

# LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA EN 2006

Anuario de inmigración y políticas de inmigración

© INSTITUCIONES EDITORAS (2007)

Cámaras

Diputació  
Barcelona  
xarxa de municipis

CIDOB

FUNDACIÓ  
JAUME  
BOFILL

FUNDACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET

IDP  
INSTITUT DE DRET PÚBLIC

Patronat Català  
Pro Europa

Unicaja

© Para cada uno de los trabajos (2007)

Eliseo Aja Fernández  
Joaquín Arango Vila-Belda  
Lorenzo Cachón Rodríguez  
María Díaz Crego  
Andreu Domingo i Valls  
Javier García Roca  
Ignacio García Vitoria  
Itziar Gómez Fernández  
Ana María López Sala  
Mónica Méndez Lago  
José Antonio Montilla Martos  
Andreu Olesti Rayo  
Josep Oliver Alonso  
Miguel Pajares Alonso  
Miguel Pérez- Moneo Agapito  
Joaquín Recaño Valverde  
Sebastián Rinken  
José Luis Rodríguez Candela  
Ramon Sanahuja i Vélez  
Pablo Santolaya Machetti  
María del Camino Vidal Fueyo

**Coordinación editorial**

CIDOB edicions

**Diseño**

Carole Hénaff

**Producción y distribución**

Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
www.ed-bellaterra.com

**Impresión**

S.A. de Litografía, Badalona (Barcelona)

**ISBN** 978-84-87072-91-8

**ISSN** 1888-251X

**Depósito Legal** B. 47846-2007

Barcelona, 2007

*Las opiniones expresadas en este Anuario no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones editoras ni de las instituciones a las que pertenecen los autores.*

*Prohibida la reproducción total o parcial sin consentimiento de las instituciones editoras.*

# LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA EN 2006

Anuario de inmigración y políticas de inmigración

**EDICIÓN 2007**



# SUMARIO

## 0. INTRODUCCIÓN

- Eliseo Aja Fernández y Joaquín Arango Vila-Belda..... 10**  
La inmigración en España en 2006

## 1. RASGOS Y TENDENCIAS

- Andreu Domingo i Valls y Joaquín Recaño Valverde..... 20**  
Perfil demográfico de la población extranjera en España

- Josep Oliver Alonso..... 44**  
Inmigración y mercado de trabajo en 2006: Razones de la acentuación del choque inmigratorio

- Mónica Méndez Lago..... 68**  
Actitudes de los españoles ante la inmigración: Una mirada desde las encuestas

## 2. LEGISLACIÓN

- J.A. Montilla Martos y J.L. Rodríguez Candela..... 84**  
Las normas generales del Estado

- Andreu Olesti Rayo..... 98**  
La normativa y las políticas de la Unión Europea

- María del Camino Vidal Fueyo..... 112**  
Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006

- Itziar Gómez Fernández..... 128**  
Las normas y políticas de los entes locales en materia de inmigración

- Ramón Sanahuja i Vélez..... 148**  
Aplicación de la normativa de inmigración en el Ayuntamiento de Barcelona

## 3. TRIBUNALES

- Pablo Santolaya Manchetti e Ignacio García Vitoria..... 164**  
Las garantías del procedimiento administrativo de los extranjeros en la jurisprudencia (julio 2005-junio 2006)

- Javier Garcia Roca y María Díaz Crego..... 178**  
Derecho de Extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

- Pablo Santolaya Machetti y Miguel Pérez-Moneo Agapito ..... 194**  
El derecho de asilo en la jurisprudencia (julio 2005-junio 2006)

## 4. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

- Miguel Pajares Alonso..... 212**  
El proceso de regularización de 2005: Sus efectos posteriores sobre la inserción laboral de la población inmigrada

- Ana María Lopez Sala..... 226**  
Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones: El caso del archipiélago canario

- Lorenzo Cachón Rodríguez..... 246**  
El plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010

## 5. DOCUMENTACIÓN

- Sebastián Rinken..... 270**  
Documentación sociológica: Rasgos y evolución del fenómeno migratorio

# LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA EN 2006

**Eliseo Aja Fernández**

Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Barcelona

**Joaquín Arango Vila-Belda**

Catedrático de Sociología  
de la Universidad Complutense  
de Madrid

1. Hechos y tendencias
2. La regulación jurídica

Continuando una pauta que se inició con el cambio de siglo, a lo largo de 2006 no ha dejado de acrecentarse la relevancia del fenómeno inmigratorio para la sociedad española. Por un lado, se ha mantenido el elevado ritmo de aumento de la población inmigrada, y con él han seguido creciendo los impactos demográficos, económicos y sociales de la inmigración. Por otro, en 2006 se ha intensificado la atención que el fenómeno recibe por parte de la opinión pública. Por su parte, también se ha incrementado la intervención del Derecho, tanto en la vertiente normativa como en la judicial.

## 1. HECHOS Y TENDENCIAS

Puede decirse que, cual Jano bifronte, el fenómeno migratorio acostumbra a presentar dos caras diferenciadas. Una tiene que ver con los avatares, casi siempre dolorosos y a menudo trágicos, de los tráficos irregulares, con los abusos y vulneraciones de derechos que muchas veces les acompañan y las tragedias que de ellos resultan. Es un rostro dramático, de gran impacto mediático, porque espectaculares y dramáticas son las imágenes que transmiten los medios de comunicación.

Esta primera cara es con mucho la más visible y llamativa. No es de extrañar, por ello, que muchos ciudadanos asocien la inmigración ante todo con esos sucesos. Y esa asociación no puede dejar de tener importantes impactos sociales y políticos. A veces, con las mejores intenciones, se intenta poner en cuestión esa asociación, relativizando la dimensión que esos hechos revisten. Así se arguye que los participantes en esos tráficos no son más que unos cuantos miles, frente a los números incomparablemente más elevados de los que entran en España por aeropuertos y carreteras. Sin embargo, siendo ello cierto, cuando de tragedias humanas se trata, los miles de personas –más bien decenas de miles– nunca son pocos.

Pero la inmigración también presenta una segunda cara, más opaca y difusa, pero de dimensiones mucho mayores que la anterior, y es la constituida por los millones de personas venidas de fuera que llevan vidas más o menos ordinarias

en la sociedad receptora: que van a trabajar todos los días, llevan a sus hijos a la escuela si los tienen, y acuden al ambulatorio o al hospital cuando enferman. Pues bien, ambas caras o facetas fueron relevantes en España en 2006 y han contribuido poderosamente al incremento de la relevancia social de la inmigración.

En el año de referencia, el primer rostro, el de facciones trágicas, ha reforzado su presencia en la atención pública, especialmente durante los meses del verano, merced a la espectacular aparición en la escena pública de un nuevo actor, los cayucos, grandes protagonistas de la crisis que ha llevado su nombre. Por supuesto, los tráficos clandestinos por vía marítima para alcanzar costas españolas eran cualquier cosa menos nuevos. Lo relativamente novedoso ha sido el cambio cualitativo que supone la utilización de embarcaciones de mayor tamaño que las pateras, susceptibles de transportar más pasajeros y, sobre todo, recorrer distancias mayores.

La utilización masiva de cayucos en estos tráficos se debe, claro está, a un fuerte desplazamiento hacia el sur, a lo largo de las costas del África occidental, de los puntos de partida de las embarcaciones. A su vez, ello se debe ante todo a la eficacia creciente de los sistemas y mecanismos de control, especialmente el SIVE, desplegados por las autoridades españolas primero en la zona del Estrecho y después en el brazo de mar que separa las costas saharianas de las de Fuerteventura. Las crecientes dificultades que presentaban las rutas tradicionales han llevado a muchos candidatos al ingreso clandestino en España por vía marítima, o a quienes promueven y organizan esos tráficos, a buscar itinerarios que soslayan los sistemas de vigilancia, lo que supone trayectos más largos, que frecuentemente tienen por destino las islas de Gran Canaria o Tenerife. Consiguientemente, los puntos de partida de las embarcaciones, antes situados mayoritariamente en Marruecos, han tendido a desplazarse a varios países del África occidental, entre los que destacan Mauritania, Guinea Bissau y sobre todo Senegal.

El fuerte dramatismo de las imágenes transmitidas reiteradamente por las televisiones, sobre todo en períodos

estivales en los que es menor la intensidad informativa, y las frecuentes noticias de tragedias, a veces masivas, no han podido sino tener un gran impacto sobre la opinión pública, especialmente en los segmentos de la misma que asocian preferentemente la inmigración con tráfico clandestinos. Esta asociación ha contribuido a un notable ascenso de la inmigración en la escala de preocupaciones ciudadanas, tal como son medidas por las encuestas de opinión, hasta el punto de llegar a situarse en una ocasión en la cúspide de las mismas. El hecho de que esa prominencia haya tendido a disminuir a medida que lo hacía la frecuencia de las tragedias y la presencia de las mismas en los medios de comunicación tiende a confirmar la asociación antes aludida, sin que ello implique que los tráfico clandestinos constituyen el único motivo de preocupación social en relación con la inmigración.

El fuerte impacto mediático de los tráfico clandestinos, que han tenido como principal destino las islas Canarias, y su reflejo en las encuestas de opinión han ido acompañados de un debate político muchas veces tenso. Alguna fuerza política ha insistido en deducir de aquellos tráfico un aumento de la inmigración irregular y en relacionar este con la creciente preocupación ciudadana con el proceso de regularización llevado a cabo en 2005. Estos –cayucos, preocupación ciudadana y regularización– han sido los tres ejes sobre los que preferentemente ha girado el debate político en torno a la cuestión migratoria, un debate que ha tenido más de intercambio de acusaciones entre las fuerzas políticas que de análisis de la complejidad del fenómeno y de propuesta de políticas alternativas.

Más allá de la discusión política, los sucesos del verano de 2006 han puesto de manifiesto las extraordinarias dificultades que encuentran los países receptores, especialmente aquellos (España, Italia, Grecia o Malta) cuyas costas pueden ser alcanzadas con embarcaciones de fortuna desde países con fuerte propensión emigratoria, para evitar los tráfico clandestinos. En el caso de España, el salto cualitativo que ha supuesto la utilización masiva de cayucos y la relativa sustitución de Marruecos por Senegal y otros países del África occidental como principales interlocutores en la

materia han ampliado y transformado la esfera de las políticas de control de flujos. Numerosas son las iniciativas desplegadas por el gobierno español, por cierto con muy tenue apoyo de la Unión Europea, para gestionar la preocupante realidad puesta de manifiesto por la apertura de nuevas rutas de inmigración irregular en la región. Estas medidas han recorrido un amplio terreno, desde el fortalecimiento de los medios de vigilancia y la agilización de devoluciones y expulsiones al incremento de la cooperación al desarrollo, pasando por la apertura de cauces de inmigración legal y el refuerzo de la administración exterior en varios países de la zona. Aunque algunas de estas iniciativas ya empezaron a rendir frutos en 2006, y habrá que esperar algún tiempo para poder evaluar cabalmente su eficacia, parece claro que la cuestión va a seguir con nosotros en el próximo, y quizás no tan próximo, futuro.

La extraordinaria prominencia alcanzada durante 2006 por la cara trágica del fenómeno migratorio ha opacado en buena medida, al menos ante los ojos de la opinión pública, la otra cara de la inmigración, no obstante los acusados rasgos que la caracterizan en la España actual. El más destacado de ellos sigue siendo su tan sostenido como vigoroso crecimiento, que no da muestras de fatiga. El número de extranjeros empadronados ha superado la cota de los cuatro millones, lo que supone una proporción cercana ya al 10% del total. Los flujos de entrada han mantenido básicamente su intensidad en 2006, sustentados en el fuerte ritmo de crecimiento que caracteriza a la economía española, en la vigorosa demanda de trabajo que del mismo resulta y en la cada vez más reducida oferta nativa de fuerza de trabajo. Varios estudios han puesto de relieve la magnitud de la contribución que la inmigración está haciendo al crecimiento de la economía, a la expansión del empleo e incluso al aumento de la renta por habitante, entre otros impactos económicos positivos.

Por lo que hace a la composición por nacionalidades de la población inmigrada, en 2006 se ha reafirmado el fuerte peso de marroquíes, ecuatorianos, colombianos y rumanos, pero a la vez ha proseguido el proceso de diversificación gradual que deriva de las fuertes tasas de crecimiento



de países menos representados hasta la fecha, tales como Bulgaria, Ucrania, Argelia o Bolivia. Especialmente llamativo ha sido el aumento del número de portadores de pasaportes bolivianos, claramente relacionado con el anuncio de exigencia de visado a los nacionales de ese país en los primeros meses de 2007. Ello reproduce una pauta de aumento acelerado en vísperas de la exigencia de visado a sus nacionales que antes se había registrado en relación con Colombia y Ecuador y que podría tener continuación en el próximo futuro con los naturales de Paraguay.

**LOS CAYUCOS, LA PREOCUPACIÓN CIUDADANA Y LA REGULARIZACIÓN HAN SIDO LOS TRES EJES SOBRE LOS QUE PREFERENTEMENTE HA GIRADO EL DEBATE POLÍTICO EN TORNO A LA CUESTIÓN MIGRATORIA**

La medición exacta del incremento ha seguido encontrando las conocidas dificultades que son inherentes a las características de la principal fuente de información estadística al respecto, el Padrón Municipal de Habitantes. Este año se ha sumado una dificultad temporal, la relacionada con la entrada en vigor de una disposición legal imprescindible, la exigencia de renovación de la inscripción patronal cada dos años dispuesta a finales de 2003 para los inmigrantes que no tengan permiso de residencia indefinido. El resultado ha sido un importante número de cancelaciones de la inscripción patronal por caducidad de la misma y ha dado lugar, en algún caso, a fricciones entre distintas administraciones.

Entre las magnitudes asociadas a la inmigración que más han crecido en 2006 destaca el notabilísimo aumento del número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social. Obviamente, ello se ha debido sobre todo a las consecuencias del proceso de normalización llevado a cabo en 2005, muchos de cuyos efectos se han hecho notar en 2006. Este fuerte aumento del número de inmigrantes en situación de plena legalidad ha sido uno de los más destacados efectos del aludido proceso de regularización.

En este año han empezado a ver la luz investigaciones que tratan de evaluar los impactos de la regularización de 2005. La valoración que emerge de los mismos es claramente positiva.

En 2006 ha aumentado considerablemente el número de trabajadores extranjeros que, provistos de un visado que incorpora el permiso de trabajo, han entrado en España por vías legales. El aumento se ha debido en gran medida a la creciente utilización de una nueva figura legal, introducida en la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería que entró en vigor a comienzos de 2005, el denominado Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, que agiliza considerablemente el acceso legal al mercado de trabajo.

En el año de referencia, el gobierno español, al igual que otros varios de la Unión Europea, decidió no prorrogar la moratoria a la entrada en vigor de la libre circulación de trabajadores impuesta en 2004 a ocho de los países que en aquel año se incorporaron a la UE. Por el contrario, también decidió imponer una moratoria de dos años a los trabajadores de Rumania y Bulgaria, aunque portavoces gubernamentales anunciaron la posible revisión de la misma en 2008.

## **2. LA REGULACIÓN JURÍDICA**

El cambio normativo más importante este año, aunque su influencia se observe especialmente a largo plazo, ha sido la incorporación de algunas tareas de la inmigración a los Estatutos de Cataluña y Andalucía, como previsiblemente se incorporará a los demás que sigan patrones semejantes de reforma. De hecho, las comunidades autónomas ya venían ejerciendo diferentes actividades en el ámbito de la inmigración (fundamentadas en sus competencias sectoriales sobre educación, sanidad, etc.), pero ahora la asunción estatutaria expresa de poderes en el ámbito migratorio viene a simbolizar la importante función que corresponde a las dichas comunidades.

De hecho, tras una inicial referencia en el Estatuto canario de 1996, la primera reforma de los Estatutos que cita la

inmigración fue la valenciana, pero esta se limitó a la mención genérica de “derechos y atención social de los inmigrantes” en cuanto función de la comunidad autónoma. En cambio tanto el Estatuto catalán como andaluz realizan una reforma de mayor profundidad, porque introducen competencias sobre trabajo e integración social. En primer lugar se reconoce a la comunidad autónoma la concesión de la autorización de trabajo, en coordinación con el Estado (lo cual es obligado puesto que a este corresponde la autorización de residencia), lógicamente referida a los empleos que se desarrollen en el territorio de dicha comunidad. Se trata de una competencia de ejecución de la legislación estatal, conectada con la legislación laboral, que presenta una gran relevancia porque forma parte del proceso de decisión sobre el volumen y el carácter de la inmigración en la comunidad autónoma, ya que el trabajo está en el núcleo duro de todo el proceso migratorio. El desafío se encuentra no solo en la coordinación eficaz con el permiso de residencia, que compete al Estado, sino también en el establecimiento de algunos límites, como puede ser un número máximo de autorizaciones o el efecto de la autorización de una comunidad autónoma sobre el territorio de las demás. Sin duda, la coordinación debe ser importante.

Además, los estatutos se refieren como competencia exclusiva a la “primera acogida”, puntualizando que incluyen actuaciones sociosanitarias y de orientación. En materia de integración social hay pequeñas diferencias entre el Estatuto catalán y el andaluz. Este alude a la “integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias” mientras que el catalán recoge el mismo concepto pero de manera más compleja.

El Estatuto catalán desdobra la “integración social” en tres apartados. El primero referido a la integración “en el marco de sus competencias” (como el andaluz); el segundo prescinde de esta puntualización y lo refiere genéricamente a establecimiento y regulación de las medidas necesarias para alcanzarla, y el tercero reconoce la facultad del “establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida y la integración de las personas”. Parece claro que el primer apartado se refiere a las políticas ejercidas en educación,

sanidad y demás materias que caen bajo la competencia autonómica. Lógicamente el segundo debe ser en materias que no son competencia de la comunidad autónoma, aunque al decir que puede regularlas parece que se refiere a competencias que pueden corresponder a las entidades locales. El tercero pretende subrayar el ejercicio mediante una ley de la política general que impulsa dicha comunidad, puesto que engloba tanto acogida como integración, y lógicamente abarca tanto a la administración autonómica como a las demás que puedan resultar afectadas. En este caso la mayor dificultad se presenta en la interpretación del contenido de primera acogida y, por supuesto, de integración social.

**EL “PLAN ÁFRICA” (2006-2008) PARECE IMPRESCINDIBLE PUESTO QUE SE BASA EN ACUERDOS DIRIGIDOS A CONTROLAR LA LLEGADA IRREGULAR Y ESTABLECER LA ACEPTACIÓN DE LA REPATRIACIÓN, A LA VEZ QUE A IMPULSAR CAUCES PARA LA CONTRATACIÓN LEGAL**

Ambos estatutos recogen finalmente la participación de las respectivas comunidades autónomas en las decisiones del Estado que tengan especial trascendencia para ellas, y en particular la participación “preceptiva previa” (puntualizan) en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros, mediante los mecanismos previstos en el Título de las relaciones de la comunidad autónoma con el Estado.

Mientras las tareas de primera acogida e integración suponen un reforzamiento de funciones que las comunidades ya venían desempeñando, aunque importante por la racionalización e impulso que implican, la decisión sobre las autorizaciones de trabajo no solo resulta una novedad, sino que obliga a un esfuerzo importante de coordinación de las dos administraciones, en un punto difícil por las carencias y los retrasos endémicos de las oficinas de extranjería.

La actuación del gobierno durante el año ha sido mucho más ejecutiva que reglamentaria, aunque también ha reali-

zado una pequeña reforma del reglamento. De nuevo, se ha aprobado el contingente para 2007, pero su papel continúa siendo secundario en comparación con la contratación realizada por el régimen general, que se ha ampliado gracias a la fórmula del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, publicado trimestralmente. En el contingente se han incluido de nuevo los visados para la búsqueda de empleo, pero en una cifra que resulta testimonial (570). En general el contingente para trabajo estable es reducido (27.000 puestos), mientras se prevén cuatro veces más para trabajadores de temporada. Podría decirse que el contingente va destinado esencialmente a los trabajadores de temporada y a los grupos numerosos de trabajadores contratados por las grandes empresas.

La novedad de la publicación del último contingente estriba en que, junto al contingente propiamente dicho, se añade una previsión general de flujo inmigratorio, que incluye a los que se contrata por el régimen general, que se calculan en 92.000, siendo la previsión total para 2007 de 180.000 nuevos trabajadores de origen extracomunitario. Formular una previsión global de este tipo parece una idea muy razonable, para que todos sepamos a qué atenernos respecto a las dimensiones de la inmigración anual prevista, pero seguramente debería rodearse de mayor autoridad, tanto en la forma de calcularla como en el proceso de decisión.

El "Plan África", 2006-2008, fue aprobado por el Consejo de Ministros en mayo de 2006, inicialmente para favorecer la ejecución de las medidas de alejamiento cuando el país de origen correspondía a este continente, pero su puesta en marcha ha acabado implicando cooperación al desarrollo y contratación en origen, en la medida –lógica– que los gobiernos de los estados a los que se pide que acepten la repatriación demandan a cambio algunas contraprestaciones como estas. De hecho, el Plan debería haber nacido mucho antes y con mayor previsión, pero en todo caso parece imprescindible puesto que se trata de acuerdos dirigidos a controlar la llegada irregular y establecer la aceptación de la repatriación, a la vez que se impulsan cauces para la contratación legal. La firma de convenios con varios países de África occidental (Gambia, Cabo Verde, Mali y

otros) demuestra la bondad de esta orientación, que debe ser instrumentada administrativamente. La creación de una consejería de trabajo en Senegal va en la dirección de reforzar la contratación legal, y seguramente sería conveniente una reforma más amplia y comprensiva de la administración exterior española, al menos en algunos países, para adaptarla a las nuevas dinámicas generadas por la inmigración.

En materia reglamentaria se ha reformado el Foro para la integración social de los inmigrantes (Real Decreto 3/2006), para potenciar su composición y funciones (además se ha nombrado nuevo director) y también se ha realizado una reforma de un solo artículo del reglamento de extranjería (Real Decreto 2393/2004), consistente en la incorporación de un segundo párrafo al artículo 13.1. Este desarrolla el artículo 26.2 de la Ley estableciendo que el rechazo en frontera va acompañado de la posibilidad de recursos y de asistencia jurídica, que puede ser de oficio. Ahora se añade que si hay acuerdos de readmisión rápida con el país de donde proviene quien carece de las condiciones de entrada, los funcionarios informarán de los recursos y a continuación denegarán la entrada, dando por supuesto que se aplicará la readmisión. El problema surge cuando esta debe producirse en tan pocas horas que apenas permite la presencia del abogado de oficio. Aunque la reforma haga frente a un problema real (el convenio de readmisión con Francia fuerza a que esta se ejecute antes de cuatro horas), convendría que la solución fuera más respetuosa con la ley, modificando los acuerdos de readmisión o los plazos de la asistencia jurídica, porque de lo contrario existe el peligro de que las devoluciones ejecutadas sin asistencia jurídica sean consideradas vulneradoras del derecho fundamental a la tutela judicial.

En la Unión Europea, destaca la aprobación del Código de Fronteras Schengen (reglamento 562/2006) que se aplica solo a los estados firmantes del Convenio Schengen, y se destina a los nacionales de terceros estados (no comunitarios ni beneficiarios), llevando el control –como supuestos normal y general– a las fronteras comunitarias exteriores. Se incluyen las condiciones de entrada para estancias no superiores a tres meses (documento personal, visado –en su caso–, justificación del viaje, medios de subsistencia,

etc.), que han de cumplirse para entrar en el territorio de un Estado Miembro. Si no se cumplen estos requisitos y por razones excepcionales o por motivos humanitarios se admitiera la entrada, esta solo resultará válida para el Estado que la ha permitido. Entre los Estados Miembros de Schengen no puede existir control fronterizo, ni medidas equivalentes, aunque ello no impide que se desarrollen medidas de policía de otro tipo.

La Unión se ha propuesto combatir la inmigración irregular, y dentro de esta línea ha potenciado la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX), creada en 2004, aspecto que resulta decisivo a medio plazo para los intentos de entrada por cayucos o en barcos aún mayores. Pero esta voluntad de reforzar las fronteras del sur, mediterráneas, se enfrenta a la realidad de que la Agencia solo alcanzará resultados si los Estados Miembros aportan recursos, humanos y técnicos.

La jurisprudencia de los grandes tribunales ha continuado las líneas de los últimos años, como muestran los apartados al Tribunal Constitucional, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tribunal Constitucional ha examinado varios casos de habeas corpus (algunos presentados por personas que llegaron en cayucos) y continúa insistiendo en la necesidad de admitir a trámite y realizar la audiencia siempre que exista privación de libertad, sin que se justifique la inadmisión basada en una cuestión de fondo, como la legalidad de la detención; esta será comprobada en la decisión, pero no puede justificar una inadmisión del habeas corpus. En cuestiones más específicas de extranjería, el Tribunal Constitucional ha seguido la línea del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la denegación de la devolución, por el peligro que significa para el nacional del tercer Estado.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado varias sentencias que plantean cuestiones importantes, entre ellas la legalidad de ingresar a una niña en un centro

de internamiento para la expulsión de adultos, sin estar acompañada de algún familiar. Bélgica es condenada en este caso por diferentes razones y la sentencia avanza un paso más en las condiciones materiales de la detención como elemento que puede vulnerar el artículo 3 CEDH, en todo caso exigiendo unas condiciones especiales para el internamiento de extranjeros menores no acompañados. En otras sentencias se observan progresos en la construcción de la vida privada (no solo familiar) como obstáculo a la expulsión de extranjeros.

Los derechos de los inmigrantes frente a la administración se estudian de forma sistemática a partir de las sentencias de los tribunales españoles que tratan las garantías del internamiento (motivación, proporcionalidad) y de la denegación de entrada y el retorno (alegaciones, asistencia letrada, motivación y recursos). El retorno surte efecto cuando la denegación de entrada deviene firme, pero si el interesado solicita la suspensión del acto administrativo en el recurso de alzada no podrá ejecutarse el retorno sin que la Administración haya resuelto sobre la suspensión. El recurso contra el retorno ante los juzgados de lo contencioso-administrativo plantea numerosos problemas de representación y de postulación porque en la mayoría de los casos el interesado se encuentra en el país de origen (y debería actuar a través de la oficina diplomática).

La expulsión en nuestro ordenamiento constituye una sanción administrativa y la potestad sancionadora debe respetar las garantías procedimentales, entre otras, el derecho a la asistencia jurídica gratuita que provoca la suspensión de la tramitación del expediente mientras se responde a este derecho. La expulsión presenta otros rasgos que han sido tratados por diferentes sentencias (expulsión colectiva, pero con examen individualizado; falta de motivación justificadora; proporcionalidad, en especial si existe arraigo). La ejecución de la expulsión es la regla general y quien solicita la suspensión debe aportar las pruebas necesarias (vínculos familiares, riesgos para la salud, etc.). En la devolución predomina la interpretación de que solo se puede prescindir del expediente administrativo en el supuesto del intento de entrada ilegal en el país.

En el ámbito de las comunidades autónomas la escasa coordinación tradicional con el Estado, que es un rasgo general del sistema autonómico, está disminuyendo últimamente en inmigración gracias al Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración, que funciona como un programa común de financiación a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos. Creado en 2005 y ampliado en los años posteriores, hasta cierto punto es continuación (mayor y mejorada) del anterior sistema de subvenciones mediante convenios bilaterales, pero ahora presenta la diferencia –además del volumen– de una cierta objetividad en los criterios de reparto entre comunidades. Por otra parte, los problemas de los cayucos en Canarias han activado mucho las relaciones de esta comunidad con el Estado, pero también han afectado a las demás a través del Consejo General de Políticas de Inmigración.

En las comunidades autónomas los planes interdepartamentales sobre inmigración son el principal instrumento de intervención y si bien la mayor parte de las comunidades han adoptado un Plan de Integración, y algunas van por el segundo, cada vez es más clara la diferencia entre una auténtica planificación y un acarreo de programas departamentales que responden parcialmente a otros objetivos y se utilizan para vestir el Plan. Algunas características que permiten distinguirlos pasan por un buen diagnóstico de la situación, la presencia de indicadores que garanticen la eficacia y la existencia de un presupuesto ajustado a los objetivos marcados. En el artículo correspondiente se da cuenta de los caracteres destacados de los planes aprobados recientemente.

En los municipios con una población apreciable y un porcentaje importante de inmigración también es más frecuente la intervención mediante planes que a través de normas, sin embargo este año ha saltado a la opinión pública la ordenanza de Vic sobre servicios sociales que imponía unos cursos de formación en valores y comportamientos cívicos para acceder a las mismas; se traslada así, de la manera más directa, la polémica abierta en varios países europeos sobre los exámenes de lengua y cultura para los inmigrantes y sobre su posible valor. En el artículo correspon-

diente se repasan además actuaciones locales destacadas en los ámbitos competenciales de los ayuntamientos más próximos a la inmigración. Entre las funciones locales relacionadas con el régimen de residencia destaca la cifra de 6.619 autorizaciones de residencia en 2006 concedidas por las delegaciones del Gobierno por arraigo social certificado por un ayuntamiento.

### **LA ESCASA COORDINACIÓN TRADICIONAL CON EL ESTADO, QUE ES UN RASGO GENERAL DEL SISTEMA AUTONÓMICO, ESTÁ DISMINUYENDO ÚLTIMAMENTE EN INMIGRACIÓN GRACIAS AL FONDO DE APOYO A LA ACOGIDA Y LA INTEGRACIÓN**

Entre las funciones específicas que pueden presentar los ayuntamientos de las grandes ciudades este año se estudia el caso del Ayuntamiento de Barcelona, especialmente en las tareas regladas que le atribuye la Ley de Extranjería: disponibilidad de vivienda para solicitar la reagrupación familiar, informe de arraigo social y la renovación del padrón de los residentes no comunitarios.

Por último, en el plano del debate político, es preciso reseñar el inicio de la discusión sobre el derecho de voto de los inmigrantes con varios años de residencia en el país. En febrero, el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad una moción para que instrumentara la participación de los inmigrantes en el voto de las elecciones municipales, y en agosto se presentó y después se retiró una proposición de ley del PSOE y de IU en este sentido. Al margen de la posibilidad de que el tema sea recogido por el informe de la Subcomisión sobre inmigración creada en el Congreso, resulta difícil seguir sin tomar una decisión, cuando la inmigración se acerca al 10% de la población, aunque solo sea por el déficit democrático que supone.

# RASGOS Y TENDENCIAS

# PERFIL DEMOGRÁFICO DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA\*

## Andreu Domingo i Valls

Profesor Asociado del Departamento de Geografía  
de la Universidad Autónoma de Barcelona.  
Subdirector del Centro de Estudios Demográficos

## Joaquín Recaño Valverde

Profesor Titular del Departamento de Geografía  
de la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador  
Asociado del Centro de Estudios Demográficos

1. Introducción.
2. Evolución de los efectivos de población de nacionalidad extranjera.
  - La depuración del Padrón Continuo: las bajas por caducidad.
  - Los efectivos de población extranjera según el Padrón Continuo.
  - Los permisos de residencia.
3. La estructura por sexo y edad de la población de nacionalidad extranjera.
4. Dinámicas demográficas de la población extranjera en España.
  - Los flujos migratorios.
  - La dinámica familiar: fecundidad y nupcialidad.
5. Conclusiones.

\* Este trabajo debe considerarse producto de los proyectos *Migraciones internas, constitución familiar y empleo: dinámicas temporales y territoriales* (SEJ2004-01534) y *Demografía e integración social de la población de nacionalidad extranjera en España* (SEJ2004-00846), ambos subvencionados por el plan nacional I+D+I del Ministerio de Educación y Ciencia.

## 1. INTRODUCCIÓN

El año 2006 presenta tres novedades destacadas en materia de inmigración. La primera de ellas la constituye los más de cuatro millones de extranjeros empadronados a 1 de enero de 2006, datos que confirman la consolidación del crecimiento experimentado en los últimos años y su papel creciente en la sociedad española, donde este colectivo representa un valor próximo al diez por ciento de la población. Esta cifra, menor que la resultante de sumar a la población extranjera a 1 de enero de 2005 las 682.000 entradas y las 48.000 salidas de extranjeros, nos conduce a la segunda de las novedades: la puesta en marcha del proceso administrativo de bajas por caducidad del Padrón Continuo prevista en el Reglamento de Extranjería, del que aún no disponemos de informaciones detalladas, pero que en los próximos años nos deparará una mayor convergencia con el otro registro principal de población extranjera: los permisos de residencia. Precisamente, esta última fuente logra, a 31 de diciembre de 2006, batir otra marca histórica, la barrera de los tres millones de permisos de residencia, resultado estrechamente ligado al proceso de normalización de trabajadores realizado en 2005, con 561.241 extranjeros regularizados, y a otros factores como reagrupación familiar que se deriva de esa regularización.



En el presente texto vamos a analizar, en primer lugar, el número, la distribución y la composición territorial de la población extranjera en España partiendo de los datos del Padrón Continuo y los permisos de residencia; en segundo lugar, describiremos la estructura demográfica, y finalmente abordaremos los flujos de entrada y los comportamientos demográficos de los extranjeros en España con los datos más recientes de los que dispone la estadística española.

## 2. EVOLUCIÓN DE LOS EFECTIVOS DE POBLACIÓN DE NACIONALIDAD EXTRANJERA

En las próximas páginas se describe la evolución y distribución territorial reciente de la población extranjera en España. Por su impacto en las cifras comenzaremos este apartado con una estimación del proceso de bajas por caducidad en el número de extranjeros no comunitarios.

### La depuración del Padrón Continuo: las bajas por caducidad

En julio de 2006, el Instituto Nacional de Estadística realizó un primer avance de los datos del Padrón Continuo a 1 de enero de 2006 en los que proporcionaba una cifra de 3.882.770 extranjeros, inferior en 261.000 personas a los datos publicados en su página electrónica con fecha 1 de marzo de 2007. Esta diferencia de cifras es consecuencia de la aplicación del proceso de depuración del Padrón Continuo, cuya naturaleza administrativa lo prolongó de marzo a noviembre de 2006. En efecto, en el año 2003, la ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre modificó el artículo 16 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, estableciendo un procedimiento de caducidad, y por tanto de baja, de aquellas inscripciones en el Padrón Continuo de los extranjeros no comunitarios que no dispusieran de permiso de residencia permanente y no fueran renovadas cada dos años. El procedimiento fue aplicado a partir del 22 de diciembre de 2005 a todas las inscripciones existentes en diciembre de 2003 que no habían sido modificadas por cualquiera de los tipos de cambio de domicilio o residencia.

La novedad del procedimiento, su extensión temporal y su carácter administrativo, constituyen los factores responsables de la diferencia de cifras entre el avance y los datos definitivos.

En la nota de prensa publicada por el organismo estadístico el 1 de marzo de 2007 se advierte de que el proceso de bajas por caducidad será permanente, lo que significa que cada 1 de enero se aplicará un conjunto de bajas que producirán ajustes en el Padrón Continuo diferentes de los que cabría esperar de la evolución de los stocks y flujos demográficos (salidas y entradas del extranjero entre otras).

Aunque no se dispone de datos directos de este complejo proceso, podemos realizar una estimación indirecta aplicando la ecuación contable (stocks más flujos exteriores) al colectivo de extranjeros no comunitarios en diciembre de 2005. Este método, cuyo carácter indirecto hay que subrayar, se ha aplicado a las principales nacionalidades no comunitarias presentes en España. La estimación no contempla el efecto de las naturalizaciones, ni la mortalidad, esta última poco importante.

