia, derecho a la prueba, información de la acusación, etc.) al procedimiento administrativo sancionador. El TSJ concluye que los defectos alegados por el recurrente deben tratarse como cuestiones de legalidad ordinaria que pueden ser controladas por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pero no a través del procedimiento preferente y sumario previsto en el artículo 53.2 CE. No obstante, se apunta a que las citadas infracciones procedimentales podrían «no resultar ajenas» a otros derechos fundamentales no invocados por el recurrente.

Acerca de la incidencia de las garantías del procedimiento en la protección de otros derechos fundamentales, podemos destacar la STSJ de Cantabria de 31 de julio de 2007 (recurso núm. 104/2007). Esta Sentencia declara que la repatriación de un menor sin cerciorarse de que será acogido, familiar u oficialmente, supone un riesgo potencial relevante para el derecho a la integridad moral del menor, reconocido en el artículo 15 CE. Por el contrario, la STSJ de Madrid de 4 de marzo de 2008 (recurso núm. 294/2007) matiza que la repatriación sólo vulnerará el derecho fundamental a la integridad física y moral cuando se acredite un peligro o riesgo cierto o relevante. En el caso concreto, se considera que no existen indicios de que el menor vaya a ser agredido por la propia policía de Marruecos.⁶⁴

⁶⁴ También se rechaza la vulneración del artículo 17.3 de la CE, que garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales. El hecho de que el menor sea conducido a dependencias policiales para poder ejecutar la repatriación no constituye un supuesto de detención gubernativa. Según el TSJ, se trata de una medida de compulsión sobre las personas. Si ello fuera contrario al precepto constitucional que se cita –argumenta la Sentencia– «no se podría ejecutar ninguna expulsión, desahucios administrativos, disoluciones de grupos de manifestantes violentos, etc.». La sentencia tampoco aprecia que la actuación administrativa impugnada vulnere en modo alguno el derecho a la intimidad personal y familiar, porque este derecho se encuentra delimitado por los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

La suspensión cautelar de la repatriación puede apoyarse en el incumplimiento de alguno de los anteriores trámites procedimentales⁶⁵ o en la existencia de indicios de arraigo.⁶⁶

⁶⁵ Véanse la STSJ de Cantabria de 20 de julio de 2007 (recurso núm. 354/2006) y la STSJ de Madrid de 6 de noviembre de 2007 (recurso núm. 243/2007).

⁶⁶ Véanse las STSJ de Madrid de 9 de octubre de 2007 (recurso núm. 461/2007), 23 de noviembre de 2007 (recurso núm. 594/2007) y 29 de febrero de 2008 (recurso núm. 614/2007).

DERECHO DE EXTRANJERÍA Y JURISPRUDENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Javier García Roca

Catedrático de Derecho Constitucional de la
Universidad Complutense de Madrid

María Díaz Crego

Profesora ayudante de la Universidad de Alcalá

1. Introducción.

2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- Libertad personal de los extranjeros (art. 17 CE) y requisitos de postulación para recurrir en amparo contra la decisión del juez ordinario en un procedimiento de *habeas corpus*.
- El derecho a la libertad personal y a la seguridad de los extranjeros (art. 17 CE) y la motivación reforzada de decisiones de internamiento.
- Dilaciones indebidas en procesos de extranjería por deficiencias estructurales en la Administración de Justicia (art. 24.2 CE).
- La protección de los derechos fundamentales de los menores extranjeros no acompañados: acceso a la jurisdicción para impugnar una resolución de repatriación (art. 24.1 CE).

3. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

- Derecho a no sufrir torturas ni tratos inhumanos o degradantes (art. 3 CEDH) en supuestos de expulsión o extradición de extranjeros hacia terceros países.
- Derecho a no sufrir torturas ni tratos inhumanos o degradantes (art. 3 CEDH) y privación de libertad de los extranjeros.
- Libertad personal y detención de extranjeros en el marco de procedimientos de expulsión o extradición o para evitar su entrada irregular en el país (art. 5.1.f) CEDH).
- El derecho a la vida privada y familiar de los extranjeros (art. 8 CEDH) como límite a las decisiones de expulsión del país en el que residen.
- Garantías de los extranjeros residentes legales frente a la expulsión del país de su residencia (art.1 Protocolo núm. 7).

4. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

- Libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y sus familiares.
- Nacionales de terceros estados sin vínculo comunitario y libertad de circulación y residencia en la Unión.

En este capítulo se resumen las jurisprudencias aprobadas por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos

RESUMEN

Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el año 2008 y relacionadas con el Derecho de extranjería. La del Tribunal Constitucional ha sido escasa, resaltando dos asuntos referidos a cuestiones procedimentales de postulación y legitimación para recurrir decisiones administrativas adoptadas en procedimientos de extranjería (SSTC 183/2008, de 22 de diciembre, y 172/2008, de 18 de diciembre). La del Tribunal Europeo ha sido más intensa, aunque poco original, destacando los asuntos Riad y Idiab c. Bélgica, y N. c. Reino Unido, en los que se analizan las condiciones de detención de los extranjeros en las zonas de tránsito de los aeropuertos, y los casos en que procede aplicar el artículo 3 del Convenio para impedir la expulsión de un extranjero gravemente enfermo a un país en el que no podría acceder al tratamiento médico necesario. La del Tribunal de Justicia ha sido ingente, especialmente en relación con los derechos a circular y residir en el territorio de la Unión de los ciudadanos comunitarios y sus familiares; destacan los asuntos Heinz Huber y Metock, que se pronuncian sobre las condiciones en que las autoridades de un Estado pueden llevar un registro nominal de extranjeros comunitarios y

sobre las exigencias que cabe imponer a los nacionales de terceros estados que sean familiares de un ciudadano comunitario para el ejercicio de la libertad de circulación y residencia.

1. INTRODUCCIÓN

Como en pasadas ediciones de este anuario, el objetivo de la crónica es dar noticia de las principales sentencias adoptadas a lo largo del año 2008 por el Tribunal Constitucional (TC), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en materia de extranjería. Este trabajo se ha elaborado sobre los materiales recopilados para el Boletín Jurídico de Estudios y Jurisprudencia en materia de Extranjería, Inmigración y Asilo, que un grupo de investigación, creado en la Universidad de Alcalá, ha elaborado hasta fechas recientes para el Ministerio del Interior;¹ agradecemos la autorización para su publicación.

2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Durante el año 2008 la jurisprudencia del TC que incide en el ámbito de la extranjería no ha sido muy abundante, a diferencia de lo ocurrido en el 2007. La mayoría de las sentencias se limitan a reiterar jurisprudencia previa sobre derechos de los extranjeros. No obstante, resultan muy relevantes, desde una perspectiva procedimental, las SSTC 184/2008 y 183/2008, de 22 de diciembre, referidas a la capacidad procesal de los menores extranjeros no acompañados cuya tutela ha sido asumida por una de nuestras comunidades autónomas, y las SSTC 172/2008, de 18 de diciembre, y 173/2008, de 22 de diciembre, en

¹ El boletín ha sido elaborado en el marco del Convenio de Colaboración firmado entre la Universidad de Alcalá y el Ministerio del Interior, para la redacción de un Boletín jurídico de estudios y jurisprudencia sobre extranjería, inmigración y asilo. El boletín es coordinado por Pablo Santolaya Machetti y Javier García Roca y participan en su elaboración: Guillermo Escobar Roca, Encarnación Carmona Cuenca, Ignacio García Vitoria, María Díaz Crego y Miguel Pérez Moneo, todos ellos miembros del Grupo de Investigación de Extranjería, Inmigración y Asilo, formalizado en la Universidad de Alcalá.

las que se determinan los requisitos de postulación de los extranjeros en determinados procedimientos de amparo.

Libertad personal de los extranjeros (art. 17 CE) y requisitos de postulación para recurrir en amparo contra la decisión del juez ordinario en un procedimiento de *habeas corpus*

Tan sólo dos sentencias de las adoptadas por el TC en el año 2008 analizan la posible violación del derecho a la libertad personal y la seguridad de ciudadanos extranjeros en razón de la inadecuada sustanciación de un procedimiento de *habeas corpus*: las SSTC 172/2008, de 18 de diciembre, y 173/2008, de 22 de diciembre.

Tienen escaso interés en cuanto al fondo, en la medida en que reiteran la jurisprudencia sobre la denegación *a limine* de solicitudes de *habeas corpus*.² Vuelven a subrayar que se vulnera la libertad personal cuando se fundamenta la inadmisión de una solicitud de *habeas corpus* en la legalidad de la privación de libertad, puesto que el análisis de fondo debe ser realizado una vez admitida a trámite la solicitud, a fin de que se produzca la efectiva puesta a disposición judicial de la persona privada de libertad y su comparecencia ante el juez.

Pero suscitan una cuestión procesal de gran trascendencia: la posibilidad de formalizar un recurso de amparo, por violación del artículo 17 CE, cuando es promovido por un letrado que, si bien no cuenta con mandato expreso de los recurrentes, les asistió al tiempo de instar el procedimiento de *habeas corpus*. Ciertamente, el Tribunal Constitucional ya se había pronunciado de forma indirecta sobre esta cuestión, dado que había admitido, en algún caso,³ que el letrado que asistió a un extranjero en una solicitud de *habeas corpus* promoviera igualmente un recurso de amparo contra la resolución que la rechazó, entendiendo que contaba con una autorización tácita a su favor. Pero el Tribunal se pro-

² Entre otras, las SSTC 169/2006 y 259/2006, de 11 de septiembre. Esta jurisprudencia ha sido analizada en García Roca y Díaz Crego (2007).

³ Entre otras, la STC 303/2005, de 24 de noviembre, en el que el defecto procesal es subrayado por los magistrados García-Calvo y Rodríguez-Zapata en su voto disidente.

nuncia ahora, por primera vez, de forma expresa y rotunda sobre esta cuestión, produciéndose un debate. En los dos casos, la legitimación del letrado que había asistido a los recurrentes en el procedimiento de *habeas corpus* y que, tras su inadmisión, planteó un recurso de amparo en su interés fue puesta en entredicho por el Ministerio Fiscal, quien consideraba que, en ausencia de un mandato expreso de los recurrentes para plantear tal recurso, concurría la causa de inadmisión prevista en el artículo 50.1.a) LOTC, puesto que los legitimados para la acción, según el artículo 46 LOTC, son las personas directamente afectadas.

Los argumentos del Ministerio Fiscal fueron asumidos por los magistrados constitucionales que discreparon de la decisión mayoritaria –Vicente Conde Martín de Hijas y Jorge Rodríguez-Zapata Pérez–, quienes estimaban que la admisión a trámite del recurso de amparo en la situación indicada no tenía sustento legal alguno y no se justificaba por las circunstancias del caso.