Las bajas por caducidad estimadas se situarían en torno a los 230.000 individuos. El colectivo más afectado por este procedimiento es el latinoamericano, el cual acumula casi el 60% del total. Entre las nacionalidades analizadas que presentan la reducción relativa más significativa (cuadro 1) se encuentran la argentina y la venezolana. No obstante, su estimación puede estar, en parte, sesgada por las potenciales naturalizaciones de estos dos colectivos. Otra posible explicación de la reducción de los argentinos es el retorno a su país de parte de la inmigración damnificada por el "corralito", que tras la normalización económica argentina ha decidido regresar a su país sin poner en orden su situación padronal. Ecuatorianos y colombianos, con una reducción estimada superior al 10% de sus efectivos, son los dos colectivos que concentran la mayor parte de las bajas por caducidad de la población latinoamericana. Esta pérdida supone, para los primeros, casi 50.000 efectivos menos. Ambas nacionalidades agrupan casi el 50% de la corrección efectuada en el Padrón Continuo sobre la población latinoamericana.

**CUADRO 1. Estimación de la depuración del Padrón Continuo en 2006 por nacionalidades más representativas**

PAÍS DE NACIONALIDAD				(A)	(B)	VARIACIÓN
	PADRÓN	EMIGRACIÓN	INMIGRACIÓN	PADRÓN	PADRÓN	RELATIVA %
	CONTINUO 2005	EXTERIOR	EXTERIOR	ESTIMADO 2006	CONTINUO 2006	(A-B)/(B)
<b>Marruecos</b>	511.294	7.400	82.519	586.413	563.012	4,2
<b>Ecuador</b>	497.799	3.911	15.234	509.122	461.310	10,4
<b>Rumania</b>	317.366	4.044	108.294	421.616	407.159	3,6
<b>Colombia</b>	271.239	2.113	24.945	294.071	265.141	10,9
<b>Argentina</b>	152.975	1.931	24.659	175.703	150.252	16,9
<b>Bolivia</b>	97.947	1.914	44.985	141.018	139.802	0,9
<b>China</b>	87.731	2.216	18.406	103.921	104.681	-0,7
<b>Bulgaria</b>	93.037	1.027	18.377	110.387	101.617	8,6
<b>Perú</b>	85.029	1.014	19.946	103.961	95.903	8,4
<b>Brasil</b>	54.115	1.096	24.575	77.594	72.441	7,1
<b>Ucrania</b>	65.667	618	10.015	75.064	69.893	7,4
<b>República Dominicana</b>	57.134	621	12.208	68.721	61.071	12,5
<b>Venezuela</b>	49.206	847	12.505	60.864	51.261	18,7
<b>Argelia</b>	46.278	1.072	6.397	51.603	47.079	9,6

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la EVR y las publicaciones sobre el Padrón Continuo en la web del INE.

El método aplicado muestra, por otra parte, notables diferencias regionales en el ajuste de la población padronal. Madrid sería la comunidad autónoma más afectada al agrupar casi el 40% de las bajas estimadas para el conjunto de España. Este resultado es producto, en buena parte, de la concentración de población latinoamericana en esta región.

### Los efectivos de población extranjera según el Padrón Continuo

A 1 de enero de 2006, la población extranjera empadronada en España, tras el proceso de depuración del Padrón Continuo, ascendía a 4.144.166 personas, lo que significaba un 9,3% de la población. Por vez primera se superaba en España la cifra de los cuatro millones de residentes extranjeros. A lo largo de 2005, el número de españoles empadronados experimentó un crecimiento de 186.878 personas (0,5%), mientras que los extranjeros aumentaron en 413.556 individuos (11,1%), una cifra que casi dobla el incremento de los primeros. El crecimiento de

la población extranjera durante el año 2005, que ha vuelto a ser excepcional, muestra una especialización territorial cuyos rasgos principales repiten esquemas de períodos anteriores (cuadro 2).

El orden de la concentración de extranjeros se mantiene como una característica destacable, pero los efectos de las bajas por caducidad repercuten de forma notable en el crecimiento de los colectivos de cada comunidad. Cataluña, que agrupa el mayor número de extranjeros, registra una variación positiva de 114.853 individuos extranjeros entre el 1 de enero de 2005 y 2006 y aumenta significativamente la diferencia con Madrid (este valor era en 2005 de 18.000 individuos y en 2006 asciende ya a 113.000); por su parte, Madrid, situada en la segunda posición, ofrece por el efecto de las bajas por caducidad un crecimiento absoluto apenas perceptible de 19.780 personas y relativo del 2,5%, el valor más bajo de toda España. La Comunidad Valenciana, la tercera en la jerarquía, muestra un incremento de 86.090 individuos, recortando la distancia en

**CUADRO 2. Distribución territorial de la población extranjera en España (2005 y 2006)**

	ESPAÑOLES		EXTRANJEROS		VARIACIÓN ABSOLUTA		VARIACIÓN RELATIVA %		PROPORCIÓN EXTRANJEROS %	
	2005	2006	2005	2006	Esp.	Ext.	Esp.	Ext.	2005	2006
Andalucía	7.429.592	7.486.744	420.207	488.928	57.152	68.721	0,8	16,4	5,4	6,1
Aragón	1.172.179	1.172.110	96.848	105.361	-69	8.513	0,0	8,8	7,6	8,3
Asturias (Principado de)	1.049.838	1.046.638	26.797	30.258	-3.200	3.461	-0,3	12,9	2,5	2,8
Baleares	826.861	833.311	156.270	167.751	6.450	11.481	0,8	7,3	15,9	16,8
Canarias	1.746.020	1.762.386	222.260	233.447	16.366	11.187	0,9	5,0	11,3	11,7
Cantabria	541.762	544.257	20.547	23.834	2.495	3.287	0,5	16,0	3,7	4,2
Castilla-La Mancha	1.779.444	1.799.536	115.223	132.725	20.092	17.502	1,1	15,2	6,1	6,9
Castilla y León	2.419.531	2.416.861	91.318	106.159	-2.670	14.841	-0,1	16,3	3,6	4,2
Cataluña	6.196.302	6.220.940	798.904	913.757	24.638	114.853	0,4	14,4	11,4	12,8
Comunidad Valenciana	4.110.464	4.138.833	581.985	668.075	28.369	86.090	0,7	14,8	12,4	13,9
Extremadura	1.058.538	1.058.906	25.341	27.467	368	2.126	0,0	8,4	2,3	2,5
Galicia	2.692.835	2.693.768	69.363	73.756	933	4.393	0,0	6,3	2,5	2,7
Madrid (Comunidad de)	5.183.391	5.207.671	780.752	800.512	24.280	19.760	0,5	2,5	13,1	13,3
Murcia (Región de)	1.170.776	1.181.253	165.016	189.053	10.477	24.037	0,9	14,6	12,4	13,8
Navarra (Comunidad Foral de)	543.590	546.430	49.882	55.444	2.840	5.562	0,5	11,2	8,4	9,2
País Vasco	2.051.952	2.048.142	72.894	85.542	-3.810	12.648	-0,2	17,4	3,4	4,0
La Rioja	270.009	271.340	31.075	35.037	1.331	3.962	0,5	12,7	10,3	11,4
Ceuta y Melilla	134.836	135.672	5.928	7.060	585	1.132	0,4	19,1	4,4	5,2
<b>ESPAÑA</b>	<b>40.377.920</b>	<b>40.564.798</b>	<b>3.730.610</b>	<b>4.144.166</b>	<b>186.878</b>	<b>413.556</b>	<b>0,5</b>	<b>11,1</b>	<b>8,5</b>	<b>9,3</b>

Fuente: elaboración propia a partir de INE, Padrón Continuo de 2005 y 2006.

número de extranjeros que la separaba de la Comunidad de Madrid.

Estas tres regiones concentran el 57,5% de toda la población extranjera empadronada en España, con una ligera reducción de tres décimas en relación con los valores registrados en 2005. Es de subrayar, por tanto, el carácter estable de la distribución territorial en la que, no obstante, se percibe un protagonismo creciente de la Comunidad Valenciana como lugar de destino de los flujos inmigratorios del exterior.

Los incrementos relativos más significativos de extranjeros durante 2005 se localizan en algunas de las regiones con menor impacto de la inmigración. El País Vasco se coloca a la cabeza de ese pelotón con un crecimiento

del 17,4%, seguido muy de cerca por las comunidades del noroeste peninsular, Cantabria, Castilla-León y Asturias, esta última en menor medida. La excepción en esa zona la sigue constituyendo Galicia, que, con Extremadura, presenta una posición periférica en cuanto al fenómeno de la inmigración. Esta diversificación territorial del crecimiento, aunque es una prueba palpable de la difusión geográfica creciente de la población extranjera, no afecta a las grandes pautas de distribución territorial de este colectivo caracterizada por la concentración en la región mediterránea y Madrid.

El peso de los extranjeros en el conjunto de la población española se ha incrementado durante el último año del 8,5 al 9,3% de población, a un ritmo superior al del conjunto de la Unión Europea.

Al igual que en 2005, en siete comunidades autónomas el porcentaje de la población extranjera sobre el conjunto de la población supera ampliamente el 10% de la población. Las Islas Baleares se sitúan a la cabeza de estas regiones con una proporción del 16,8% de la población, seguida por la Comunidad Valenciana (13,9%), Murcia (13,8%), Madrid (13,3%), Cataluña (12,8%) y Canarias (11,7%). Como ya se ha subrayado, el impacto de las bajas por caducidad ha producido un cambio significativo en la jerarquía de las regiones, ya que Madrid desciende a un cuarto lugar. En contraste con este espacio de mayor presencia de la inmigración, en el noroeste peninsular y el litoral cántabro, seis comunidades por orden descendente, Cantabria, Castilla-León, País Vasco, Asturias, Galicia y Extremadura, en el espacio central, presentan valores por debajo del 5%. Esta estructura territorial es una característica destacada

del modelo espacial de distribución de la población extranjera en España.

El análisis del peso de las grandes agregaciones por nacionalidad en cada comunidad autónoma muestra una gran diversidad en cuanto a los orígenes más representados (cuadro 3).

En valores absolutos, las cinco mayores concentraciones de población extranjera se dan por este orden: 402.345 latinoamericanos en Madrid, la colonia más numerosa de España; 334.937 latinoamericanos y 248.753 africanos, en Cataluña; y 233.926 nacionales de la Unión Europea y 175.196 latinoamericanos, en la Comunidad Valenciana. La distribución espacial de cada uno de los grandes agregados continentales por comunidades autónomas (cuadro 3) muestra una ligera tendencia a la dispersión, cuando se compara con los

**CUADRO 3. Distribución territorial (en %) de la población extranjera por comunidades autónomas de residencia**

	EXTRANJEROS	LATINOAMÉRICA	ÁFRICA	UE	RESTO EUROPA	ASIA	OTROS
Andalucía	11,8	7,7	14,1	18,2	10,6	7,2	16,8
Aragón	2,5	2,0	3,3	1,0	5,2	1,8	1,7
Asturias (Principado de)	0,7	1,1	0,4	0,7	0,5	0,5	1,5
Baleares	4,0	3,5	3,0	7,9	1,9	2,4	3,5
Canarias	5,6	5,0	3,2	11,9	1,4	5,6	3,4
Cantabria	0,6	0,8	0,3	0,3	0,7	0,4	0,9
Castilla-La Mancha	2,6	2,7	1,9	1,8	4,5	1,7	2,1
Castilla y León	3,2	2,8	3,0	0,8	8,1	1,3	1,7
Cataluña	22,0	22,3	31,7	14,5	14,7	40,6	22,9
Comunidad Valenciana	16,1	11,7	10,9	25,5	21,2	11,2	9,2
Extremadura	0,7	0,5	1,4	0,5	0,6	0,3	0,4
Galicia	1,8	2,6	0,8	2,3	0,7	0,8	3,8
Madrid (Comunidad de)	19,3	26,8	12,8	9,0	23,5	20,9	25,2
Murcia (Región de)	4,6	5,3	8,0	2,9	2,5	1,4	1,4
Navarra (Comunidad Foral de)	1,3	1,9	1,5	0,7	1,2	0,5	1,4
País Vasco	2,1	2,8	1,9	1,6	1,4	2,1	3,4
La Rioja	0,8	0,7	1,0	0,4	1,3	1,4	0,6
Ceuta y Melilla	0,2	0,0	0,8	0,1	0,0	0,1	0,1
<b>ESPAÑA</b>	<b>4.144.166</b>	<b>1.500.785</b>	<b>785.279</b>	<b>918.886</b>	<b>689.314</b>	<b>219.574</b>	<b>30.328</b>

Fuente: elaboración propia a partir de INE, Padrón Continuo de 2006.

**CUADRO 4. Composición de la población extranjera por comunidades autónomas de residencia (2006)**

	TOTAL	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%
Andalucía	488.928	115.901	23,7	111.080	22,7	167.682	34,3	73.306	15,0	15.867	3,2	5.092	1,0
Aragón	105.361	30.193	28,7	26.021	24,7	8.798	8,4	35.971	34,1	3.864	3,7	514	0,5
Asturias (Principado de)	30.258	16.394	54,2	2.809	9,3	6.296	20,8	3.299	10,9	1.001	3,3	459	1,5
Baleares	167.751	51.870	30,9	23.666	14,1	72.637	43,3	13.356	8,0	5.173	3,1	1.049	0,6
Canarias	233.447	74.998	32,1	25.466	10,9	109.727	47,0	9.915	4,2	12.305	5,3	1.036	0,4
Cantabria	23.834	12.373	51,9	2.139	9,0	3.028	12,7	5.141	21,6	884	3,7	269	1,1
Castilla-La Mancha	132.725	42.216	31,8	23.333	17,6	7.697	5,8	56.037	42,2	2.919	2,2	523	0,4
Castilla y León	106.159	39.931	37,6	14.793	13,9	16.226	15,3	30.830	29,0	3.736	3,5	643	0,6
Cataluña	913.757	334.937	36,7	248.753	27,2	132.850	14,5	101.145	11,1	89.130	9,8	6.942	0,8
Comunidad Valenciana	668.075	175.196	26,2	85.572	12,8	233.926	35,0	146.051	21,9	24.533	3,7	2.797	0,4
Extremadura	27.467	6.832	24,9	11.068	40,3	4.599	16,7	4.128	15,0	724	2,6	116	0,4
Galicia	73.756	38.546	52,3	6.639	9,0	21.044	28,5	4.545	6,2	1.835	2,5	1.147	1,6
Madrid (Comunidad de)	800.512	402.345	50,3	100.162	12,5	82.556	10,3	162.004	20,2	45.805	5,7	7.640	1,0
Murcia (Región de)	189.053	78.918	41,7	63.010	33,3	26.601	14,1	17.089	9,0	3.001	1,6	434	0,2
Navarra (Comunidad Foral de)	55.444	27.917	50,4	11.471	20,7	6.404	11,6	8.106	14,6	1.114	2,0	432	0,8
País Vasco	85.542	41.293	48,3	14.965	17,5	14.294	16,7	9.439	11,0	4.513	5,3	1.038	1,2
La Rioja	35.037	10.811	30,9	8.219	23,5	3.924	11,2	8.870	25,3	3.043	8,7	170	0,5
Ceuta y Melilla	7.060	114	1,6	6.113	86,6	597	8,5	82	1,2	127	1,8	27	0,4
<b>ESPAÑA</b>	<b>4.144.166</b>	<b>1.500.785</b>	<b>36,2</b>	<b>785.279</b>	<b>18,9</b>	<b>918.886</b>	<b>22,2</b>	<b>689.314</b>	<b>16,6</b>	<b>219.574</b>	<b>5,3</b>	<b>30.328</b>	<b>0,7</b>

Fuente: elaboración propia a partir de INE, Padrón Continuo de 2006.

resultados de 2005. No obstante, conserva aún una gran polarización de la localización espacial. Veintidós de cada cien individuos de todas las agregaciones contempladas en 2006 se concentran en Cataluña. Los empadronados de la Unión Europea lo hacen en la Comunidad Valenciana (25,5%), los africanos y asiáticos lo hacen en Cataluña (con un 31,7 y 40,6%) mientras que los nacionales del resto de Europa y los latinoamericanos se concentran en Madrid (26,8 y 23,5%, respectivamente). Se constata (cuadro 4), por lo tanto, la especialización territorial que ya habíamos descrito en trabajos anteriores (Recaño y Domingo, 2006).

La composición regional del colectivo de extranjeros muestra, igualmente, una gran singularidad territorial (cuadro 4).

En 2006, la población latinoamericana es el colectivo más

numeroso en el noroeste peninsular, Galicia (61, 7%), Asturias (52,4%) y el País Vasco (51,4%); mientras que los africanos lo son en las comunidades de sur de la Península, Murcia (38,2%), Extremadura (27,5%) y Andalucía (23,7%); la población de la Unión Europea es el colectivo más numeroso en Canarias (42,3%), Baleares (38,3%) y la Comunidad Valenciana (34,0%), por este orden. Los empadronados del resto de Europa son mayoritarios en las regiones centrales del mapa peninsular, Castilla-La Mancha (55,6%), Aragón (44,3%) y Castilla y León (32,7%). Finalmente, los asiáticos solo tienen una presencia significativa en Cataluña (14%) y La Rioja (13,4%), en el resto de comunidades la proporción de este colectivo se sitúa por debajo de la media española.

Una muestra palpable de la especialización territorial de la inmigración a la que hemos aludido anteriormente se

**MAPA 1. Distribución territorial de seis nacionalidades a 1 de enero de 2006**

**MARRUECOS**



**ECUADOR**



**RUMANÍA**



**REINO UNIDO**



**BOLIVIA**



**CHINA**



< 50  
  50 - 25.000  
  25.000 - 50.000  
  50.000 - 100.000  
  100.000 - 150.000

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón Continuo en [www.ine.es](http://www.ine.es)



observa en el mapa 1 donde se representa la distribución provincial de seis nacionalidades representativas de los colectivos más numerosos de población extranjera en España y otros de reciente llegada (como los bolivianos).

### Los permisos de residencia

A 31 de diciembre de 2006, los permisos de residencia llegaban a 3.021.808 personas, aún muy por debajo de los datos correspondientes al Padrón Continuo para el año anterior (a 1 de enero de 2006) que registraban 4.144.166 millones de empadronados, pese al ajuste a la baja que se produce tras el proceso de renovación padronal que ya

hemos señalado. Comparando con el registro de permisos de 2005, la población en situación legal en este año 2006 había crecido un 10,3%, un incremento inferior al 11,1% del Padrón Continuo.

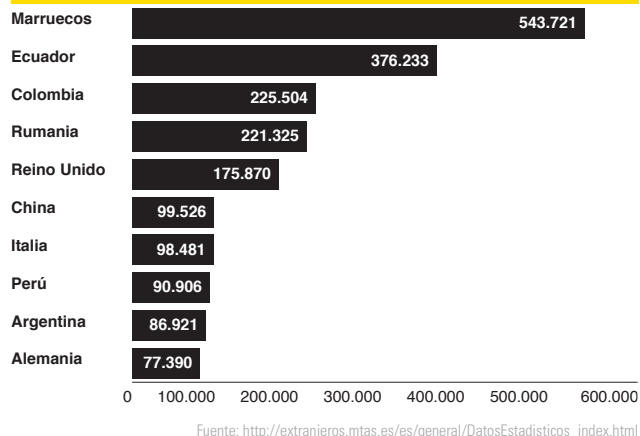
Según estos mismo datos, los latinoamericanos sobre pasaban el millón de personas (cuadro 5), representan un poco más de la tercera parte de toda la población extranjera residente en España, y son el origen más numeroso en 10 de las 19 comunidades autónomas y más de la mitad de la población extranjera en cinco de ellas, seguida de cerca por africanos (23,5%) y europeos comunitarios (22%), que para cuatro de las

**CUADRO 5. Población extranjera con permiso de residencia en España a 31 de diciembre de 2006, por comunidades autónomas, para grandes agrupaciones continentales**

	TOTAL	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%
Andalucía	362.467	77.028	21,3	98.903	27,3	126.853	35,0	39.374	10,9	16.671	4,6	3.638	1,0
Aragón	91.915	25.705	28,0	26.070	28,4	11.631	12,7	23.825	25,9	4.309	4,7	375	0,4
Asturias (Principado de)	24.779	13.206	53,3	2.426	9,8	5.910	23,9	1.877	7,6	1.034	4,2	326	1,3
Baleares	130.752	41.112	31,4	26.091	20,0	49.267	37,7	7.738	5,9	5.824	4,5	720	0,6
Canarias	172.644	58.464	33,9	23.264	13,5	72.146	41,8	4.647	2,7	13.290	7,7	833	0,5
Cantabria	20.657	11.201	54,2	1.827	8,8	2.567	12,4	3.951	19,1	876	4,2	235	1,1
Castilla-La Mancha	100.819	33.516	33,2	25.235	25,0	5.682	5,6	32.650	32,4	3.406	3,4	330	0,3
Castilla y León	95.273	35.669	37,4	17.273	18,1	15.638	16,4	21.945	23,0	4.214	4,4	534	0,6
Cataluña	642.829	212.615	33,1	216.852	33,7	84.265	13,1	54.495	8,5	71.027	11,0	3.575	0,6
Comunidad Valenciana	409.058	116.822	28,6	68.150	16,7	135.617	33,2	66.921	16,4	19.372	4,7	2.176	0,5
Extremadura	25.578	5.433	21,2	12.157	47,5	5.188	20,3	1.650	6,5	1.026	4,0	124	0,5
Galicia	61.302	31.440	51,3	6.829	11,1	17.126	27,9	3.012	4,9	2.002	3,3	893	1,5
La Rioja	27.671	8.609	31,1	8.005	28,9	2.476	8,9	5.089	18,4	3.456	12,5	36	0,1
Madrid (Comunidad de)	575.118	279.360	48,6	80.698	14,0	87.207	15,2	79.157	13,8	42.651	7,4	6.045	1,1
Murcia (Región de)	160.390	60.559	37,8	63.740	39,7	23.121	14,4	9.657	6,0	3.106	1,9	207	0,1
Navarra (Comunidad Foral de)	41.661	21.891	52,5	9.399	22,6	4.177	10,0	5.219	12,5	773	1,9	202	0,5
País Vasco	64.228	30.252	47,1	12.341	19,2	11.252	17,5	5.396	8,4	4.335	6,7	652	1,0
Ceuta	3.339	99	3,0	2.841	85,1	222	6,6	16	0,5	152	4,6	9	0,3
Melilla	5.369	78	1,5	4.689	87,3	500	9,3	3	0,1	73	1,4	26	0,5
No consta	5.959	1.857	31,2	2.384	40,0	159	2,7	1.052	17,7	368	6,2	139	2,3
<b>ESPAÑA</b>	<b>3.021.808</b>	<b>1.064.916</b>	<b>35,2</b>	<b>709.174</b>	<b>23,5</b>	<b>661.004</b>	<b>21,9</b>	<b>367.674</b>	<b>12,2</b>	<b>197.965</b>	<b>6,6</b>	<b>21.075</b>	<b>0,7</b>

Fuente: [http://extranjeros.mtas.es/es/general/DatosEstadisticos\\_index.html](http://extranjeros.mtas.es/es/general/DatosEstadisticos_index.html)

**GRÁFICO 1. Las diez primeras nacionalidades de extranjeros residentes en España a 31 de diciembre de 2006 según los permisos de residencia**



Canarias, Comunidad Valenciana, y Andalucía). La migración de la Europa del Este supone el 16% del total, aunque en Castilla-La Mancha y Aragón se coloca en primer lugar. Por último, la población asiática solo tiene el 5,3% del total, con niveles tan solo superiores en Cataluña (9,7%) y La Rioja (8,7%).

Sin embargo, por nacionalidades Marruecos sigue siendo la primera con más de medio millón de residentes, y Rumania, que para entonces aún no había ingresado en la Unión Europea, ocupa el cuarto lugar, con 211 mil personas (gráfico 1). Esa clasificación, que parece no diferir sustancialmente de la clasificación durante los cinco años precedentes, oculta no obstante incrementos muy importantes para nacionalidades que hasta hace poco no se encontraban ni mucho menos entre las más representadas y que en ese sentido podemos considerar emergentes: es el caso de Argelia o Bolivia. A escala de comunidades autónomas, Cataluña con más de 600.000 permisos era la comunidad autónoma con más personas de nacionalidad extranjera en situación legal (en consonancia también con los datos del Padrón Continuo, seguida de la Comunidad de Madrid (402.000 personas) y de la Comunidad Valenciana (175.000).

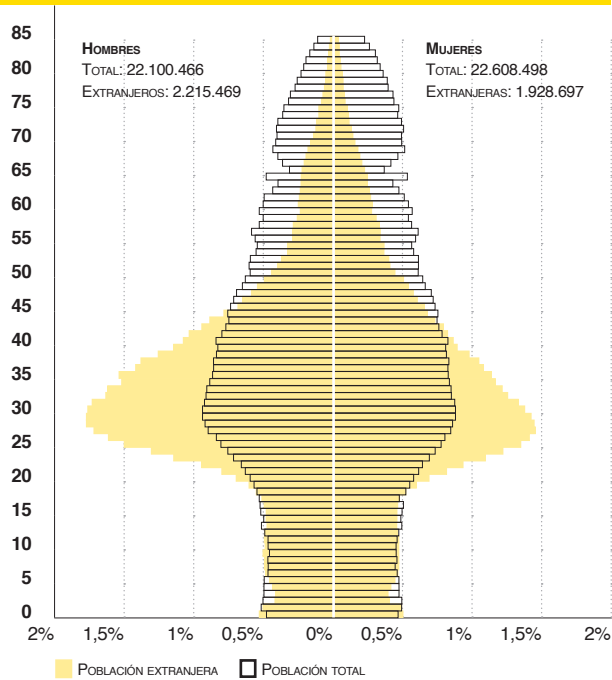
Los resultados obtenidos a partir del análisis de los permisos de residencia confirman, en lo esencial, los presentados anteriormente para el Padrón Continuo.

### 3. LA ESTRUCTURA POR SEXO Y EDAD DE LA POBLACIÓN DE NACIONALIDAD EXTRANJERA

Para analizar la estructura por sexo y edad de la población de nacionalidad extranjera, se ha decidido utilizar los datos correspondientes al Padrón Continuo de población de 1 de enero de 2006, ya que, pese a ser menos actualizados que los correspondientes a los permisos de residencia, además de recoger las personas que se encuentran en situación irregular, disponen de datos más desagregados.

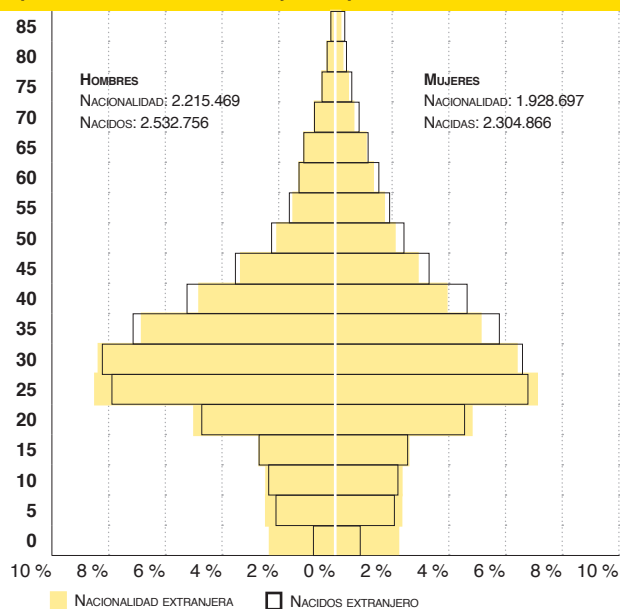
Si observamos los perfiles superpuestos de las pirámides de población para el total de España y para la población extranjera empadronada en 2006 (gráfico 2), veremos como destaca una pirámide resultado de unas corrientes migratorias donde el peso de la migración laboral por razones económicas es evidente, atendiendo a las edades centrales, con una edad media de 32,7 años, mientras que para la población total alcanzaba los 40, al mismo tiempo que se nota la ligera masculinización (un 53,5% de hombres entre los extranjeros, y un 49,4% en el total de la población).

**GRÁFICO 2. Pirámides de la población total y de la población extranjera en España**





**GRÁFICO 3. Pirámides de la población de nacionalidad extranjera y la población nacida en el extranjero (España, 2006)**



Fuente: Padrón Continuo de 1 de enero de 2006, INE.

A continuación (gráfico 3) podemos observar la comparación entre la pirámide de las 4.144.166 personas de nacionalidad extranjera, y las 4.837.622 nacidas en el extranjero (que incluyen tanto a los extranjeros nacionalizados como a los que nunca tuvieron otra nacionalidad y nacieron en el extranjero).

La superposición de ambas pirámides nos subraya el creciente número de niños de nacionalidad extranjera nacidos en España, y el incipiente ritmo de nacionalizaciones para los grupos mayores.

El agregado que representa el total de los nacionales extranjeros o el conjunto de los nacidos en el extranjero, oculta una gran heterogeneidad en la composición de la población extranjera por sexo y edad, incluso en un mismo conjunto continental. Por esta razón se ha optado por representar las pirámides correspondientes a la primera y la segunda nacionalidad de cada uno de los cuatro grandes agregados continentales (gráfico 4).

En el caso de África se representan, pues, las de Marruecos y Argelia, ambas caracterizadas por su juventud (el 50% de la población marroquí es menor de 25 años, y de 30,

la argelina) y una gran masculinización (el 66,1% de los marroquíes y el 75% de los argelinos empadronados son hombres), diferenciándose no solo en el volumen, sino en la exageración de esa escasa presencia de mujeres, y también relativamente de menores, los argelinos debido a su crecimiento reciente, como ya se ha avanzado.

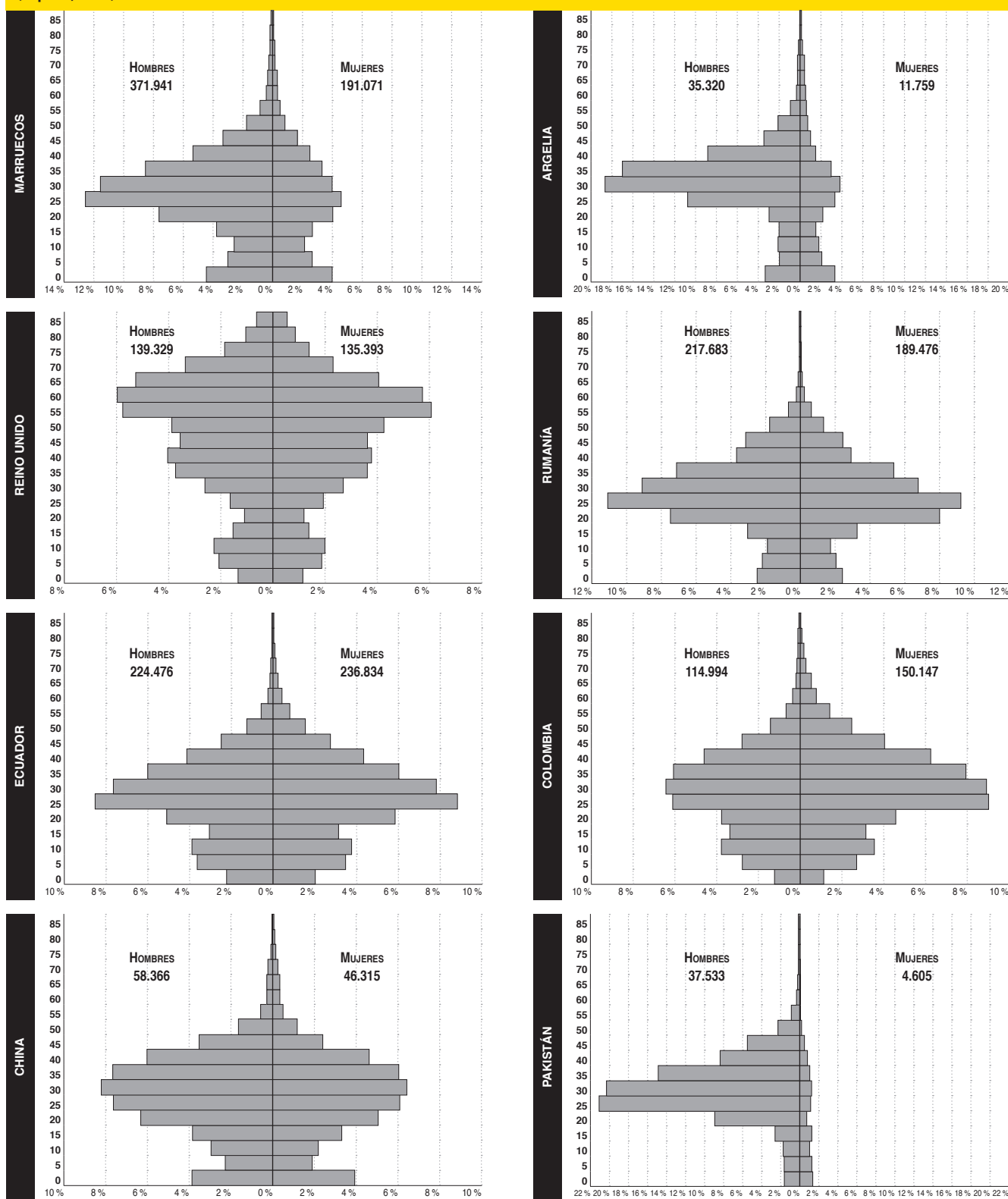
En contraste, las pirámides de nacionalidades europeas no se parecen en nada a las africanas ni entre sí. La envejecida pirámide de los empadronados británicos es muy elocuente sobre el peso de las migraciones de personas cercanas a la edad de jubilación, con máximos para los grupos entre 60 y 64 años, y en cambio muy simétrica por razón de sexo (un 49,3% mujeres). Rumania, que como en la estructura de los africanos inmigrados deja patente el carácter laboral de sus flujos (con 29,1 años de media), de hecho no presenta diferencias por razón de sexo, su llegada mucho más tardía que la de los marroquíes explica la aún escasa presencia de menores.

Las pirámides correspondientes a Ecuador y Colombia nos presentan poblaciones que han crecido mucho en los últimos cinco años resultantes de migraciones económicas y por lo tanto jóvenes (28,6 años de media en el primer caso, y 31,4 en el segundo), pero que mientras la colombiana se ha masculinizado hasta equiparar sus efectivos por razón de sexo (51,3% mujeres), la colombiana sigue teniendo un marcado sesgo a favor del sexo femenino (56,7% de mujeres). Por último la asimetría entre la pirámide de la población china y la paquistaní no puede ser mayor: pirámide relativamente madura y equilibrada en la primera (44,2% mujeres) que responde a estrategias migratorias familiares e intergeneracionales (29,4 años de media), y pirámide muy masculinizada la segunda que responde a procesos migratorios intensos durante los últimos años (31,3 años de media), y marcados por el papel predominante de los hombres (89,1% hombres).

#### 4. DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA

El análisis del comportamiento demográfico de la inmigración, una vez instalada en los países de acogida, se

**GRÁFICO 4. Pirámides de la población de nacionalidad marroquí, argelina, británica, rumana, ecuatoriana, colombiana, china y pakistaní (España, 2006)**



Fuente: Padrón Continuo de 1 de enero de 2006, INE.

desarrolla a partir de dos perspectivas diferentes aunque complementarias: por una parte, se estima con frecuencia la aportación de la población extranjera a la dinámica demográfica del conjunto de la población; y, por otra parte, la dinámica demográfica de los extranjeros es uno de los mejores indicadores sobre los procesos migratorios diferenciados y la vía de integración de cada uno de ellos, siendo considerado por algunos autores como uno de los termómetros del proceso de asimilación de este colectivo en la sociedad receptora.

En las próximas páginas analizaremos las dinámicas demográficas de los extranjeros en España en el período más reciente del que disponemos de datos.

## Los flujos migratorios

### Los flujos de entrada a España

En el año 2005 se registraron 682.711 entradas de extranjeros del exterior, lo que supone un incremento del 5,8% en relación con 2004, que fueron 645.844. La distribución por orígenes mantiene el mismo orden jerárquico del año 2004 con ligeras variaciones en la aportación de los diferentes colectivos (cuadro 6). Las inmigraciones de latinoamericanos continúan dominando el panorama, en este caso con un 33,1% del total de entradas, seguidas de las del resto de Europa (23,9%) y en tercer lugar los nacionales de la Unión Europea (19,3%). Por el contrario, los asiáticos siguen

**CUADRO 6. Distribución territorial (en %) de los flujos procedentes del extranjero por comunidades autónoma de destino (2005)**

	EXTRANJEROS	AMÉRICA LATINA	ÁFRICA	UE	RESTO EUROPA	ASIA	OTROS
Andalucía	13,8	9,9	18,4	17,5	14,8	6,0	14,0
Aragón	3,0	2,1	3,5	1,1	5,8	1,8	1,7
Asturias (Principado de)	0,8	1,3	0,6	0,5	0,6	0,5	1,3
Baleares	3,5	3,4	2,6	7,1	2,1	1,7	3,9
Canarias	4,8	5,1	3,3	10,6	1,1	3,5	3,3
Cantabria	0,7	1,0	0,3	0,4	0,8	0,5	0,4
Castilla-La Mancha	3,9	2,8	3,1	0,9	9,6	1,3	1,3
Castilla y León	3,1	3,3	2,5	1,8	4,4	2,3	1,6
Cataluña	23,1	24,6	27,5	17,0	14,6	50,0	27,2
Comunidad Valenciana	14,5	9,6	9,9	25,6	17,2	9,7	10,5
Extremadura	0,8	0,7	1,3	0,5	1,0	0,3	0,4
Galicia	2,1	3,8	0,9	1,9	0,8	0,7	2,9
Madrid (Comunidad de)	17,0	23,2	10,6	7,4	21,0	16,4	25,3
Murcia (Región de)	4,3	3,4	9,2	4,5	2,5	1,2	1,4
Navarra (Comunidad Foral de)	1,0	1,3	1,1	0,7	1,0	0,4	1,3
País Vasco	2,5	3,8	1,9	1,5	1,8	2,0	2,9
La Rioja	0,8	0,5	0,7	0,8	1,0	1,6	0,5
Ceuta y Melilla	0,5	0,0	2,4	0,2	0,0	0,0	0,1
<b>ESPAÑA</b>	<b>682.711</b>	<b>226.210</b>	<b>121.118</b>	<b>131.096</b>	<b>155.173</b>	<b>43.993</b>	<b>5.121</b>

Fuente: INE, elaboración propia a partir de los microdatos de la EVR de 2005.

**CUADRO 7. Composición de los flujos de entrada a España por comunidades autónomas de destino (2005)**

	TOTAL	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%
Andalucía	94.070	22.496	23,9	22.330	23,7	22.893	24,3	22.993	24,4	2.642	2,8	716	0,8
Aragón	20.221	4.753	23,5	4.249	21,0	1.409	7,0	8.950	44,3	773	3,8	87	0,4
Asturias (Principado de)	5.632	2.949	52,4	786	14,0	705	12,5	900	16,0	226	4,0	66	1,2
Baleares	24.161	7.673	31,8	3.099	12,8	9.244	38,3	3.185	13,2	758	3,1	202	0,8
Canarias	32.834	11.506	35,0	3.937	12,0	13.890	42,3	1.782	5,4	1.550	4,7	169	0,5
Cantabria	4.706	2.295	48,8	390	8,3	558	11,9	1.227	26,1	217	4,6	19	0,4
Castilla-La Mancha	26.701	6.357	23,8	3.712	13,9	1.133	4,2	14.840	55,6	591	2,2	68	0,3
Castilla y León	20.877	7.576	36,3	3.074	14,7	2.337	11,2	6.819	32,7	990	4,7	81	0,4
Cataluña	157.375	55.725	35,4	33.285	21,2	22.302	14,2	22.678	14,4	21.990	14,0	1.395	0,9
Comunidad Valenciana	98.822	21.745	22,0	12.040	12,2	33.592	34,0	26.634	27,0	4.274	4,3	537	0,5
Extremadura	5.508	1.610	29,2	1.516	27,5	667	12,1	1.566	28,4	131	2,4	18	0,3
Galicia	14.057	8.669	61,7	1.146	8,2	2.517	17,9	1.256	8,9	319	2,3	150	1,1
Madrid (Comunidad de)	116.050	52.400	45,2	12.823	11,0	9.721	8,4	32.616	28,1	7.195	6,2	1.295	1,1
Murcia (Región de)	29.274	7.639	26,1	11.193	38,2	5.914	20,2	3.911	13,4	547	1,9	70	0,2
Navarra (Comunidad Foral de)	7.035	2.962	42,1	1.325	18,8	953	13,5	1.537	21,8	190	2,7	68	1,0
País Vasco	16.811	8.642	51,4	2.359	14,0	2.016	12,0	2.772	16,5	872	5,2	150	0,9
La Rioja	5.300	1.170	22,1	888	16,8	1.027	19,4	1.480	27,9	711	13,4	24	0,5
Ceuta y Melilla	3.277	43	1,3	2.966	90,5	218	6,7	27	0,8	17	0,5	6	0,2
<b>ESPAÑA</b>	<b>682.711</b>	<b>226.210</b>	<b>33,1</b>	<b>121.118</b>	<b>17,7</b>	<b>131.096</b>	<b>19,2</b>	<b>155.173</b>	<b>22,7</b>	<b>43.993</b>	<b>6,4</b>	<b>5.121</b>	<b>0,8</b>

Fuente: INE, elaboración propia a partir de los microdatos de la EVR de 2005.

representando una proporción reducida de las entradas con tan solo un 6,4%.

La distribución territorial del conjunto de los flujos conserva el mismo patrón regional que en el año 2004. Cataluña continua representando de manera destacada el principal destino de entrada de los flujos del exterior, con el 23,1%, seguida por la Comunidad de Madrid (17%), la Comunidad Valenciana y Andalucía, ambas con valores muy próximos (el 14,5 y 13,8% respectivamente).

Para los diferentes agregados continentales se mantiene, en lo esencial, el esquema de distribución territorial de años anteriores. La población latinoamericana se dirige a Cataluña y Madrid, ambas agrupan el 47,8% de las entradas de este colectivo. Los africanos se instalan en Cataluña (27,5%) y

Andalucía (18,4%). Los ciudadanos de la Unión Europea muestran una preferencia territorial por las áreas turísticas, especialmente de la Comunidad Valenciana (25,6%) y Andalucía (17,5%). La inmigración del resto de Europa tiene como principal destino Madrid (21%) seguido de la Comunidad Valenciana (17,2%). Los asiáticos presentan la mayor concentración territorial de los destinos, Cataluña agrupa el 50% de todas sus entradas del extranjero. Este mecanismo de asentamiento en España puede ser el reflejo del buen funcionamiento de las redes sociales ligadas a todo proceso de inmigración y también un indicador de especialización y madurez del proceso migratorio.

La estabilidad de la composición (por grandes agrupaciones) y la distribución espacial (por regiones de destino) de los flujos de entrada (cuadros 6 y 7) son la causa principal de la

CUADRO 8. Participación (en %) de los extranjeros en los cambios de residencia de la población residente en España en 2005								
	TOTAL EXTRANJEROS (%)				EXTRANJEROS 20-39 AÑOS (%)			
	TOTAL	INTRARREGIONAL	ENTRE REGIONES		TOTAL	INTRARREGIONAL	ENTRE REGIONES	
			SALIDAS	ENTRADAS			SALIDAS	ENTRADAS
Andalucía	17,9	14,1	29,4	25,0	20,9	15,7	34,5	32,3
Aragón	29,6	22,4	38,8	38,0	37,0	27,7	47,1	46,0
Asturias (Principado de)	11,5	8,5	16,3	17,2	13,7	10,5	17,9	21,7
Baleares	27,3	30,1	23,7	25,2	30,0	32,9	26,5	26,9
Canarias	23,4	24,3	21,5	23,6	25,2	26,3	22,7	24,2
Cantabria	15,7	11,6	23,5	16,3	19,1	13,9	28,2	19,9
Castilla-La Mancha	27,9	21,7	33,8	22,1	34,2	26,0	41,6	27,6
Castilla y León	17,8	13,4	24,6	21,5	20,8	15,3	28,4	27,7
Cataluña	29,7	28,1	37,0	39,3	35,9	33,4	48,0	45,4
Comunidad Valenciana	31,5	29,0	38,7	44,4	35,8	31,7	46,5	52,5
Extremadura	18,3	11,5	23,7	15,6	20,0	11,8	26,1	20,7
Galicia	10,4	7,8	18,3	14,6	12,5	9,6	19,8	18,0
Madrid (Comunidad de)	30,9	31,6	29,8	30,9	37,3	37,3	37,3	35,9
Murcia (Región de)	44,1	39,6	49,9	53,8	51,8	46,2	58,6	63,2
Navarra (Comunidad Foral de)	31,3	29,0	36,2	34,8	37,3	33,7	44,1	42,3
País Vasco	16,6	16,1	17,8	29,5	19,5	18,1	22,7	36,1
La Rioja	36,1	27,7	43,6	37,3	43,4	32,8	52,1	44,7
Ceuta y Melilla	13,8		13,8	14,4	15,2		15,2	15,3
<b>ESPAÑA</b>	<b>25,6</b>	<b>23,5</b>	<b>30,3</b>	<b>30,3</b>	<b>30,3</b>	<b>27,3</b>	<b>36,5</b>	<b>36,5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales.

especialización territorial de la inmigración en España que hemos descrito en las páginas anteriores.

### *Las migraciones internas de extranjeros*

Una vez instalados en España, los extranjeros participan masivamente en la dinámica de migración interna.

Durante el año 2005, los extranjeros han incrementado su papel en las diferentes formas de migración interna confirmando la tendencia de años anteriores (Recaño y Domingo, 2006). Para el conjunto de España, 25 de cada 100 cambios de residencia municipal se realizan por personas de nacionalidad extranjera. La participación de

los extranjeros es más notable en los intercambios entre regiones, en los cuales 30 de cada 100 cambios de residencia entre comunidades autónomas son protagonizados por extranjeros, cifra que asciende a 37 de cada 100 cuando los que efectúan el movimiento son personas de entre 20 y 39 años. Los extranjeros tienen una contribución ligeramente menor en los movimientos de corta distancia realizados en el interior de las comunidades autónomas (23,5%). Es, por lo tanto, en la movilidad de media y larga distancia, ligada al mercado de trabajo, donde la contribución de los extranjeros es verdaderamente extraordinaria.

Estos datos globales ocultan, no obstante, una situación regional muy heterogénea (mapa 2 y cuadro 8) que ya

habíamos destacados en otros trabajos (Recaño y Domingo, 2006).

En amplias áreas del este de la península, pero específicamente en las comunidades del litoral mediterráneo, la movilidad geográfica de la población extranjera presenta valores muy por encima de la media nacional (mapa 2). El sureste de la península, y especialmente Murcia, es el área donde los flujos de extranjeros son predominantes en 2005 (cuadro 8). En esta última, el 46,2% de los cambios de residencia dentro de la región, el 58,6% de sus salidas a otras regiones y el 63,2% de las entradas de otras regiones de la población de 20 a 39 años son realizados por extranjeros (cuadro 8).

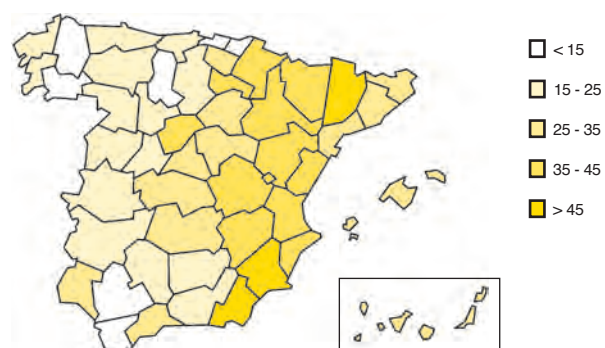
En Cataluña y la Comunidad Valenciana este tipo de flujos supone casi el 40% de las entradas y salidas globales del resto de España, proporción que crece significativamente cuando el colectivo de análisis son las personas en edad laboral.

En lo que se refiere a la migración intrarregional, los extranjeros han ampliado su grado de participación de forma notable en relación con los datos que conocíamos de 2004. Esta evolución es un síntoma del mayor grado de asentamiento de la población en el territorio y muestra de su participación creciente en los procesos de desconcentración urbana de las grandes ciudades españolas, especialmente Madrid y Barcelona. Así, en la Comunidad de Madrid, los extranjeros aportan ya casi el 32% de todos los cambios de residencia efectuados en el seno de la región.

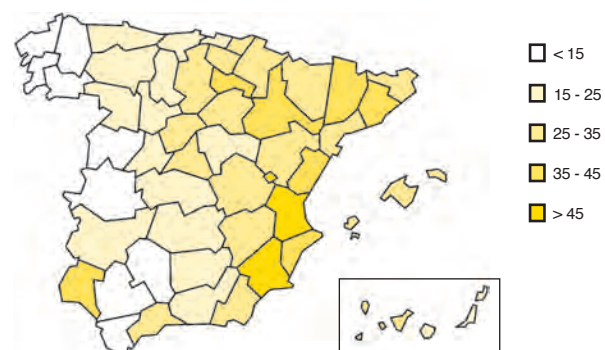
Observando el mapa 2, podemos distinguir en España dos áreas territoriales en las que la proporción de movimientos migratorios realizados por extranjeros presentan niveles muy contrastados, aunque la evolución de ambos espacios haya sido positiva durante el último año: un área geográfica de baja movilidad, localizada en el noroeste peninsular y centro de la península e integrada por Asturias, Galicia, Cantabria, el País Vasco, Castilla y León y Extremadura, frente a un territorio de alta movilidad constituido por Murcia, la Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares y el valle del Ebro y Madrid (cuadro 8 y mapa 2).

**MAPA 2. Papel de los extranjeros en la movilidad interna en España (2005)**

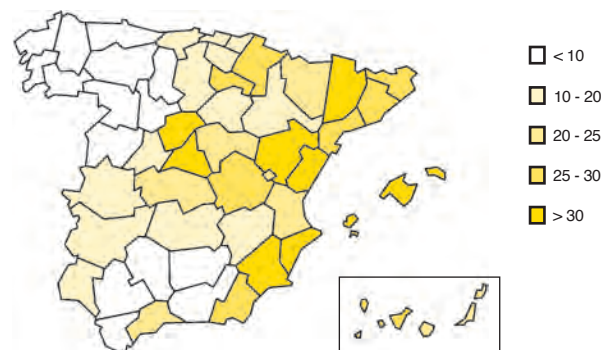
**SALIDAS A OTRAS PROVINCIAS**



**ENTRADAS DE OTRAS PROVINCIAS**



**INTRAPROVINCIAL**



Fuente: elaboración propia a partir de INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales.

Los saldos por migración interna de los extranjeros aunque modestos (cuadro 9), son el resultado de la desigual contribución regional de la movilidad de ese colectivo. En algunas regiones como la Comunidad Valenciana y Murcia constituyen una notable aportación de valor similar al crecimiento natural. Así, por ejemplo, en la primera de estas, el saldo neto positivo supone el 90% del crecimiento natural. Madrid continua su función de dispersión territorial, especialmente de latinoamericanos, a la que ahora se suma Cataluña que pierde extranjeros por migración interna entre el colectivo de africanos y, especialmente, asiáticos. Otras regiones como el País Vasco registran por vez primera un saldo neto positivo de extranjeros (+1.327) que compensa su balance natural negativo.

En cuanto a la estructura de los saldos por grandes agru-

paciones de origen, la panorámica regional sigue siendo, al igual que en períodos anteriores, muy heterogénea.

Algunas comunidades autónomas concentran extranjeros a partir del sistema de flujos migratorios internos (véase el cuadro 9). En 2005, un conjunto de seis regiones por orden descendente: Comunidad Valenciana, Murcia, País Vasco, Andalucía, Baleares y Canarias son receptoras netas de extranjeros procedentes de otras comunidades autónomas, mientras que el resto de comunidades, entre las que destacan Cataluña, Madrid, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Castilla-La Mancha, son expulsoras netas. Los saldos de los diferentes colectivos de extranjeros agrupados por nacionalidades muestran distinto signo según la comunidad autónoma que se considere (cuadro 9), a partir de estos datos podemos establecer tres pautas territoriales que re-

**CUADRO 9. Saldos migratorios internos de la población española y extranjera**

	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS	AMÉRICA LATINA	ÁFRICA	UE	RESTO EUROPA	ASIA	OTROS
Andalucía	12.175	11.492	683	913	-644	249	204	-73	34
Aragón	239	261	-22	121	-352	-54	12	259	-8
Asturias (Principado de)	-696	-665	-31	-157	11	-18	14	117	2
Baleares	1.360	737	623	360	-20	-42	191	124	10
Canarias	-127	-604	477	604	-154	-180	75	128	4
Cantabria	1.164	1.517	-353	-133	-145	71	-25	-120	-1
Castilla-La Mancha	14.618	15.165	-547	-190	-68	192	-549	47	21
Castilla y León	-4.155	-2.221	-1.934	-785	-232	30	-433	-501	-13
Cataluña	-9.776	-7.340	-2.436	709	-1.289	-55	542	-2.339	-4
Comunidad Valenciana	15.362	5.987	9.375	2.577	3.346	174	1.344	1.911	23
Extremadura	-1.368	-58	-1.310	-241	-989	-46	-45	20	-9
Galicia	93	795	-702	-855	-46	22	-5	178	4
Madrid (Comunidad de)	-29.994	-21.758	-8.236	-4.531	-1.201	-666	-1.718	-40	-80
Murcia (Región de)	5.395	1.857	3.538	1.317	1.473	313	218	217	0
Navarra (Comunidad Foral de)	323	317	6	-50	-29	8	61	10	6
País Vasco	-3.707	-5.034	1.327	386	472	-12	188	282	11
La Rioja	42	396	-354	-57	-23	7	-77	-203	-1
Ceuta y Melilla	-948	-844	-104	12	-110	7	3	-17	1

Fuente: elaboración propia a partir de INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales.



**CUADRO 10. Distribución territorial (en %) de la emigración al extranjero por comunidades autónomas de origen (2005)**

	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS	AMÉRICA LATINA	ÁFRICA	UE	RESTO EUROPA	ASIA	OTROS
Andalucía	10,9	6,4	4,8	9,4	8,5	8,0	1,6	6,4
Aragón	1,9	1,0	0,5	1,1	0,8	3,1	0,1	1,8
Asturias (Principado de)	2,3	0,5	0,6	0,7	0,4	0,4	0,1	0,4
Baleares	2,1	2,7	2,5	1,8	7,5	1,4	0,5	1,8
Canarias	4,7	1,7	2,1	1,0	3,7	0,6	0,8	2,2
Cantabria	1,1	0,3	0,4	0,1	0,2	0,7	0,1	0,2
Castilla-La Mancha	1,8	1,4	1,2	1,3	0,4	4,6	0,1	0,4
Castilla y León	4,2	1,5	1,1	1,0	1,0	5,1	0,1	0,6
Cataluña	17,4	47,8	51,1	37,8	35,0	30,7	85,2	50,6
Comunidad Valenciana	7,5	10,1	7,2	8,6	18,4	17,1	4,0	5,0
Extremadura	1,3	1,1	0,3	4,5	0,3	0,2	0,1	0,0
Galicia	12,5	1,4	2,5	0,6	1,8	0,7	0,0	2,6
Madrid (Comunidad de)	22,1	9,5	13,3	4,6	7,1	17,0	2,5	12,4
Murcia (Región de)	1,7	2,1	3,2	2,6	1,5	1,1	0,4	1,4
Navarra (Comunidad Foral de)	1,0	1,0	1,1	1,2	0,8	1,6	0,3	2,6
País Vasco	6,3	6,8	7,4	8,4	6,8	6,6	3,3	9,6
La Rioja	0,5	1,3	0,5	0,6	4,7	1,3	0,7	0,2
Ceuta y Melilla	0,7	3,4	0,1	14,8	1,1	0,1	0,2	1,8
<b>ESPAÑA</b>	<b>19.290</b>	<b>48.721</b>	<b>16.536</b>	<b>10.339</b>	<b>7.360</b>	<b>7.014</b>	<b>6.972</b>	<b>500</b>

Fuente: elaboración propia a partir de INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales.

cogen tendencias anteriores: la redistribución, la atracción y la repulsión neta de inmigrantes.

Madrid es un ejemplo del primer caso para todas las nacionalidades. Esta comunidad autónoma continúa siendo la principal redistribuidora de la inmigración en España, especialmente de la inmigración latinoamericana y del resto de Europa.

En el segundo caso, Murcia y la Comunidad Valenciana son las principales receptoras netas de todos los colectivos. La Comunidad Valenciana es, por otra parte, la mayor receptora neta de africanos, asiáticos e inmigrantes del Este de Europa. Son también receptoras netas de latinoamericanos y del resto de Europa Cataluña y Andalucía.

En el tercer caso, cuatro regiones aúnan la mayor parte de las pérdidas netas de africanos: Andalucía, Extremadura y Madrid, a la que en 2005 se suma Cataluña. Finalmente, los asiáticos muestran una distribución polarizada donde las pérdidas de Cataluña son absorbidas, en buena parte, por la Comunidad Valenciana.

Dos regiones del litoral mediterráneo, la Comunidad Valenciana y Murcia con una actividad diversificada entre el turismo, la agricultura intensiva y la construcción son las principales receptoras netas de extranjeros por migración interna. Por el contrario, Madrid y Cataluña, en parte como producto de una cierta saturación de algunos colectivos en su territorio, muestran el comportamiento contrario.



**CUADRO 11. Composición de los flujos de salida de España por región de origen (2005)**

	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS	AMÉRICA LATINA	ÁFRICA	UE	RESTO EUROPA	ASIA	OTROS
Andalucía	5.206	40,5	59,5	15,4	18,7	11,9	10,7	2,1	0,6
Aragón	857	42,5	57,5	10,0	13,0	7,0	25,3	1,2	1,1
Asturias (Principado de)	680	65,0	35,0	15,6	10,9	4,0	3,7	0,6	0,3
Baleares	1.710	23,6	76,4	24,5	11,1	32,3	5,8	2,2	0,5
Canarias	1.731	52,5	47,5	19,9	5,8	15,6	2,4	3,2	0,6
Cantabria	361	60,7	39,3	16,6	2,8	5,0	13,6	1,1	0,3
Castilla-La Mancha	1.036	32,6	67,4	19,5	13,2	2,8	31,0	0,7	0,2
Castilla y León	1.554	52,7	47,3	11,8	6,8	4,8	23,0	0,6	0,2
Cataluña	26.630	12,6	87,4	31,7	14,7	9,7	8,1	22,3	1,0
Comunidad Valenciana	6.386	22,7	77,3	18,7	13,9	21,2	18,7	4,3	0,4
Extremadura	799	30,7	69,3	5,8	57,8	3,1	2,1	0,5	0,0
Galicia	3.081	78,1	21,9	13,6	1,9	4,3	1,6	0,1	0,4
Madrid (Comunidad de)	8.887	47,9	52,1	24,8	5,4	5,8	13,4	1,9	0,7
Murcia (Región de)	1.342	24,4	75,6	39,2	19,7	8,5	5,7	2,0	0,5
Navarra (Comunidad Foral de)	707	28,3	71,7	25,3	17,4	8,3	15,8	3,0	1,8
País Vasco	4.535	26,6	73,4	27,0	19,1	11,0	10,1	5,1	1,1
La Rioja	717	13,2	86,8	10,7	8,4	48,1	12,4	7,0	0,1
Ceuta y Melilla	1.792	7,6	92,4	0,9	85,4	4,6	0,2	0,7	0,5
<b>ESPAÑA</b>	<b>68.011</b>	<b>28,4</b>	<b>71,6</b>	<b>24,3</b>	<b>15,2</b>	<b>10,8</b>	<b>10,3</b>	<b>10,3</b>	<b>0,7</b>

Fuente: elaboración propia a partir de INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales.

### La emigración exterior de los extranjeros

En los estudios ligados al proceso de inmigración en España destaca un asunto que ha pasado totalmente desapercibido: la emigración o salidas de extranjeros de España. La ausencia de datos es la principal responsable de esta carencia. Sirvan estas líneas para trazar una imagen de los aspectos más generales de este fenómeno.

A partir del año 2002 comienzan a publicarse datos relativos a las salidas al exterior derivadas de la Estadística de Variaciones Residenciales. Se trata de un fenómeno en expansión, que ha permanecido infravalorado en los últimos años por la práctica extendida por los extranjeros y españoles de no declarar la salida de España. Precisamente, la puesta en marcha del proceso de bajas por caducidad

tiene como objetivo solventar esta grave carencia de la fuente padronal. Se espera un aumento significativo de esta emigración en los próximos años cuando las bajas por caducidad se conviertan directamente en salidas al extranjero. Este proceso permitirá corregir la segura inflación de los datos padronales.

El año 2005 es el último del que se dispone de datos para la emigración exterior. Sus cifras globales, un 8% de las entradas del mismo año, están claramente subestimadas por las causas anteriormente mencionadas.

La distribución territorial de esta emigración exterior es muy desigual (cuadro 10). Entre los españoles existe una elevada dispersión: por ejemplo, Madrid, la primera en la jerarquía solo concentra el 22% de las salidas. Por el

contrario, la emigración exterior de extranjeros presenta una mayor concentración: Cataluña agrupa el 47,8% de todas estas salidas, y es la principal región emisora exterior de todas las grandes agrupaciones nacionales, con porcentajes aún más acentuados de la emigración en colectivos específicos: 51 y 85% de las salidas de latinoamericanos y asiáticos respectivamente.

En la mayor parte de las regiones españolas la composición de las salidas al exterior está dominada por los extranjeros. En 2005, de cada 100 salidas al exterior 71 eran de extranjeros. Este colectivo supone más del 50% de las salidas en las comunidades mediterráneas, el valle del Ebro y el

País Vasco. Por el contrario, en las áreas con una tradicional emigración exterior, que son las de menor inmigración, impera claramente la emigración de españoles: regiones del noroeste peninsular y Canarias, por ejemplo; en Galicia, solo 22 de cada 100 salidas al exterior son protagonizadas por extranjeros.

Con todo, las dos principales regiones de concentración de la inmigración muestran situaciones muy diferentes en cuanto a la emigración exterior, tanto en la aportación como en la composición del flujo de españoles y extranjeros: Cataluña (con un 47,8% del total de salidas y un 87,4% de extranjeros en estas) frente a Madrid (con valores del

**CUADRO 12. Nacimientos en España en 2005 según nacionalidad de los padres y por comunidad autónoma**

	LOS DOS EXTRANJEROS	%	MADRE EXTRANJERA, PADRE ESPAÑOL	%	MADRE ESPAÑOLA, PADRE EXTRANJERO	%	LOS DOS ESPAÑOLES	%	MADRE ESPAÑOLA Y PADRE NO CONSTA	MADRE EXTRANJERA Y PADRE NO CONSTA	TOTAL
Andalucía	4.870	5,3	2.224	2,4	1.568	1,7	81.751	89,0	1.080	314	91.807
Aragón	1.419	12,2	399	3,4	207	1,8	9.448	81,3	83	72	11.628
Asturias	230	3,1	242	3,2	134	1,8	6.738	90,1	104	34	7.482
Baleares	1.882	17,2	647	5,9	464	4,2	7.686	70,4	144	102	10.925
Canarias	1.710	8,5	1.051	5,2	828	4,1	15.854	78,8	563	121	20.127
Cantabria	190	3,6	162	3,1	84	1,6	4.748	90,1	49	34	5.267
Castilla y León	1.178	6,1	585	3,0	267	1,4	17.098	88,0	209	88	19.425
Castilla-La Mancha	1.798	9,5	528	2,8	235	1,2	16.186	85,2	159	101	19.007
Cataluña	12.883	16,2	3.159	4,0	2.491	3,1	59.848	75,0	806	579	79.766
Comunidad Valenciana	6.785	13,4	1.594	3,1	1.410	2,8	39.760	78,5	647	432	50.628
Extremadura	306	3,1	163	1,6	108	1,1	9.300	93,1	90	26	9.993
Galicia	505	2,4	640	3,0	449	2,1	19.124	90,6	295	84	21.097
La Rioja	564	18,6	92	3,0	65	2,1	2.264	74,5	23	30	3.038
Madrid	11.201	16,1	3.495	5,0	2.463	3,6	52.194	75,2	9	5	69.367
Murcia	2.883	16,6	412	2,4	305	1,8	13.370	77,1	194	166	17.330
Navarra	725	11,8	187	3,0	111	1,8	5.052	82,2	34	40	6.149
País Vasco	992	5,0	420	2,1	424	2,2	17.529	89,0	217	116	19.698
Ceuta	27	2,5	102	9,6	151	14,2	745	70,0	36	4	1.065
Melilla	104	10,3	200	19,8	133	13,1	530	52,4	16	29	1.012
Extranjero	944	60,5	284	18,2	140	9,0	86	5,5	6	100	1.560
<b>TOTAL</b>	<b>51.196</b>	<b>11,0</b>	<b>16.586</b>	<b>3,6</b>	<b>12.037</b>	<b>2,6</b>	<b>379.311</b>	<b>81,3</b>	<b>4.764</b>	<b>2.477</b>	<b>466.371</b>

Fuente: , INE, Movimiento Natural de la Población 2005.

9,5 y 52,1% respectivamente). Estos resultados no son independientes de la depuración del padrón por las bajas de caducidad, al respecto hay que recordar que nuestra estimación atribuye a Madrid un 40% de esas bajas.

### **La dinámica familiar: fecundidad y nupcialidad**

Uno de los principales efectos del crecimiento sostenido de los efectivos durante los últimos años ha sido el aumento paralelo de los nacimientos y matrimonios protagonizados por personas de nacionalidad extranjera, tanto por el volumen como por la estructura de los flujos recién llegados, pero también porque el incremento de las dinámicas familiares es uno de los fenómenos que acompaña los procesos de asentamiento de la población extranjera ya residente en el país. El primer reflejo de ese crecimiento ha sido el registro estadístico de la variable nacionalidad en los datos referentes a nacimientos (desde 1996) y a matrimonios (desde 1989) correspondientes al Movimiento Natural de la Población. Presentaremos aquí los datos para el último año disponible que en el caso de los matrimonios corresponde a 2004 y en el de los nacimientos a 2005.

#### ***Los nacimientos***

El total del número de nacimientos cuando los dos miembros de la pareja eran extranjeros o la madre era extranjera y no constaba el padre era, en 2005, de 53.673, lo que representaba el 11,5% de todos los nacimientos, si le añadimos los 28.623 nacidos de las parejas en las que uno de los padres es de nacionalidad española y el otro extranjera, el porcentaje ascendía a 17,6%. De este modo, el total de nacimientos cuando por lo menos uno de los progenitores era extranjero ascendía a 82.296, lo que supone un aumento del 12% respecto del año anterior. Sin esta aportación, el crecimiento vegetativo de la población en España, en vez de significar el 10,8%, hubiera sido negativo.

Pero si lo observamos desde la óptica de la fecundidad (Índice Sintético de Fecundidad, que representa el número de hijos por mujer en edad fértil), la contribución de las extranjeras representa tan solo un 0,1 de más. Es decir,

que sin las extranjeras el ISF que era de 1,34 hubiera sido de 1,24. De este modo queda claro que la aportación de los extranjeros en términos de nacimientos es relevante pero no tanto en términos de fecundidad, como se vio también para años anteriores (Delgado y Zamora, 2004). Más que la contribución a la fecundidad en general, o de la intensidad de esa fecundidad que para el total de las extranjeras correspondía a un 1,86 en el año 2004, lo interesante es darse cuenta del calendario tan diferente de españolas y extranjeras. De este modo veremos como contrasta la relativa precocidad de las extranjeras, con una edad media para la maternidad de 27,5 años, con un calendario muy tardío de las españolas con una edad media de 30,9 años.

Como otros autores ya han señalado (Fernández Cordón, 2006; Oso Casas, 2006), las diferencias regionales que pueden observarse en los nacimientos, e incluso en la fecundidad diferencial de cada Comunidad es producto del volumen de los extranjeros residentes y de la estructura por sexo y edad de estos en comparación con la población española que reside en la Comunidad. De este modo el mayor número de nacimientos se registra en Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana siguiendo la jerarquía del total de residentes extranjeros, en términos relativos también refleja el peso de la población extranjera sobre el total de la población, resultando de este modo que en términos relativos, dejando aparte Ceuta y Melilla, más de la cuarta parte de los nacimientos en Baleares, Madrid, La Rioja y Cataluña involucran ya a alguna persona de nacionalidad extranjera.

#### ***La nupcialidad***

La nupcialidad de los extranjeros ha experimentado también un aumento significativo, en 2004 se celebraron 216.149 matrimonios, en 30.930 de ellos un cónyuge era de nacionalidad extranjera, lo que significa el 14,3% del total, y un aumento del 18,6% respecto a los matrimonios acaecidos el año anterior (26.082 nupcias y el 12,3% del total). Al igual que sucedía con los nacimientos este aumento se corresponde al incremento de los efectivos

**CUADRO 13. Matrimonios celebrados en España en 2004 según nacionalidad de los contrayentes, por comunidades autónomas**

	LOS DOS EXTRANJEROS	%	HOMBRE EXTRANJERO, MUJER ESPAÑOLA	%	MUJER EXTRANJERA, HOMBRE ESPAÑOL	%	LOS DOS ESPAÑOLES	%	TOTAL
Andalucía	783	1,8	1.090	2,6	1.632	3,8	38.961	91,7	42.466
Aragón	232	3,9	153	2,6	380	6,5	5.121	87,0	5.886
Asturias (Principado de)	72	1,5	126	2,5	337	6,8	4.423	89,2	4.958
Baleares	450	9,9	351	7,7	566	12,4	3.188	70,0	4.555
Canarias	344	5,0	446	6,5	578	8,5	5.468	80,0	6.836
Cantabria	54	1,9	68	2,3	159	5,5	2.621	90,3	2.902
Castilla y León	162	1,6	185	1,8	544	5,3	9.382	91,3	10.273
Castilla-La Mancha	196	2,2	173	1,9	416	4,7	8.097	91,2	8.882
Cataluña	1.682	5,0	1.764	5,3	2.848	8,5	27.166	81,2	33.460
Comunidad Valenciana	1.509	5,8	1.336	5,2	1.923	7,5	21.037	81,5	25.805
Extremadura	16	0,3	56	1,2	131	2,7	4.633	95,8	4.836
Galicia	128	1,1	230	2,0	616	5,4	10.399	91,4	11.373
La Rioja	129	8,7	40	2,7	148	10,0	1.160	78,5	1.477
Madrid (Comunidad de)	1.633	5,4	1.491	4,9	1.935	6,4	25.146	83,3	30.205
Murcia (Región de)	178	2,7	126	1,9	245	3,7	6.102	91,7	6.651
Navarra (Comunidad Foral de)	191	6,5	125	4,3	236	8,1	2.368	81,1	2.920
País Vasco	184	1,8	305	3,0	542	5,4	9.012	89,7	10.043
Ceuta	3	0,8	37	9,9	49	13,1	285	76,2	374
Melilla	16	3,9	50	12,3	119	29,2	222	54,5	407
Extranjero	320	17,4	922	50,1	170	9,2	428	23,3	1.840
<b>TOTAL</b>	<b>8.282</b>	<b>3,8</b>	<b>9.074</b>	<b>4,2</b>	<b>13.574</b>	<b>6,3</b>	<b>185.219</b>	<b>85,7</b>	<b>216.149</b>

Fuente: INE, Movimiento Natural de la Población 2004.

de población extranjera, como también han señalado otros autores (Cortina, Esteve y Domingo, 2006; Cabré y Cortina y Esteve, 2006). De estos matrimonios 8.282 correspondían a matrimonios celebrados entre dos extranjeros, mientras que en los 22.652 restantes uno de los miembros era español y el otro extranjero, es decir que el 73% de los matrimonios protagonizados por extranjeros tienen sin embargo un cónyuge de nacionalidad española. La falta de datos sobre el lugar de nacimiento de los contrayentes nos impide saber qué porción de esos matrimonios se debe a inmigrados nacionalizados españoles, si bien es de esperar que este supuesto también se haya incrementado. Con todo queremos subrayar que, también aquí, el hecho destacado, más que el simple aumento del volumen

de los eventos que pueda deberse al crecimiento de los flujos en particular y a la presencia de efectivos en edad y disposición de formar una pareja, es como el incremento de la presencia de extranjeros tanto en el matrimonio como en la cohabitación puede estar cambiando el perfil de los matrimonios y de la cohabitación en España debido al cambio en el componente por nacionalidad. El incremento en los matrimonios civiles, y en los matrimonios celebrados por ritos que no sean el católico, está directamente relacionado con la inmigración.