Sin embargo, la decisión mayoritaria, claramente divergente y muy cabal por su acusado realismo –un criterio exegético inexcusable en materia de derechos y con mayor razón, por su vulnerabilidad, de los extranjeros–, considera impracticable exigir un apoderamiento expreso al letrado en supuestos como los analizados. Se pondera que los interesados no fueron puestos en libertad en territorio español, sino expulsados antes de que procediera el planteamiento del recurso de amparo. Esta situación excepcional hacía que los extranjeros no pudieran defender sus derechos por sí mismos, al no encontrarse en España, y que hubiera resultado casi imposible requerirles para que ratificaran el recurso de amparo promovido en su interés. Estas circunstancias llevan al Tribunal a admitir sensatamente el apoderamiento tácito del letrado.⁴

⁴ Dado el carácter abierto de la toma de postura del TC en las dos sentencias reseñadas, sorprende la conclusión a la que el Alto Tribunal llega en los AATC 89/2008, 91/2008 y 92/2008, en contra de la opinión del Ministerio Fiscal y con el voto discrepante del magistrado Eugeni Gay Montalvo. En estos autos, el TC acordaba el archivo de sendos recursos de amparo que presentaban idénticas características a los resueltos por las STC 172/2008, de 18 de diciembre, y STC 173/2008, de 22 de diciembre, pero en los que no se había procedido a nombrar procurador que representara al recurrente debido a la negligente actuación del letrado de oficio que les había asistido ante los tribunales ordinarios.

La postura mayoritaria se aleja de todo formalismo, incorporando criterios de justicia material, en un asunto que no carece de importancia si se tiene en cuenta, primero, que tales exigencias de postulación afectan a la protección real y efectiva de los derechos de los extranjeros ante los órganos jurisdiccionales, y, segundo, que multitud de ciudadanos extranjeros se ven obligados a abandonar el territorio de nuestro país o no llegan nunca a acceder al mismo, en aplicación de la Ley de Extranjería –Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero–, antes de que proceda el planteamiento de un recurso contra la decisión administrativa que determinó su obligación de abandonar el país o que les negó la posibilidad de entrar en él.⁵ Que las sentencias de amparo sean estimatorias revela que esta doctrina es necesaria.

DURANTE 2008 LA JURISPRUDENCIA DEL TC QUE INCIDE EN EL ÁMBITO DE LA EXTRANJERÍA NO HA SIDO MUY ABUNDANTE, A DIFERENCIA DE 2007

Las dos decisiones adquieren especial trascendencia en el contexto del actual debate sobre la reforma de la Ley de Extranjería, que dispone exigir la constancia expresa de la voluntad del extranjero de recurrir en vía contencioso-administrativa las resoluciones administrativas en materia de denegación de entrada, devolución o expulsión para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita –art. 22 del proyecto de reforma de la Ley Orgánica 4/2000–.⁶ La nueva Ley de Extranjería incorporaría así una exigencia diferenciada para el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita por españoles y extranjeros,

⁵ En este sentido, se han apuntado ya las dificultades que han de afrontar los ciudadanos extranjeros para acceder a la jurisdicción en asuntos referidos a su régimen de extranjería en la medida en que los tribunales contencioso-administrativos están inadmitiendo, por falta de representación, recursos planteados por letrados de oficio que dicen actuar en interés de sus clientes cuando éstos no cuentan con el poder correspondiente. Sobre esta problemática y la posición del TC al respecto, véase Gómez Fernández (2009).

⁶ Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie A, n.º 31-1, 1 de julio de 2009.

cuyo carácter problemático ya ha sido subrayado por varios informes.⁷ El legislador debería ser más cauteloso, ya que la norma no sólo podría contradecir la reiterada jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros,⁸ sino que podría debilitar aún más la ya frágil situación jurídica de este colectivo tan vulnerable.

EL TC SEÑALA LA OBLIGACIÓN DE MOTIVAR ADECUADA Y PORMENORIZADAMENTE LA NECESIDAD DE UNA MEDIDA QUE SUPONGA LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD DE UN EXTRANJERO INCURSO EN UN PROCESO DE EXPULSIÓN O DEVOLUCIÓN

El derecho a la libertad personal y a la seguridad de los extranjeros (art. 17 CE) y la motivación reforzada de decisiones de internamiento

La STC 169/2008, de 15 de diciembre, también gira en torno al derecho a la libertad personal de los extranjeros, aunque se centra en una cuestión radicalmente distinta como son las garantías que rodean el internamiento de ciudadanos de otros países en España.

El TC analiza si la inadecuada motivación del auto por el que se acordó el internamiento de un extranjero, previo a la devolución a su país de origen, se adecua a las exigencias derivadas de los derechos a la libertad personal (art. 17 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). El juzgado que acordó el internamiento no explicitó los motivos que justificaban su decisión, más allá de la simple indicación formal

de que concurría la «causa de expulsión invocada en el expediente administrativo» y que procedía el internamiento para «garantizar la efectividad de la decisión administrativa de expulsión». Según el TC, esta inadecuada motivación, por insuficiente, era contraria a su reiterada jurisprudencia en la materia, ya que no analizaba qué circunstancias especiales concurrían en el concreto supuesto de hecho que hacían necesario acordar una medida tan restrictiva.⁹

El Tribunal recuerda que el internamiento de un extranjero sólo puede ser acordado por el órgano jurisdiccional competente, de forma motivada, previa audiencia al interesado, y tras haber valorado una serie de circunstancias, en particular, «la causa de expulsión o de devolución invocada por la autoridad gubernativa, 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 y de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes, o cualquier otra circunstancia que el Juez estime relevante para adoptar su decisión» (F.J. 3.^º). El TC señala la obligación de motivar adecuada y pormenorizadamente la necesidad de una medida que suponga la privación de libertad de un extranjero incurso en un proceso de expulsión o devolución.

Nuestro TC lleva la protección de los derechos de los extranjeros mucho más allá que el TEDH, que ha rechazado la aplicación del test de necesidad a las privaciones de libertad que afectan a aquellos que intentan entrar ilegalmente en un país o que van a ser expulsados o extraditados, según lo previsto en el artículo 5.1.f) CEDH.¹⁰ Pero la sobreprotección dispensada por el sistema interno de garantías es muy lógica, puesto que el Convenio Europeo sólo dis-

⁷ Dictamen del Consejo de Estado n.º 786/2009, sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, de 25 de junio de 2006; Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, de 30 de abril de 2009; Informe de Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía ante el Anteproyecto de Reforma de la Ley de Extranjería, 23 de febrero de 2009.

⁸ En este sentido, véanse la STC 236/2007, de 7 de noviembre, y la STC 95/2003, de 22 de mayo, sobre la igualdad de condiciones en el ejercicio del derecho por extranjeros y nacionales.

⁹ Se pone así el énfasis en la excepcionalidad del internamiento de los ciudadanos extranjeros, que ya había afirmado el TC (STC 115/1987, de 7 de julio, entre otras) y que ya ha sido subrayada, entre otros, por Revenga Sánchez (2005: 293-294).

¹⁰ En este sentido, entre otras, la STEDH Saadi c. Reino Unido, de 11 de julio de 2006, que ha sido analizada en García Roca y Díaz Crego (2009: 184-185).

pensa una protección de mínimos, común a toda una serie de estados parte que ostentan regímenes jurídicos muy diversos.

Dilaciones indebidas en procesos de extranjería por deficiencias estructurales en la Administración de Justicia (art. 24.2 CE)

Dos de las sentencias dictadas por el TC a lo largo del año 2008, las SSTC 93/2008 y 94/2008, de 21 de julio, aplican la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas al ámbito de la extranjería,¹¹ si bien con resultados muy distintos.

En el primero de los supuestos, el afectado había solicitado autorización de residencia y trabajo en el marco del proceso de regularización previsto por la Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. Tras la denegación de las autorizaciones correspondientes, que obligaban al interesado a abandonar el territorio español en un plazo de 15 días, el afectado interpuso un recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, el juzgado competente no pudo señalar la vista hasta casi un año y medio después de la presentación del recurso, debido al exceso de trabajo que tenía pendiente. Lo mismo ocurría en el asunto resuelto por la STC 94/2008, aunque en este caso el supuesto de hecho era un tanto diferente, en la medida en que el recurrente era un ciudadano boliviano al que se le había denegado la entrada en España por motivos de turismo.

En ambos supuestos, el razonamiento inicial del TC fue casi idéntico: el Alto Tribunal centra su decisión en la jurisprudencia del TEDH en la materia,¹² señalando que el derecho reconocido en el artículo 24.2 CE no es un derecho al cumplimiento riguroso de los plazos procesales, sino

que prohíbe retrasos injustificados en la marcha de los procesos. A fin de determinar en qué supuestos se producen tales retrasos y, por tanto, se vulnera el derecho fundamental, el TC recuerda que debían tenerse en cuenta una serie de criterios habituales como son: «la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la conducta de las autoridades» (F.J.2.^º).

Sin embargo, la aplicación de los criterios indicados a los dos casos tendría un resultado diferente. En la STC 93/2008, el TC subraya brevemente la escasa complejidad del litigio, la importancia de la cuestión de fondo que se dirimía, y la diligencia con la que actuaron los afectados, indicando que la dilación era debida únicamente a problemas estructurales asociados al inadecuado funcionamiento de la Administración de Justicia en nuestro país, motivos que, en modo alguno, podían justificar la dilación sufrida, considerándose vulnerado el derecho del recurrente.

Curiosamente, el razonamiento y el resultado al que se llega es distinto en la STC 94/2008, ya que en este caso se estima que el recurrente no había alegado que su procedimiento se estuviera dilatando en el tiempo más allá que otros de iguales características y recuerda que, además, el interés que arriesgaba el recurrente no era de especial relevancia, en la medida en que se trataba de una cuestión puramente económica. Esta última parece ser la principal diferencia entre ambos asuntos: la relevancia del interés en juego, que resultaba clara en el caso analizado en la STC 93/2008, porque el litigio principal versaba sobre una autorización de residencia y trabajo, sin la cual el recurrente se vería obligado a abandonar el país en 15 días.¹³

A pesar del razonamiento diferenciado del TC en ambos casos, hay que reseñar que su pronunciamiento en la STC 93/2008 tiene un alcance muy limitado, ya que no instó al órgano jurisdiccional a señalar la vista en un plazo razona-

¹¹ Entre otras, la STC 58/1999, de 12 de abril. También se han pronunciado en el mismo sentido varios autos del TC adoptados durante el 2008, aunque en todos esos casos se inadmite la demanda de amparo porque se reparó la lesión del derecho fundamental en vía judicial o porque ésta ha perdido su objeto: ATC 378/2008, de 26 de noviembre; AATC 287/2008, 285/2008, 284/2008, de 22 de septiembre.