La distribución de los matrimonios por comunidades autónomas enfatiza lo que ya hemos visto en el caso de los nacimientos, aunque con porcentajes menores.

De este modo, por encima de la media del conjunto español, encontramos siete comunidades autónomas, exceptuando los casos atípicos de Melilla y Ceuta (con el 30% y el 24% respectivamente) en que los matrimonios involucran a algún extranjero. Los niveles van del 30% de Baleares, al 16,7% de la Comunidad de Madrid.

## 5. CONCLUSIONES

La evolución de este último año 2006 ha estado marcada en primer lugar, sin lugar a dudas, por los efectos de la regularización de 2005 y los ajustes estadísticos a los que ha dado pie la Revisión Padronal efectuada este mismo año 2006. La naturaleza administrativa de este último procedimiento y su extensión temporal no permiten sobre este último procedimiento más que apuntar algunas conjeturas basadas en nuestra estimación indirecta de las bajas por caducidad. Las cifras del padrón se habrían reajustado en torno a un 5%, lo que permitiría un mayor grado de convergencia con las cifras de los permisos de residencia, aunque las diferencias entre ambas fuentes sean aún significativas.

En segundo lugar, hay que destacar los dos hitos numéricos conseguidos a lo largo de 2006, los más de 4 millones de extranjeros del Padrón Continuo a inicios del año y los más de 3 millones de permisos de residencia a finales de 2006, que constituyen una prueba palpable de la importancia y el carácter irreversible de la presencia extranjera en España.

En tercer lugar, la estabilidad del patrón espacial de los flujos de entrada y asentamiento es una muestra de la efectividad de las redes migratorias y la madurez del proceso inmigratorio en España, y ha dado lugar a una especialización territorial por grandes agrupaciones regionales que forma parte estructural del paisaje geográfico de la sociedad española.

En cuarto lugar, el papel creciente de los extranjeros en la dinámica demográfica alcanza a todos los fenómenos demográficos. Es notable su aportación en las migraciones internas y, significativa su participación en la natalidad y nupcialidad. La evolución del comportamiento demográfico

de los extranjeros es, sin lugar a dudas, uno de los mejores indicadores de la madurez de los procesos migratorios y de las diferentes vías de integración de la población extranjera en España.

Finalmente, la conjunción del crecimiento vertiginoso de la inmigración durante los últimos cinco años, junto con el asentamiento de las oleadas que llegaron con anterioridad a ese boom migratorio, está dando lugar a un efecto de solapamiento en las características de los migrantes residentes en España, que tiene un reflejo en la demanda de todo tipo de bienes y servicios generada por esta población. De este modo, por ejemplo, a las demandas de vivienda por razones laborales relacionadas con las primeras fases de los procesos migratorios, caracterizadas por la baja exigencia, el alquiler, e incluso en algunos casos el hacinamiento, se le sobrepone una creciente demanda en la que las razones residenciales determinadas por el ciclo familiar empiezan a ser importantes, con una mayor exigencia en la calidad y características de la vivienda y una incipiente compra de viviendas en propiedad que están en el origen de una creciente participación en la movilidad residencial de los grandes núcleos urbanos.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, J. «La inmigración en España a comienzos del siglo XXI». En: LEAL MALDONADO, J. (dir.) *Informe sobre la situación demográfica en España*. Madrid: Fundación Abril Martorell, 2004, P. 161-186.
- BLEDSOE, C.; HOULE, R. y SOW, P. "High fertility Gambians in low fertility Spain: The dynamics of child accumulation across transnational space", *Demographic Research*. Vol. 16. 2007. P. 375-412. <http://www.demographicresearch.org/Volumes/Vol16/12/16-12.pdf>
- CABRÉ, A.; CORTINA, C. y ESTEVE, A. "¿Con quién se unen los latinoamericanos en España? Respuestas a partir de tres fuentes estadísticas. *Papers de Demografia*. No. 300, 2006.

CORTINA, Clara; ESTEVE, Albert y DOMINGO, Andreu. "Crecimiento y singularidades demográficas de los matrimonios de extranjeros en España". *Migraciones*. No. 20, 2006. P. 75-105.

DELGADO, Margarita y ZAMORA, Francisco. "Españolas y extranjeras: su aportación a la fecundidad en España". *Economistas*. No. 99, 2004. P. 88-97.

FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. "Natalidad y fecundidad en las regiones españolas". *Análisis territorial de la demografía española*. Madrid: Fundación Abril Martorell, 2006.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. y LÓPEZ DE LERA, D. "La huella demográfica de la inmigración", *Sistema*, 175-176. 2003. P. 181-200.

LÓPEZ DE LERA, D. (2006) "El impacto de la inmigración extranjera en las regiones españolas". En: FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A. y LEAL, J. (coords.) *Análisis territorial de la demografía española*. Madrid: Fundación Fernando Abril Martorell, 2006. P. 233-272

ORTEGA OSONA, J. A. y DEL REY POVEDA, A. "Efectos de la migración interna e internacional en el reemplazo de los nacimientos. Análisis a nivel de Comunidades Autónomas españolas". *X Congreso de la Población Española. Migraciones, movilidad y territorio*, Pamplona (29 de junio a 1 de julio de 2006).

OSO CASAS, L. "Pautas demográficas de los extranjeros". En: IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (ed.) *Demografía de los extranjeros. Incidencia en el crecimiento de la población*. Coruña: Fundación BBVA, 2006. P. 73-137.

PUMARES FERNÁNDEZ, P.; GARCÍA COLL, A. y ASENSIO HITTA, A. *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

RECAÑO, Joaquín. "Intercambios poblacionales entre las regiones españolas". En: FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y LEAL, J. (coords.) *Análisis territorial de la demografía española*. Madrid: Fundación Fernando Abril Martorell, 2006. P. 273-318.

RECAÑO, Joaquín y DOMINGO, Andreu. "Evolución de la distribución territorial y la movilidad geográfica de la población extranjera en España". En: AJA, E. y ARANGO, J. *Veinte años de inmigración en España:*

*perspectiva jurídica y sociológica* (1985-2004). Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 303-338.

RECAÑO, Joaquín y DOMINGO, Andreu. "Aproximació a la irregularitat a Catalunya". En: LARIOS, M. J. y NADAL, M. (eds.) *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2005. Volum I. Anàlisi jurídica i sociodemogràfica*. Barcelona: Mediterrània, 2006. P. 223-256.

RECOLONS, L. "Las migraciones exteriores en la evolución de la población de España". *Migraciones*, 17, 2005. P. 45-89.

**Josep Oliver Alonso**

Catedrático de Economía Aplicada de  
la Universidad Autónoma de Barcelona

# INMIGRACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO EN 2006

## Razones de la acentuación del choque inmigratorio

1. Las razones de la inmigración en España: base demográfica y crecimiento del empleo.
2. La inmigración en el mercado de trabajo en España en 2006: continuidad y acentuación de las fuerzas en presencia.
3. Algunas conclusiones finales sobre la dinámica de 2006 y sus perspectivas futuras: ¿un choque inmigratorio excesivo?

Desde el punto de vista del flujo de inmigración que ha estado recibiendo España estos últimos años, 2006 no representa un cambio de tendencia sobre la dinámica anterior. Por ello, comprender las razones del proceso inmigratorio en 2006, su distribución territorial y, en especial, sus consecuencias sobre el mercado de trabajo, exige tener una idea cabal de las razones del proceso inmigratorio de los últimos años, que, como se verá a continuación, tienen en nuestra evolución demográfica y en la expansión del empleo sus vectores de explicación principales. Aunque 2006 signifique una cierta continuidad respecto de los años 2000-2005, también es cierto que implica una acentuación de las tendencias de fondo que han presidido nuestro mercado de trabajo, y que dan razón de la magnitud del choque inmigratorio en curso. Por ello, este trabajo se articula en tres apartados distintos. El primero muestra los principales elementos de la dinámica de la inmigración y del mercado laboral en la etapa de expansión actual y, en especial, en los años 2001-2005. Ubicados los principales elementos que permiten explicar la historia de esta inmigración, el segundo punto sitúa los resultados de 2006 en ese contexto, destacando tanto las similitudes como, en especial, las diferencias que singularizan este último ejercicio. Un apartado de conclusiones finales cierra la exposición.



## 1. LAS RAZONES DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: BASE DEMOGRÁFICA Y CRECIMIENTO DEL EMPLEO

La intensa entrada de inmigración y, en especial, su aceleración a partir de 2000-2001 reflejan el impacto combinado de tres tipos de elementos. El primero, un enorme aumento del empleo generado por la economía española, insólito en términos absolutos y relativos, sorprendente por su contribución al total de la nueva ocupación europea y, finalmente, absolutamente inédito en términos históricos. El segundo factor lo define la base demográfica sobre la que este importante impulso ocupacional se ha desplegado. Como más abajo se verá, España ha comenzado a notar los efectos del proceso de transición demográfica que comenzó a finales de los años setenta, y que ha situado al país entre los que presentan una tasa de natalidad más baja del planeta. Finalmente, y vinculado al punto anterior, las crecientes dificultades de la mano de obra nativa para atender aquella oferta. Veamos sucintamente estos tres elementos.

La explosión de la ocupación en España constituye el punto de partida de esta historia. Una idea cabal de la magnitud del fenómeno la suministran algunas grandes magnitudes de los últimos treinta años: en 1973 España disponía aproximadamente de unos 13 millones de empleos, en 1985 se habían reducido a menos de los 11 millones que, con la expansión posterior de 1986-1992 y la crisis subsiguiente de 1993-1994, los volvió a situar, en 1997, en el entorno otra vez de los 13 millones. En síntesis, en los casi veinticinco años transcurridos entre 1973 y 1997, la economía española no había generado empleo en términos netos, aunque en el proceso intermedio se produjeran simultáneamente ganancias y pérdidas. ¿Cuál es la situación actual? La media anual de 2006 sitúa el total del empleo español (ocupado por nativos o inmigrantes) en unos insólitos 19,6 millones, una ganancia absoluta de 6,4 millones,<sup>1</sup> un tórrido 46% más que en 1997. Ese

<sup>1</sup> Todos los datos de este trabajo proceden de la explotación de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

<sup>2</sup> En todo el trabajo se distingue entre tres ámbitos territoriales en España, que coinciden con la diferente tasa de inmigración de sus respectivos mercados de trabajo.

empuje ha sido tan excepcional que, en la primera mitad de la actual década, España, con solo el 8% de todo el empleo de la Unión Europea, ha llegado a generar cerca del 40% de los nuevos empleos. En síntesis, el punto de partida que debe ayudarnos a comprender la fuerte entrada de inmigrantes radica en el muy intenso avance de la ocupación. Además, y a pesar del fuerte empuje de la primera parte de la expansión (1995-2001), los años 2001-2005 han contemplado una intensa progresión del empleo, de manera que si en el primer período el número medio de nuevos empleos se situó en los casi 670.000 por año, en los ejercicios 2001-2005 esa cifra se ha superado, hasta situarse cerca de los 690.000 anuales (véanse los ritmos de crecimiento del empleo en las distintas comunidades autónomas españolas en el cuadro 1). Un último aspecto que merece un comentario adicional es la distinta dinámica ocupacional de las comunidades autónomas españolas, aunque todas ellas han participado de esa notable expansión del empleo. En los años 2001-2005, al igual que en el período anterior, se distingue una España menos tensa ocupacionalmente,<sup>2</sup> integrada por el grueso de las comunidades autónomas del Cantábrico y el noroeste español (del País Vasco a Galicia, pasando por Cantabria y Asturias, y siguiendo por Castilla y León y Extremadura). En el resto de España, hay que destacar la gran expansión de las comunidades autónomas del litoral mediterráneo, a excepción de Cataluña que crece algo menos, más Madrid y Canarias, comunidades a las que hay que sumar Castilla-La Mancha.

En este contexto de gran creación de ocupación y de desigual reparto territorial, ¿dónde hay que ubicar los resultados de 2006? La cuarta columna del cuadro 1 muestra el crecimiento relativo del empleo en este último año, que indica un ritmo anual del 4,1%, idéntico al que ha presentado la economía española en el período 2001-2005. Por tanto, en lo que se refiere a la tasa de crecimiento de la ocupación, total continuidad. En valores absolutos, lógicamente, ello implica un empleo adicional superior, del orden de 770.000 nuevos ocupados. Territorialmente, 2006 ha significado una cierta modificación de las tendencias anteriores. A las zonas tradicionales de mayor avance (Andalucía, Madrid, Baleares,

**CUADRO 1. El choque ocupacional en España (1996-2006)**

	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL EN PORCENTAJE DE LOS OCUPADOS DE 16 A 64 AÑOS			
	1996-2001	2001-2005	1996-2005	2005-2006
<b>Baleares</b>	6,1	4,4	5,3	5,8
<b>Cataluña</b>	4,4	3,8	4,2	3,8
<b>Comunidad Valenciana</b>	5,4	4,5	5,0	4,8
<b>Murcia</b>	6,8	5,4	6,2	4,9
<b>Madrid</b>	6,1	4,8	5,5	3,9
<b>La Rioja</b>	4,1	5,8	4,9	2,0
<b>Canarias</b>	7,0	4,1	5,7	5,2
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>5,5</b>	<b>4,4</b>	<b>5,0</b>	<b>4,3</b>
<b>Andalucía<sup>1</sup></b>	5,1	5,2	5,1	5,1
<b>Castilla-La Mancha</b>	4,1	4,8	4,4	4,5
<b>Aragón</b>	3,4	3,8	3,5	1,4
<b>Navarra</b>	4,1	2,9	3,5	3,1
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>4,6</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,4</b>
<b>País Vasco</b>	4,0	2,2	3,2	2,5
<b>Cantabria</b>	5,4	3,6	4,6	4,5
<b>Asturias</b>	2,3	2,6	2,4	4,7
<b>Galicia</b>	2,2	2,3	2,2	3,4
<b>Castilla y León</b>	2,6	3,2	2,8	2,2
<b>Extremadura</b>	3,5	3,0	3,3	3,3
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>4,7</b>	<b>4,1</b>	<b>4,4</b>	<b>4,1</b>

1. Andalucía incorpora Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

Comunidad Valenciana, Murcia, Canarias y Castilla-La Mancha), hay que sumar en 2006 los excelentes registros de Cantabria y Asturias. En síntesis, continuidad en la intensa expansión del empleo y en su distribución territorial, aunque se ha ampliado la zona de máxima expansión.

Frente a este enorme empuje de la demanda de empleo, ¿cuál ha sido la respuesta de la oferta efectuada por los nativos españoles? Para comprenderla adecuadamente, hay que recordar que esta deriva de la conjunción de tres factores distintos. El primero es el más estructural, y está definido por la base demográfica sobre la que se construye la población que está en el mercado de trabajo: nos referimos

a la población potencialmente activa de 16 a 64 años. Los otros dos responden a la dinámica del mercado de trabajo: la caída del paro de los nativos ha suministrado una parte no menor de los nuevos empleos, al tiempo que el aumento en su participación en la actividad debería haber permitido ayudar a cuadrar la oferta y la demanda de empleo en España. ¿Cómo se han comportado esos elementos? Por lo que se refiere a la base demográfica (población en edad de trabajar de 16 a 64 años), los cambios agregados han sido escasos: entre 1996 y 2001 el total de nacidos en España en esas cohortes aumentó en cerca de 285.000 personas (de los 25,5 a los 25,8 millones) y se redujo en -25.000 entre 2001 y 2006 (cuadro 2). No obstante esa visión agregada,

**CUADRO 2. Los cambios en la estructura de edades de la población potencialmente activa de los nacidos en España (1996-2006). Miles de personas y pesos sobre el total**

	VALORES				PESOS			
	1996	2001	2005	2006	1996	2001	2005	2006
<b>16-25</b>	5.668	4.987	4.181	4.018	22,2	19,3	16,2	15,6
<b>26-34</b>	6.115	6.264	6.213	6.079	24,0	24,3	24,1	23,6
<b>35-50</b>	8.091	8.743	9.159	9.244	31,7	33,9	35,6	36,0
<b>51-64</b>	5.623	5.787	6.203	6.363	22,1	22,4	24,1	24,8
<b>TOTAL</b>	<b>25.496</b>	<b>25.781</b>	<b>25.756</b>	<b>25.704</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	CAMBIO ABSOLUTO			CAMBIO ANUAL EN PORCENTAJE				
	1996-2001	2001-2005	2006-2005	1996-2001	2001-2005	2005-2005		
<b>16-25</b>		-681	-806	-163	-2,5	-4,3	-3,9	
<b>26-34</b>		149	-51	-134	0,5	-0,2	-2,2	
<b>35-50</b>		652	416	85	1,6	1,2	0,9	
<b>51-64</b>		164	416	160	0,6	1,8	2,6	
<b>TOTAL</b>		<b>284</b>	<b>-25</b>	<b>-52</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

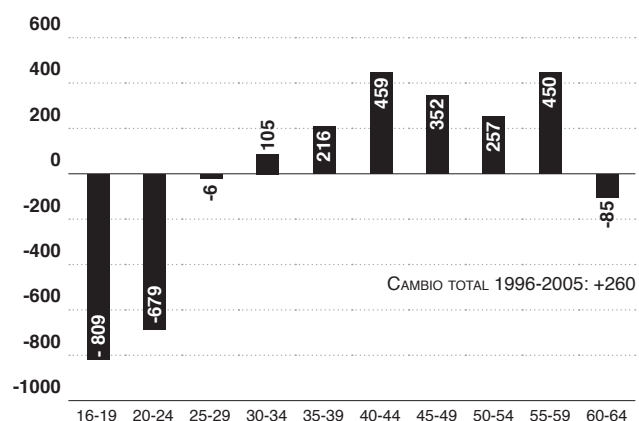
siendo del todo relevante, no permite extraer las oportunas consecuencias de su dinámica sobre el mercado de trabajo. En este, tan relevante como el volumen de personas potencialmente disponibles para entrar en la actividad económica, lo es su distribución por edades. Y ello por una razón básica, que no es otra que la imperfecta sustituibilidad de los ocupados según edad.<sup>3</sup> A modo de síntesis, podría afirmarse que en un proceso de crecimiento tan intenso del empleo como el que ha experimentado la economía española, muy dependiente de puestos de trabajo de relativamente bajo valor añadido (en la construcción, en los servicios personales, en el comercio o en la hostelería), la demanda de empleo por parte de los empresarios tiende a desplazarse hacia las generaciones más jóvenes.

Por ello tiene una especial importancia el comprender como aquella aparente estabilidad de los efectivos entre 16 y 64 años esconde transformaciones muy relevantes según la edad de la población. En efecto, mientras las dos cohortes más jóvenes (16-25 años y 26-34) pierden efectivos en términos relativos y, a partir de 2001, también de forma absoluta, las dos cohortes de mayor edad los ganan (cuadro 2). En

síntesis, entre 2001 y 2005, mientras los efectivos de 16 a 25 años pierden más de 800.000 individuos, los de 26 a 34 empiezan a reducirlos, con un total de -51.000 (véase cuadro 5 para un detalle por comunidades autónomas). Ello implica que, para los nacidos en España, esas dos generaciones, que aportaban, en 1996, un 22,2% y un 24,0% del total, respectivamente, pesan, en 2005, un 16,2% y un 24,1%. Por tanto, el mantenimiento absoluto de los efectivos de 16 a 64 años es compatible con una pérdida de población en los colectivos más jóvenes, y un aumento en los de mayor edad (que recoge parcialmente el impacto de los baby boomers). El gráfico 1 resume las transformaciones experimentadas

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, quizás existan mujeres sin experiencia fuera del mercado de trabajo con más de 50 años, pero de buen seguro que el mercado lo que estará buscando son individuos jóvenes (sin experiencia) o personas de mayor edad (con experiencia probada). Esos desajustes potenciales entre oferta y demanda de trabajo todavía son mayores cuando se toman en consideración aspectos más detallados de las aptitudes y conocimientos que se necesitan en el mercado. Por ejemplo, los jóvenes sin experiencia y bajo nivel educativo son buenos sustitutos de los mayores con experiencia y escasa formación, ya que sus salarios tienden a ser más bajos y sus aptitudes están más relacionadas con las capacidades físicas de los individuos. En cambio, en el mundo de los profesionales (arquitectos, economistas, abogados y similares) los jóvenes sin experiencia y mucha formación son sustitutos muy imperfectos de los trabajadores con mayor edad, la misma formación y más experiencia.

**GRÁFICO 1. Los cambios en los nacidos en España de 16 a 64 años (1996-2005).** Cambio en miles de personas de cada grupo de edad



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

entre 1996 y 2005 con una desagregación por edades algo más detallada. En ese período, recuérdese, el total de la población potencialmente activa aumentó en unos 260.000 efectivos. Pero ese aumento es la suma algebraica de las importantes reducciones de los más jóvenes (-909.000 para los de 16 a 19 años y -679.000 para los de 20 a 24) y fuertes aumentos en las cohortes de 40 a 59 años (cuadro 6 para un detalle por comunidades autónomas).

Por tanto, una base demográfica crecientemente debilitada en sus niveles más jóvenes, los que más intensamente deberían incorporarse al mercado de trabajo. No obstante lo anterior, los factores demográficos se ven afectados por

el comportamiento económico de la población. En primer lugar, atendiendo a su disponibilidad para entrar en el mercado de trabajo y, en segundo término y una vez en él, con el ajuste oferta-demanda de calificaciones y edades y, por tanto, con la evolución de la tasa de paro. ¿Cuál ha sido la respuesta de los nativos españoles en relación con el mercado de trabajo? La que cabría esperar de cualquier modelo teórico: si hay más demanda de trabajo por parte de las empresas, el permanecer al margen de la actividad tiene un costo de oportunidad más elevado (los salarios dejados de percibir). Así, una de las consecuencias más directas de esa fortaleza de la ocupación ha sido el aumento en la tasa de actividad de los nativos españoles, de forma que los nuevos activos han aumentado, en los años 1996-2001, a un volumen medio anual cercano a los 175.000 y, en el período 2001-2005, a otro próximo a los 290.000. Una respuesta muy notable, que ha elevado de forma espectacular la tasa de actividad de los españoles, del 63% de la población de 16 a 64 años en 2006 al 70,3% en 2005, a razón de 1,1 puntos porcentuales por año. Dos últimas características de ese proceso de creciente presencia de los nativos en el mercado de trabajo merecen una especial atención. En primer lugar, su sexo que, mayoritariamente, es femenino. Así, de aquel aumento de los 175.000 nuevos activos por año antes mencionado de los ejercicios 1996-2001, unos 93.000 eran mujeres frente al 81.000 que eran hombres. No obstante esta aparente igualdad en los primeros años de la expansión, las muy elevadas tasas de participación masculi-

**CUADRO 3. Los cambios en la actividad económica de los nativos españoles (1996-2006).** Miles de activos de 16 a 64 años y tasa de actividad en porcentaje y cambio anual en puntos porcentuales

		VALORES ABSOLUTOS			TASAS DE ACTIVIDAD (%)		
		MUJERES	HOMBRES	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
<b>A. DATOS ANUALES</b>	<b>1996</b>	6.139	9.924	16.063	48,3	77,6	63,0
	<b>2001</b>	6.603	10.328	16.932	51,5	79,6	65,7
	<b>2005</b>	7.390	10.706	18.096	58,1	82,1	70,3
	<b>2006</b>	7.567	10.718	18.285	59,7	82,2	71,1
<b>B. CAMBIO ANUAL MEDIO POR PERIODO</b>	<b>1996-2001</b>	93	81	174	0,6	0,4	0,5
	<b>2001-2005</b>	197	94	291	1,6	0,6	1,1
	<b>2005-2006</b>	178	12	190	1,6	0,1	0,9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

**CUADRO 4. La caída de los activos jóvenes y el aumento en las edades superiores de nativos españoles, por sexo (1996-2006). Cambio absoluto de activos**

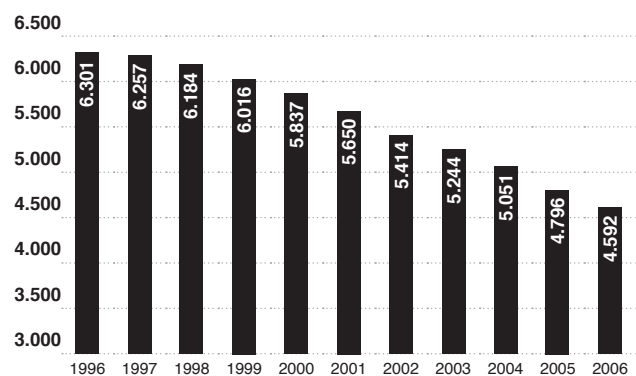
	MUJERES			HOMBRES			TOTAL		
	1996-2001	2001-2005	2006-2005	1996-2001	2001-2005	2006-2005	1996-2001	2001-2005	2005-2006
<b>16-24</b>	-176.614	-55.385	-29.554	-65.063	-121.478	-40.164	-241.677	-176.863	-69.718
<b>25-34</b>	115.923	128.496	-6.176	52.243	66.832	-57.508	168.166	195.328	-63.683
<b>35-44</b>	242.512	223.732	63.503	215.566	93.211	11.790	458.078	316.943	75.293
<b>45-54</b>	223.299	303.959	111.553	110.774	158.831	63.121	334.073	462.790	174.674
<b>55-64</b>	65.429	176.162	36.731	84.931	160.595	31.919	68.651	150.360	336.757
<b>TOTAL</b>	<b>470.548</b>	<b>776.963</b>	<b>176.058</b>	<b>398.451</b>	<b>357.991</b>	<b>9.158</b>	<b>868.999</b>	<b>1.134.955</b>	<b>185.216</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

nas (un muy elevado 82,1% del total de los efectivos de 16 a 64 años en 2001) hacen ya muy difícil la incorporación de nuevos efectivos masculinos y, de esta forma, en los años 2001-2005 son las mujeres las que básicamente permiten ese aumento de los activos: de los 290.000 nuevos activos/año de ese período, 197.000 son mujeres. De esta forma, la tasa de presencia femenina de las nativas españolas en el mercado de trabajo no ha dejado de aumentar a medida que se ha extendido la demanda de empleo, de un bajo 48,3% de las mujeres de 16 a 64 años en 1996 a un muy notable, para la moderna historia del país, 5,81% en 2005 (cuadro 3). La otra característica que hay que destacar apunta a la necesidad de utilizar activos de edades cada vez más elevadas, dada la práctica inexistencia de efectivos en las más jóvenes (de hecho, caída en aquellas cohortes de edad menores a los 34 años). El cuadro 4 resume la actividad por grupos de edad y, como de allí se deduce, en los años 2001-2005, las mujeres y los hombres más jóvenes (menores de 25 años) pierden efectivos en términos absolutos, con lo que el crecimiento observado de activos refleja las ganancias que, tanto en mujeres como en hombres, tienen lugar en edades mayores. Así, de las cerca de 750.000 nuevas activas entre 2001 y 2005, unas 525.000 tienen entre los 35 y los 54 años (de hecho, el grupo de edad con mayor incorporación neta de activas es el de 45 a 54 años, con más de 300.000 nuevas mujeres). En los hombres sucede lo mismo, e incluso se acentúa, de forma que de su aportación cercana a los 360.000 nuevos activos, más de 300.000 tienen entre los 45 y los 64 años. Este fenómeno de creciente peso de

la mujer y de los activos de mayor edad constituye la prueba palmaria del agotamiento de los recursos humanos de los españoles para atender un aumento adecuado de la oferta laboral, y refleja crudamente el impacto de la caída de la natalidad, que comenzó en España hace ahora ya cerca de treinta años. El gráfico 2 muestra a las claras lo que ello implica. Así, mientras en 1996 los efectivos de 16 a 25 años totalizaban cerca de 6,3 millones, en 2005 esa cifra se había hundido hasta los 4,8 millones, una pérdida absoluta de 1,5 millones de jóvenes que no pueden estar en el mercado de trabajo simplemente porque no nacieron. Por su parte, la respuesta del paro ha sido no menos espectacular, con una importante reducción de la tasa de desempleo de más de 13 puntos porcentuales entre 1996 y 2005, de un elevado 22,0% al 8,8% del ejercicio de 2005.

**GRÁFICO 2. La caída de los jóvenes de 16 a 25 años (1996-2005). Miles de personas**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

**CUADRO 5. La continuidad de la caída de los activos más jóvenes (16-25 años) nacidos en España (1996-2006). Valores absolutos en miles y cambio anual en porcentaje**

	VALORES ABSOLUTOS				CAMBIOS ANUAL		
	1996	2001	2005	2006	1996-2001	2001-2006	2005-2006
<b>Baleares</b>	160	168	148	143	1,0	-3,1	-3,4
<b>Cataluña</b>	1.333	1.217	1.018	982	-1,8	-4,2	-3,5
<b>Comunidad Valenciana</b>	873	815	757	724	-1,4	-2,3	-4,4
<b>Murcia</b>	264	252	221	223	-0,9	-2,4	0,6
<b>Madrid</b>	1.167	1.086	924	869	-1,4	-4,4	-5,9
<b>La Rioja</b>	54	52	45	42	-0,9	-4,0	-7,1
<b>Canarias</b>	386	385	347	332	-0,1	-2,9	-4,4
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>4.236</b>	<b>3.974</b>	<b>3.461</b>	<b>3.316</b>	<b>-1,3</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,2</b>
<b>Andalucía<sup>1</sup></b>	1.718	1.634	1.534	1.492	-1,0	-1,8	-2,7
<b>Castilla-La Mancha</b>	362	336	328	317	-1,5	-1,1	-3,2
<b>Aragón</b>	240	214	186	177	-2,3	-3,8	-5,1
<b>Navarra</b>	116	103	91	84	-2,5	-4,0	-7,6
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>2.436</b>	<b>2.287</b>	<b>2.138</b>	<b>2.070</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,0</b>	<b>-3,2</b>
<b>País Vasco</b>	465	412	341	319	-2,4	-5,0	-6,7
<b>Cantabria</b>	115	109	97	94	-1,0	-2,9	-2,9
<b>Asturias</b>	218	203	176	166	-1,4	-4,0	-5,8
<b>Galicia</b>	562	518	461	448	-1,6	-2,9	-2,9
<b>Castilla y León</b>	512	453	406	387	-2,4	-3,1	-4,6
<b>Extremadura</b>	232	213	201	199	-1,7	-1,4	-1,4
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>2.104</b>	<b>1.908</b>	<b>1.683</b>	<b>1.612</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,3</b>	<b>-4,2</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>8.776</b>	<b>8.168</b>	<b>7.282</b>	<b>6.997</b>	<b>-1,4</b>	<b>-3,0</b>	<b>-3,9</b>

1. Andalucía incorpora Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

Los elementos antes considerados (caída del paro, aumento de la tasa de actividad y cambio demográfico de los nativos) han tenido una translación espacial diversa. De hecho, las distintas dinámicas ocupacionales, demográficas, de respuesta del paro y de la actividad acaban configurando un mapa que define diversas áreas en España, y que, justamente en 2006, ha empezado a modificarse. El cuadro 1 antes citado muestra como, desde el punto de vista del aumento del empleo, España puede dividirse en tres grandes ámbitos, con una zona (integrada por las comunidades autónomas del Mediterráneo –Cataluña, Baleares, Comunidad

Valenciana y Murcia–, más Madrid, La Rioja y Canarias) que, agregadamente, ha sido la más expansiva desde el punto de vista del empleo (a razón de un 5% anual entre 1996 y 2005), mientras que la L invertida que desde el País Vasco comprende el resto del Cantábrico (Cantabria, Asturias y Galicia) y desciende por Castilla y León y Extremadura se sitúa en el extremo opuesto, con un avance muy inferior (del 2,9% anual). Finalmente, la zona que desde Andalucía enlaza con Castilla-La Mancha, Aragón y Navarra se sitúa en una situación intermedia, con un 4,7% de aumento anual del empleo.

**CUADRO 6. El agotamiento progresivo de los nuevos efectivos nativos de 16 a 64 años (1996-2006). Ritmo anual de crecimiento en porcentaje para diferentes períodos relevantes**

	1996-2005	2005-2006
<b>Baleares</b>	1,2	0,1
<b>Cataluña</b>	-0,3	-0,4
<b>Comunidad Valenciana</b>	0,3	0,5
<b>Murcia</b>	0,4	0,9
<b>Madrid</b>	-0,4	-1,7
<b>La Rioja</b>	-0,1	0,2
<b>Canarias</b>	0,9	-0,1
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>
<b>Andalucía<sup>1</sup></b>	0,5	0,5
<b>Castilla-La Mancha</b>	0,6	1,0
<b>Aragón</b>	-0,5	-0,5
<b>Navarra</b>	-0,4	-1,0
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>País Vasco</b>	-0,6	-0,6
<b>Cantabria</b>	0,2	0,0
<b>Asturias</b>	-0,6	-1,4
<b>Galicia</b>	-0,4	-0,3
<b>Castilla y León</b>	-0,6	-0,7
<b>Extremadura</b>	0,1	0,8
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>

1. Andalucía incorpora Ceuta y Melilla.

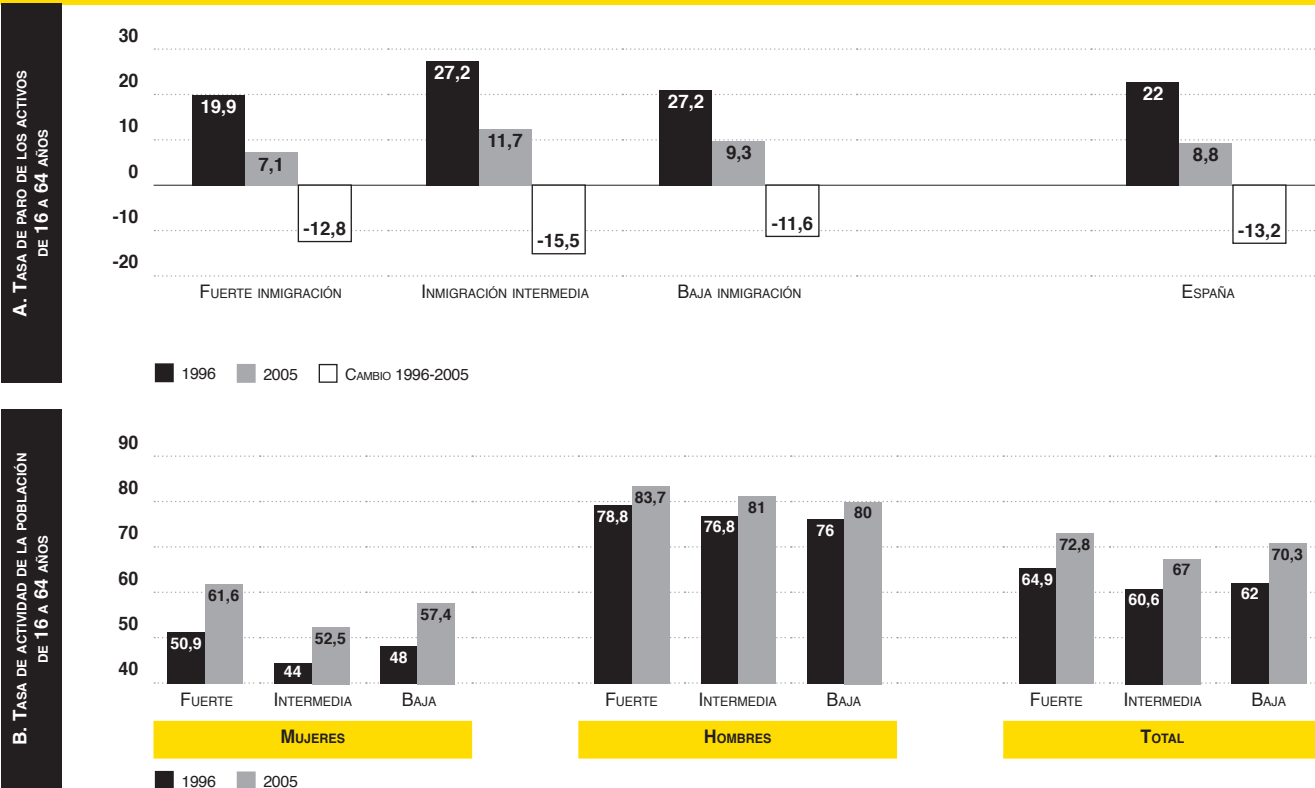
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

Este comportamiento distinto del empleo debe confrontarse con los tres elementos citados (cambio demográfico, paro y actividad económica de la población). En lo concerniente al agotamiento progresivo de los efectivos nativos el resumen de las diferencias entre comunidades autónomas se encuentran en el cuadro 6, que muestra como, en las comunidades con mayor presencia de la inmigración, el aumento entre 1996 y 2005 de los efectivos potencialmente activos (de 16 a 64 años) ha sido nulo, mientras que presenta un ligero aumento en la España de inmigración intermedia y una caída en la de baja inmigración.<sup>4</sup> Por su parte, en lo relativo a la distinta respuesta del paro al aumento ocupacional, el

cuadro 8 presenta el resumen por períodos significativos y sexos de la distinta respuesta de los nativos parados a los diferenciales de aumento en el empleo y para cada una de las comunidades autónomas españolas, mientras que el panel A del gráfico 3 sintetiza los principales valores. Así, en las comunidades con mayor atracción inmigratoria, el descenso del paro es sensiblemente más elevado en los primeros años de la expansión (una reducción anual del 14,8%), por encima del resto de España. En el período 2001-2006, el agotamiento progresivo de los parados españoles se traduce, en todas partes, en una caída mucho menor. De esta forma, mientras en 1996 la tasa de paro agregada se situaba en el 19,9% para las comunidades de mayor atracción inmigratoria, en 2005 había caído espectacularmente hasta el 7,1%, lo que implica un desempleo masculino del 5,8%, y del 8,9% para el colectivo femenino, cifras ciertamente insólitas en el panorama español de los últimos treinta años. Por su parte, en las comunidades autónomas de inmigración intermedia, el descenso de la tasa de paro ha sido igualmente espectacular, aunque el más elevado punto de partida se refleja en tasas de paro finales más elevadas: del 27,2% de 1996 al 11,7% de 2005; finalmente, en el área con menor impacto inmigratorio, y menos dinámica ocupacional, el paro agregado se redujo del 20,9% al 9,3%. El último aspecto que hay que considerar en esta respuesta diferenciada territorialmente es el aumento en la tasa de actividad (véase el cuadro 8, página 60), muestra su cambio por sexos y comunidades autónomas, mientras que el panel B del gráfico 3 sintetiza esa información para los tres grandes ámbitos territoriales considerados y para los dos sexos. Los cambios en la participación en el mercado de trabajo de los nacidos en España reflejan muy directamente el distinto impacto del empleo e, indirectamente, anticipan lo que sucedió con la inmigración. Así, la tasa de participación de las mujeres ha aumentado de forma muy notable en el período 1996-2005, pero ese avance fue más intenso en el grupo de comunidades autónomas con mayor atracción inmigratoria, aunque, justamente, era en ese grupo de comunidades donde era ya más elevada. Y lo mismo sucede con el colectivo masculino.

<sup>4</sup> Reflejando problemas demográficos fruto de su pasado reciente en lo relativo a la emigración y la natalidad.

**GRÁFICO 3. La distinta respuesta del paro y de la tasa de actividad al aumento de la ocupación en las diversas áreas españolas (1996-2005).**  
En porcentajes de la población de 16 a 64 años y cambio en puntos porcentuales



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

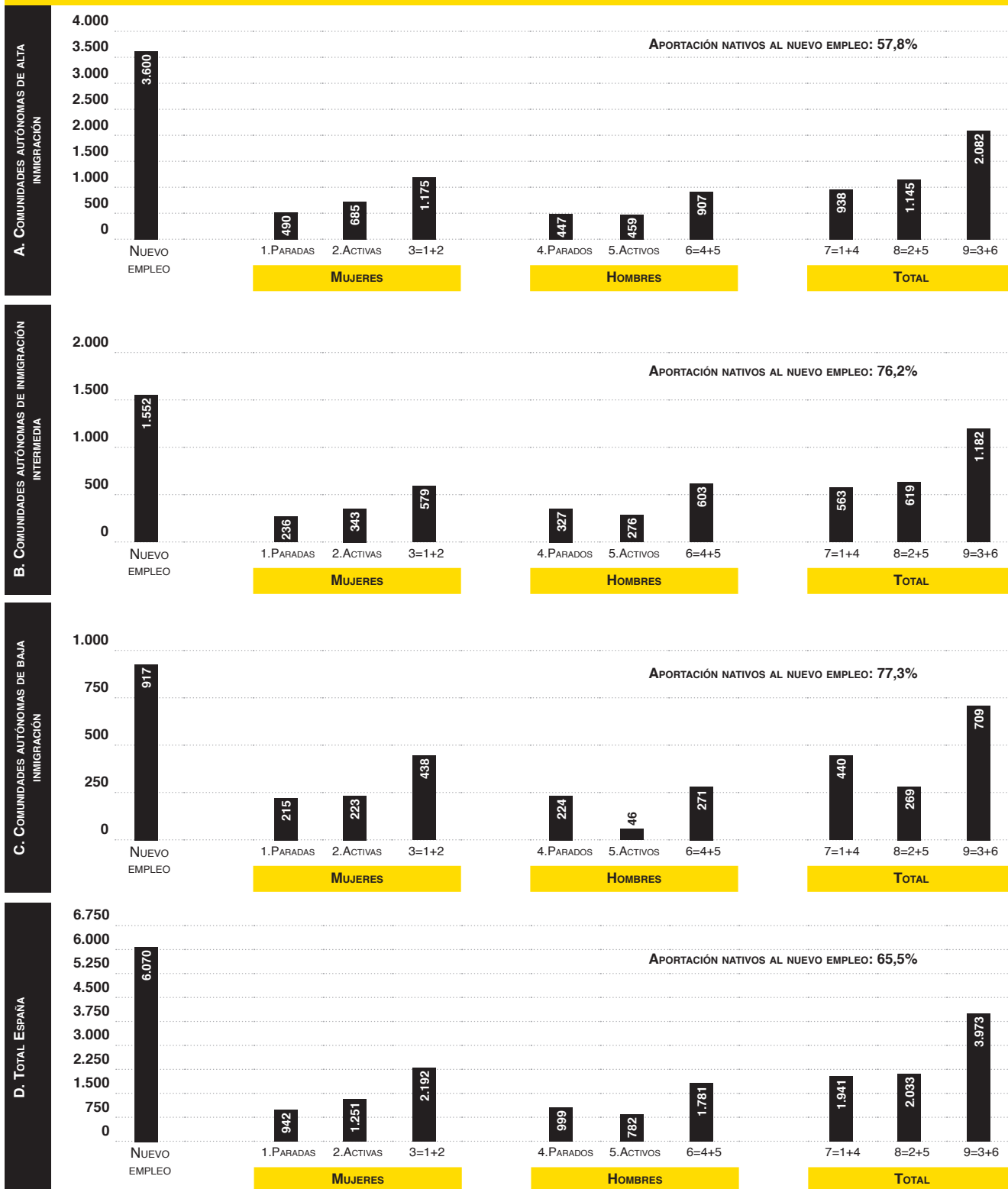
Vistos los tres elementos anteriores (demografía, paro y actividad) la pregunta que hay que formular a continuación es la siguiente: ¿qué influencia final han tenido en el aumento de la oferta de trabajo finalmente ocupada? Las empresas y las administraciones públicas españolas han generado, en los años 1996-2005, un total de 6,1 millones de nuevos empleos. De este total, ¿cuál ha sido la contribución final de los españoles? El cuadro 9 (véase página 63) presenta en sus diferentes columnas la contribución de hombres y mujeres nativos al total del nuevo empleo generado en España, tanto por caída del paro como por aumento de la tasa de actividad, mientras que el gráfico 4 sintetiza, en sus distintos paneles, la contribución de los nativos al nuevo empleo en las grandes áreas consideradas. Esta oscila entre cerca del 58% en las comunidades autónomas con mayor atracción inmigratoria al 76,2% en las de inmigración intermedia, y al 77,3% en aquellas con menor inmigración, con una media en la economía española en el entorno de las dos terceras partes. Además, en toda España son las mujeres las que

protagonizan mayoritariamente la nueva ocupación: de un total de 3,9 millones de nuevos empleos ocupados por nativos españoles entre 1996 y 2005, las mujeres han absorbido 2,2 millones, frente a los 1,8 millones de los hombres. Y esa mayor contribución deriva, fundamentalmente, de aumentos en el total de nuevas activas y, en menor medida, de reducciones en el paro.

A partir de 2001, sin embargo, la capacidad de estos excedentes para atender la nueva demanda de empleo se reduce y el gap entre esta y la capacidad de la población nativa para atenderla se amplía, como el gráfico 5 (página 56) pone de relieve (véanse los datos absolutos en el cuadro 10, página 64). En efecto, en los años 1996-2000, únicamente el 19,1% del total del nuevo empleo generado en España fue absorbido por la inmigración. En este período, las elevadas tasas de paro y los bajos niveles de participación femenina permitieron movilizar contingentes crecientes de nativos para atender la nueva demanda ocupacional por parte de



**GRÁFICO 4. Crecimiento del empleo y contribución de los nativos españoles a la nueva demanda de trabajo, en las distintas áreas por importancia de la inmigración (1996-2005). En miles de nuevos ocupados**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

las empresas. Además, este relativamente contenido empuje inmigratorio fue algo parecido en las distintas áreas del país: en la zona en la que hoy la inmigración es más intensa, absorbió el 23,2%, el 13,6% en la zona intermedia y el 10,9% en la de baja presencia inmigratoria. En cambio, con la entrada del nuevo siglo, una vez agotados en gran medida esos contingentes de efectivos ociosos, la inmigración explota en todo el país, pero de forma especialmente intensa en la España de la inmigración, la integrada por las comunidades autónomas del Mediterráneo, excepto Andalucía, más Madrid, Canarias y La Rioja. En este ámbito, entre 2001 y 2005, la media del nuevo empleo absorbido por la inmigración se ha situado en el 65,7% del total, frente al 33,9% en la España de inmigración intermedia y el 37,4% en la de inmigración más contenida. En síntesis, en España, en los años 2001-2005, cerca del 53% del nuevo empleo generado ha sido absorbido por la inmigración.

¿Cuál ha sido el impacto de ese proceso en el stock final de efectivos del mercado de trabajo? El cuadro 11 (página 65) sintetiza el final de esta historia en 2005, y pone de relieve, de forma más precisa que los anteriores elementos de dinámica, la existencia de esas tres Españas de la inmigración. Así, en 2005 las comunidades autónomas con mayor presión inmigratoria tenían un mercado de trabajo en el que el 17,5% de sus ocupados eran inmigrantes. Esta más que notable cifra agregada esconde diferencias entre edades muy importantes, por todos los motivos de imperfecta sustituitibilidad de trabajadores que antes se han comentado. De hecho, en algunas de las comunidades de este grupo, en las cohortes de 25 a 35 años, la inmigración llega a situarse cerca del 25% del total de ocupados de esa franja de edad. Este 17,5% hay que compararlo con la media española, del 13,1%, para ubicar adecuadamente este conjunto de comunidades. Entre ellas destaca de forma especialmente intensa el caso de las Islas Baleares (con más del 21% de sus efectivos en el mercado de trabajo que procede de la inmigración), o la Comunidad Valenciana y Madrid, con pesos comprendidos entre el 18% y el 20%. La España de inmigración intermedia presenta una tasa media de presencia de los inmigrantes en la ocupación del 9,6%, muy alejada del primer grupo de comunidades, mientras que la

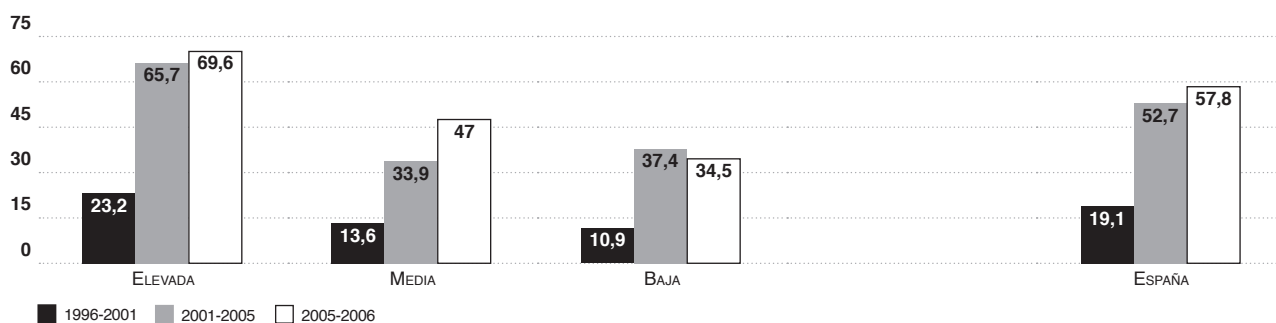
cornisa cantábrica y el oeste peninsular (la España de baja inmigración) muestra unas proporciones aún menores, de únicamente el 6,2% del total de sus ocupados procedentes de la inmigración.

El conjunto de elementos demográficos, ocupacionales y de comportamiento de la población nativa que permite explicar el puzzle de la inmigración se ha presentado ya. Se ha visto que, en un contexto de nulo crecimiento del total de activos potenciales y de caída de los más jóvenes, el fuerte aumento del empleo se tradujo, inicialmente y de forma más intensa en la primera parte de la expansión, en una fuerte caída del paro y un notable aumento de la tasa de actividad de los nacidos en España, particularmente de las mujeres. A partir de 2001, sin embargo, esos efectivos potencialmente disponibles para atender la nueva demanda de empleo se han agotado en gran medida, al tiempo que la creación de nuevos puestos de trabajo no solo no se reduce sino que, en algunas de las zonas, se acelera. A partir de entonces, el desajuste oferta-demanda de empleo de los nacidos en España se hace mayor y la filtración al exterior del país, dada la escasa movilidad interregional de la mano de obra en España, se hace del todo inevitable. El resultado final es esa aceleración del choque inmigratorio, que va ocupando parcelas crecientes del nuevo empleo dada la incapacidad de los nativos, a pesar de las fuertes caídas en las tasas de paro y los importantes aumentos en la de actividad, para atender la nueva demanda ocupacional. Tras esa incapacidad subyacen, lógicamente, los intensos procesos de reajuste demográfico que se han comentado y, muy en particular, el hundimiento de los efectivos menores de 30 años.

## **2. LA INMIGRACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA EN 2006: CONTINUIDAD Y ACENTUACIÓN DE LAS FUERZAS EN PRESENCIA**

En el contexto de cambio descrito, ¿se han modificado algunas de las razones, y en qué sentido, que explican la explosión de la inmigración en los primeros años de la actual década?, o, por el contrario, ¿continúan las tendencias de fondo que han motivado ese auge inmigratorio?

**GRÁFICO 5. El sorpasso de la inmigración a partir de 2001, en España y las distintas zonas, según capacidad de atracción inmigratoria (1996-2006).**  
Porcentaje del nuevo empleo ocupado por la inmigración



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

Siguiendo el esquema anterior, tras presentar el aumento del empleo en 2006, a continuación se pasa revisión a las modificaciones en la población potencialmente activa nacida en España en 2006, porque sobre ella se construye la oferta final de empleo de los nativos. Posteriormente, se revisa como ha respondido la población española al crecimiento del empleo, distinguiendo entre las distintas zonas de inmigración, para terminar mostrando el resultado final, es decir, el impacto de la inmigración en el mercado de trabajo español y de sus comunidades autónomas en 2006.

El aumento del empleo en 2006 ha continuado la expansiva dinámica anterior. De hecho, el avance en ese ejercicio (4,1% en media anual) es similar a la extraordinaria trayectoria seguida entre 2001 y 2005. Además, y ese aspecto es relevante para comprender las modificaciones en la presencia de la inmigración en el mercado de trabajo de las distintas comunidades autónomas en 2006, esa tasa se ha acelerado en las comunidades con menor peso inmigratorio (las de la cornisa cantábrica, más Castilla y León y Extremadura) y, aunque ha continuado progresando a ritmos muy intensos, se ha moderado suavemente en la zona de máxima atracción inmigratoria (del 4,4% de 2001-2005 al 4,3% de 2006) y en la de inmigración intermedia (del 4,8 al 4,4%). En términos absolutos, ese avance del 4,1% de 2006 implica una demanda adicional de trabajo por parte de las empresas de 767.000 nuevos puestos de trabajo entre 2005 y 2006, de los 18,8 a los 19,6 millones, con cerca de 450.000 para la zona con mayor intensidad inmigratoria, unos 200.000 en

el área de inmigración intermedia y cerca de 125.000 para la de baja inmigración.

En este contexto de intensa expansión de la demanda ocupacional ¿cuál ha sido la dinámica de la base demográfica de los nacidos en España? Lógicamente, dadas las estructurales razones que definen el comportamiento de los efectivos entre los 16 y los 64 años, las tendencias analizadas anteriormente no pueden haber variado de forma apreciable. De hecho, si debiéramos observar algún cambio sería el de la acentuación de los procesos de pérdida de población joven y de práctica estabilidad del total de activos potenciales. Y, en efecto, esas son las conclusiones que pueden extraerse de la dinámica demográfica de la población en edad de trabajar (de 16 a 64 años) en España y en sus comunidades autónomas en 2006. El cuadro 2 resume las modificaciones operadas en la estructura de la población potencialmente activa en 2006 y, en el contexto descrito, los hechos que se destacan subrayan la acentuación de las negativas tendencias de fondo. Así, los efectivos más jóvenes, de 16 a 25 años, caen un -3,9%, de los 4,2 a los 4,0 millones, una disminución algo menor que la tasa anual de los años 2001-2005 (del -4,3%). En cambio, se acentúa la pérdida de los de 26 a 34 años, que se habían reducido de forma moderada entre 2001 y 2005 (un -0,2% por año), con una caída de -2,2%. Finalmente, el colectivo de 35 a 50 años ve disminuido su aumento, al tiempo que se produce una importante aceleración en el de 51 a 64 años. En síntesis, en el ámbito estrictamente demográfico, la población potencialmente

activa española ha experimentado, en 2006, una profunda acentuación de sus rasgos más negativos, con una importante reducción de los efectivos de 16 a 34 años (de -133.400 personas), una práctica estabilidad de los de 35 a 50 años, y una notable alza de los comprendidos entre los 50 y los 64 años. La magnitud y la profundidad del cambio demográfico en curso, con un impacto más que apreciable sobre la capacidad de la oferta de trabajo de los nativos españoles está fuera de toda duda. Y los datos de 2006 confirman una aceleración de esas modificaciones que, en términos absolutos, todavía adquieren mayor dramatismo. En efecto, en 2006 se han perdido cerca de 300.000 individuos de las cohortes más jóvenes (las de 16 a 34 años), con lo que el stock de este grupo se ha reducido de los casi 10,4 millones de 2005 a los escasamente 10,1 millones de 2006 (en 1996, al inicio de este proceso, totalizaba 11,8 millones). El colectivo de 35 a 44 años, por su parte, solo ha ganado 16.000 efectivos, al tiempo que el de 45 a 54 ha aumentado sus efectivos en unos 130.000. Quiere ello decir que la población potencialmente activa de 16 a 54 años se ha reducido en 2006 en unos 150.000 efectivos, que no se han podido compensar con el aumento (de unos 100.000) en el grupo más envejecido (el de 55 a 64 años), lo que ha generado aquella caída agregada de -0,2%, unos 50.000 efectivos menos de un total de 25,7 millones. Por grandes áreas geográficas, esa reducción media del -0,2% refleja caídas más importantes en las zonas con mayor y menor inmigración (del -0,4% en ambos casos), acentuándose las trayectorias anteriores. Entre las principales comunidades, merecen destacarse las caídas de Cataluña (-0,4%) y Madrid (-1,7%), que anticipan, a igualdad de otros factores, empujes inmigratorios adicionales y por encima de la media en ambas comunidades.

La suma de los dos elementos descritos (fuerte aumento ocupacional e importante reducción de los efectivos potenciales totales y, en especial, de los más jóvenes) constituye el trasfondo de la respuesta de los nativos al incremento del empleo en 2006. Por lo que se refiere al desempleo, su disminución ha continuado e, incluso, se ha acentuado en términos absolutos, poniendo de manifiesto las dificultades crecientes que las empresas españolas encuentran para

obtener trabajo nativo. Así, la tasa de paro de los nacidos en España se ha reducido del 7,1% al 6,6%, ocho décimas en un año, que duplica la caída media entre 2001 y 2005. En la España de fuerte inmigración (cuadro 7) esa caída también se ha acentuado, aunque algo menos por las más bajas tasas de paro iniciales existentes (ha caído del 7,1% al 6,6%, 5 décimas, por encima de las 3 décimas de media anual de los años 2001-2005). Por su parte, en las otras dos grandes áreas consideradas, las disminuciones han sido superiores y, también su disminución se ha acentuado: en la zona de inmigración intermedia ha caído del 11,7% al 10,6% entre 2005 y 2006, unos 1,1 puntos porcentuales, por encima de los 0,8 puntos por año del período 2001-2005. En la zona de menor peso de la inmigración, por su parte, es donde la tasa de paro se ha reducido en mayor medida, del 9,3% al 8,1%, una caída en un año de 1,2 puntos porcentuales, que multiplica por seis la reducción media del período anterior. Por tanto, en el capítulo del paro de los nativos, también cabe destacar una clara continuidad con los últimos años, aunque en todas las áreas se observa una acentuación en el ritmo de descenso de la tasa de desempleo, que refleja las crecientes dificultades de las empresas españolas para encontrar nativos y, por tanto, la filtración de esa nueva demanda de empleo hacia colectivos de parados que, en otras circunstancias, probablemente habrían quedado excluidos de la recuperación de la ocupación.

En este contexto, conviene recordar que la tasa de paro agregada esconde valores muy distintos de los diferentes grupos de trabajadores, según sexo, edad y otras características personales. Lo que este aumento en la caída de la tasa de paro parece indicar es que el ajuste entre los actuales parados y las demandas de empleo por parte de las empresas es cada vez más difícil, lo que añade un nuevo elemento para ayudar a comprender la magnitud del fenómeno inmigratorio.

Por su parte, y en lo tocante al aumento de la tasa de actividad, el proceso es, en general, el contrario, con menores aumentos que en los años anteriores, reflejo, también, del agotamiento de los efectivos potencialmente disponibles. Así, la tasa de actividad agregada de los nacidos en España

**CUADRO 7. La respuesta de la población española al choque ocupacional: la caída de la tasa de paro (1996-2006). Activos en porcentaje de la población de 16 a 64 años**

A. MUJERES							
					CAMBIO MEDIO ANUAL		
	1996	2001	2005	2006	1996-2001	2001-2006	2006-2005
Baleares	18,4	7,9	8,5	7,2	-2,1	0,1	-1,2
Cataluña	24,3	11,4	7,0	6,8	-2,6	-1,1	-0,2
Comunidad Valenciana	29,7	13,3	11,4	10,4	-3,3	-0,5	-1,0
Murcia	34,4	16,9	11,4	10,7	-3,5	-1,4	-0,7
Madrid	26,6	9,9	7,5	8,1	-3,3	-0,6	0,6
La Rioja	21,9	5,8	7,9	6,3	-3,2	0,5	-1,7
Canarias	28,9	15,4	14,1	14,6	-2,7	-0,3	0,5
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>26,6</b>	<b>11,8</b>	<b>8,9</b>	<b>8,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,2</b>
Andalucía <sup>1</sup>	41,7	26,9	20,0	18,1	-2,9	-1,7	-1,9
Castilla-La Mancha	30,4	16,0	14,4	14,0	-2,9	-0,4	-0,4
Aragón	25,3	7,4	8,0	7,1	-3,6	0,2	-0,9
Navarra	18,4	7,0	6,9	6,3	-2,3	0,0	-0,5
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>36,9</b>	<b>21,9</b>	<b>17,0</b>	<b>15,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,5</b>
País Vasco	28,0	14,7	9,3	8,3	-2,7	-1,4	-1,0
Cantabria	33,2	13,6	11,7	9,0	-3,9	-0,5	-2,7
Asturias	27,6	12,5	13,3	12,2	-3,0	0,2	-1,1
Galicia	23,7	15,0	12,7	10,8	-1,7	-0,6	-1,9
Castilla y León	30,8	16,6	13,2	11,9	-2,8	-0,9	-1,3
Extremadura	40,9	22,4	22,4	18,8	-3,7	0,0	-3,6
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>28,8</b>	<b>15,7</b>	<b>13,0</b>	<b>11,3</b>	<b>-2,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,7</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>29,6</b>	<b>15,1</b>	<b>11,9</b>	<b>11,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,9</b>
B. HOMBRES							
					CAMBIO MEDIO ANUAL		
	1996	2001	2005	2006	1996-2001	2001-2006	2005-2006
Baleares	9,7	3,9	4,8	4,5	-1,2	0,2	-0,3
Cataluña	14,8	6,1	5,1	4,4	-1,7	-0,3	-0,7
Comunidad Valenciana	16,3	6,3	6,4	5,7	-2,0	0,0	-0,7
Murcia	17,0	6,6	4,7	5,5	-2,1	-0,5	0,8
Madrid	16,3	4,9	5,5	4,1	-2,3	0,1	-1,3
La Rioja	10,1	3,9	3,2	3,7	-1,2	-0,2	0,5
Canarias	17,8	7,9	9,6	8,9	-2,0	0,4	-0,7
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>15,6</b>	<b>5,9</b>	<b>5,8</b>	<b>5,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,7</b>
Andalucía <sup>1</sup>	26,9	14,9	10,3	9,1	-2,6	-0,9	-1,2
Castilla-La Mancha	14,1	5,5	5,4	4,9	-1,7	0,0	-0,5
Aragón	9,3	2,8	3,6	3,3	-1,3	0,2	-0,3
Navarra	7,6	2,9	4,0	3,2	-0,9	0,3	-0,8
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>21,7</b>	<b>10,7</b>	<b>8,4</b>	<b>7,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,9</b>
País Vasco	15,7	6,1	5,5	5,0	-1,9	-0,2	-0,5
Cantabria	18,3	5,5	5,6	4,0	-2,5	0,0	-1,6
Asturias	16,7	4,7	7,9	6,5	-2,4	0,8	-1,4
Galicia	14,6	7,6	7,1	5,9	-1,4	-0,1	-1,2
Castilla y León	13,4	5,9	5,4	4,9	-1,5	-0,1	-0,5
Extremadura	24,3	10,3	11,5	9,7	-2,8	0,3	-1,8
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>16,0</b>	<b>6,7</b>	<b>6,8</b>	<b>5,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,0</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>17,3</b>	<b>7,3</b>	<b>6,7</b>	<b>5,9</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,8</b>

	C. TOTAL				CAMBIO MEDIO ANUAL		
	1996	2001	2005	2006	1996-2001	2001-2006	2005-2006
<b>Baleares</b>	13,2	5,5	6,4	5,6	-1,5	0,2	-0,7
<b>Cataluña</b>	18,7	8,3	5,9	5,4	-2,1	-0,6	-0,5
<b>Comunidad Valenciana</b>	21,5	9,0	8,4	7,6	-2,5	-0,1	-0,8
<b>Murcia</b>	23,4	10,5	7,3	7,6	-2,6	-0,8	0,3
<b>Madrid</b>	20,3	6,9	6,3	5,8	-2,7	-0,2	-0,5
<b>La Rioja</b>	14,2	4,6	5,0	4,8	-1,9	0,1	-0,3
<b>Canarias</b>	22,0	10,8	11,4	11,3	-2,2	0,2	-0,2
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>19,9</b>	<b>8,2</b>	<b>7,1</b>	<b>6,6</b>	<b>-2,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>
<b>Andalucía<sup>1</sup></b>	32,4	18,7	14,0	12,6	-2,7	-1,2	-1,4
<b>Castilla-La Mancha</b>	19,4	9,1	8,7	8,2	-2,1	-0,1	-0,5
<b>Aragón</b>	15,1	4,5	5,4	4,9	-2,1	0,2	-0,5
<b>Navarra</b>	11,5	4,4	5,2	4,5	-1,4	0,2	-0,7
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>27,2</b>	<b>14,8</b>	<b>11,7</b>	<b>10,6</b>	<b>-2,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,1</b>
<b>País Vasco</b>	20,6	9,6	7,1	6,4	-2,2	-0,6	-0,7
<b>Cantabria</b>	23,9	8,7	8,1	6,1	-3,0	-0,1	-2,0
<b>Asturias</b>	20,9	7,7	10,1	8,9	-2,6	0,6	-1,2
<b>Galicia</b>	18,4	10,7	9,5	8,1	-1,5	-0,3	-1,5
<b>Castilla y León</b>	19,6	9,9	8,5	7,7	-1,9	-0,4	-0,8
<b>Extremadura</b>	30,1	14,5	15,7	13,2	-3,1	0,3	-2,5
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>20,9</b>	<b>10,2</b>	<b>9,3</b>	<b>8,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,2</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>22,0</b>	<b>10,4</b>	<b>8,8</b>	<b>8,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>

1. Andalucía incorpora Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

ha aumentado, en 2006, casi 1 punto porcentual, del 70,3% al 71,1%, un avance inferior al observado desde 2001. Este patrón de menores avances de la actividad se ve tanto en las áreas de menor inmigración e inmigración intermedia, mientras que en la zona de mayor tasa de inmigración, los activos crecen prácticamente como en la media de aumento de los años 2001-2005, a razón de 1 punto por año (véase cuadro 8). Lógicamente, este crecimiento de los nuevos activos es, fundamentalmente, femenino, dado el muy elevado valor de la participación de los hombres en el mercado de trabajo español. Así, estos prácticamente han mantenido estable su presencia en el mercado laboral, de forma que la tasa de actividad masculina para el conjunto de España se ha situado en el 82,2%, desde el 82,1%, con caídas en las áreas de inmigración baja e intermedia y aumentos de cierta entidad en las de mayor tensión inmigratoria (aumento del 83,7% al 84,2%). En cambio, en el colectivo femenino el aumento continúa al mismo ritmo que en los primeros años de la década, con una ganancia en 2006 de 1,6 puntos porcentuales (del 58,1% al 59,7%), con

ganancias mayores en las zonas de alta y baja inmigración (1,7 y 1,8 puntos porcentuales). Los resultados de ese aumento de la participación en el mercado de trabajo de los nativos españoles, y el hecho de que se concentren en mayor medida en las comunidades autónomas con mayor presencia inmigratoria, sugieren algunos elementos adicionales a tomar en consideración. Obsérvese que el aumento de los activos ha tenido lugar, de forma más intensa, en aquellas comunidades del Mediterráneo y Madrid que, justamente, ya presentan muy elevadas tasas de presencia en el mercado laboral para la población nacida en España. En 2005, en esas comunidades la media de participación femenina era ya muy elevada, un 61,6% (y ha aumentado hasta el 63,4%), y para los hombres se situaba en el 83,7% (y ha pasado al 84,2%). Esta fuerte respuesta de la población nacida en España refleja la intensidad del crecimiento ocupacional y, dado que a pesar de esos aumentos relativos, los nuevos efectivos disponibles son muy escasos (por las modificaciones a la baja en la población potencialmente activa), está apuntando de nuevo a una notable entrada de inmigración. Conviene

**CUADRO 8. La respuesta de la población española al choque ocupacional: el aumento de la tasa de actividad (1996-2006). Activos en porcentaje de la población de 16 a 64 años y cambio anual medio en puntos porcentuales**

A. MUJERES							
					CAMBIO MEDIO ANUAL		
	1996	2001	2005	2006	1996-2001	2001-2006	2005-2006
Baleares	57,7	56,8	63,5	66,4	-0,2	1,7	2,9
Cataluña	55,6	60,1	66,1	67,3	0,9	1,5	1,2
Comunidad Valenciana	49,7	53,2	58,0	60,1	0,7	1,2	2,1
Murcia	44,6	47,3	54,0	56,1	0,5	1,7	2,1
Madrid	48,5	54,3	62,5	64,3	1,2	2,1	1,8
La Rioja	43,9	48,1	61,1	62,3	0,8	3,3	1,2
Canarias	46,0	50,4	56,0	58,0	0,9	1,4	2,0
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>50,9</b>	<b>55,2</b>	<b>61,6</b>	<b>63,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>
Andalucía <sup>1</sup>	44,3	45,0	50,9	52,2	0,2	1,5	1,3
Castilla-La Mancha	39,7	44,7	51,6	52,3	1,0	1,7	0,7
Aragón	47,0	49,9	60,0	61,4	0,6	2,5	1,4
Navarra	47,3	53,9	63,2	64,3	1,3	2,3	1,1
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>44,0</b>	<b>46,0</b>	<b>52,5</b>	<b>53,7</b>	<b>0,4</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>
País Vasco	49,6	55,5	60,6	63,2	1,2	1,3	2,6
Cantabria	45,4	49,4	56,3	58,5	0,8	1,7	2,2
Asturias	43,5	41,9	52,2	54,8	-0,3	2,6	2,6
Galicia	53,0	54,6	60,0	61,8	0,3	1,4	1,8
Castilla y León	45,2	48,5	56,4	58,3	0,7	2,0	1,9
Extremadura	43,7	42,5	52,6	52,2	-0,3	2,5	-0,4
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>48,0</b>	<b>50,4</b>	<b>57,4</b>	<b>59,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>48,3</b>	<b>51,5</b>	<b>58,1</b>	<b>59,7</b>	<b>0,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>
B. HOMBRES							
					CAMBIO MEDIO ANUAL		
	1996	2001	2005	2006	1996-2001	2001-2006	2005-2006
Baleares	80,5	83,3	83,3	85,3	0,6	0,0	1,9
Cataluña	80,2	84,1	85,6	85,5	0,8	0,4	-0,1
Comunidad Valenciana	79,5	81,9	83,1	84,0	0,5	0,3	0,9
Murcia	76,5	80,6	81,5	81,6	0,8	0,2	0,0
Madrid	78,2	81,0	83,9	84,5	0,6	0,7	0,6
La Rioja	79,2	81,5	86,6	84,5	0,5	1,3	-2,1
Canarias	74,8	78,5	79,4	80,0	0,7	0,2	0,6
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>78,8</b>	<b>82,0</b>	<b>83,7</b>	<b>84,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
Andalucía <sup>1</sup>	75,3	76,2	79,5	79,3	0,2	0,8	-0,2
Castilla-La Mancha	79,9	81,3	84,4	85,1	0,3	0,8	0,8
Aragón	80,4	80,5	85,1	83,5	0,0	1,1	-1,6
Navarra	79,9	83,2	83,9	85,2	0,7	0,2	1,3
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>76,8</b>	<b>77,8</b>	<b>81,0</b>	<b>81,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,1</b>
País Vasco	75,2	79,7	82,0	82,7	0,9	0,6	0,6
Cantabria	74,4	76,9	81,1	79,9	0,5	1,1	-1,1
Asturias	71,6	69,1	74,3	75,0	-0,5	1,3	0,7
Galicia	76,4	76,1	78,9	78,1	-0,1	0,7	-0,8
Castilla y León	77,5	78,7	82,0	81,4	0,2	0,8	-0,5
Extremadura	78,0	76,8	79,1	79,0	-0,2	0,6	-0,1
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>76,0</b>	<b>76,9</b>	<b>80,0</b>	<b>79,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,2</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>77,6</b>	<b>79,6</b>	<b>82,1</b>	<b>82,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>