¹² Entre otras: STEDH Soto Sánchez c. España, de 25 de noviembre de 2003. Véase sobre esta jurisprudencia Salado Osuna (2005).

¹³ En este sentido, Gómez Fernández (2009).

ble, limitándose a reconocer vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. En este sentido, el TC subraya que el señalamiento de la vista había seguido el orden cronológico previsto por la ley, de modo que su adelantamiento supondría necesariamente el perjuicio de otros particulares. Dadas las circunstancias, el Tribunal se limita a reconocer que las deficiencias estructurales de la Administración de Justicia española habían determinado la vulneración del derecho fundamental del recurrente, pero que nada podía hacer para reponerle en el disfrute de su derecho en la medida en que «este Tribunal no puede entrar en los problemas estructurales del funcionamiento de la Administración de Justicia» (F.J. 4.º). Un resultado que, sin duda, resulta insatisfactorio, pero que posee una solución alternativa nada sencilla.

La protección de los derechos fundamentales de los menores extranjeros no acompañados: acceso a la jurisdicción para impugnar una resolución de repatriación (art. 24.1 CE)

Dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en este año, las SSTC 184/2008 y 183/2008, de 22 de diciembre, se han centrado en una cuestión procesal de gran relevancia práctica: la protección de los derechos fundamentales de los menores extranjeros no acompañados que llegan a nuestro país y son puestos a disposición de los servicios de protección de menores competentes, al ser considerados en situación de desamparo, asumiendo su tutela las comunidades autónomas.¹⁴

En ambas sentencias, el TC resuelve sobre la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, de un menor extranjero no acompañado al que se impidió defender directamente sus intereses en el marco de un procedimiento de repatriación en el que surgió un conflicto de intereses entre el menor que iba a ser repatriado y la comunidad autónoma que os-

tentaba su tutela. Debe recordarse que, según los artículos 35 de la Ley de Extranjería y 92 del Reglamento de la Ley de Extranjería –Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre–, la Administración General del Estado podrá iniciar, de oficio o a instancia de la administración que ejerza la tutela de estos menores, un procedimiento para su reagrupación familiar en origen. Esto supone que el menor sea reagrupado con su familia o que su tutela sea asumida por los servicios de protección de menores de su país de origen.

En el marco de estos procedimientos, puede ocurrir que los intereses de la comunidad autónoma que ostenta la tutela del menor extranjero y los del propio menor entren en conflicto, cuando la primera defiende la conveniencia de repatriar al menor y, el segundo, su voluntad de permanecer en nuestro país.¹⁵

Esta situación es exactamente la que se enjuicia en las dos sentencias indicadas. Una vez que se hubo adoptado la decisión de repatriar al menor, una asociación sin ánimo de lucro, que llevaba largo tiempo luchando por la concesión de la autorización de residencia al menor y el propio menor, actuando bajo la misma representación letrada, recurrieron la decisión administrativa ante los tribunales. El órgano judicial de primera instancia consideró que procedía nombrar defensor judicial que actuara en nombre del menor, tal y como prevé el artículo 163 del Código Civil, al existir un conflicto de intereses entre la entidad tutora y el tutelado, y decidió sobre el fondo del asunto, estimando parcialmente las alegaciones del letrado de la asociación, que había sido nombrado defensor judicial del menor.

Sin embargo, en apelación, el TSJ de Madrid adoptó una postura diferente y harto más rigurosa y formalista, pues rechazó la legitimación activa de la asociación para interponer el recurso contra la resolución de repatriación del menor; negó la posibilidad de reconocer capacidad procesal al menor, según lo que prevé el artículo 18 de la Ley de la

¹⁴ Sobre las previsiones de los artículos 35 de la Ley de Extranjería y 92 del Reglamento de la Ley de Extranjería en relación con los menores extranjeros no acompañados y su aplicación por las autoridades españolas, véase especialmente García Vázquez (2007:399 y ss.)

¹⁵ Sobre esos conflictos de intereses y su posible resolución en línea con la jurisprudencia constitucional que se analiza, véase Arce Jiménez (2006: 130-132).

Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y consideró que el juzgado de lo contencioso no era competente para nombrar un defensor judicial al menor, estimando competentes únicamente a los órganos jurisdiccionales del orden civil. Se abstuvo así de pronunciarse sobre el fondo del asunto, esto es, sobre si la repatriación del menor cumplía todas las garantías exigidas por nuestro ordenamiento.

Ante estos hechos, el TC se pronuncia, en la STC 184/2008, sobre la posible violación del derecho a la tutela judicial efectiva de la asociación que recurrió la resolución de repatriación del menor; y, en la STC 183/2008, sobre la supuesta violación del derecho a la tutela judicial efectiva del propio menor. Sin duda, el pronunciamiento más relevante es el segundo de los indicados, porque la STC 184/2008 recuerda la jurisprudencia sobre el acceso a la jurisdicción y su comprensión desde el principio *pro actione*, y señala que en los supuestos en que existe una relación directa entre los fines estatutarios de una asociación y el motivo en que se fundamenta la impugnación del acto administrativo, debe considerarse que la asociación correspondiente ostenta un interés legítimo en recurrir el acto correspondiente; todo lo cual ocurría en el caso.

Sin embargo, la STC 183/2008 adquiere un perfil distinto. El Tribunal considera, sensatamente, que la decisión del TSJ de Madrid que negó capacidad procesal al menor extranjero y declaró la incompetencia del juzgado de lo contencioso-administrativo para nombrarle un defensor judicial violó su derecho a la tutela judicial efectiva. El TC no se pronuncia sobre qué vía procesal debía seguirse para solventar esta situación, pero señala que al no procederse en ninguno de los dos sentidos que permitía el ordenamiento español –reconocimiento de la capacidad procesal del menor, *ex* artículo 18 de la LJCA, o nombramiento de defensor judicial, *ex* artículo 163 CC–, y recha-

¹⁶ El artículo 35.5 del proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, al que antes se ha hecho referencia, reconoce capacidad de obrar en los procedimientos de repatriación a los menores extranjeros no acompañados menores de 18 años y mayores de 16 años, y en relación con los menores de esa edad, señala que si hubieran manifestado voluntad contraria a la de la entidad tutora y tuvieren juicio suficiente, se procederá al nombramiento de un defensor judicial que les represente.

zarse la legitimación activa de la asociación que atendió al menor, el TSJ de Madrid había impedido el control judicial de una decisión administrativa que afectaba a la esfera personal y familiar del menor. Y se considera esta decisión desproporcionada, recordando que el derecho a la tutela judicial efectiva exige que se posibilite «a cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, instar de los órganos judiciales, en cualquier orden jurisdiccional, la defensa de intereses que afecten a su esfera personal, incluso contra la voluntad de quienes ejerzan su representación legal» (F.J. 5.^º).

EN EL ASUNTO N. C. REINO UNIDO, DE 27 DE MAYO DE 2008, EL TEDH RECUERDA QUE UN ESTADO PUEDE VULNERAR EL ARTÍCULO 3 CEDH SI EXPULSA A UN EXTRANJERO GRAVEMENTE ENFERMO HACIA UN PAÍS EN EL QUE NO PODRÁ RECIBIR TRATAMIENTO ADECUADO

No obstante, es cierto que este pronunciamiento pone de manifiesto las deficiencias de nuestra actual legislación de extranjería en relación con los menores no acompañados y se adelanta a la reforma legislativa que ha propuesto el Gobierno,¹⁶ obligando a clarificar la vía procesal por seguir en el caso de que surja un conflicto de intereses entre un menor extranjero no acompañado que cuente con la madurez de juicio suficiente y la administración que ostenta su tutela.

3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

A lo largo de este año, la jurisprudencia del TEDH sobre extranjería ha girado únicamente en torno a los artículos 3, 5, 8 y 34 CEDH y el artículo 1 del Protocolo núm. 7. El TEDH se ha referido al artículo 34 CEDH tan sólo en un asunto: Mostafa y otros c. Turquía, de 15 de enero de 2008, en el que ha recordado, en línea con su jurisdic-

cia Olachea Cahuas,¹⁷ que un Estado viola el artículo 34 CEDH si no respeta una medida cautelar impuesta en virtud de lo previsto en el artículo 39 CEDH, y esto impide el ejercicio eficaz del derecho al recurso ante el TEDH. Además, resultan especialmente reseñables los casos Riad y Idiab c. Bélgica, de 28 de enero de 2008, en el que se analiza en qué medida la retención de los extranjeros en las zonas internacionales de los aeropuertos puede considerarse una privación de libertad; y N. c. Reino Unido, de 27 de mayo de 2008, en el que se estudia en qué medida la devolución de un extranjero que sufre una grave enfermedad a un país en el que no podrá ser convenientemente tratado supone una violación del artículo 3 CEDH.

EL PRONUNCIAMIENTO DEL TEDH OBLIGA A APLICAR LAS EXIGENCIAS DEL ARTÍCULO 5.1.F) CEDH A LAS ESTANCIAS PROLONGADAS DE LOS EXTRANJEROS EN LAS ZONAS DE TRÁNSITO DE LOS AEROPUERTOS, SIEMPRE QUE ALCANCEN UNA DETERMINADA DURACIÓN Y SE DESARROLLEN EN CONDICIONES QUE NO PERMITAN CUBRIR LAS NECESIDADES MÍNIMAS DE LOS AFECTADOS

Derecho a no sufrir torturas ni tratos inhumanos o degradantes (art. 3 CEDH) en supuestos de expulsión o extradición de extranjeros hacia terceros países

Como en pasadas ediciones de este anuario, debemos subrayar que una parte importante de la jurisprudencia del

¹⁷ STEDH Olachea Cahuas c. España, de 10 de agosto de 2006. Sobre esta jurisprudencia, véase García Roca y Díaz Crego (2007).

¹⁸ En este sentido, véanse las SSTEDH Mostafa y otros c. Turquía, de 15 de enero de 2008, Nyanzi c. Reino Unido, de 8 de abril de 2008, Saadi c. Italia, de 28 de febrero de 2008, Ismoilov y otros c. Rusia, de 24 de abril de 2008, N. c. Royaume-Uni, de 27 de mayo de 2008, Ryabikin c. Rusia, de 19 de junio de 2008, NA c. Reino Unido, de 17 de julio de 2008, Y. c. Rusia, de 4 de diciembre de 2008, Muminov c. Rusia, de 11 de diciembre de 2008.

TEDH de 2008 se dedica a analizar en qué circunstancias la expulsión o extradición de un extranjero hacia su país de origen puede vulnerar el artículo 3 CEDH.¹⁸

El TEDH ha seguido recordando que el artículo 3 CEDH se opone a la expulsión/extradición de un extranjero hacia un país cuando exista un riesgo real de que sufra allí malos tratos. Pero, según asevera el Alto Tribunal en el asunto Mostafa y otros c. Turquía, de 15 de enero de 2008, el recurrente habrá de probar la existencia del riesgo.

Para verificar si concurre riesgo, deberán tenerse en cuenta las circunstancias del país de origen. Mas una situación general de conflicto no será suficiente, por regla general, para estimar violado el artículo 3 CEDH, siendo necesario que el recurrente pruebe circunstancias específicas que identifiquen ese riesgo en su persona.¹⁹ Dado lo elástico de la diferencia, el TEDH tiene en cuenta la existencia de prácticas continuadas de persecución contra determinados grupos de población, de modo que si el recurrente alega pertenecer a uno de esos grupos, se exige únicamente que el particular aporte indicios serios que permitan creer en la existencia de esa práctica sistemática de persecución contra el grupo poblacional, y su misma pertenencia al grupo. Así se pone de manifiesto en el asunto NA c. Reino Unido, de 17 de julio de 2008, en el que el TEDH considera que la expulsión de un ciudadano de Sri-Lanka, de etnia tamil, que había solicitado asilo en el Reino Unido buscando protección frente a las autoridades de su país y los tigres tamiles, vulnera el artículo 3 CEDH. En este caso, el recurrente podía considerarse dentro de un grupo de riesgo, y, en el contexto generalizado de violencia del país, podía albergar razones serias para creer que, en caso de ser devuelto, sufriría malos tratos.

En línea con lo indicado, aunque en un supuesto de extradición, destaca el asunto Ryabikin c. Rusia, de 19 de junio

¹⁹ Esta exigencia de la jurisprudencia del TEDH, que dificulta sobremanera el reconocimiento del derecho, parece haberse visto superada muy recientemente en el ámbito de la UE por la interpretación del artículo 15.c) de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, realizada por el TJCE en su Sentencia de 17 de febrero de 2009, asunto Meki Elgafagi y Noor Elgafagi, as. C-465/07.

de 2008, en el que el TEDH señala que la extradición de un ciudadano de Turkmenistán, de origen ruso, hacia ese país para ser juzgado por un delito de malversación, vulneraría el artículo 3 CEDH. Para alcanzar esa conclusión, se tiene en cuenta el delito del que se acusaba al recurrente, así como la alta probabilidad de que fuera encarcelado; y se señala que este hecho, unido a la información sobre las condiciones de las prisiones y la práctica de torturas a los detenidos en Turkmenistán, eran elementos suficientes para determinar la existencia de un riesgo real de que el recurrente sufriera malos tratos.

También resulta destacable, el asunto Saadi c. Italia, de 28 de febrero de 2008, en el que el TEDH determinó si las exigencias que impone el artículo 3 CEDH son exactamente las mismas en aquellos casos en los que el ciudadano extranjero por extraditar ha sido condenado por actos de terrorismo internacional y, por tanto, constituye una seria amenaza para el país en el que reside. Incluso en este supuesto, el TEDH mantiene su jurisprudencia, señalando que no cabrá la extradición en el caso de que exista un riesgo real, fundado en motivos serios y probados, de que esa persona vaya a sufrir un maltrato. El TEDH confirma, pues, el carácter absoluto de la prohibición contenida en el artículo 3 CEDH²⁰ en un supuesto tan complejo como el que se recoge en este asunto, y subraya claramente en qué sentido la protección proporcionada por el artículo 3 CEDH va más allá del principio de *non-refoulement* contenido en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.²¹

Finalmente, en el asunto N. c. Reino Unido, de 27 de mayo de 2008, el TEDH nos recuerda que un Estado puede vulnerar el artículo 3 CEDH si expulsa a un extranjero gravemente enfermo hacia un país en el que no podrá recibir un tratamiento adecuado para su enfermedad; pero advierte

que esta aplicación del artículo 3 sólo cabe en circunstancias muy excepcionales:²² cuando el estado de salud del recurrente esté muy deteriorado, se constate que difícilmente tendría acceso a los cuidados médicos imprescindibles en el país al que sería expulsado, y se compruebe que no podrá contar con ningún apoyo familiar que se encargue de cuidarle y cubrir sus necesidades básicas durante la enfermedad.

Tras analizar las concretas circunstancias del caso, el TEDH reconoce que tales elementos no concurrían en el supuesto de hecho, porque si bien la recurrente contrajo el VIH y necesitaba tratamiento antirretroviral para poderse mantener con vida, en el momento en que se resolvió el litigio, su estado de salud no era muy grave; y, en Uganda, país al que sería expulsada, la mitad de la población tenía acceso a esos tratamientos, aunque con un coste muy elevado; y porque, además, la recurrente contaba con familiares que podrían hacerse cargo de ella.

La complejidad de la aplicación de estos genéricos estándares en circunstancias concretas se advierte, en contra de la posición mayoritaria, en el voto disidente de los jueces Tulkens, Bonillo y Spielmann, que genera cierta insatisfacción respecto del juicio de la mayoría, ya que consideran que la decisión de la Gran Sala no había tenido suficientemente en cuenta todos los detalles del caso. Ya que si bien la recurrente se encontraba en buen estado de salud en el momento en que se resolvió el litigio, numerosos informes médicos habían señalado que moriría en menos de un año si no se le proporcionaban antirretrovirales; y era muy dudoso que pudiera obtener ese tratamiento en Uganda, donde tan sólo accedía al mismo una parte de la numerosa población que lo necesitaba. El voto remarca que, en caso de ser expulsada, la recurrente probablemente moriría de forma prematura en Uganda en medio de graves sufrimientos, lo que debería haberse considerado una violación de la prohibición absoluta con-

²⁰ El TEDH ya se había pronunciado en este sentido en otros asuntos, como por ejemplo, Chahal c. Reino Unido, de 15 de noviembre de 1996. Sobre este asunto y la jurisprudencia indicada del TEDH, véase Boza Martínez (2001: 117 y ss.)

²¹ Es de recordar, en este sentido, que según la Convención de 1951, el principio de *non-refoulement* se excepciona en relación con aquellos que sean un peligro para la seguridad del país o para la comunidad del país. En este sentido, véase especialmente Santolaya (2001: 140 y ss.)

²² En este sentido se pronunció el TEDH en el asunto D. c. Reino Unido, de 2 de mayo de 1997. Sobre este asunto y la jurisprudencia posterior del TEDH, véanse Santolaya (2001: 137 y ss.); Boza Martínez (2001: 123 y ss.)

tenida en el artículo 3 CEDH. La duda que el voto suscita quizá debió de haber provocado una decisión más garantista.

Derecho a no sufrir torturas ni tratos inhumanos o degradantes (art. 3 CEDH) y privación de libertad de los extranjeros

En una línea un poco diferente de la jurisprudencia reseñada en el punto anterior, aunque también en relación con el artículo 3 CEDH, el caso *Riad y Idiab c. Bélgica*, de 24 de enero de 2008, analiza en qué circunstancias la privación de libertad de un extranjero en uno de los supuestos contemplados en el artículo 5.1.f) CEDH –extradición, expulsión o entrada ilegal– podría violar el artículo 3 CEDH. El asunto resulta destacable, porque la privación de libertad de los recurrentes no se produjo, como es habitual, en un centro de detención de extranjeros, sino en la zona de tránsito del aeropuerto de Bruselas, y se planteaba, por tanto, si las condiciones de esa privación de libertad violaron el artículo 3 CEDH.

El TEDH destaca que los recurrentes fueron abandonados a su suerte en la zona de tránsito del aeropuerto durante un período considerable de tiempo –15 y 11 días, respectivamente–, que durante ese período ninguna autoridad se ocupó de su higiene, de su alimentación, de facilitarles un lugar de descanso, de permitirles salir al aire libre, ni de ver o comunicarse con algún familiar. Sorprendentemente, en la misma zona de tránsito aeroportuaria existía un centro gestionado por las propias autoridades en el que hubieran tenido cubiertas esas necesidades básicas, pero ninguno de los agentes con los que tuvieron contacto los recurrentes les indicó la existencia de ese centro. Muy al contrario, se les abandonó en un enclave del aeropuerto considerablemente alejado del mismo.

²³ En este sentido, véanse las SSTEDH *Riad y Idiab c. Bélgica*, de 24 de enero de 2008; *Saadi c. Reino Unido*, de 29 de enero de 2008; *Hussain c. Rumania*, de 14 de febrero de 2008; *Ismoilov y otros c. Rusia*, de 24 de abril de 2008; *Sadaykov c. Bulgaria*, de 22 de mayo de 2008; *Shchebet c. Rusia*, de 12 de junio de 2008; *Ryabikin c. Rusia*, de 19 de junio de 2008; *Rusu c. Austria*, de 2 de octubre de 2008; *Rashed c. República Checa*, de 27 de noviembre de 2008.

Teniendo en cuenta esos aspectos, el TEDH llega a la conclusión de que las condiciones de privación de libertad de los recurrentes debían considerarse tratos inhumanos o degradantes, ya que provocaron un injustificado e innecesario sentimiento de angustia y humillación que alcanzaba el grado de gravedad exigido para estimar violado el artículo 3 CEDH.

Libertad personal y detención de extranjeros en el marco de procedimientos de expulsión o extradición o para evitar su entrada irregular en el país (art. 5.1.f) CEDH)

Una parte importante de los asuntos de los que ha conocido el TEDH a lo largo de 2008 se ha centrado en la posible violación del artículo 5.1.f) CEDH, que permite a los estados parte privar de libertad a ciudadanos extranjeros que pretendan penetrar de forma irregular en el territorio del país, o contra los que se haya iniciado un procedimiento de expulsión o extradición.²³

De esta larga lista, el primer asunto que debemos destacar es *Riad y Idiab c. Bélgica*, de 24 de enero de 2008, en el que el TEDH se pronuncia sobre la posibilidad de considerar el «abandono» de dos ciudadanos extranjeros en la zona internacional del aeropuerto de Bruselas como una privación de libertad, a fin de aplicar las exigencias que impone el artículo 5.1.f) CEDH. El TEDH, en la línea de su jurisprudencia anterior,²⁴ subraya que la estancia en esa zona internacional, si bien no es comparable con la retención en un centro de detención de extranjeros, puede convertirse en una medida privativa de libertad, si es prolongada y se realiza en condiciones contrarias a la dignidad de la persona. Tal y como ocurrió en este caso, en el que los recurrentes permanecieron 11 y 15 días, respectivamente, en la zona internacional del aeropuerto de Bruselas, abandonados completamente a su suerte. El pronunciamiento del TEDH obliga a aplicar las exigencias del artículo 5.1.f) CEDH a las estancias prolongadas de los extranjeros

²⁴ STEDH *Amuur c. France*, de 25 de junio de 1996. Sobre el asunto, véase Álvarez García y Queralt Jiménez (2005: 172 y ss.)

en las zonas de tránsito de los aeropuertos, siempre que alcancen una determinada duración y se desarrollen en condiciones que no permitan cubrir las necesidades mínimas de los afectados.