	C. TOTAL				CAMBIO MEDIO ANUAL		
	1996	2001	2005	2006	1996-2001	2001-2006	2005-2006
<b>Baleares</b>	69,3	70,4	73,7	76,2	0,2	0,8	2,5
<b>Cataluña</b>	67,9	72,2	76,0	76,5	0,9	0,9	0,5
<b>Comunidad Valenciana</b>	64,6	67,5	70,7	72,2	0,6	0,8	1,5
<b>Murcia</b>	60,5	63,9	67,9	68,9	0,7	1,0	1,0
<b>Madrid</b>	63,2	67,5	73,2	74,5	0,9	1,4	1,3
<b>La Rioja</b>	61,8	65,3	74,5	73,8	0,7	2,3	-0,8
<b>Canarias</b>	60,6	64,7	67,9	69,3	0,8	0,8	1,3
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>64,9</b>	<b>68,6</b>	<b>72,8</b>	<b>73,9</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>
<b>Andalucía<sup>1</sup></b>	59,9	60,8	65,4	66,0	0,2	1,2	0,6
<b>Castilla-La Mancha</b>	60,1	63,3	68,5	69,3	0,6	1,3	0,8
<b>Aragón</b>	63,9	65,6	72,8	72,7	0,3	1,8	-0,1
<b>Navarra</b>	64,0	69,0	73,8	75,1	1,0	1,2	1,3
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>60,6</b>	<b>62,1</b>	<b>67,0</b>	<b>67,6</b>	<b>0,3</b>	<b>1,2</b>	<b>0,6</b>
<b>País Vasco</b>	62,5	67,7	71,4	73,1	1,1	0,9	1,7
<b>Cantabria</b>	59,9	63,3	68,8	69,3	0,7	1,4	0,5
<b>Asturias</b>	57,4	55,5	63,2	64,8	-0,4	1,9	1,6
<b>Galicia</b>	64,7	65,3	69,5	70,0	0,1	1,1	0,5
<b>Castilla y León</b>	61,7	63,9	69,5	70,2	0,4	1,4	0,6
<b>Extremadura</b>	61,2	60,0	66,2	65,9	-0,2	1,5	-0,2
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>62,0</b>	<b>63,7</b>	<b>68,8</b>	<b>69,7</b>	<b>0,3</b>	<b>1,3</b>	<b>0,8</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>63,0</b>	<b>65,7</b>	<b>70,3</b>	<b>71,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>

1. Andalucía incorpora Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

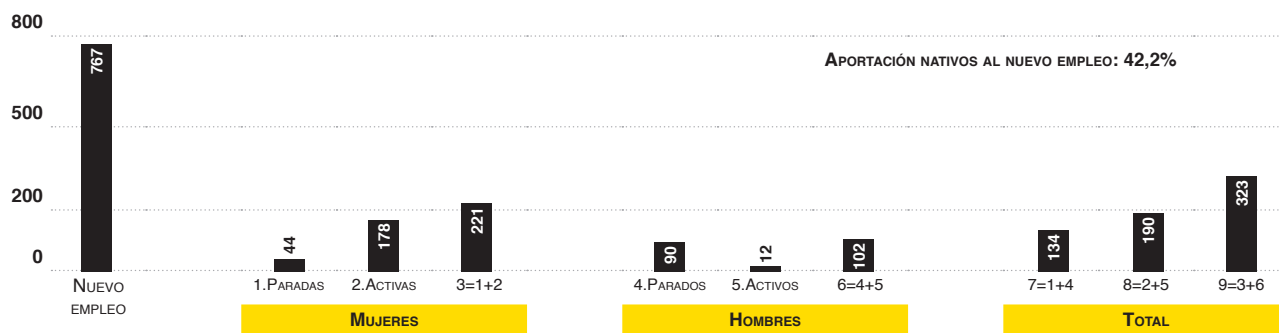
recordar este aspecto de la tasa de actividad: esta puede aumentar sensiblemente pero, dado que el total de activos potencialmente disponibles está cayendo, su efecto final sobre la nueva oferta de trabajo puede ser muy escaso. Y eso es lo que ha sucedido en España en 2006. El aumento en la tasa de actividad, de 0,9 puntos, combinado con una caída en la población potencialmente activa (de 16 a 64 años), de -0,2%, arroja como resultado final un avance muy modesto de los nuevos efectivos, de escasamente 190.000 nuevos efectivos nativos en el mercado de trabajo, que son los que habrá que comparar con la nueva demanda de empleo. El gráfico 6 resume cómo se ha producido este ajuste oferta/demanda de empleo de los nativos españoles para atender los nuevos empleos creados en España. Las cifras hablan por sí solas de la aceleración del choque inmigratorio en curso, de manera que, si en los años 2001-2005, los nativos ocuparon el 47,3% de los nuevos empleos (y un 52,7% para la inmigración), en 2006 esas cifras se han acentuado, de manera que en promedio de los cuatro trimestres de 2006 los nativos solo han podido suministrar efectivos para el

42,2% del nuevo empleo, lo que deja inevitablemente para la inmigración el 57,8% restante.

Así pues, los resultados son de una rotundidad inapelable: sin el concurso de cerca de 450.000 nuevos ocupados inmigrantes, la nueva oferta de empleo por parte del tejido productivo español (los 767.000 nuevos puestos de trabajo creados en 2006) hubiera quedado sin cubrir en cerca del 60% para el conjunto de España. Como puede deducirse, esta cifra media esconde realidades regionales muy dispares, aunque otra de las características diferenciales de 2006 es la progresiva incorporación de comunidades autónomas alejadas anteriormente del proceso inmigratorio a esa nueva realidad del mercado de trabajo, en la que la inmigración es un actor de primer orden, del todo inevitable. Las razones de esa aceleración son evidentes en los distintos componentes que integran la nueva oferta de trabajo de los nativos que, dada la intensa tensión de la demanda, se acaba colocando en el empleo en su totalidad. Así, frente a los casi 760.000 nuevos empleos, los nacidos en España han aportado unos



**GRÁFICO 6. Crecimiento del empleo y contribución de los nativos españoles a la nueva demanda de trabajo, en las distintas áreas por importancia de la inmigración (2006). En miles de nuevos ocupados**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

323.000 nuevos efectivos (cuadro 9). Además, como en los años anteriores, en 2006 continúa acentuándose la primacía femenina del nuevo empleo: si en la media 1996-2001 las mujeres nativas aportaron algo más del 48% del total del nuevo empleo absorbido por los nacidos en España, ese peso ya superó la mitad en los años posteriores de 2001 a 2005, con un 68,6% y se ha mantenido en 2006, con una proporción similar, superior a los dos tercios. La tesis contraria es cierta, lógicamente: el papel de los nativos masculinos en el aumento de la ocupación solo se sitúa en un tercio del empleo absorbido por los nacidos en España. No obstante, como al mismo tiempo que la ocupación de los nativos continúa feminizándose, el papel de los nativos va reduciéndose, la contribución de los hombres españoles al nuevo empleo comienza a ser muy reducida. Así, en 2006 las nativas españolas aportaron cerca del 29% del total del empleo (ocupado por nativos o inmigrantes), mientras los hombres españoles solo contribuyeron con un escaso 13,3%, cifra ciertamente marginal. Además, la tendencia de estos últimos años ha sido claramente decreciente: las nativas aportaron un 39,2%, un 32,5% y el mencionado 28,9% al total del empleo entre 1996 y 2001, entre 2001 y 2006 y en 2006, respectivamente, mientras que los españoles vieron hundirse su aportación del 41,7% al 14,9% y, finalmente, al 13,3% antes citado. Ese hundimiento relativo es el que se muestra, en términos absolutos, en el gráfico indicado, en el que destacan las contribuciones femeninas de las nativas, en especial aquellas procedentes de la inactividad.

Territorialmente, los resultados de la incorporación de un número tan notable de inmigrantes al mercado de trabajo español muestran una clara continuidad en las líneas básicas que se han destacado con anterioridad. Así, aquel 57,8% de aportación de la inmigración al total de puestos de trabajo creados en 2006 (unos 443.000 del total de 767.000 creados) continúa reflejando la existencia de las tres "Españas" a las que se ha hecho referencia (gráfico 5). En la de mayor contingente inmigratorio, en 2006 se han acentuado los pesos de la inmigración en el nuevo empleo creado. De esta forma, las comunidades del Mediterráneo, Madrid, Canarias y La Rioja han contemplado una marcada aceleración en el peso de la inmigración en el nuevo empleo: desde el bajo, relativamente, 23,2% de los años 1996-2001, hasta el más que notable 65,7% y, finalmente, el explosivo 69,6% de 2006. Dicho en otros términos, de cada diez nuevos puestos de trabajo creados en estas comunidades, siete los ha absorbido la inmigración. Además, se observan algunas modificaciones en la dinámica de algunas comunidades autónomas que ya tenían pesos de la inmigración muy elevados, mientras que en otras (casos de Cataluña, Madrid y La Rioja) más del 80% del nuevo empleo lo ha absorbido la inmigración.

Frente a esa enorme proporción en esa área, en la España de inmigración intermedia, el peso agregado de la nueva inmigración se sitúa en un valor más bajo, aunque también muy elevado en valores absolutos, de manera que en las comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón y

**CUADRO 9. Las modificaciones en la aportación de la inmigración al nuevo empleo y los cambios en las fuentes nativas (1996-2006). Miles de nuevos ocupados y aportación de la inmigración en porcentaje**

	APORTE TOTAL AL NUEVO EMPLEO																												
	1. NUEVO EMPLEO				2. REDUCCIÓN PARO NATIVOS				3. AUMENTO ACTIVIDAD NATIVOS				4=2+3. NATIVOS																
	1996-05	2005-06	1996-05	2005-06	2.1. MUJERES	1996-05	2005-06	1996-05	2005-06	3.1. MUJERES	1996-05	2005-06	1996-05	2005-06	4.1. MUJERES	1996-05	2005-06	1996-05	2005-06	4.2. HOMBRES	1996-05	2005-06	1996-05	2005-06	4.3. TOTAL NATIVOS	1996-05	2005-06	1996-05	2005-06
Balears	173	27	-10	-2	-7	0	35	6	39	8	45	8	46	8	91	16	82	11											
Cataluña	1.002	126	-180	0	-151	-13	167	31	107	-25	347	32	258	-12	605	20	397	106											
Comunidad Valenciana	729	99	-101	-5	-94	-7	124	30	89	18	224	35	183	25	407	59	322	39											
Murcia	236	28	-31	0	-31	3	42	10	36	2	73	10	68	0	141	10	96	18											
Madrid	1.085	112	-141	6	-135	-19	224	5	106	-3	365	-1	241	16	606	14	479	98											
La Rioja	49	3	-4	-1	-4	0	12	2	9	-3	17	3	13	-3	30	-1	19	4											
Canarias	326	43	-23	3	-25	-3	80	9	73	5	104	6	98	8	202	14	124	29											
<b>FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>3.600</b>	<b>437</b>	<b>-490</b>	<b>2</b>	<b>-447</b>	<b>-39</b>	<b>685</b>	<b>94</b>	<b>459</b>	<b>1</b>	<b>1.175</b>	<b>92</b>	<b>907</b>	<b>40</b>	<b>2.082</b>	<b>133</b>	<b>1.518</b>	<b>304</b>											
Andalucía <sup>1</sup>	1.082	152	-179	-18	-271	-21	206	31	207	15	385	48	478	37	863	85	219	67											
Castilla-La Mancha	245	34	-23	0	-34	-2	72	5	55	11	95	6	89	13	184	19	62	15											
Aragón	152	8	-27	-2	-18	-1	39	4	8	-7	66	5	25	-5	91	0	61	8											
Navarra	73	9	-8	-1	-5	-1	26	-1	6	2	33	0	11	4	45	4	29	5											
<b>INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>1.552</b>	<b>203</b>	<b>-236</b>	<b>-21</b>	<b>-327</b>	<b>-26</b>	<b>343</b>	<b>39</b>	<b>276</b>	<b>23</b>	<b>579</b>	<b>59</b>	<b>603</b>	<b>48</b>	<b>1.182</b>	<b>108</b>	<b>370</b>	<b>95</b>											
País Vasco	238	24	-61	-3	-54	-3	55	12	21	5	116	15	75	7	192	23	46	2											
Cantabria	79	11	-14	-2	-16	-2	21	4	16	-2	35	6	31	1	66	7	13	4											
Asturias	78	19	-19	-1	-22	-4	23	7	1	-2	42	8	23	2	65	10	14	9											
Galicia	200	38	-46	-8	-49	-8	37	11	-2	-7	83	20	47	1	131	21	69	17											
Castilla y León	226	23	-54	-4	-50	-4	61	11	8	-9	115	15	57	-5	172	10	54	12											
Extremadura	97	13	-21	-6	-34	-5	26	0	3	2	47	6	37	7	84	13	13	0											
<b>BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>917</b>	<b>127</b>	<b>-215</b>	<b>-25</b>	<b>-224</b>	<b>-25</b>	<b>223</b>	<b>45</b>	<b>46</b>	<b>-12</b>	<b>438</b>	<b>70</b>	<b>271</b>	<b>13</b>	<b>709</b>	<b>83</b>	<b>208</b>	<b>44</b>											
<b>ESPAÑA</b>	<b>6.070</b>	<b>767</b>	<b>-942</b>	<b>-44</b>	<b>-999</b>	<b>-90</b>	<b>1.251</b>	<b>178</b>	<b>782</b>	<b>12</b>	<b>2.192</b>	<b>221</b>	<b>1.781</b>	<b>102</b>	<b>3.973</b>	<b>323</b>	<b>2.096</b>	<b>443</b>											

1. Andalucía incorpora Ceuta y Melilla. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medidas anuales de los valores trimestrales).

**CUADRO 10. El creciente peso de la inmigración en el avance del nuevo empleo (1996-2006).** Nuevo empleo en miles de puestos de trabajo y aportación de la inmigración en porcentaje del nuevo empleo

	NUEVO EMPLEO		APORTACIÓN INMIGRACIÓN	
	1996-2005	2005-2006	1996-2005	2005-2006
<b>Baleares</b>	173	27	47,2	41,2
<b>Cataluña</b>	1.002	126	39,6	84,4
<b>Comunidad Valenciana</b>	729	99	44,1	40,0
<b>Murcia</b>	236	28	40,5	63,4
<b>Madrid</b>	1.085	112	44,2	87,1
<b>La Rioja</b>	49	3	38,4	123,7
<b>Canarias</b>	326	43	38,0	67,0
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>3.600</b>	<b>437</b>	<b>42,2</b>	<b>69,6</b>
<b>Andalucía<sup>1</sup></b>	1.082	152	20,3	43,9
<b>Castilla-La Mancha</b>	245	34	25,1	44,8
<b>Aragón</b>	152	8	39,9	101,7
<b>Navarra</b>	73	9	39,3	58,7
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>1.552</b>	<b>203</b>	<b>23,8</b>	<b>47,0</b>
<b>País Vasco</b>	238	24	19,4	6,5
<b>Cantabria</b>	79	11	16,0	36,6
<b>Asturias</b>	78	19	17,7	49,5
<b>Galicia</b>	200	38	34,6	44,6
<b>Castilla y León</b>	226	23	23,9	54,6
<b>Extremadura</b>	97	13	13,2	-2,0
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>917</b>	<b>127</b>	<b>22,7</b>	<b>34,5</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>6.070</b>	<b>767</b>	<b>34,5</b>	<b>57,8</b>

1. Andalucía incorpora Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

Navarra el peso de los inmigrantes en la explicación del nuevo empleo se sitúa en un notable 47%. Al igual que en el conjunto anterior, también tiene lugar ese proceso de creciente aceleración del peso de la inmigración en el nuevo empleo: un 13,6% en los años 1996-2001, un 33,9% para el período 2001-2005 y el mencionado 47% para 2006. Así pues, una acentuación de la presencia de la inmigración en el nuevo empleo de estas comunidades muy por encima de la que han experimentado aquellas con mayor presencia. Este proceso apunta a una extensión de la inmigración hacia zonas en las que el empleo había tendido a aumentar con menor intensidad, pero donde el mantenimiento de

un mercado de trabajo al alza y una demografía muy deteriorada está acentuando la presencia inmigratoria. Cabe destacar de este conjunto el caso de Aragón, con más del 100% de la nueva ocupación absorbida por la inmigración, por la presión que en el mercado de trabajo está generando, entre otros factores, los trabajos de la Exposición de Zaragoza. Además, cabe advertir que, en el caso andaluz, el aporte de inmigración (cercano al 44%) es un valor medio, con puntas muy dispares: las provincias mediterráneas de Almería, Málaga y Granada presentan tasas similares a las de las comunidades autónomas de mayor presión inmigratoria, mientras que algunas de las provincias más interiores

(Córdoba o Jaén, por ejemplo) tienden a situarse en el grupo de las de menor presencia de la inmigración. En cambio, la cornisa cantábrica y el oeste peninsular presenta un perfil distinto al del resto, con una leve reducción en 2006 del peso de la inmigración en el nuevo empleo: del 37,4% de la media 2001-2005 al 34,5%. Los ínfimos valores del País Vasco (solo un 6,7% en 2006) y la caída en Extremadura (-2,0%, caso único en el conjunto de las comunidades autónomas españolas), explican esos resultados agregados, ya que el resto de comunidades muestran una acentuación del peso de la inmigración en el nuevo empleo, especialmente perceptible en los casos de Asturias, Galicia y Castilla y León, comunidades en las que la inmigración ha absorbido, en 2006, cerca del 45-50% del nuevo empleo.

En síntesis, el ejercicio de 2006 ha contemplado una extensión notable del conjunto de comunidades en las que la inmigración ha aportado más del 40-50% del nuevo empleo, definiéndose una nueva dinámica que, junto al creciente peso inmigratorio en las comunidades con mayor atracción en el período anterior, extiende la inmigración, en forma de mancha de aceite, a las comunidades vecinas. Finalmente, la continuidad del choque inmigratorio en 2006 ha acentuado el peso de los no nacidos en España en el stock total del empleo español (cuadro 11). Para el total del país, la media de 2006 sitúa la proporción de inmigrantes ocupados en el 14,9%, una cifra insólita, en especial si se la compara con el 6,0% de 2001 o, incluso, con el 13,1% de 2005. Ese casi 15% refleja las medias, muy dispares, entre

**CUADRO 11. El resultado final del choque inmigratorio: las distintas Españas de la inmigración (1996-2006). Miles de ocupados y peso de la inmigración en el total del empleo en porcentaje**

	EMPLEO TOTAL				EMPLEO INMIGRANTES				PESO INMIGRACIÓN			
	1996	2001	2005	2006	1996	2001	2005	2006	1996	2001	2005	2006
<b>Baleares</b>	292	392	465	492	16	45	99	110	5,6	11,6	21,3	22,5
<b>Cataluña</b>	2.260	2.808	3.262	3.388	77	182	487	594	3,4	6,5	14,9	17,5
<b>Comunidad Valenciana</b>	1.312	1.170	2.041	2.140	39	133	363	403	3,0	7,8	17,8	18,8
<b>Murcia</b>	331	459	568	595	7	43	103	121	2,1	9,5	18,2	20,4
<b>Madrid</b>	1.754	2.354	2.839	2.951	66	236	557	660	3,7	10,0	19,6	22,4
<b>La Rioja</b>	91	112	140	143	2	6	21	25	2,1	5,0	15,2	17,4
<b>Canarias</b>	505	707	830	873	22	61	145	175	4,4	8,6	17,5	20,0
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>6.545</b>	<b>8.542</b>	<b>10.145</b>	<b>10.582</b>	<b>229</b>	<b>706</b>	<b>1.776</b>	<b>2.088</b>	<b>3,5</b>	<b>8,3</b>	<b>17,5</b>	<b>19,7</b>
<b>Andalucía<sup>1</sup></b>	1.908	2.444	2.989	3.141	48	110	273	337	2,5	4,5	9,1	10,7
<b>Castilla-La Mancha</b>	513	628	758	792	6	20	70	85	1,2	3,3	9,2	10,7
<b>Aragón</b>	412	486	564	572	7	24	66	75	1,8	5,0	11,7	13,1
<b>Navarra</b>	199	243	273	281	2	14	31	37	1,1	5,7	11,4	13,1
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>3.032</b>	<b>3.802</b>	<b>4.585</b>	<b>4.787</b>	<b>64</b>	<b>168</b>	<b>440</b>	<b>534</b>	<b>2,1</b>	<b>4,4</b>	<b>9,6</b>	<b>11,1</b>
<b>País Vasco</b>	716	873	954	978	9	19	57	60	1,3	2,2	5,9	6,2
<b>Cantabria</b>	158	206	237	248	2	3	15	19	1,0	1,4	6,3	7,5
<b>Asturias</b>	323	362	401	420	7	8	20	30	2,2	2,3	5,1	7,1
<b>Galicia</b>	913	1.017	1.113	1.150	23	39	82	95	2,5	3,8	7,4	8,3
<b>Castilla y León</b>	790	897	1.016	1.039	10	23	65	77	1,2	2,6	6,4	7,5
<b>Extremadura</b>	286	340	383	396	2	3	15	15	0,6	0,7	4,0	3,8
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>3.187</b>	<b>3.695</b>	<b>4.104</b>	<b>4.231</b>	<b>52</b>	<b>95</b>	<b>254</b>	<b>296</b>	<b>1,6</b>	<b>2,6</b>	<b>6,2</b>	<b>7,0</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>12.764</b>	<b>16.039</b>	<b>18.834</b>	<b>19.600</b>	<b>345</b>	<b>969</b>	<b>2.471</b>	<b>2.918</b>	<b>2,7</b>	<b>6,0</b>	<b>13,1</b>	<b>14,9</b>

1. Andalucía incorpora Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (medias anuales de los valores trimestrales).

las tres zonas consideradas: un espectacular 19,7% para la España de la inmigración, un 11,1% para la de inmigración intermedia y un 7,0% para la de baja presencia relativa de los no nacidos en España en el total del empleo.

### **3. ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES SOBRE LA DINÁMICA DE 2006 Y SUS PERSPECTIVAS FUTURAS: ¿UN CHOQUE INMIGRATORIO EXCESIVO?**

Este trabajo muestra como 2006 puede considerarse un ejercicio de acentuación de las razones de fondo que explican la muy notable magnitud del proceso migratorio. La caída de la población potencialmente activa señala que, en los próximos años, esa tendencia va a acentuarse. Además, el hundimiento de las cohortes de 16 a 34 años anticipa crecientes problemas de mano de obra en este importante grupo de edad. Este deteriorado trasfondo demográfico constituye uno de los ejes sobre los que se articula el choque migratorio. El otro, lógicamente, refleja la intensidad en la creación de nuevo empleo. De hecho, el mercado de trabajo español se encuentra sometido a una doble presión que, en forma de tijera, genera desajustes crecientes entre la oferta de los nativos y la demanda de las empresas. Ya se ha visto, además, que la posible respuesta de los nacidos en España al aumento del empleo ha tendido a debilitarse a medida que la expansión se ha ido consolidando. Esa pérdida de capacidad de los nativos para atender la nueva demanda de empleo refleja tanto la gran reducción del paro como el agotamiento de las bolsas de inactividad existentes, especialmente importantes en el ámbito femenino a partir de los 40 años. En este contexto, los datos de 2006 confirman, de una forma que difícilmente podía anticiparse con anterioridad, la incapacidad de la oferta española para atender el crecimiento del mercado de trabajo español.

Este último aspecto es relevante en la medida en que podría esperarse que aumentos sustantivos en la productividad aparente del trabajo condujeran a notables reducciones en los requerimientos laborales. Conviene no engañarse respecto de esta posibilidad que, siendo del todo deseable por muchos motivos, tendría un impacto moderado en el choque migratorio. Y ello es así por el hundimiento de

la oferta española en términos absolutos. Y desde este punto de vista, los registros de 2006 son especialmente relevantes. Los nativos españoles han aportado solo unos 320.000 ocupados, un 1,7% del empleo total de 2005. Y en las comunidades autónomas con mayor atracción migratoria, ese peso se hunde a valores de solo el 1,2%. Las transformaciones productivas que debería afrontar el país para reducir el crecimiento del empleo a esas tasas, y mantener el aumento del PIB a ritmos próximos al 3%, no parece que puedan tener lugar en los próximos años. A pesar de lo conveniente de esos cambios, el mercado de trabajo español continuará necesitando la inmigración en proporciones muy elevadas en todo el proceso de transformación que precisa el aparato productivo del país. Y ello en la hipótesis de que seamos capaces de efectuar dichos cambios. Los resultados de 2006 confirman esa inevitable tendencia.

### **EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL CONTINUARÁ NECESITANDO LA INMIGRACIÓN EN PROPORCIONES MUY ELEVADAS EN TODO EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN QUE PRECISA EL APARATO PRODUCTIVO DEL PAÍS**

A la luz de estos registros, ¿cuál es el balance final que puede efectuarse? ¿Debemos contemplar el proceso como deseable?, o, por el contrario, ¿el choque migratorio, dadas las condiciones estructurales que lo determinan, es del todo inevitable y lo único que hay que hacer es ordenarlo adecuadamente? Es cierto que un país, como la España de finales de los setenta, que decidió colectivamente no tener hijos, o tenerlos en proporciones muy reducidas, decidió, probablemente sin saberlo, que tendría inmigración en proporciones notables, en especial si quería crecer económicamente. En este contexto, y yendo más allá de los aspectos de ajuste en el mercado de trabajo, sería poco razonable considerar que España se encuentra al margen de las tensiones sociales que la inmigración ha generado en la mayoría de países europeos. Y no deberíamos despreciar los conflictos que pueda acarrear un proceso tan rápido y profundo como el que está transformando tan radicalmen-

te nuestro mercado de trabajo. Por ello, y a la luz de los registros de 2006, conviene destacar dos aspectos del proceso inmigratorio en curso. El primero, es su inevitabilidad. El segundo, que deberíamos ser capaces de modular su magnitud y su ritmo de crecimiento. Es inevitable por las bases demográficas que explican su actual explosión. Y esas bases demográficas van a continuar presionando en el mismo sentido en los próximos quince años como mínimo, ya que los hijos que no han nacido hoy, no estarán disponibles en el mercado de trabajo de 2022. Y los que no nazcan próximamente tampoco vamos a encontrarlos más allá de ese año.

No obstante lo anterior, la inevitabilidad de ese proceso no implica que no deba modularse. Dicho en otros términos, deberíamos ser capaces de ajustar la inmigración a los requerimientos mínimos necesarios. La extensión de las comunidades autónomas en las que la inmigración explica más del 50% del nuevo empleo que ha acaecido en 2006 anticipa un proceso de creciente extensión del choque inmigratorio a partes cada vez más amplias del país. Por ello, hay que continuar insistiendo en la necesidad de utilizar al máximo los recursos del país y dejar para la inmigración aquella parte que, razonablemente, no puede cubrirse. Desde este punto de vista, cuatro consideraciones finales merecen atención. La primera se refiere a la creciente necesidad de promover aumentos en la productividad del trabajo, para reducir la necesidad del factor trabajo y, con ende, moderar los requerimientos de la inmigración. No obstante, ya se han comentado las dificultades, y el escaso margen a medio plazo, que políticas de este tipo pueden aportar. Una segunda consideración es la necesidad de potenciar una política de movilidad interregional que, si más no para los próximos años, pudiera mitigar el choque inmigratorio en curso, y modular la enorme concentración de inmigración en determinadas áreas del país. Un tercer aspecto que deberían potenciar los poderes públicos afecta a la formación continua, ya que el paro de los nativos afecta, fundamentalmente, a individuos de bajo nivel formativo. Finalmente, la ampliación de la oferta de trabajo de los nacidos en España (nuevos activos) solo podrá dar un saldo adicional, dados los elevados valores ya alcanzados

en 2006, si los hogares reciben el soporte necesario para que las mujeres que todavía abandonan la actividad laboral puedan retornar a la misma. Y lo mismo cabría postular del necesario, e inaplazable, debate sobre la edad efectiva de jubilación.

2006 ha contemplado una clara aceleración del choque inmigratorio, al tiempo que ha acentuado la debilidad de la oferta de trabajo de los nativos españoles para atender la nueva demanda de empleo. Además, esa aceleración se traduce en concentraciones de inmigración en el mercado de trabajo en algunas comunidades autónomas ciertamente excepcionales. Las tendencias de fondo que explican ese proceso no parece que vayan a mitigarse en los próximos años. A la luz de los elementos que suministra 2006, comienza a ser del todo urgente definir una política de inmigración más amplia, que vaya mucho más allá de los aspectos de regularización o acogida. Debe abarcar un amplio programa que, fundamentalmente, afecte a los nativos españoles y a su relación con el mercado de trabajo. Su no consideración va agravando una situación que puede generar problemas y tensiones en el mercado de trabajo, y en el conjunto de la sociedad, en los próximos años. Y la ampliación de la mano de obra nativa, aunque difícil más allá de los actuales límites, debe situarse como uno de los ejes centrales de la política de inmigración.

# ACTITUDES DE LOS ESPAÑOLES ANTE LA INMIGRACIÓN

## Una mirada desde las encuestas

**Mónica Méndez Lago**

Consejera Técnica del CIS y Profesora Titular  
de Ciencia Política de la Universidad de Murcia

1. Introducción.
2. Una sociedad crecientemente preocupada por la inmigración.
3. La percepción y valoración del número de inmigrantes.
4. Actitudes favorables al reconocimiento y ampliación de los derechos de los inmigrantes.
5. Indicadores relativos a la convivencia y actitudes en relación con las tradiciones y costumbres de los inmigrantes.
6. La preocupación por los efectos de la inmigración y la competición por recursos escasos.
7. Conclusiones.

A medida que ha ido aumentando la presencia de inmigrantes

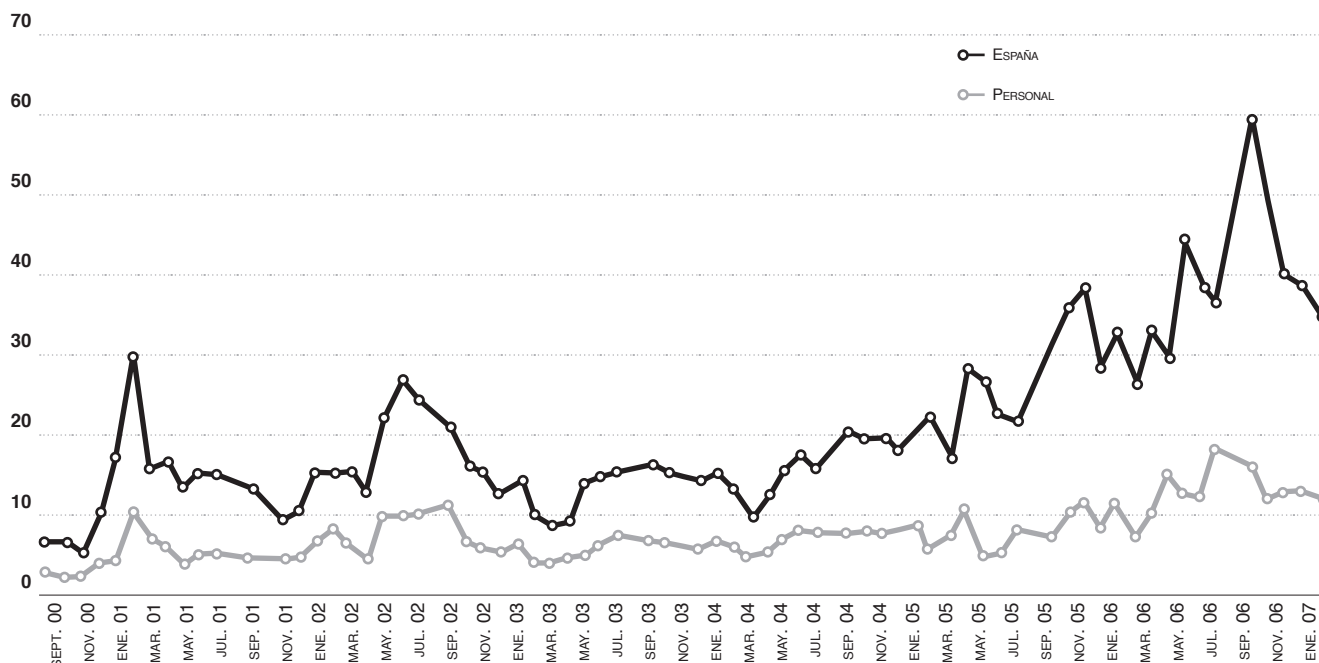
## 1. INTRODUCCIÓN

en España ha crecido también el interés por conocer las actitudes de los españoles ante la inmigración. Durante el año 2006 esta cuestión ha adquirido una especial notoriedad, dado que la percepción que tienen los españoles de la inmigración ha pasado a convertirse en contenido habitual de los titulares de los medios de comunicación, especialmente cuando ha aparecido mencionada entre los principales problemas del país en diversas encuestas. Estudios recientes han resaltado el aumento de actitudes de rechazo ante la inmigración e incluso han hablado de una "activación" de la xenofobia en nuestro país (véase, por ejemplo, Cea D'Ancona, 2004).

Tener información sobre las actitudes resulta esencial para realizar un balance de la manera en que la sociedad española se está adaptando a la creciente presencia de residentes procedentes de otros países, así como para realizar un análisis de la forma en que la convivencia puede evolucionar en el futuro. Se trata de un tema, además, sobre el que la opinión pública ha mostrado una fluidez notable, algo comprensible si se tiene en cuenta la rapidez con la que se han producido cambios en la propia presencia de inmigrantes o en la visibilidad que les han otorgado los medios de comunicación.



**GRÁFICO 1. Evolución de la mención de la inmigración entre los principales problemas de España y entre los problemas que le afectan personalmente al encuestado (2000-2007)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los barómetros mensuales del CIS.

El objetivo del capítulo es hacer un repaso de los principales rasgos que caracterizan las opiniones y actitudes de los españoles ante la inmigración, la política migratoria y sus actitudes y comportamientos en relación con los inmigrantes. Para ello se utilizan fundamentalmente datos procedentes de encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), organismo que desde hace más de una década viene realizando encuestas que contribuyen de manera fundamental al conocimiento de esta realidad.