El resto de los asuntos analizados se pronuncian sobre las exigencias que impone el artículo 5.1.f) CEDH a las privaciones de libertad de los extranjeros. En este sentido, los asuntos Ryabikin c. Rusia, de 19 de junio de 2008, y Rasheed c. República Checa, de 27 de noviembre de 2008, señalan una primera limitación a la aplicación posible de este precepto, al subrayar que la privación de libertad que autoriza el artículo 5.1.f) CEDH estará sólo justificada mientras se dé uno de los tres supuestos previstos en el precepto y cuando el procedimiento administrativo correspondiente esté en marcha, pero si no se desarrolla con la debida diligencia, no puede mantenerse la privación de libertad por tiempo indefinido, tal y como ocurrió en estos dos casos, en los que los recurrentes habían permanecido detenidos durante más de un año, mientras su procedimiento de extradición estaba suspendido.

Si bien es necesario que la privación de libertad se produzca en uno de los tres supuestos previstos en el artículo 5.1.f) CEDH, este precepto no exige que la medida privativa de libertad sea «necesaria», según la jurisprudencia sentada por el TEDH. Así lo confirma la Gran Sala del TEDH, dirimiendo el conocido asunto Saadi c. Reino Unido, de 29 de enero de 2008, en el que el TEDH se pronunció, por primera vez, sobre la posible aplicación del subprincipio de necesidad, como parte del principio de proporcionalidad, al primer inciso del artículo 5.1.f) CEDH.²⁵

Esta jurisprudencia se mantiene, pero el TEDH la matiza en el asunto Rusu c. Austria, de 2 de octubre de 2008,²⁶ en el que salta a escena una pequeña peculiaridad de la legislación austríaca. Se planteaba la adecuación al Convenio de la medida privativa de libertad acordada por las autoridades en el marco del procedimiento de expulsión de una mujer rumana. Según la legislación austríaca, las autorida-

des debían valorar la necesidad de privar de libertad a un extranjero antes de proceder a adoptar tal medida, aun cuando estuviera incurso en un procedimiento de expulsión. Sin embargo, en este caso no se aplicó ese test, a pesar de que resultaba evidente que la intención de la recurrente no era permanecer en el país sin contar con documentos válidos de viaje. El TEDH vuelve a recordar que el artículo 5.1.f) CEDH no impone ningún test de necesidad de la privación de libertad de un extranjero. Sin embar-

LA SENTENCIA METOCK TIENE IMPORTANTES CONSECUENCIAS PARA EL CONTROL DE FLUJOS MIGRATORIOS POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS, AL MENOS PARA LOS FAMILIARES DE CIUDADANOS DE LA UNIÓN QUE EJERZAN SUS LIBERTADES DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA

go, sí exige que la privación de libertad sea legal desde el punto de vista del Derecho interno y, por tanto, si el ordenamiento nacional exige que la misma sea necesaria, el TEDH podrá valorar el cumplimiento de ese requisito. Tras pronunciarse en este sentido, el TEDH analiza las circunstancias del caso y señala que no cabía considerar que la privación de libertad de la recurrente fuera «necesaria» dada su evidente falta de intención de permanecer en el país de forma irregular o de sustraerse al procedimiento en curso. La jurisprudencia Rusu puntualiza así la doctrina Saadi, señalando que si bien el artículo 5.1.f) CEDH no exige que la privación de libertad de un extranjero sea «necesaria», este test sí podrá ser aplicado por el TEDH cuando la propia normativa nacional lo exija; circunstancia que parece darse, desde luego, en nuestro país.

Finalmente, hay un último elemento de la sentencia Saadi c. Reino Unido, de 29 de enero de 2008, que nos

²⁵ Sobre esta sentencia, véase García Roca y Díaz Crego (2007)

²⁶ En el mismo sentido, aunque con menos detalle, véase STEDH Sadaykov c. Bulgaria, de 22 de mayo de 2008.

parece relevante subrayar. Como ya hemos indicado, el TEDH reitera que no procede aplicar el test de necesidad a la privación de libertad de un extranjero *ex artículo 5.1.f) CEDH*. Sin embargo, en esa misma sentencia, el TEDH concreta de forma muy clara cómo ha de entenderse el requisito de «legalidad» de toda privación de libertad fundada en ese precepto. El TEDH puntualiza que la «legalidad» de la privación de libertad de un extranjero no sólo depende de que tal medida se adecue al contenido de las normas internas, sino también de que esas normas protejan al individuo contra las acciones arbitrarias de los poderes públicos. Esta protección frente a lo arbitrario sólo se dará si la puesta en marcha de la detención: se realiza de buena fe; está ligada de forma estrecha al objetivo de la medida; el lugar y las condiciones de detención son apropiadas, teniendo en cuenta que los extranjeros no son autores de ilícitos penales, sino personas que han huido de su propio país; y la duración de la detención no excede del tiempo razonable para alcanzar el fin perseguido. Con estas exigencias, el TEDH marca claramente las condiciones garantistas en que los extranjeros pueden ser privados de libertad en el marco de la política migratoria de los estados parte.

El derecho a la vida privada y familiar de los extranjeros (art. 8 CEDH) como límite a las decisiones de expulsión del país en el que residen

Pocas sentencias han aplicado a la lo largo del año 2008 la conocida jurisprudencia del TEDH en virtud de la cual el derecho a la vida privada y familiar de los extranjeros se constituye en un límite a posibles decisiones de expulsión del país en que residen.²⁷ El TEDH recuerda que alejar a una persona del país en el que residen sus familiares cercanos puede vulnerar su derecho a la vida familiar, si tal alejamiento no cumple los requisitos del artículo 8.2

²⁷ En este sentido, véanse las SSTEDH *Nyanzi c. Reino Unido*, de 8 de abril de 2008; *C.G. y otros c. Bulgaria*, de 24 de abril de 2008; *Emre c. Suiza*, de 22 de mayo de 2008; *Maslov c. Austria*, de 23 de junio de 2008; *Darren Omoregie y otros c. Noruega*, de 31 de julio de 2008; *Gulijev c. Lituania*, de 16 de diciembre de 2008.

CEDH. Pero no se produce ninguna injerencia en el derecho en aquellos supuestos en los que el recurrente no ha permanecido el tiempo suficiente en el país como para establecer tales vínculos, tal y como ocurría en el asunto *Nyanzi c. Reino Unido*, de 8 de abril de 2008.

En el supuesto contrario, esto es, cuando esos vínculos sí existen y la medida de expulsión provocaría una restricción del derecho a la vida familiar, la injerencia tan sólo podrá considerarse legítima si se cumplen los requisitos del artículo 8.2 CEDH: la medida está prevista por la ley, persigue uno de los objetivos legítimos señalados en ese precepto y es necesaria en una sociedad democrática, en el sentido de proporcionada.

En relación con el primero de los requisitos señalados, resulta relevante el asunto *C.G. y otros c. Bulgaria*, de 24 de abril de 2008, en el que se subrayan las exigencias que debe cumplir la normativa nacional que permita el alejamiento del territorio del extranjero correspondiente, haciendo referencia a la muy conocida jurisprudencia del TEDH sobre la calidad de la ley nacional: la norma nacional que permita el alejamiento debe ser accesible y previsible, y ha de proteger a los particulares contra las actuaciones arbitrarias de los poderes públicos. No se daba esa protección en el caso objeto de estudio, en el que el recurrente había sido expulsado de Bulgaria, tras más de veinte años de residencia en el país, por indeterminados motivos de seguridad nacional, sin que la ley nacional garantizara un control jurisdiccional efectivo de la decisión gubernativa. Según el TEDH, una normativa que no concreta los motivos por los que una persona puede ser expulsada de un país por razones de «seguridad pública» y no prevé un control judicial efectivo de tal medida, no cumple el requisito de calidad de la ley que exige el CEDH.

Otros dos asuntos sobre los que se ha pronunciado el TEDH en relación con el artículo 8 CEDH, los asuntos *Emre c. Suiza*, de 22 de mayo de 2008, y *Maslov c. Austria*, de 23 de junio de 2008, se centraron en el requisito de proporcionalidad de la medida de expulsión. En ambos

casos, el TEDH utiliza los criterios sentados en su jurisprudencia *Boultif y Üner*,²⁸ a fin de llegar a una misma conclusión: la medida de expulsión resulta desproporcionada. El TEDH destaca: que ambos recurrentes llevaban residiendo en el país desde su más tierna infancia; que la mayoría de sus vínculos familiares se encontraban allí; que no poseían vínculo alguno con el país de su nacionalidad; que aunque habían cometido una serie de delitos, éstos eran relativamente poco graves y se habían producido durante la adolescencia; y que la decisión de expulsión era bien indefinida o por un período muy largo de tiempo. Con tales datos, no cabía sino subrayar la desproporción de las medidas adoptadas, respectivamente, por las autoridades austríacas y suizas.

Garantías de los extranjeros residentes legales frente a la expulsión del país de su residencia (art.1 Protocolo núm. 7)

El asunto *C.G. y otros c. Bulgaria*, de 24 de abril de 2008, es el único que, a lo largo de este año, se ha pronunciado sobre la posible violación del artículo 1 del Protocolo núm. 7. En este precepto se recogen una serie de garantías que deben ser observadas en casos de expulsión de extranjeros residentes legalmente en el Estado parte: su expulsión sólo puede llevarse a cabo en los supuestos y con las garantías previstas en la ley; y debe reconocerse sus derechos a presentar alegaciones en contra, a que su caso sea revisado, y a ser representado con ese objeto ante las autoridades competentes. Además, en principio, un extranjero residente legal no puede ser expulsado antes de que pueda ejercer tales derechos, a no ser que su expulsión previa se justifique por motivos de orden público o seguridad nacional.

En este caso, el TEDH se centra en varios aspectos de este precepto. En primer lugar, el Alto Tribunal señala que para que podamos hablar de legalidad de una medida de expulsión de un extranjero residente, la norma en la que

se funda la decisión debe cumplir los requisitos de calidad ya sentados por el TEDH en su jurisprudencia, esto es, debe ser accesible y predecible en cuanto a su aplicación y debe proteger a los particulares de actuaciones arbitrarias, lo que no ocurría aquí, puesto que la legislación interna dejaba un margen de apreciación demasiado amplio a las autoridades nacionales.

Por otro lado, el TEDH subrayaba que el recurrente había sido expulsado antes de poder ejercer los derechos que le reconocía el artículo 1 del Protocolo, lo cual sólo podía justificarse por motivos de orden público o seguridad nacional. Señala el TEDH, que los motivos alegados por las autoridades, la supuesta participación del recurrente en delitos de tráfico de estupefacientes, no podían ser asociados a la seguridad nacional. Por lo que sólo cabía la aplicación del segundo supuesto, esto es, motivos de orden público. Sin embargo, destaca el TEDH, que la aplicación de esa excepción sólo cabe cuando el Estado sea capaz de justificar la necesidad de la medida de expulsión anticipada, lo que no había ocurrido en este caso, en el que el Estado no había tratado siquiera de justificar la aplicación de la medida.