Las encuestas realizadas a muestras representativas de la población española nos permiten tener un conocimiento general de las opiniones de los españoles ante la inmigración y los inmigrantes, especialmente útiles cuando se comparan datos en distintos momentos temporales. Sin olvidar esta importante ventaja, es preciso también tener en cuenta las limitaciones de la encuesta como instrumento para conocer esta realidad. Precisamente una de las ventajas de las encuestas, utilizar cuestionarios estandarizados, puede convertirse en un inconveniente, dado que en ocasiones se

simplifican en exceso las actitudes ante un tema complejo y se limita la capacidad de expresar matices por parte de los entrevistados (Cea D’Ancona, 2004; Colectivo IOÉ, 2005). Por otra parte, con información que se obtiene a través de encuestas realizadas a una muestra representativa del conjunto de la población no resulta fácil captar los efectos de la desigual distribución de la inmigración en el territorio, dado que hasta ahora no han sido habituales las encuestas que permitieran establecer comparaciones entre las percepciones de residentes en comunidades autónomas o municipios caracterizados por una presencia elevada de inmigrantes. Por último, la existencia de principios normativos que sancionan actitudes xenófobas hace que los encuestados tiendan a proporcionar respuestas socialmente aceptables a las preguntas relativas a las actitudes hacia los inmigrantes y sus costumbres (Cea D’Ancona, 2002, 2004). Todas estas consideraciones no invalidan a las encuestas como instrumento útil para el conocimiento de las actitudes hacia la inmigración, sino que aconsejan tener una serie de cautelas a la hora de interpretar sus resultados. También

es conveniente combinar los resultados de las encuestas con otro tipo de estudios cualitativos que proporcionen información complementaria sobre las actitudes hacia la inmigración.

## 2. UNA SOCIEDAD CRECIENTEMENTE PREOCUPADA POR LA INMIGRACIÓN

Los datos recabados en las encuestas que realiza el CIS y en otras encuestas<sup>1</sup> muestran que la población española tiene una percepción genérica positiva de la inmigración, como pone de manifiesto que en mayo de 2004 el 43% de los encuestados considerara positivo el efecto de la inmigración en los países desarrollados frente al 28% que lo consideraba negativo, cifras similares a las anteriores ocasiones en que se había hecho esta pregunta.<sup>2</sup> Datos de encuestas más recientes realizadas por el IESAA<sup>3</sup> en diciembre de 2005 y 2006, apuntan en la misma dirección y muestran que la valoración de la presencia en España de personas de diferente origen racial, religioso o cultural es más bien positiva para una amplia mayoría (65% y 70% respectivamente).

Sin embargo, aun teniendo esta percepción genérica positiva como telón de fondo, se constata una creciente preocupación por la inmigración. Así, en los últimos años se ha producido un incremento notable del porcentaje de españoles que mencionan de manera espontánea la inmigración cuando se les pregunta por los tres principales problemas del país y, durante el año 2006, la inmigración ha sido por primera vez el tema más citado entre los tres principales problemas (barómetro del CIS de septiembre de 2006). A la hora de interpretar los datos, es importante recalcar que se trata de una pregunta abierta y por tanto los entrevistados no reciben una lista de temas que pueda condicionar su respuesta. Tampoco se puede decir, por tanto, que sea la

pregunta la que categorice la inmigración como problema, o, en todo caso, que lo haga en mayor medida que lo hace con el paro, la vivienda u otro tipo de cuestiones que aparecen citadas por los encuestados.

La evolución que muestra la línea negra del gráfico 1 deja patente la tendencia ascendente apuntada: mientras que en los barómetros del año 2000 no llegaba al 10% el porcentaje que menciona la inmigración, cinco años después el porcentaje no bajaba en casi ningún barómetro del 25%. Entre todos los temas mencionados solo la vivienda ha sufrido un incremento de similares características en los últimos años, si bien con porcentajes inferiores a los de la inmigración. Las cifras comentadas pueden considerarse así el reflejo demoscópico de la institucionalización de la inmigración como "hecho social" (Cachón, 2006: 69).

El análisis de las fluctuaciones de la mención de la inmigración entre los principales problemas del país nos proporciona algunos indicios relevantes respecto a los factores que influyen en el estado de opinión sobre esta cuestión. Generalmente los "picos" en la mención de la inmigración corresponden a períodos en los que esta tiene una especial presencia en los medios de comunicación. De esta forma, tras la aparición del tema en la lista de "problemas" en el año 2000, cuando se estaban debatiendo las leyes de extranjería (4/2000 a principios de año y tras las elecciones generales, la 8/2000), el primer incremento significativo en la mención de la inmigración se produce en febrero de 2001, tras el accidente de la furgoneta de trabajadores ecuatorianos en Lorca. No vuelve a haber un salto similar hasta mayo-septiembre de 2002, período en el que hubo una cobertura intensa de la llegada de pateras a Canarias y a distintas localidades de Andalucía, así como del encierro de inmigrantes en la Universidad Pablo Olavide de Sevilla para reclamar la regularización de su situación. De nuevo volvió a incrementarse el porcentaje de mención en los meses de verano de 2003, coincidiendo con un aumento significativo de noticias de llegada de inmigrantes en pateras, algo que volvió a ocurrir en los meses de verano de 2004, cuando además hubo noticias sobre el posible inicio de un proceso de regularización.

<sup>1</sup> Véanse también las encuestas realizadas por ASEP (Díez Nicolás, 2005).

<sup>2</sup> Barómetro de mayo de 2004 (CIS, estudio 2565).

<sup>3</sup> Encuesta realizada por el Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía para el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Hacia esas fechas se produce un cambio en la pauta de esta evolución, dado que, a diferencia de lo que ocurría entre 2000 y 2004, cuando los repuntes de la preocupación por la inmigración solían ir seguidos de un retorno al nivel de mención habitual anterior, a partir del año 2004 se produce una cierta “consolidación” del incremento de la preocupación por esta cuestión. De esta forma, a los incrementos correspondientes a los meses de marzo-abril de 2005, que coinciden con el proceso de regularización de inmigrantes, y de octubre-noviembre de 2005, tras los incidentes de las vallas de Ceuta y Melilla, siguieron otros barómetros en los que la mención al tema retrocedió algo, sin que se volviera a los parámetros anteriores a cada uno de los incrementos señalados. Se llega así hasta septiembre de 2006, cuando se produce el porcentaje de mención más elevado de toda la serie, tras un mes en el que la “crisis de los cayucos” dominó los titulares de los medios de comunicación. Dicho de otro modo, cada una de estos incrementos recientes en la mención de la inmigración ha contribuido a que se fuera consolidando la presencia de esta cuestión entre los temas que más preocupan a los españoles. La propia cobertura de los medios de los barómetros del CIS y, sobre todo, los titulares en los que se destaca la escalada de puestos de la inmigración entre los principales problemas del país probablemente han contribuido a consolidar su posición en los lugares de cabeza.

### **LA PROPIA COBERTURA DE LOS MEDIOS DE LOS BARÓMETROS DEL CIS Y, SOBRE TODO, LOS TITULARES EN LOS QUE SE DESTACA LA ESCALADA DE PUESTOS DE LA INMIGRACIÓN ENTRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS PROBABLEMENTE HAN CONTRIBUIDO A CONSOLIDAR SU POSICIÓN EN LOS LUGARES DE CABEZA**

Otro dato relevante para interpretar la medida en que la inmigración preocupa a los españoles, y de qué forma lo hace, es tener en cuenta que el porcentaje de españoles que citan la inmigración entre los problemas que les afectan personalmente es mucho menor que el que lo cita como

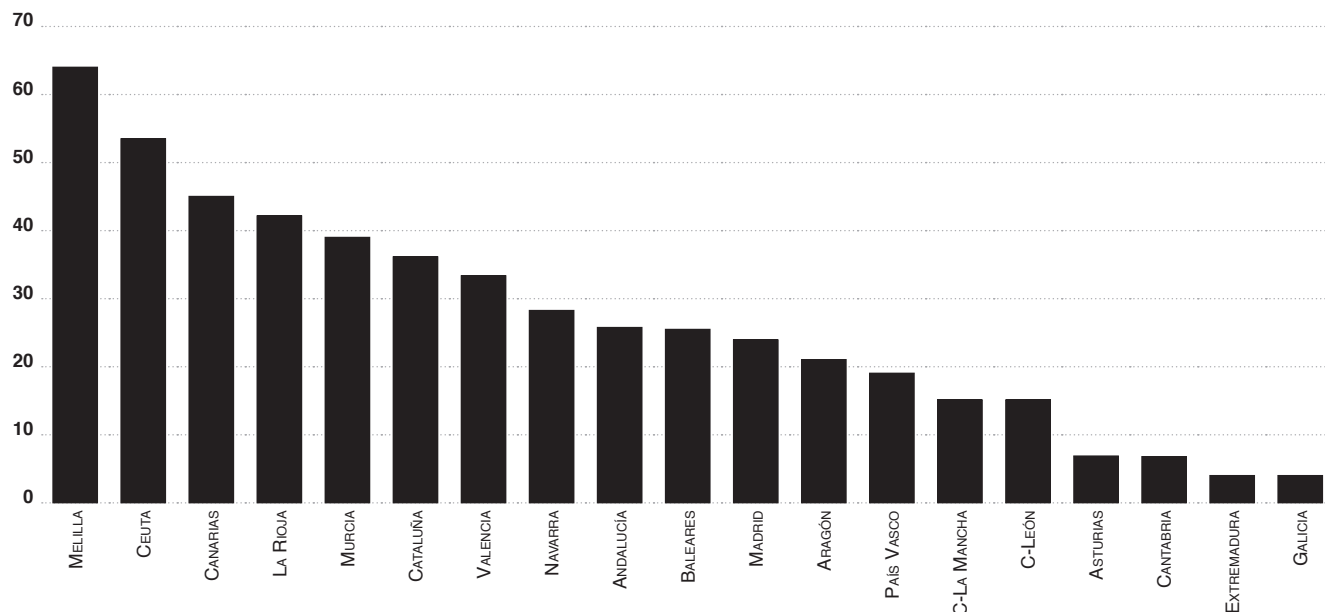
problema para España. Tal y como muestra la línea gris del gráfico 1, el porcentaje es inferior al 10% en buena parte del período analizado. A partir de finales del año 2005 este porcentaje sufre un ligero incremento, pero en todo caso queda muy por debajo del porcentaje que lo considera uno de los principales problemas del país. Aunque la tendencia es similar, la evolución de la mención de la inmigración como problema personal tiene fluctuaciones menos acusadas que se refiere a los principales problemas del país, quizá debido a que tiene mayor incidencia en esta la presencia de la inmigración en los medios de comunicación.

La preocupación por la inmigración no es homogénea en todos los lugares ni igualmente intensa en todos los grupos sociales. Por ejemplo, a partir de los datos recabados en el Barómetro Autonómico del CIS (diciembre de 2005) se constatan diferencias relevantes entre las distintas comunidades autónomas, de manera que en algunas de ellas, como Galicia, Extremadura, Asturias o Cantabria, prácticamente no es considerada un problema importante, mientras que en otras, como Melilla, Ceuta, Canarias, La Rioja, Murcia, Cataluña y Comunidad Valenciana, un porcentaje superior al 30% la señala entre los tres principales problemas de la comunidad autónoma. Se trata de comunidades autónomas que se sitúan a la cabeza en cuanto a la proporción que representa la población extranjera respecto a su población total.<sup>4</sup>

Tampoco es igual el porcentaje que lo menciona en función de diferentes criterios como el nivel de estudios o la edad. La mención espontánea de la inmigración entre los principales problemas del país suele ser mayor entre las personas con edades comprendidas entre los 35 y los 54 años que en el resto de los grupos de edad. También hay diferencias en relación con el porcentaje de mención de la inmigración en función del nivel de estudios, una variable que suele influir en las actitudes hacia esta cuestión: tienden a citar la inmigración más las personas que han realizado estudios de enseñanza secundaria y formación profesional que las personas con estudios universitarios y que las que no tienen estudios o han completado la enseñanza primaria, si bien

<sup>4</sup> Véase Cachón (2007).

**GRÁFICO 2. Evolución de la mención de la inmigración entre los principales problemas de la comunidad autónoma**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Barómetro Autonómico del CIS (estudio 2610, diciembre de 2005)

en último caso las diferencias se explican sobre todo por su tendencia a mencionar solo un problema, lo que hace que al computar las tres menciones de respuesta aparezcan menos “preocupados” que otros grupos con mayor nivel de formación, que proporcionan tres respuestas a la pregunta.

En contraste con lo que ocurre con otros aspectos de las actitudes ante la inmigración, no hay diferencias notables en los niveles de mención en función de la ubicación ideológica del encuestado en la escala izquierda-derecha, lo que probablemente está indicando que las personas tienen diferentes ideas en mente cuando mencionan esta cuestión. Todo esto parece indicar que hay distintas motivaciones para estar preocupado por la inmigración, por lo que no parece adecuado realizar una lectura “alarmista” de la presencia de la inmigración en la lista de problemas más citados equiparando su incremento a un aumento de la xenofobia. Más bien parece necesario profundizar en el análisis de lo que está detrás de esta creciente preocupación.

<sup>5</sup> Se trata de una opinión que aparece en diversas encuestas realizadas por el CIS entre el año 2000 y 2004, última ocasión en la que aparece esta pregunta.

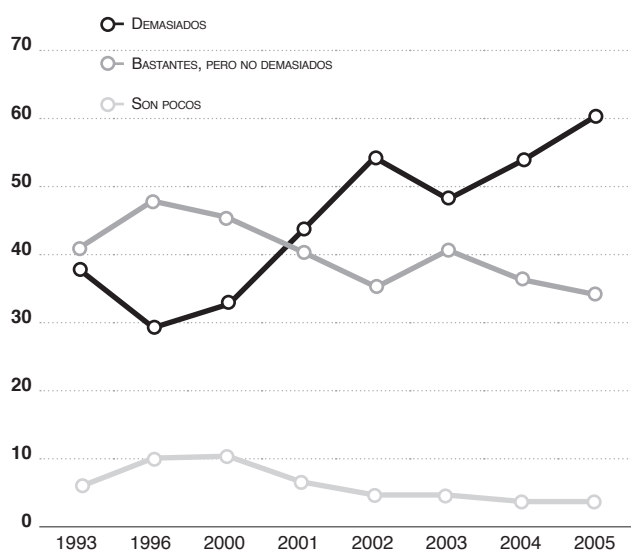
### 3. LA PERCEPCIÓN Y VALORACIÓN DEL NÚMERO DE INMIGRANTES

Si bien la mayor parte de la población considera que los trabajadores inmigrantes son necesarios,<sup>5</sup> y, como se ha mencionado anteriormente, tiene una valoración general positiva de la presencia de inmigrantes en España, cada vez está más extendida la percepción de que existe una inmigración excesiva y poco controlada. Así, según el barómetro del CIS de abril de 2005 (estudio 2602), el 80% de los encuestados consideraba que las autoridades habían controlado poco o nada la estancia ilegal de extranjeros en España. También se pone de manifiesto esta percepción cuando se observa el incremento notable que se produjo en el porcentaje de personas que considera tolerantes las leyes que regulan la entrada de extranjeros en España entre febrero de 2000 (36%) y mayo de 2004 (55%).

En la línea de lo apuntado, los datos del barómetro del CIS de noviembre de 2005 muestran que la mayor parte de los españoles (60%) piensa que hay demasiados extranjeros viviendo en España, mientras que para alrededor de un

tercio (33%) son bastantes, pero no demasiados. Un escaso porcentaje (3,5%) considera que hay pocos. Estos datos se sitúan en una pauta de continuidad en la evolución ascendente de indicador. Como se observa en el gráfico 3, en 2001 por primera vez el porcentaje de españoles que consideran que hay demasiados extranjeros superó a los que piensan que hay bastantes, pero no son demasiados. Esta inflexión de 2001 coincide con el primer aumento significativo de la mención de la inmigración entre los principales problemas del país (véase el gráfico 1), pero no puede hablarse de un dato coyuntural, dado que en años posteriores esta continúa siendo la opinión mayoritaria. Todo esto va acompañado de un progresivo descenso desde el año 2000 del porcentaje que considera que hay pocas personas procedentes de otros países, hasta estabilizarse en los dos últimos años en cifras cercanas al 3%.

**GRÁFICO 3. Evolución de la valoración del número de extranjeros que viven en España**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios 2051 (1993), 2214 (1996), 2383 (2000), 2409 (2001), 2459 (2002), 2511 (2003), 2565 (2004), 2625 (2005).

A la hora de interpretar la opinión pública respecto al caudal migratorio y otros aspectos relativos a la normativa de inmigración, es conveniente tener en cuenta que los españoles tienen la percepción de que el 20% de los residentes en España han nacido en el extranjero, lo que más o menos dobla la cifra real.<sup>6</sup> Como aparece en el cuadro 1, los que

piensan que hay demasiados extranjeros son además los que en mayor medida sobrestiman esta cifra, situando en el 23% el porcentaje de residentes que ha nacido fuera de España, mientras que esta cifra baja al 17% entre quienes piensan que hay bastantes inmigrantes, pero no demasiados, y al 14% entre quienes opinan que hay pocos.

**CUADRO 1. Percepción del número de nacidos en el extranjero**

	MEDIA DE LA ESTIMACIÓN DEL PORCENTAJE DE NO NACIDOS EN ESPAÑA	Nº	DESVIACIÓN TÍPICA
<b>Son demasiados</b>	23,3	970	17,8
<b>Son bastantes, pero no demasiados</b>	16,8	620	13,5
<b>Son pocos</b>	14,8	70	13,5
<b>N.S.</b>	14,7	25	12,5
<b>N.C.</b>	21,0	13	17,6
<b>TOTAL</b>	20,4	1.698	16,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos del barómetro del CIS (estudio 2625, noviembre de 2005).

Hay diferencias importantes en relación con la percepción del número de residentes extranjeros en función de las características de los entrevistados. El porcentaje que piensa que hay demasiados extranjeros residiendo en nuestro país es muy superior entre las personas con menor nivel de formación, y disminuye a medida que este aumenta, de manera que los porcentajes inferiores de personas que piensan así se encuentran entre las personas con estudios universitarios superiores. En este caso sí hay una relación clara entre la autoubicación ideológica y la valoración del número de extranjeros que residen en España: cuanto más a la derecha se ubican los encuestados, mayor es el porcentaje que considera que hay demasiadas personas procedentes de otros países.

En cuanto a la política más adecuada en relación con la inmigración las encuestas de los últimos años revelan un incremento del apoyo a medidas restrictivas. De esta forma,

<sup>6</sup> Las últimas cifras facilitadas por el INE relativas a la explotación del padrón de 2005 sitúan aproximadamente en un 8,5 el porcentaje de la población empadronada que es extranjera, a lo que, en rigor por la redacción de la pregunta, habría que sumar a los extranjeros nacionalizados y a los españoles nacidos fuera de España. En todo caso, la cifra resultante está muy distante de la estimada por los encuestados.

una amplia y creciente mayoría se decanta por permitir la entrada de inmigrantes solo a quienes tengan contrato de trabajo (véase el cuadro 2). Aunque es una opinión minoritaria, llama la atención que el porcentaje que considera que habría que prohibir la entrada a inmigrantes casi se dobló en un período algo superior a un año (de mayo de 2004 a noviembre de 2005).

No hay diferencias relevantes en relación con esta cuestión en función del sexo, nivel de estudios o clase social de los encuestados, pero sí en función de la identificación ideológica (cuadro 3). Entre las personas que se ubican en posiciones de izquierda (1 a 4 en la escala de 1 a 10), el porcentaje que permitiría la entrada a los trabajadores inmigrantes sin poner ningún obstáculo es mayor que entre las que se ubican en posiciones de centro y derecha, mientras que la preferencia por prohibir la entrada de trabajadores extranjeros es muy superior entre las personas que se ubican en posiciones de derecha que entre las que lo hacen en la izquierda y en el centro de la escala.

La cualificación laboral adecuada a las necesidades de España aparece como el elemento más importante a la hora de decidir que una persona extranjera pueda vivir a España, seguido de tener un buen nivel educativo, del dominio del castellano o de la lengua oficial de la comunidad autónoma correspondiente, y de que tenga familiares viviendo ya en España (gráfico 4). Otras cuestiones como la religión, la raza o el dinero ocupan una posición claramente secundaria en relación con los aspectos ya mencionados. Estos datos correspondientes al barómetro del CIS de noviembre de 2005 son muy similares a los obtenidos en la aplicación en España de la Encuesta Social Europea (2002), que incluía la misma pregunta.

Por último, es importante destacar que, a pesar de que los datos de las diferentes encuestas comentadas apuntan a una visión de la inmigración muy vinculada al trabajo, la mayor parte de los españoles (54% según el barómetro del CIS de noviembre de 2005) se muestra en desacuerdo con la idea de que un inmigrante que esté

**CUADRO 2. Evolución de las opiniones respecto a la entrada de inmigrantes (% por columna).**

	2001	2002	2003	2004	2005
Permitir la entrada sin poner ningún obstáculo	13	9	8	7	7
Permitir la entrada solo a los que tengan un contrato	79	84	85	85	85
Prohibir la entrada de inmigrantes	3	4	3	4	6
N.S.	4	3	3	4	2
N.C.	1	1	1	1	1
<b>Nº</b>	<b>2.498</b>	<b>2.494</b>	<b>2.495</b>	<b>2.496</b>	<b>2.485</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios 2409 (2001), 2459 (2002), 2511 (2003), 2565 (2004) y 2625 (2005).

**CUADRO 3. Opiniones respecto a la entrada de inmigrantes por autoubicación ideológica (% por columna).**

	TOTAL	IZDA. 1-2	3-4	5-6	7-8	DCHA. 9-10	N.S.	N.C.
Permitir la entrada sin poner ningún obstáculo	7	12	9	6	4	3	7	5
Permitir la entrada solo a los que tengan un contrato	85	80	87	87	84	73	79	84
Prohibir la entrada de trabajadores	6	4	3	5	11	19	10	8
N.S.	2	1	1	2	1	5	4	3
N.C.	1	3	1	0	0	0	0	0
<b>Nº</b>	<b>2.485</b>	<b>146</b>	<b>659</b>	<b>775</b>	<b>221</b>	<b>37</b>	<b>313</b>	<b>334</b>

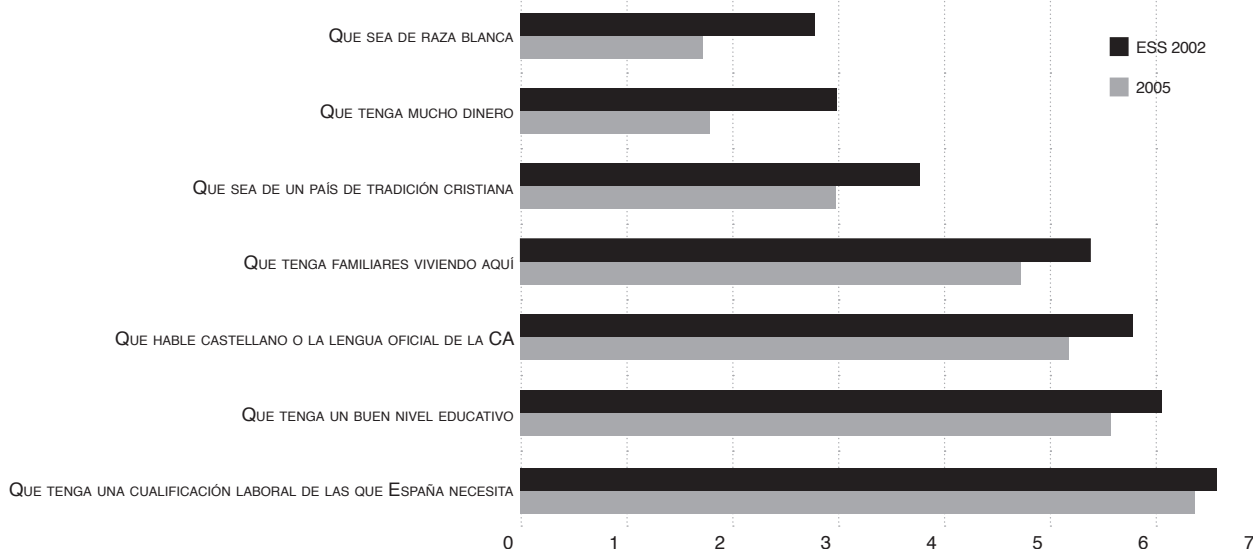
Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS (barómetro de noviembre de 2005, estudio 2625).

en el paro durante mucho tiempo deba ser expulsado, incrementándose el porcentaje que opina así respecto a los datos de la Encuesta Social Europea realizada en España en 2002 (45%). De acuerdo con esta idea, podríamos sintetizar las opiniones recabadas señalando que los españoles se decantan por vincular la entrada de inmigrantes a la existencia de un contrato, pero también

por garantizar su permanencia independientemente de que lo conserve.

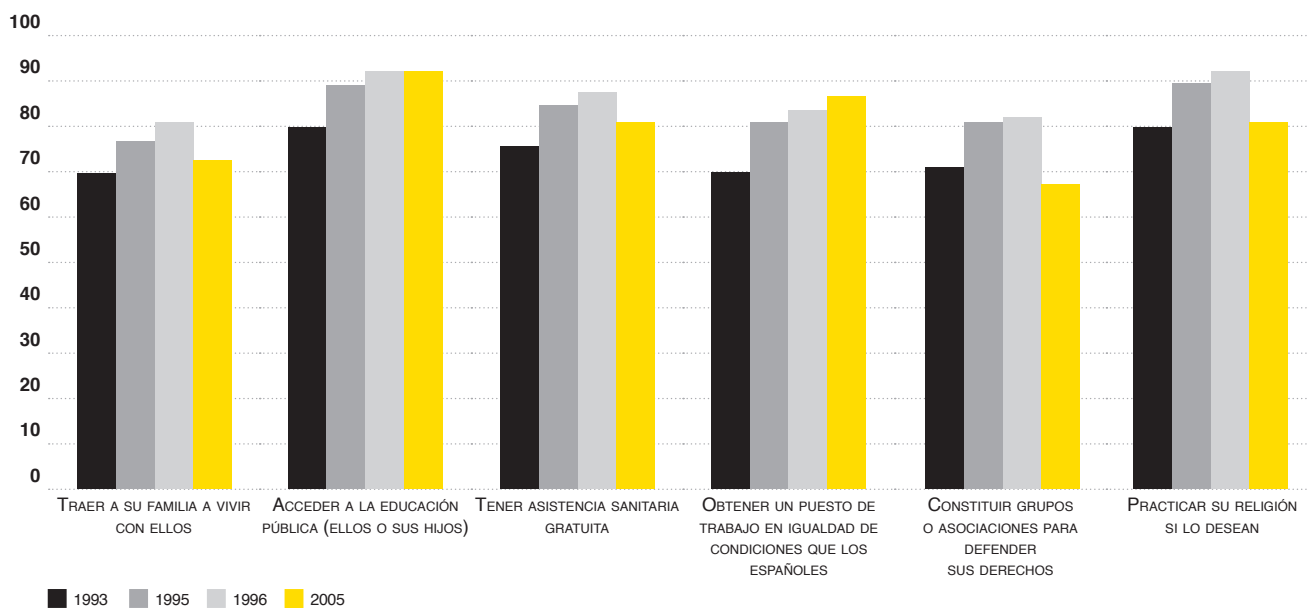
A pesar del apoyo creciente al establecimiento de barreras a la entrada de inmigrantes, existe un respaldo considerable a la regularización de la situación de los inmigrantes en situación irregular. En abril de 2005 el 62% apoyaba el proceso de

**GRÁFICO 4. Aspectos importantes a la hora de permitir que un extranjero viva en España (medias en la escala 0-10).**



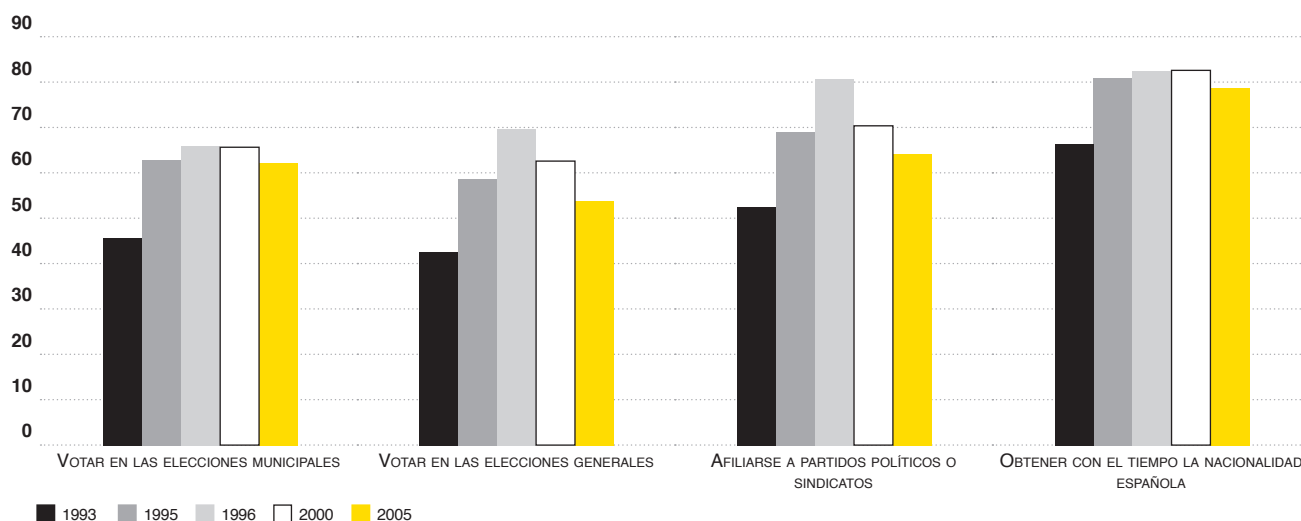
Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS (estudio 2625, noviembre de 2005) y de la Encuesta Social Europea (2002).

**GRÁFICO 5. Actitudes frente a los derechos de los extranjeros (I)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios 2051 (1993), 2131 (1995), 2214 (1996) y 2625 (2005).

**GRÁFICO 6. Actitudes frente a los derechos de los extranjeros (II)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios 2051 (1993), 2131 (1995), 2214 (1996), 2383 (2000) y 2625 (2005).

regularización mientras que el 26% era partidario de la devolución al país de origen (estudio 2602), cifras que no reflejaban grandes cambios respecto a diez años atrás, lo que resulta significativo en un contexto de transformaciones relevantes de las actitudes hacia la inmigración, como lo demuestra la creciente mención espontánea de esta cuestión entre los principales problemas del país.

#### 4. ACTITUDES FAVORABLES AL RECONOCIMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES

Existe una disposición clara hacia la equiparación de derechos de los extranjeros residentes con los españoles (según los datos del barómetro del CIS de noviembre de 2005, el 80% piensa que las personas que vienen a vivir a España deberían tener los mismos derechos que los demás).

Un porcentaje muy elevado (superior al 80% según el mismo barómetro mencionado) piensa que a los inmigrantes se les deberían dar facilidades para acceder a la educación pública (a ellos y a sus hijos), a obtener un puesto de trabajo en igualdad de condiciones que los españoles, a tener asistencia sanitaria gratuita y a practicar su religión si lo desean. Los porcentajes siguen siendo elevados, pero inferiores al 80%, cuando se trata de dar facilidades para

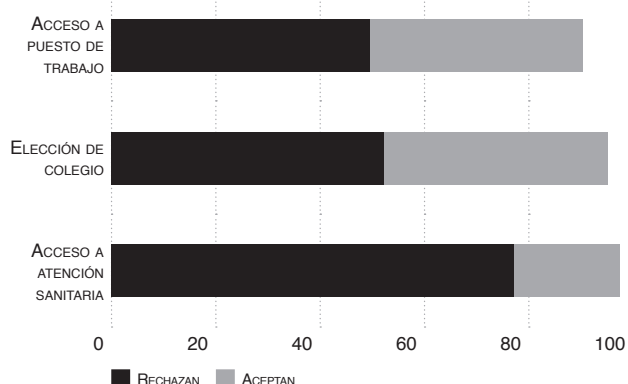
que los inmigrantes traigan a sus familias a vivir con ellos (73%) y de constituir grupos o asociaciones para defender sus derechos (68%). Sin embargo, excepto en los casos de la educación y la obtención de un puesto de trabajo, y aun siendo ampliamente mayoritario el respaldo por facilitar a los inmigrantes el acceso o disfrute de los derechos mencionados, en el gráfico 5 se muestra un descenso en la magnitud de este apoyo respecto a anteriores ocasiones en las que se ha realizado esta pregunta.

En lo que se refiere a los derechos políticos (gráfico 6), hay un respaldo mayoritario a que los inmigrantes que lleven un tiempo viviendo en España puedan obtener con el tiempo la nacionalidad española (78%), afiliarse a partidos o sindicatos (64%), votar en las elecciones municipales (61%) y en las elecciones generales (53%), a pesar de que estos dos últimos derechos no están reconocidos a la población extranjera, exceptuando a los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales. Se trata de derechos que la población española ha apoyado de forma mayoritaria desde mediados de los años noventa (con diferencias en la magnitud del apoyo en función del derecho concreto de que se trate).

Los datos recabados por el IESAA en una encuesta realizada en 2006 proporcionan información para comprobar



**GRÁFICO 7. Actitudes de los españoles en relación con la preferencia de españoles sobre extranjeros en el acceso a diferentes servicios/bienes (2006)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del avance de resultados de la encuesta realizada por el IESA para la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) en diciembre de 2006.

en qué medida se identifican actitudes como la señalada por González Enríquez (2004: 12) a partir de la realización de un estudio cualitativo en varios barrios caracterizados por tener una elevada proporción de población inmigrante, que apuntaban a un respaldo de la población al acceso de los inmigrantes a servicios como la educación o la sanidad pública, “pero nunca a cambio de que algún español vea dificultado su acceso a esos bienes”. En lo que se refiere a la atención sanitaria, en la encuesta mencionada de diciembre de 2006, hay un claro rechazo a la preferencia de acceso de los españoles sobre los inmigrantes, pero las opiniones están mucho más igualadas en el caso de la elección de colegio o en el acceso a un puesto de trabajo (gráfico 7).

### 5. INDICADORES RELATIVOS A LA CONVIVENCIA Y ACTITUDES EN RELACIÓN CON LAS TRADICIONES Y COSTUMBRES DE LOS INMIGRANTES

Un dato que pone de relieve la magnitud y velocidad de los cambios que está experimentando la sociedad española se refiere al aumento del porcentaje de españoles que ha tenido alguna vez relación o trato con inmigrantes, sea por trabajo, amistad o vecindad, que ha pasado de constituir en torno al 30% de la población en 1993 a un 61% en 2005 (gráfico 8). Este dato es significativo, dado que las opiniones en relación con el caudal migratorio, los derechos

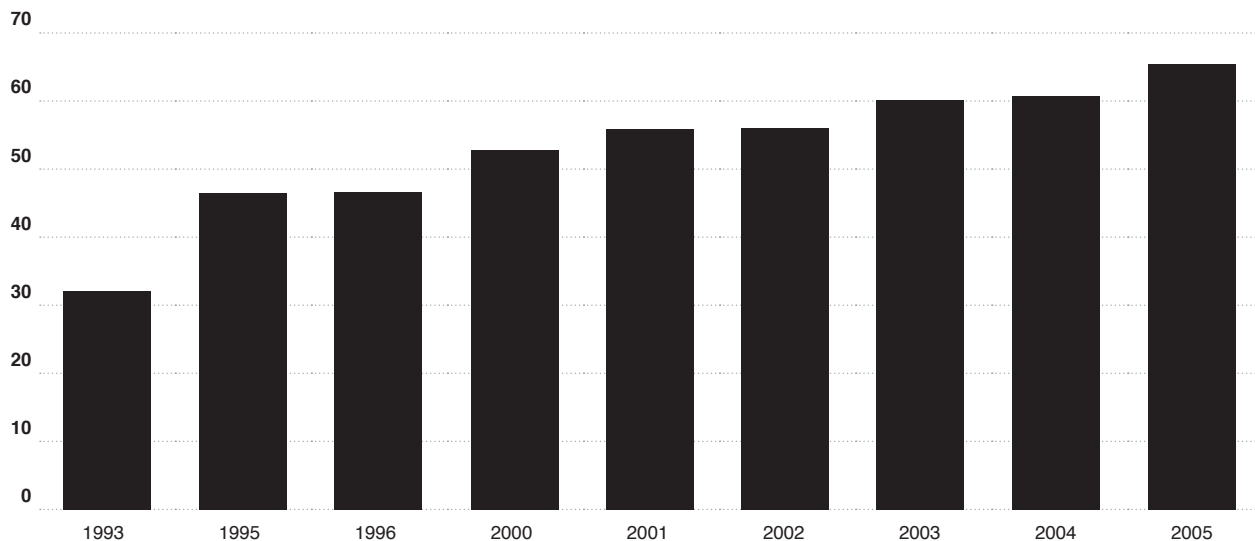
que deben disfrutar los inmigrantes o la política migratoria a seguir son distintos en función de que se haya tenido trato directo con este nuevo sector de la población, siendo generalmente más positivas las actitudes de los que sí han establecido algún tipo de relación.