Ambos elementos, unidos al hecho de que el recurrente no pudo realmente ejercer su derecho a que se revisara la decisión de su expulsión, ya que los tribunales nacionales realizaron una revisión puramente formal de la misma, llevaron al TEDH a confirmar la violación del artículo 1 del Protocolo.

4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

A lo largo del año estudiado, y dejando a un lado la jurisprudencia comunitaria referida al Acuerdo Schengen y su Convenio de aplicación,²⁹ la jurisprudencia del TJCE relevante desde el punto de vista de la extranjería puede

²⁸ STEDH *Boultif c. Suiza*, de 2 de agosto de 2001 y STEDH *Üner c. los Países Bajos*, de 18 de octubre de 2006.

²⁹ Sobre el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen, veáanse STJCE de 11 de diciembre de 2008, asunto *Klaus Bourquain*, as. C-297/07; STJCE de 22 de diciembre de 2008, asunto *Vladimir Turanský*, as. C-491/07.

agruparse en dos grandes bloques: el primero, referido al 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 el segundo, relacionado con las normas comunitarias aplicables a los ciudadanos de terceros países que residen y/o trabajan en el territorio de los estados miembros y no tienen vínculo comunitario alguno. Aunque hay que subrayar que este segundo bloque es mucho menor que el primero.

Libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y sus familiares

La jurisprudencia del TJCE dedicada a analizar diferentes aspectos del régimen aplicable a los ciudadanos comunitarios 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 2008. Dejando a un lado las sentencias del TJCE que han condenado a dos estados miembros por no transponer al ordenamiento interno la Directiva 2006/100/CE³⁰ –que adapta una serie de normas comunitarias en materia de libre circulación de personas a la ampliación de la Unión hacia Bulgaria y Rumania–, el TJCE ha analizado la adecuación a Derecho comunitario de

numerosas prácticas o normativas nacionales que obstaculizaban la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, al perjudicar la posición de quienes habían hecho uso de esas libertades.

En este sentido, el TJCE ha analizado la adecuación a Derecho comunitario de normativa nacional en materia impositiva,³¹ en el ámbito de la Seguridad Social,³² referida al Derecho de sociedades,³³ o a la determinación de los apellidos de los hijos.³⁴ También ha analizado la adecuación a Derecho comunitario de la legislación nacional que regulaba el permiso de conducir,³⁵ el reconocimiento de títulos,³⁶ o las condiciones de trabajo en el Estado miembro.³⁷ Finalmente, destaca un nutrido grupo de sentencias en las que el TJCE ha estudiado la conformidad a Derecho comunitario de normas o prácticas nacionales que exigían poseer la nacionalidad de un determinado Estado miembro para recibir una indemnización por los daños sufridos a consecuencia de un delito,³⁸ para acceder a determinados empleos,³⁹ o para reconocer determinados beneficios en relación con las condiciones de empleo.⁴⁰

De entre todas las decisiones adoptadas en este primer bloque, queremos destacar especialmente los asuntos Heinz Huber y Metock, que se pronuncian, respectivamente, sobre las condiciones en que las autoridades de un Estado pueden llevar un registro nominal de extranjeros comunitarios y sobre

30 En este sentido: STJCE de 11 de diciembre de 2008, asunto Comisión c. Bélgica, as. C-239/08; STJCE de 4 de diciembre de 2008, asunto Comisión c. Luxemburgo, as. C-223/08, las dos 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.

31 En este sentido: STJCE de 16 de octubre de 2008, asunto R.H.H. Renneberg, as. C-527/06.

32 En este sentido: STJCE de 21 de febrero de 2008, asunto Malina Klöppel, as. C-507/06; STJCE de 3 de abril de 2008, asunto Philippe Derouin, as. C-103/06; STJCE de 3 de abril de 2008, asunto K.D. Chuck, as. C-331/06; STJCE de 20 de mayo de 2008, asunto Brigitte Bosmann, as. C-352/06; STJCE de 11 de septiembre de 2008, asunto Jörn Petersen, as. C-228/07.

33 En este sentido: STJCE de 22 de diciembre de 2008, asunto Comisión c. Austria, as. C-161/07.

34 En este sentido, la STJCE de 14 de octubre de 2008, asunto Stefan Grunkin y Dorothee Regina Paul, as. C-353/06, en el que el TJCE reitera su jurisprudencia de la anterior STJCE de 2 de octubre de 2003, asunto García Avello, as. C-148/02.

35 En este sentido: STJCE de 17 de enero de 2008, asunto Comisión c. Alemania, as. C-152/05; STJCE de 26 de junio de 2008, asunto Arthur Wiedemann, as. acumulados C-329/06 y C-343/06; STJCE de 26 de junio de 2008, asunto Matthias Zerche y otros, as. acumulados C-334/06 a C-336/06; STJCE de 20 de noviembre de 2008, asunto Frank Weber, as. C-1/07.

36 En este sentido: STJCE de 17 de abril de 2008, asunto Confederatie van Immobiliën-Beroepen van België VZW, as. C-197/06; STJCE de 8 de mayo de 2008, asunto Comisión c. Reino de España, as. C-39/07; STJCE de 10 de julio de 2008, asunto Comisión c. Portugal, as. C-307/07; STJCE de 2 de octubre, asunto Comisión c. Grecia, as. C-36/08; STJCE de 16 de octubre de 2008, asunto Comisión c. España, as. C-136/07; STJCE de 23 de octubre de 2008, asunto Comisión c. Grecia, as. C-274/05; STJCE de 23 de octubre de 2008, asunto Comisión c. España, as. C-286/06; STJCE de 4 de diciembre de 2008, asunto Theologos-Grigorios Chatzithanasis y otros, as. C-151/07; STJCE de 4 de diciembre de 2008, asunto Comisión c. Grecia, as. C-84/07.

37 En este sentido: STJCE de 19 de junio de 2008, asunto Comisión c. Luxemburgo, as. C-319/06.

38 En este sentido: STJCE de 5 de junio de 2008, asunto James Word, as. C-164/07.

39 En este sentido: STJCE de 11 de marzo de 2008, asunto Comisión c. Francia, as. C-89/07; STJCE de 11 de septiembre de 2008, asunto Comisión c. Italia, as. C-447/07; STJCE de 20 de noviembre de 2008, asunto Comisión c. España, as. C-94/08.

40 En este sentido: STJCE de 15 de mayo de 2008, asunto Nancy Delay, as. C-276/07; STJCE de 17 de julio de 2008, asunto Andrea Raccanelli, as. C-94/07.

las exigencias que cabe imponer a los nacionales de terceros estados que sean familiares de un ciudadano comunitario para el ejercicio de la libertad de circulación y residencia.

Acceso a prestaciones de seguridad y asistencia social y exigencia de un determinado período de residencia

Entre las sentencias resueltas en relación con la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos comunitarios resultan destacables, en primer lugar, una serie de asuntos en los que el TJCE analiza en qué medida los estados miembros pueden exigir la residencia en un determinado lugar, o durante un período de tiempo concreto, para acceder a ciertas prestaciones sociales.

Así los asuntos Halina Nerkowska⁴¹ y Krystyna Zablocka-Weyhermüller,⁴² en los que el TJCE considera contrario a Derecho comunitario que dos estados miembros, Polonia y Alemania, negaran a las recurrentes una pensión dirigida a las víctimas de guerra por el hecho de que hubieran decidido instalarse en otro Estado miembro. El TJCE, tras enfatizar que las prestaciones indicadas eran competencia de los estados miembros, subraya que la normativa nacional debía respetar la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión. Y una medida como la indicada sólo podía entenderse como un obstáculo a la libertad de circulación, que sólo habría podido legitimarse si se hubiera basado en consideraciones objetivas de interés general y resultara proporcionada al objetivo perseguido, circunstancias que no concurrían en el caso.

Más curioso resulta, sin lugar a dudas, el asunto *Gouvernement de la Communauté française*,⁴³ en el que la Gran Sala del TJCE se pronuncia sobre una cuestión espinosa y de evidente relevancia constitucional para Bélgica, esto es, si la normativa adoptada por la comunidad flamenca por la que se excluía de la afiliación y de las prestaciones de un

determinado régimen de la Seguridad Social –pensado para las personas cuya autonomía se encuentra reducida a causa de una incapacidad grave y prolongada– a aquellos que, aunque trabajaran en la región de lengua neerlandesa o en la región bilingüe de Bruselas-Capital, residieran dentro del territorio nacional, pero fuera del territorio de esas dos regiones era una medida contraria a los preceptos del Tratado de la CE que reconocen la libre circulación de trabajadores y la libre prestación de servicios (arts. 39 y 43 TCE).

A diferencia de lo que ocurría en el supuesto anterior, la prestación controvertida sí entraba dentro del ámbito competencial comunitario. Además, la normativa obstaculizaba las libertades comunitarias, en la medida en que podía afectar a nacionales de otros estados que residieran en Bélgica o ciudadanos belgas que hubieran ejercido su libertad de circulación y hubieran retornado a Bélgica. El TJCE señalaba que tal medida sólo podría considerarse justificada en caso de perseguir alguno de los objetivos legítimos previstos en los tratados y resultar proporcionada; lo que no ocurría en el caso, ya que las autoridades flamencas no adujeron motivo alguno que legitimara una medida de ese calibre.

Una última sentencia en la que el TJCE analiza la adecuación a Derecho comunitario de un requisito de residencia asociado a una prestación social es el asunto *Jacqueline Förster*,⁴⁴ en el que el TJCE considera adecuada a Derecho comunitario y proporcionada una medida nacional que impedía el acceso a una beca de subsistencia para estudiantes a aquellos ciudadanos de la Unión que, habiéndose desplazado desde otro Estado miembro para cursar estudios, no hubieran residido en el territorio del Estado de acogida por un período mínimo de cinco años. A diferencia de lo ocurrido en el caso *Gouvernement de la Communauté française*, la prestación controvertida en este supuesto era una prestación de asistencia social y, por tanto, el razonamiento del TJCE resulta diferente.⁴⁵ En línea con la juris-

⁴¹ STJCE de 22 de mayo de 2008, asunto Halina Nerkowska, as. C-499/06

⁴² STJCE de 4 de diciembre de 2008, asunto Krystyna Zablocka-Weyhermüller, as. C-221/07.

⁴³ STJCE de 1 de abril de 2008, asunto *Gouvernement de la Communauté française, Gouvernement wallon, c. Gouvernement flamand*, as. C-212/06.

⁴⁴ STJCE de 18 de noviembre de 2008, asunto *Jacqueline Förster*, as. C-158/07

⁴⁵ Sobre las diferencias de tratamiento de los ciudadanos de la Unión económicamente activos y los inactivos en relación con el acceso a las prestaciones sociales, véase Lenaerts y Heremans (2006:102 y ss.).

prudencia sentada en el asunto Bidar,⁴⁶ se admite la exigencia de un período de residencia previa en el Estado miembro para que el ciudadano de la Unión que hubiera ejercido la libertad de circulación pudiera exigir un tratamiento igual con respecto a los nacionales. Este tiempo se vincula con el objetivo legítimo de que el estudiante demostrara un cierto grado de integración en la sociedad de acogida. Sin embargo, señala el TJCE, el período de residencia debía considerarse proporcionado al fin perseguido, lo que precisamente ocurría en el caso objeto de estudio, en la medida en que se estimaba necesario un plazo de cinco años para demostrar esa integración.

A la luz de estas sentencias, parece poder confirmarse, de un lado, que el TJCE parece dispuesto a efectuar un control judicial de los requisitos de residencia exigidos por los estados para acceder a determinadas prestaciones sociales. No obstante, parece igualmente poder reconocerse que el control de proporcionalidad que se aplica no siempre resulta demasiado estricto, según demuestra el caso Förster.

Libertad de circulación y residencia de ciudadanos de la Unión y prueba de recursos suficientes

En el asunto Comisión c. Países Bajos,⁴⁷ el TJCE se centra en una cuestión diferente: la adecuación a Derecho comunitario de la normativa neerlandesa que obstaculizaba la libertad de circulación y residencia de ciudadanos de la Unión inactivos o retirados al exigirles prueba de que poseían recursos suficientes para mantenerse en el país por un año, independientemente del período de residencia efectiva en el país que hubieran planeado. El asunto no carece de relevancia, en la medida en que la Directiva 2004/38/CE sigue vinculando la libertad de circulación y residencia de esos ciudadanos a la disponibilidad de recursos suficientes. En este sentido, el TJCE analiza el requisito impuesto por la legislación neerlandesa, señalando que, si bien los estados tienen un interés legítimo en impedir que un ciudadano de

la Unión que ejerza las libertades que le reconoce el Tratado se convierta en una carga económica para el Estado de acogida, la exigencia de poseer recursos suficientes para un año sería desproporcionada, máxime si se tiene en cuenta que ese requisito se imponía independientemente del período efectivo de estancia del sujeto en el país.

Límites al derecho de los nacionales a abandonar el país de origen para ejercer las libertades de circulación y residencia

En el asunto Jipa,⁴⁸ el TJCE resuelve un curioso supuesto en el que se estudia la adecuación a Derecho comunitario de la prohibición de abandonar el país de origen. Esta prohibición fue impuesta al Sr. Jipa por un tribunal rumano, fundándose únicamente en el hecho de que el recurrente había sido repatriado desde Bélgica, antes de que Rumania entrara en la Unión, por encontrarse en situación irregular en ese país. El TJCE analiza la prohibición litigiosa como un obstáculo a la libertad de circulación y residencia del ciudadano comunitario y señala que, como cualquier otra limitación del mismo tipo, podría justificarse únicamente, tal y como prevé el artículo 27 de la Directiva 2004/38, en motivos de orden público, seguridad pública y salud pública. En esta lógica, el TJCE reitera su jurisprudencia tradicional sobre la noción de orden público,⁴⁹ para concluir que el Sr. Jipa no podría verse prohibir su derecho a abandonar su país de origen si no constituía, por su conducta personal, una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.

Control del ejercicio de la libertad de circulación y residencia por ciudadanos comunitarios y protección de datos de carácter personal

El asunto Heinz Huber⁵⁰ es, sin duda, una de los casos más relevantes resueltos por el TJCE en el año 2008 en

⁴⁶ STJCE de 15 de marzo de 2005, asunto Dany Bidar, as. C-209/03. Sobre este relevante asunto, véase Golyner (2006).

⁴⁷ STJCE de 10 de abril de 2008, asunto Comisión c. Países Bajos, as. C-398/06.

⁴⁸ STJCE de 10 de julio de 2008, asunto Gheorghe Jipa, as. C-33/07.

⁴⁹ Entre otras, la STJCE de 31 de enero de 2006, asunto Comisión c. España, as. C-503/03.

⁵⁰ STJCE de 16 de diciembre de 2008, asunto Heinz Huber, as. C-524/06.

relación con las libertades de circulación y residencia de ciudadanos comunitarios, ya que mezcla elementos relacionados con el derecho a la protección de datos personales, regulado en la Directiva 95/46/CE, con las libertades indicadas. El TJCE se ve llamado a pronunciarse sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de una normativa alemana que preveía la existencia de un Registro de extranjeros, en el que se recopilaban una serie de datos personales de todos los ciudadanos de la Unión residentes en Alemania, pero no de los ciudadanos alemanes. Se plantea de este modo si la recopilación de datos indicada viola las disposiciones de la citada Directiva y los artículos de los Tratados que regulan la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión (especialmente, los artículos 12 y 18 TCE), puesto que el Registro contenía únicamente los datos de los ciudadanos comunitarios no alemanes.

El TJCE inicia su razonamiento constatando que los datos contenidos en el Registro eran datos personales y que, por tanto, procedería la aplicación de la mencionada Directiva, de no demostrarse que el Registro quedaba fuera de su ámbito de aplicación, al tener por objeto la seguridad pública, la defensa, la seguridad del Estado o las actividades del Estado en materia penal, tal y como prevé el artículo 3.2 de la Directiva. Debe destacarse que, a lo largo del litigio, las autoridades y los órganos jurisdiccionales alemanes destacaron que el Registro perseguía fines estadísticos, objetivos relacionados con el control de la residencia de los ciudadanos comunitarios, así como servir de ayuda a las autoridades policiales y judiciales en la investigación de comportamientos criminales.

En consecuencia, el TJCE se vio obligado a analizar la adecuación a Derecho comunitario del Registro desde el punto de vista de la Directiva, ya que entraría en su ámbito de aplicación si persiguiera estrictos fines estadísticos y de control de la residencia de los ciudadanos comunitarios, y, desde una perspectiva ajena a la Directiva, ya que quedaría fuera de su ámbito de aplicación si persiguiera objetivos de política criminal.

En relación con la primera cuestión, el TJCE señala que tanto los fines estadísticos como el control de la legalidad de la residencia de los ciudadanos comunitarios en el país eran objetivos que podían encuadrarse en uno de los supuestos que legitiman el tratamiento de datos personales, según el artículo 7 de la Directiva; en concreto, el TJCE hace referencia al supuesto previsto en el subapartado e) del precepto, que legitima el tratamiento de datos si «es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento o a un tercero a quien se comuniquen los datos». Sin embargo, señala el Tribunal, este precepto sólo autoriza el tratamiento de datos personales siempre que sea «necesario» para el cumplimiento del objetivo correspondiente, de modo que procedía revisar la necesidad del tratamiento de datos efectuado por las autoridades alemanas.

En este sentido, el TJCE subraya, por un lado, que la Directiva 2004/38/CE, que regula las condiciones en que los ciudadanos de la Unión pueden ejercer sus libertades de circulación y residencia, les impone una serie de exigencias para poder ejercitar tales libertades, de modo que podía considerarse necesario mantener un registro que facilitara a las autoridades competentes datos que permitieran conocer qué ciudadanos de la Unión cumplían esos requisitos. Sin embargo, los datos que podría contener ese registro sólo podrían ser los necesarios para cumplir ese objetivo.

Por otro lado, el TJCE analiza la licitud del Registro con fines estadísticos y subraya que, si bien los estados pueden adoptar las medidas necesarias para conocer de forma exacta el desarrollo de los flujos migratorios en su territorio, ese objetivo no exige la recopilación y tratamiento de datos nominativos, pudiendo cumplirse idéntico objetivo mediante la simple recopilación de información anónima.

Finalmente, el TJCE hace referencia a la posibilidad de que el Registro indicado pudiera legitimarse por el tercero de los objetivos que supuestamente pretendía, esto es, servir de apoyo a las autoridades en la persecución del delito, pero el TJCE recuerda que ese objetivo queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 95/46/CE. Aun así,

debía verificarse la adecuación del Registro al principio de no discriminación por razón de nacionalidad (art. 12 TCE), en la medida en que el tratamiento de datos afectaba esencialmente a los ciudadanos comunitarios que habían ejercido sus libertades de circulación y residencia y habían decidido establecerse en Alemania, pero no a los alemanes. Según el TJCE, ese tratamiento diferenciado debía justificarse de forma objetiva y razonable para entenderse legitimado desde la perspectiva comunitaria. Sin embargo, destaca el Tribunal, el objetivo de combatir la delincuencia no podía justificar nunca un tratamiento diferenciado entre alemanes y ciudadanos comunitarios provenientes de otros estados miembros, ya que ese fin era el mismo en relación con la población nacional y la comunitaria. Por tanto, el Registro no podría entenderse adecuado a Derecho comunitario si persiguiera los fines de política criminal indicados.

Sin duda, estamos ante una muy importante decisión en la que el TJCE sienta las bases para una adecuada garantía del derecho a la protección de datos de carácter personal de los extranjeros, ya que –entendemos– esta jurisprudencia podría parcialmente extenderse a los ciudadanos no comunitarios, al menos cuando su situación entre dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

Familiares de ciudadanos de la Unión: el reconocimiento del derecho a circular y residir junto al ciudadano de la Unión, independientemente de la situación de irregularidad previa

El asunto Metock,⁵¹ resuelto por el TJCE en julio de 2008, es quizás el asunto más relevante resuelto en los últimos años en lo que se refiere a la libertad de circulación y residencia de los familiares de ciudadanos de la Unión, ya que supone un *overruling* expreso de la doctrina Akrich,⁵² en virtud de la cual el TJCE consideraba conforme a Derecho comunitario exigir a los familiares de los ciudada-

nos comunitarios la legalidad de su residencia previa, para poder disfrutar de las libertades de circulación y residencia.⁵³

Desde esta lógica, el asunto Metock pone en tela de juicio la adecuación a Derecho comunitario de la normativa irlandesa que exigía a los familiares de ciudadanos de la Unión que habían ejercido sus libertades de circulación que probaran su residencia legal previa en otro Estado miembro para poder acceder a la tarjeta de familiar de residente comunitario en Irlanda. En virtud de estas previsiones, las autoridades irlandesas denegaron al Sr. Metock, y a otros recurrentes que se encontraban en la misma situación, las correspondientes tarjetas de familiares de residentes comunitarios, a pesar de que eran cónyuges de ciudadanos de la Unión que habían ejercido su libertad de circulación. Se plantea si esa exigencia se adecua a lo previsto en la Directiva 2004/38 que, como ya indicamos, es la norma aplicable en la materia.

El TJCE comienza su argumentación señalando que el objetivo de la citada Directiva no es sino reforzar la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, y que ese objetivo resulta inviable si no se protege adecuadamente el derecho a la vida privada y familiar de los ciudadanos comunitarios, lo que además viene exigido por la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 8 CEDH. En esta línea, el TJCE subraya que ninguna de las disposiciones de la Directiva 2004/38 hace referencia expresa a la exigencia de una residencia legal previa en otro Estado miembro a fin de reconocer a los familiares de un ciudadano de la Unión el derecho a acompañarle en el ejercicio de su libertad de circulación. Ante la ausencia de previsión legal expresa, y teniendo en cuenta la necesidad de interpretar los preceptos de la Directiva en *pro* de la libertad de circulación, el TJCE concluye que el Derecho comunitario era contrario a la exigencia de residencia legal previa que imponía la norma irlandesa.

⁵¹ STJCE de 25 de julio de 2008, asunto Blaise Baheten Metock y otros, as. C-127/08

⁵² STJCE de 23 de septiembre de 2003, asunto Akrich, as. C-109/01.

⁵³ Sobre el cambio de jurisprudencia que supone Metock en relación con Akrich, véase, especialmente, Costello (2009).

La decisión del TJCE contiene, además, otro elemento de relevancia, en la medida en que determina cómo ha de entenderse la noción de familiar que «acompaña» o se «reúne» con el ciudadano comunitario en el Estado miembro de acogida, según lo previsto en el artículo 3 de la Directiva. En los casos de referencia, los ciudadanos comunitarios no habían contraído matrimonio antes de ejercer sus libertades de circulación y de asentarse en el Estado miembro de acogida (Irlanda), sino que, por el contrario, habían contraído matrimonio una vez que se encontraban allí. El TJCE adopta nuevamente una posición flexible, indicando que esa diferencia no podría ir en detrimento de los derechos que la Directiva reconoce a los familiares de ciudadanos comunitarios: la norma debe entenderse aplicable, por tanto, también a aquellos familiares que se encuentran en el Estado de acogida en el momento en que se produce la entrada del ciudadano comunitario.

Teniendo en cuenta estos elementos, hay que resaltar que la sentencia *Metock* tiene importantes consecuencias para el control de flujos migratorios por parte de los estados miembros, al menos por lo que se refiere a los familiares de ciudadanos de la Unión que estén ejerciendo sus libertades de circulación y residencia, en la medida en que sólo parece reconocerles la capacidad de controlar estas libertades de acuerdo con las previsiones de la propia Directiva 2004/38. Sólo por motivos de orden público, seguridad y salud públicas (art. 27) o en casos de abuso o fraude (art. 35), podrán los estados miembros limitar los derechos de circulación y residencia que la Directiva reconoce a los familiares de ciudadanos comunitarios. Se desplaza así hacia el ámbito comunitario una competencia que los estados miembros parecían querer preservar para sí –al menos a la luz de sus intervenciones en el asunto *Metock*–, esto es, el control del primer acceso al territorio comunitario por parte de los familiares de

⁵⁴ STJCE de 14 de febrero de 2008, asunto Comisión c. España, as. C-58/07, en la que se nos condena por falta de transposición de la Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.

ciudadanos de la Unión que sean nacionales de terceros estados. El TJCE confirma claramente la titularidad comunitaria de esa competencia, señalando su carácter esencial para garantizar la libertad de circulación y residencia de los propios ciudadanos de la Unión.

Nacionales de terceros estados sin vínculo comunitario y libertad de circulación y residencia en la Unión

A lo largo del año, el TJCE se ha pronunciado en pocas ocasiones sobre la interpretación de las normas comunitarias aplicables a los ciudadanos de terceros estados que no son familiares de ningún ciudadano de la Unión Europea. Destaca así una condena a nuestro país por falta de transposición de la Directiva 2003/110/CE,⁵⁴ varios pronunciamientos sobre el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía⁵⁵ y el primer pronunciamiento del TJCE sobre el Acuerdo para la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y Suiza.⁵⁶ En este último asunto, el TJCE afirma que el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, contenido en el artículo 2 del Acuerdo, se aplica a los ciudadanos suizos que sean trabajadores autónomos transfronterizos y ejerzan su actividad profesional en un Estado miembro, manteniendo su residencia en Suiza.⁵⁷ No obstante, en este segundo bloque debemos destacar especialmente el asunto *Parlamento c. Consejo*, por sus consecuencias para la configuración del derecho de asilo en Europa.

⁵⁵ Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963 por la República de Turquía, por una parte, y los estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad en virtud de la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963. Sobre la aplicación de este Acuerdo y de la Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, que lo desarrolla, a lo largo del 2008, véanse: STJCE de 29 de enero de 2008, asunto *Ezgi Payir* y otros, as. C-294/06; STJCE de 25 de septiembre de 2008, asunto *Hakan Er y Wetteraukreis*, as. C-453/07; STJCE de 18 de diciembre de 2008, asunto *Ibrahim Altun*, as. C-337/07.

⁵⁶ Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, firmado en Luxemburgo el 21 de junio de 1999.

⁵⁷ STJCE de 22 de diciembre de 2008, asunto *Erich Stamm*, as. C-13/08.

Procedimiento para la concesión y retirada del estatuto de refugiado: la competencia para el establecimiento de la lista de países de origen seguros y terceros países seguros europeos

En efecto, la sentencia del TJCE Parlamento c. Consejo⁵⁸ resuelve un recurso de anulación interpuesto por el Parlamento Europeo contra diversas disposiciones de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, que recoge las normas mínimas que deben respetar los procedimientos de concesión y retirada del estatuto de refugiado en los estados miembros. Es sobresaliente no sólo porque es la primera decisión del TJCE sobre la Directiva indicada, sino también porque resuelve una cuestión competencial de importancia desde el punto de vista de los derechos de los solicitantes de asilo.

Debe recordarse, en este sentido, que la citada Directiva plantea ciertos problemas al introducir dos conceptos que podrían perjudicar gravemente a las personas que pretendan solicitar asilo en un país europeo: las nociones de «país de origen seguro» y de «tercer país seguro europeo». Según la Directiva, si los solicitantes provienen de un país de origen seguro, los estados miembros considerarán su solicitud como infundada (art. 29), mientras que si se prueba que un solicitante intenta acceder, o ha accedido ilegalmente al territorio nacional, a través de un tercer país seguro europeo, los estados miembros podrán establecer que no se realice un examen de su solicitud de asilo ni de sus circunstancias personales (art. 36). Como puede observarse, ambas nociones pueden tener importantes consecuencias para la tramitación de una solicitud de asilo, ya que, de una u otra forma, permiten al Estado obviar todo análisis de las circunstancias personales que rodean esa solicitud.

Según la Directiva, la determinación de qué países podían considerarse países de origen seguros y terceros países seguros europeos debía ser realizada por el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa

consulta al Parlamento Europeo, siguiendo una serie de criterios fijados en los artículos 29 y 36. Es precisamente esta forma de determinar las dos listas de países la que el Parlamento considera contraria a las disposiciones del Tratado, en la medida en que violaría las previsiones del artículo 67 TCE en detrimento de las competencias del propio Parlamento.

El TJCE, tras analizar la distribución de competencias entre instituciones que aplican los tratados en materia de asilo y recordar la relevancia de los principios de atribución de competencias y equilibrio institucional en la distribución de tareas entre las distintas instituciones comunitarias, señala que las disposiciones de la Directiva indicada contradecían lo previsto por el artículo 67 TCE, en la medida en que el apartado quinto de este precepto señala que una vez que el Consejo haya definido una serie de normas comunes y principios esenciales en el ámbito del asilo, toda medida comunitaria deberá adoptarse en ese ámbito siguiendo el procedimiento de codecisión, que –hay que recordar– reconoce al Parlamento un poder de decisión equivalente al del Consejo.

La decisión del TJCE nos parece que debe ser valorada positivamente, puesto que favorece el control democrático, a través del Parlamento Europeo, de una decisión que tiene importantes repercusiones en el ámbito de los derechos de los posibles solicitantes de asilo, como es la determinación de qué países deben ser considerados seguros.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GARCÍA, J.; QUERALT JIMÉNEZ, A. «El derecho a la libertad y a la seguridad y su sistema de garantías en el Convenio de Roma: un estándar mínimo europeo (art. 5 CEDH)». En: GARCÍA ROCA, J.; SANTOLAYA, P. (dirs.) *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: CEPC, 2005.

ARCE JIMENEZ, E. «Menores extranjeros no acompañados». En: LÁZARO, I.; CULEBRAS, I. (coords.) *Nuevos retos que plantean los menores extranjeros al Derecho*. Madrid: ICADE, 2006.

⁵⁸ STJCE de 6 de mayo de 2008, asunto Parlamento c. Consejo, as. C-133/06.

BOZA MARTÍNEZ, D. *Los extranjeros ante el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Cadiz: Universidad de Cádiz, 2001.

COSTELLO, C. «Metock: free movement and «normal familia life» in the Union». *Common Market Law Review*, 46. No. 2, 2009. P. 587-662.

GARCÍA ROCA, J.; DÍAZ CREGO, M. «Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». En: AJA, E; ARANGO, J. (eds.) *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona: CIDOB, 2007.

GARCÍA ROCA, J.; DÍAZ CREGO, M. «Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». En: AJA, E; ARANGO, J. (eds.) *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la inmigración en España (2008)*. Barcelona: CIDOB, 2009.

GARCÍA VÁZQUEZ, S. *El estatuto jurídico-constitucional del extranjero en España*. Valencia: Tirant, 2007.

GOLYNKER, O. «Student loans: the European concept of social justice according Bidar». *European Law Review*. No. 31, 2006. P. 390-401.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. «El derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros: ¿Un (i)limitado derecho a la justicia?». En: AJA, E. (coord.) *Los derechos de los inmigrantes en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009.

LENAERTS, K.; HEREMANS, T. «Contours of a European Social Union in the Case Law of the European Court of Justice». *European Constitutional Law Review*. No. 2, 2006. P. 101-115.

REVENGA SÁNCHEZ, M. «De los rigores de la ley a las “dulzuras” del Derecho: la aplicación de la Constitución y el régimen jurídico de las expulsiones». En: REVENGA SÁNCHEZ, M (coord.) *Problemas constitucionales de la inmigración: Una visión desde Italia y España*. Valencia: Tirant, 2005.

SALADO OSUNA, A. «El plazo razonable en la administración de justicia: una exigencia del Convenio (art. 6.2. CEDH)». En: GARCÍA ROCA, J.;

SANTOLAYA, P. (dirs.) *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: CEPC, 2005.

SANTOLAYA, P. *El derecho de asilo en la Constitución española*. Valladolid: Lex Nova, 2001.