En cuanto a las actitudes en relación con los inmigrantes, hay que reiterar las dificultades ya señaladas, dada la reticencia a manifestar actitudes de rechazo consideradas socialmente poco aceptables. Teniendo esta cautela en mente, los datos recabados en diferentes encuestas dibujan un nivel escaso de rechazo a los inmigrantes. De esta forma, siguiendo los datos del barómetro del CIS de noviembre de 2005, a los españoles les importaría poco que un extranjero de su misma raza fuera su jefe o se casara con un familiar (una media de 1,7 y 2,2 respectivamente en una escala de 0 a 10), y algo más que lo hiciera con alguien de distinta raza o grupo étnico (2,2 y 3 respectivamente).

En cuanto a la presencia de actitudes en relación con la convivencia de múltiples culturas frente a opiniones favorables a una mayor homogeneidad cultural, los datos del barómetro señalado ofrecen una visión mixta. Por una parte, el 59% está muy o bastante de acuerdo en que es mejor para un país que todo el mundo comparta las mismas costumbres y tradiciones, pero también es mayoritario el acuerdo con la idea de que para un país es mejor que él convivan gentes de distintas religiones, algo más en línea con una visión multiculturalista.

Un último indicador relativo a esta cuestión refleja un ligero repunte de las actitudes más proclives al multiculturalismo y a la diferenciación cultural respecto a otras encuestas de los últimos años, lo que, de nuevo, resulta interesante si tenemos en cuenta que en el mismo barómetro de noviembre de 2005 se producía un aumento de la mención de la inmigración entre los principales problemas del país. De esta forma, el 72% de los españoles consideraba bueno que los inmigrantes mantuvieran su lengua y costumbres (frente al 67% en 2002), mientras que el 22% opinaba que deberían olvidar sus costumbres, aprender el idioma y las costumbres españolas.

**GRÁFICO 8. Evolución del porcentaje de la población que tiene relación/trato con inmigrantes**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios 2051 (1993), 2131 (1995), 2214 (1996), 2383 (2000), 2409 (2001), 2459 (2002), 2511 (2003), 2565 (2004) y 2625 (2005).

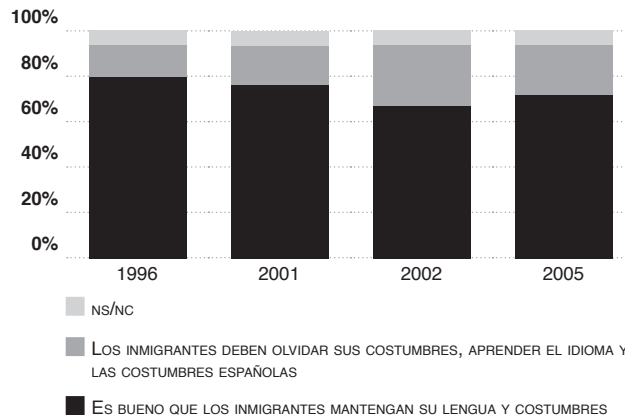
## 6. LA PREOCUPACIÓN POR LOS EFECTOS DE LA INMIGRACIÓN Y LA COMPETICIÓN POR RECURSOS ESCASOS

Aunque hay un consenso generalizado en afirmar que los inmigrantes desempeñan trabajos para los que no hay mano de obra suficiente y que los españoles no quieren realizar (el 80% compartía esta afirmación tanto en el barómetro del CIS de febrero de 2000 como cuatro años después, en el de mayo de 2004), hubo un cambio importante entre esas dos fechas en relación con la sensación de que tanto inmigrantes como españoles compiten por recursos escasos. De esta forma, mientras que en febrero de 2000 eran muchos más quienes estaban en desacuerdo con la idea de que los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles (55%) que quienes estaban de acuerdo (37%), en mayo de 2004 las cifras se habían igualado, siendo ligeramente superior el porcentaje que estaba de acuerdo con dicha idea (48%) sobre el que no (45%).

Aunque no se dispone de suficientes datos de encuesta sobre la percepción de los efectos de la inmigración en las prestaciones sociales, encuestas recientes del CIS sugieren

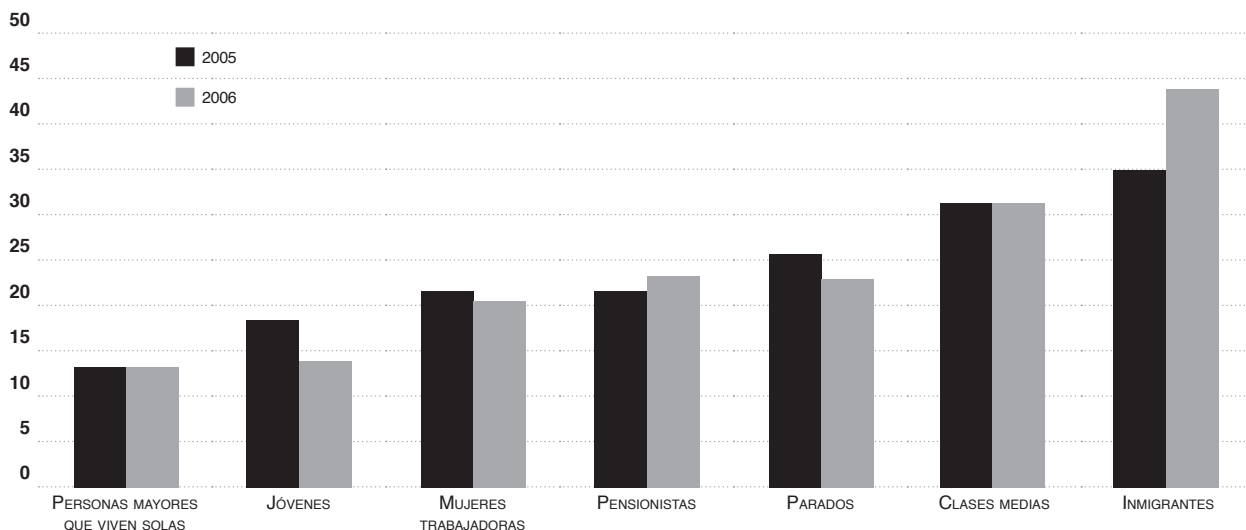
que se extiende la sensación de que, al menos una parte de la población autóctona, considera que los inmigrantes reciben mucha atención por parte de los poderes públicos en relación con otros colectivos. De esta forma, si en febrero de 2005 alrededor del 35% de españoles opinaban que el Estado estaba prestando mucha o bastante atención a los inmigrantes (un porcentaje superior al que pensaba que el Estado prestaba igual atención a las clases medias), poco

**GRÁFICO 9. Actitudes en relación con las tradiciones y costumbres de los inmigrantes**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios 2214 (1996), 2409 (2001), 2459 (2002) y 2625 (2005).

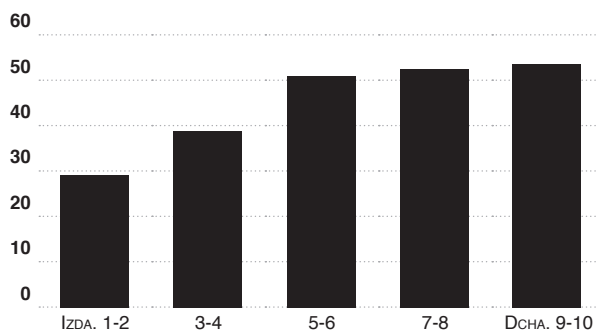
**GRÁFICO 10. Valoración de la protección que ofrece el Estado a diferentes colectivos (suma del porcentaje que opina que es “mucho” o “bastante”).**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios 2594 (2005) y 2644 (2006).

más de un año después el porcentaje que pensaba de esta forma se había incrementado en casi diez puntos, mientras que había permanecido prácticamente igual en la valoración de la atención prestada al resto de los colectivos a los que se refería la pregunta (gráfico 10). En los mismos estudios se incluía una pregunta sobre los colectivos a los que el Estado debería prestar más atención, y en ninguno de los casos los inmigrantes figuraban en lugares destacados. Esta percepción es más intensa entre las personas con menor nivel de estudios, y también está mucho más extendida entre las personas ubicadas en posiciones de centro y derecha que entre las de izquierda (gráfico 11).

**GRÁFICO 11. Valoración de la protección que ofrece el Estado a diferentes colectivos en función de la ubicación en la escala izquierda-derecha (suma del porcentaje que opina que es “mucho” o “bastante”).**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudio 2644 (mayo de 2006).

Los datos son más contundentes cuando se trata de ver a quiénes perjudica más económicamente la presencia de inmigrantes: el 68% está de acuerdo o muy de acuerdo con que perjudica más las perspectivas de españoles pobres que las de los ricos, un porcentaje muy superior al que resultó de la realización de esta pregunta en la Encuesta Social Europea en el año 2002 (46%).

Se trata, por tanto, de indicadores que están experimentando cambios significativos en un período corto de tiempo y que nos llaman la atención sobre aspectos en los que merece la pena profundizar el análisis en el futuro, dado que pueden estar en la base del crecimiento de actitudes de rechazo a la inmigración (véase Cea D’Ancona, 2005: 203).

## 7. CONCLUSIONES

Las opiniones de los españoles ante la inmigración han experimentado transformaciones importantes a lo largo de la última década, a medida que ha aumentado el número de inmigrantes residentes en España y su visibilidad social, especialmente en los medios de comunicación. De esta forma, si bien durante los años noventa se produjo una progresiva aceptación de la inmigración, a partir del año 2001 se inaugura una nueva etapa caracterizada por un

progresivo incremento de las actitudes de rechazo ante la inmigración, especialmente ante la llegada de nuevos inmigrantes, aunque continúa existiendo una percepción general mayoritariamente positiva de la inmigración. También desde una perspectiva comparada los niveles de rechazo hacia la inmigración son bajos en España, tal y como apuntan los datos de la Encuesta Social Europea realizada en 2002 (véase el capítulo de Eva Anduiza en Torcal, Morales y Pérez-Nievas, 2005).

Los datos de las encuestas analizadas en el capítulo muestran un claro ascenso del porcentaje de españoles a los que preocupa el tema de la inmigración, pero este incremento no ha llevado consigo un aumento de los indicadores de rechazo a los inmigrantes que viven en nuestro país. Se ha puesto de manifiesto la relación entre el aumento de la preocupación por la inmigración y la visibilidad de este tema en los medios de comunicación, o, en ocasiones, la “falsa visibilidad” (Cachón, 2007) que estos proyectan. Es necesario profundizar en el análisis de los aspectos que están detrás de los incrementos de la preocupación por la inmigración.

El conjunto de los datos presentados nos revela una estructura de actitudes compleja, que combina la existencia de una mayoría que considera que hay una inmigración excesiva y poco controlada, y es partidaria de poner límites estrictos a la entrada de extranjeros, condicionada a la obtención de un contrato de trabajo, con un respaldo también mayoritario al reconocimiento de una amplia gama de derechos y de facilitar el acceso a diferentes servicios públicos a los inmigrantes que ya son residentes.

Si bien hay un apoyo claro al reconocimiento de derechos, el ejercicio de los mismos resulta más problemático, sobre todo cuando se trata de situaciones en las que se percibe una competición por recursos escasos, existiendo un porcentaje elevado que otorga prioridad a los españoles en cuestiones como el acceso a un puesto de trabajo o en la elección de un colegio para sus hijos. También es relevante la creciente sensación de que el Estado presta mucha atención a los inmigrantes en relación con otros

colectivos como los jóvenes o las personas mayores. Estos datos apuntan que la manera en que se desarrolle la convivencia y las actitudes hacia la inmigración dependerá en buena medida de las políticas públicas y los discursos que se articulen para hacer frente a las necesidades que genera la presencia de un número considerable de nuevos residentes, de manera que se creen condiciones que eviten planteamientos de competición por servicios o recursos escasos entre “españoles” y “extranjeros/inmigrantes”.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ALVIRA MARTÍN, Francisco y GARCÍA LÓPEZ, José. “Opinión pública e inmigración”. *Papeles de Economía Española*. Nº 98, 2003. P. 182-

CACHÓN, Lorenzo. “Diez notas sobre la inmigración en España 2006”. *La Vanguardia Dossier*. Nº 22, 2007.

CEA D’ANCONA, M<sup>a</sup> Ángeles. *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

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

COLECTIVO IOÉ. “Ciudadanos o intrusos: la opinión pública española ante los inmigrantes”. *Papeles de economía española*. Nº 104, 2005.

DÍEZ NICOLÁS, J. *Las dos caras de la inmigración*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. “El análisis de la opinión pública sobre la inmigración. El caso español”, 4<sup>o</sup> Congreso sobre la inmigración en España, Girona, 2004.

PÉREZ DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ MIRANDA, Berta y GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen. *España ante la inmigración*. Colección Estudios sociales nº 8. Barcelona: Fundación La Caixa, 2001.

TORCAL, M.; MORALES, L. y PÉREZ-NIEVAS, S. *España: sociedad y política en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

# LAS NORMAS GENERALES DEL ESTADO

## **José Antonio Montilla Martos**

Catedrático de Derecho Constitucional de  
la Universidad de Extremadura

## **José Luis Rodríguez Candela**

Profesor Asociado de Derecho Penal de la Universidad de Málaga

1. Introducción.
2. La competencia autonómica sobre inmigración en la LO 6/2006 de reforma del Estatuto de Cataluña.
3. La política de inmigración con relación a los países de procedencia de la inmigración irregular.
4. El trabajo de los extranjeros en España: contingente y régimen general.
5. Algunos cambios en la estructura organizativa e institucional de la inmigración en España.
  - La previsión de la Agencia Española para la inmigración y la emigración.
  - La nueva regulación del Foro para la integración social de los inmigrantes.
6. Referencia a los derechos de los extranjeros en leyes estatales.
7. Algunas medidas que agilizan la tramitación administrativa de la documentación de los inmigrantes.
8. Incidencia en el ordenamiento general del estado de los asuntos europeos: la no transposición en plazo de directivas y los períodos transitorios a la libre circulación de trabajadores.
9. Conclusión.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2006 la normativa estatal con relación a inmigración y extranjería apenas ha tenido novedades significativas, si no fuera por los cambios en la distribución competencial, y en el efectivo ejercicio de las competencias, que pueden derivar de la LO 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sin duda, es la fuente estatal con incidencia en inmigración más importante de las aprobadas durante el año 2006 pues, más allá del aspecto simbólico del reconocimiento expreso de la inmigración en un Estatuto de Autonomía, supondrá cambios en el ejercicio de las competencias sobre inmigración por el Estado y las comunidades autónomas, especialmente en relación con las autorizaciones de trabajo a los extranjeros.

También resulta significativo el inicio de una política de inmigración que mira hacia África, vinculada a la presión migratoria procedente de ese continente y su carácter estructural. En ese sentido, el Consejo de Ministros ha acordado el Plan África y se ha iniciado la suscripción de acuerdos internacionales con los países a los que se refiere el plan, para favorecer la ejecución de las medidas de alejamiento del territorio nacional a través de la readmisión de los inmigrantes en situación irregular por sus países de origen. Esos acuerdos se enmarcan en una política global

de cooperación al desarrollo y de contratación en origen que aspira a sustituir las migraciones irregulares desde el sur por una migración ordenada. En ese sentido, deben reseñarse este año el Acuerdo con Gambia, la inclusión en el RD 2393/2004 de la existencia de estos acuerdos como un nuevo supuesto de denegación de entrada en el territorio nacional y la creación de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en la Misión Diplomática Permanente en Senegal.

En lo que se refiere al trabajo de los extranjeros no comunitarios en España, debe destacarse la previsión gubernamental no solo de las plazas que configuran el contingente, sino también de la posible contratación nominativa unipersonal (régimen general) durante el año 2007. De esta forma, se pueden prever, de manera flexible, los trabajadores extranjeros no comunitarios que se incorporan anualmente al mercado de trabajo. Se advierte la importancia que paulatinamente está adquiriendo el régimen general así como el contingente temporal. También por primera vez se incluyen en el contingente los visados para la búsqueda de empleo en las modalidades previstas en el RD 2393/2004.

## **EL PLAN ÁFRICA SE ENMARCA EN UNA POLÍTICA GLOBAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE CONTRATACIÓN EN ORIGEN QUE ASPIRA A SUSTITUIR LAS MIGRACIONES IRREGULARES DESDE EL SUR POR UNA MIGRACIÓN ORDENADA**

El marco organizativo e institucional de la inmigración presenta, a su vez, algunas novedades de interés. Así, entre las agencias estatales expresamente previstas en la Ley 28/2006 para su creación por el Gobierno, como nueva forma organizativa y de gestión en aras de alcanzar objetivos concretos y asumir responsabilidad en ámbitos relevantes, se encuentra la Agencia Estatal de Emigración e Inmigración. También, la nueva regulación reglamentaria del Foro para la integración social de los inmigrantes como cauce institucional para la participación de la sociedad civil y de los propios inmigrantes en las decisiones que inciden en la política migratoria conlleva novedades importantes, como la

consulta preceptiva al Foro cuando se planteen disposiciones normativas, planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración social de los inmigrantes.

Además de esto, hay que reseñar las menciones a la situación de los extranjeros en importantes leyes estatales, como la ley de dependencia o la ley de educación. En general, remiten el ejercicio de los extranjeros de los derechos previstos en estas leyes a lo que disponga la LO 4/2000.

## **2. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE INMIGRACIÓN EN LA LO 6/2006 DE REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA**

Hasta este año, ningún Estatuto de Autonomía había reconocido competencias autonómicas en materia de inmigración, a partir de la reserva a la competencia exclusiva del Estado que se contiene en el artículo 149.1.2 CE. La única excepción es el artículo 37.1 del Estatuto de Canarias según el cual la comunidad autónoma podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias. Sin embargo, en la práctica las comunidades autónomas venían ejerciendo facultades competenciales en inmigración en virtud de sus títulos sectoriales sobre materias que inciden en el proceso de integración social de las personas inmigradas, como asistencia social, educación, sanidad, vivienda, cultura, políticas activas de empleo, etc. Ahora, el nuevo Estatuto de Cataluña "formaliza" esa competencia sobre la política de integración en el marco de sus competencias. Además de ello, el Estatuto avanza la competencia sobre autorizaciones de trabajo de extranjeros y menciona la participación de Cataluña en las decisiones del Estado sobre inmigración. En realidad, en virtud del artículo 138 del nuevo Estatuto, aprobado por la LO 6/2006, el espacio competencial autonómico en materia de inmigración se desarrolla en tres ámbitos, que vamos a reseñar de forma separada.

**a.** En materia de políticas de integración, el Estatuto desglosa las facultades de actuación de la comunidad autónoma. Así, incluye la competencia exclusiva sobre primera acogida

de personas inmigradas, que incluirá actuaciones sociosanitarias y de orientación (art. 138.1 a). Con ello, pretende acotar el ámbito de actuación autonómico en esa primera acogida, que no incide, por tanto, en el control de fronteras. Además, corresponde a la comunidad autónoma el desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas. En este punto es importante destacar la apostilla final de que esa política se produce “en el marco de sus competencias” (art. 138.1 b). Como se apuntaba antes, las competencias sectoriales de Cataluña sobre diversas materias le permiten ese desarrollo de la política de integración. Reforzando esa idea, se añade en el siguiente párrafo que también corresponde a la comunidad autónoma, el establecimiento y regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social (art. 138.1 c). Dos notas sobre este párrafo. Por un lado, la exclusión de otras modalidades de integración, como, por ejemplo, la integración cultural, que se menciona en otras reformas estatutarias como la andaluza; por otro lado, la mención a la participación social de las personas inmigradas, concretada en el apoyo a las asociaciones de inmigrantes y en su incorporación a la estructura institucional de participación social vinculada a este fenómeno. Finalmente (art. 138.1 d) se refiere al establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas. Se apuesta, en consecuencia, por una regulación parlamentaria que sustituya a la fragmentaria actual, contenida en normas reglamentarias autonómicas.

La competencia autonómica no es exclusiva en sentido estricto, ni siquiera en materia de primera acogida, que es donde lo dice expresamente, pues en las materias a las que afecta puede intervenir el Estado a través de sus títulos competenciales para establecer las bases. Así ocurre en sanidad, por ejemplo. Incluso, en otras materias también implicadas en este proceso de integración social, como asistencia social y vivienda, el Estado puede establecer la regulación para garantizar las condiciones básicas del ejercicio de los derechos. En cualquier caso, aunque formaliza las facultades que ya ejercen las comunidades autónomas resulta trascendente esta mención estatutaria expresa, pues

impide interpretaciones restrictivas de esas competencias por parte de los operadores jurídicos, que deberán respetar el nuevo bloque de la constitucionalidad.

También encontramos en el primer párrafo del artículo 138 del nuevo Estatuto una mención a la emigración al referirse el párrafo e) a la promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña.

**b.** Mayor novedad conlleva el reconocimiento estatutario de la competencia autonómica de ejecución sobre las autorizaciones de trabajo a los extranjeros. En concreto incluye tres aspectos: la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones, y, en tercer lugar, la aplicación del régimen de inspección y sanción. Además, se especifica que esa facultad se ejerce “en necesaria coordinación” con la competencia estatal en materia de entrada y residencia.

Aunque se había sostenido que esa competencia de ejecución podía ser ejercida por las comunidades autónomas en virtud de su competencia sobre ejecución laboral, sobre todo por la doctrina laboralista, ese planteamiento doctrinal no había tenido concreción política hasta la actualidad en forma de los correspondientes trasposos. Ahora, tras el expreso reconocimiento estatutario son ineludibles esos trasposos y una reestructuración administrativa que no resultará fácil. Ocurre que en nuestro Derecho de extranjería, a partir de la LO 14/2003, que modifica la LODYLE, y del RD 2393/2004, no existen las autorizaciones de trabajo en sentido estricto, sino que son autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena (art. 38 LODYLE y arts. 48 a 54 RD 2393/2004) o por cuenta propia (art. 37 LODYLE y arts. 58 a 62 RD 2393/2004). Sin embargo, en virtud de la reforma estatutaria que ahora comentamos las autorizaciones de trabajo son competencia ejecutiva de Cataluña mientras que los permisos de residencia continúan siendo competencia estatal. De ahí, la “necesaria coordinación” a la que se refiere el Estatuto, que habrá de articularse en la práctica.



c. En tercer lugar, según el artículo 138 de este nuevo Estatuto, “corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración, con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros”. En relación con el contingente, esa participación ya estaba prevista en la LO 4/2000. Por tanto, implica la elevación a rango estatutario, lo que tiene, sin duda, trascendencia pues ya no es una decisión unilateral del Estado, sino consensuada con el territorio y, por tanto, deberá ser respetada en el futuro. Esto significa que aunque la legislación de inmigración y extranjería no prevea esa participación deberá respetarse en el caso de Cataluña. Pero, además, la participación autonómica en las decisiones estatales sobre inmigración no se ciñe a la determinación del contingente, sino que, según el nuevo Estatuto, se extiende a otros ámbitos. En ese sentido, por un lado, supone un cauce apropiado para una adecuada integración de la comunidad autónoma en la política estatal y, por otro, la inmigración, por su carácter transversal, resulta un ámbito idóneo para el ejercicio de estos procedimientos participados.

### **EL NUEVO ESTATUTO DE CATALUÑA CONLLEVA EL RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA DE EJECUCIÓN SOBRE LAS AUTORIZACIONES DE TRABAJO A LOS EXTRANJEROS**

Durante el año 2006 ha entrado en vigor también la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006). Sin embargo, en ella no hallamos mención alguna a la inmigración en el Título dedicado a las competencias. Solo en el apartado de derechos se establece que la actuación de la Generalitat se centrará, entre otros ámbitos, en los “derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunidad Valenciana”. Conviene recordar que, en aplicación de la denominada cláusula Camps, Disposición Adicional segunda del Estatuto, las instituciones valencianas deberán promover las correspondientes iniciativas para que también esta comunidad autónoma asuma las facultades competenciales sobre inmigración que se recogen en otros estatutos.

### **3. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN CON RELACIÓN A LOS PAÍSES DE PROCEDENCIA DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR**

Es conocido que durante el año 2006 se produjo una importante llegada de inmigración irregular a las costas españolas, especialmente a Canarias, procedente del África subsahariana. La respuesta del Estado ha sido la puesta en marcha de una política de inmigración dirigida a los países de procedencia de estos inmigrantes, que pretende compaginar la ordenación de los flujos migratorios con la ayuda al desarrollo. El marco de esa nueva política es el Plan África 2006-2008, aprobado por el Consejo de Ministros. Su concreción más importante son los acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración.

El Plan África es un ambicioso conjunto de medidas para favorecer el desarrollo del continente africano que fue adoptado por el Consejo de Ministros en mayo de 2006. El Plan distingue tres categorías de países: los de interés prioritario, por responder a varios de los objetivos que se apuntan en el plan, los de interés específico, en cuanto el interés deriva de un único motivo, y los países de especial seguimiento, por su potencialidad a medio plazo y su situación de inestabilidad.

Las líneas de acción que se enuncian en el plan son las siguientes:

- Participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África. En ese sentido, se prevé la cooperación en materia de gobernanza y fortalecimiento institucional y la cooperación en seguridad.
- Contribución de España a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo del África subsahariana. En ese sentido, se prevé apoyo presupuestario, ayuda alimentaria, financiación pública de ONG, fondo de concesión de microcréditos y fondo de ayuda al desarrollo o alivio de la deuda.
- Fomento de la cooperación con países africanos en la regulación de flujos migratorios. En esta línea se incluyen los acuerdos bilaterales a los que haremos referencia a continuación.

- Participación activa en la estrategia de la Unión Europea para África. En este sentido, España se compromete a una mayor implicación en las políticas de la UE relacionadas con África.
- Promoción de los intercambios comerciales y de inversión. Especial atención a las relaciones pesqueras y a la seguridad energética.
- Fortalecimiento de la cooperación cultural y científica.
- Refuerzo de la presencia política e institucional española en África, mediante un “redespliegue diplomático.”

En realidad, son líneas de actuación genéricas, que marcan una directriz en política de inmigración, pero no incluyen demasiados compromisos, que deberán concretarse en el futuro.

La concreción más notoria de esa política de inmigración dirigida a África durante el año 2006 ha sido la negociación y, en su caso, suscripción de acuerdos con los países africanos de interés prioritario para limitar las migraciones irregulares a la vez favorecer las migraciones ordenadas y la ayuda al desarrollo de esos países. Durante el año 2006 deben destacarse en ese sentido los acuerdos con Gambia y Guinea Bissau.

El primer acuerdo de estas características que ha entrado en vigor ha sido el Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia (Aplicación provisional del Acuerdo Marco de cooperación, hecho ad referendum en Banjul el 9 de octubre de 2006. BOE número 310 de 28 de diciembre de 2006). El Acuerdo esta compuesto por seis partes, en las que, pese al carácter recíproco de las distintas medidas, se advierte la finalidad de controlar la llegada irregular de ciudadanos de Gambia a España a la vez que se proponen cauces para la contratación de trabajadores de ese país y el retorno en el marco de programas de desarrollo. En primer lugar, se prevé el impulso a la contratación legal, favoreciendo los contactos entre empleadores y el interlocutor del país de origen, regidos por su legislación en la materia y, en su caso, las regulaciones de la OIT. En segundo lugar, la colaboración en programas de retorno voluntario y asistido de inmigrantes

que decidan regresar a su país de origen en el marco de proyectos de desarrollo económico y social. En tercer lugar, se recoge el compromiso de facilitar la integración de los nacionales de un país en el otro. En cuarto lugar, se apunta expresamente el compromiso de España de contribuir al desarrollo de la República de Gambia en el marco del Plan Director de la Cooperación Española. En quinto lugar, ambos países se comprometen a cooperar en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos. Finalmente, en sexto lugar, cada parte se compromete a admitir en su propio territorio, a solicitud de la otra, a cualquier persona que no tenga o haya dejado de tener derecho a entrar, permanecer o residir, con el correspondiente procedimiento de repatriación. Este último punto tiene una especial importancia para la efectiva ejecución de las medidas de alejamiento del territorio nacional que, como se sabe, encuentran el límite a su efectividad en la negativa de los países de origen a aceptar a sus nacionales. No obstante, se enmarca en una política migratoria más global, que incluye también el fomento de la contratación en origen y la ayuda al desarrollo de estos países, en este caso Gambia.

En la misma línea, debe anotarse también el Acuerdo de cooperación en materia de inmigración con la República de Guinea, que aunque suscrito en Conakry durante el mes de octubre fue publicado en el BOE ya en el año 2007.

Esta nueva política de inmigración, específicamente la suscripción de acuerdos de cooperación, ha tenido algunas consecuencias normativas en el ordenamiento general del Estado. Específicamente, la inclusión en el reglamento de extranjería de un nuevo cauce para la denegación de entrada y la previsión de una estructura de la administración exterior del Estado que facilite la contratación en origen en estos países africanos de interés prioritario:

- a.** En el primer sentido, una consecuencia normativa de estos acuerdos que regulan la readmisión de personas en situación irregular suscritos por España es el RD 1019/2006, de 8 de septiembre, por el que se modifica el artículo 13 del Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su

integración social, aprobado por el RD 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE número 228, de 23 de septiembre). Se incorpora un nuevo párrafo al artículo 13.1 del citado Reglamento en el que se dice "cuando existiesen acuerdos que regulan la readmisión de las personas en situación irregular suscritos por España, los funcionarios responsables del control, tras facilitar la información a la que se refiere el artículo 26.2 de la LO 4/2000, de 11 de enero, denegarán, en los términos previstos en los citados acuerdos, la entrada de las personas a las que les sea de aplicación, siempre que la denegación se produzca dentro del plazo previsto en los mismos". Es un nuevo cauce para la denegación de entrada, aunque no se modifican las causas, que son las ya recogidas anteriormente en la normativa estatal.

**b.** Pero, como se decía antes, no se pretende solo controlar la inmigración irregular, sino también favorecer una migración ordenada desde el sur. En ese marco debe encuadrarse el RD 1542/2006, de 15 de diciembre, por el que se crea la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Senegal (BOE número 310, de 28 de diciembre de 2006), país con el que no se ha alcanzado en este año un acuerdo migratorio pese a las negociaciones mantenidas. Las consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales constituyen la administración exterior del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, dentro de la Misión diplomática española. Con la creación de esta Consejería en la Misión Diplomática Permanente de un país con un importante flujo de inmigración hacia España, fundamentalmente irregular, se pretende favorecer flujos migratorios regulares a través de la contratación en origen de trabajadores de ese país. Para ello, resulta necesario fortalecer la administración española que puede colaborar en la gestión de los contratos que pueden suscribirse en el marco del contingente o puede facilitar los contactos y la actividad de los empleadores españoles en ese país.

Finalmente, mencionamos también el Instrumento de Ratificación del Convenio de Seguridad Social entre el Reino

de España y la República del Paraguay, hecho en Asunción el 24 de junio de 1998 (BOE número 28, de 2 de febrero de 2006). Es un convenio tipo para garantizar la conservación de los derechos adquiridos por los ciudadanos de ambos países en el otro y en pago de las prestaciones a las que tengan derecho. Sorprende, en cualquier caso, el retraso en su publicación oficial en España y, con ello, en su incorporación al ordenamiento interno.

#### **4. EL TRABAJO DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA: CONTINGENTE Y RÉGIMEN GENERAL**

Un pilar inexcusable de la política de inmigración es la ordenación de la llegada legal a nuestro país de trabajadores extranjeros a través de la gestión de las ofertas de trabajo existentes. La vía tradicional ha sido la aprobación de un contingente anual de trabajadores extranjeros, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, para los que no se hallen ni residan en España. Ciertamente, en ocasiones, el contingente había sido una vía encubierta para la regularización de trabajadores. Sin embargo, desde hace tiempo ya solo sirve para los que están en origen. Haremos referencia a los contingentes para 2006 y para 2007. El primero aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 2006, aunque publicado en el Boletín Oficial del Estado ya en 2007. De esta forma, podemos mostrar la evolución de ese contingente, en concreto el reconocimiento expreso de la importancia que está adquiriendo la otra alternativa que ofrece la normativa actual para la llegada de extranjeros a nuestro mercado de trabajo: el régimen general (contratación individual nominativa), específicamente a partir de la entrada en vigor del RD 2393/2004, con los catálogos trimestrales de ocupaciones de difícil cobertura.

El contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2006 se ha recogido en la Resolución de 30 de diciembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (BOE número 14, de 17 de enero de 2006). Acaso el rasgo más destacado de este contingente es que, por primera vez, se aprueba siguiendo los criterios establecidos en el RD 2393/2004, que exige especialmente el consenso territorial y social. En ese

sentido, ha sido aprobado previa propuesta de las comunidades autónomas y con el visto bueno de la Comisión Laboral Tripartida, creada en el RD 2393/2004, y de la que forman parte sindicatos y organizaciones empresariales, así como del Consejo Superior de Política de Inmigración.

Las cifras del contingente son bastante reducidas, si tenemos en cuenta la trascendencia del fenómeno migratorio en España. Está formado por 16.878 empleos estables. En ese sentido, resulta claro que no es un elemento determinante de la política de inmigración.

Entre las novedades que se introducen, más allá del procedimiento de elaboración, podemos mencionar las siguientes:

- Se establece la posibilidad de modificar las cifras durante su vigencia, para ampliarlas si se considera necesario.
- Se incluye el compromiso de tramitar en el plazo de un mes la autorización de residencia y trabajo en el marco del contingente.
- Se incluyen por primera vez los visados de búsqueda de empleo, tanto los dirigidos a hijos y nietos de español de origen como los limitados a determinados sectores de actividad y ocupaciones. En ese sentido, el número de plazas en este año es limitado, solo 570, de las cuales el 80% se reparten entre Andalucía (310) y Galicia (270).

Por su parte, el contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios para 2007 se contiene en la Resolución de 26 de diciembre de 2006, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (BOE número 8, de 9 de enero de 2007). Lo más relevante de esta regulación del contingente es, precisamente, que no se refiere solo al contingente en sentido estricto, esto es, los empleos estables para extranjeros previstos para este año, sino también a otros procedimientos de contratación en origen de trabajadores extranjeros, a través de los cuales se pueden tramitar autorizaciones de residencia y trabajo. El objetivo gubernamental es efectuar una previsión de conjunto de la cifra global de extranjeros que se incorporarán durante ese año al mercado de trabajo. Por ello, no solo se prevé, como se había hecho hasta ese momento, el contingente de trabajadores extranjeros para el año siguiente,

sino que también encontramos una estimación genérica de las contrataciones que se harán siguiendo el régimen general, a partir de los trabajadores y puestos de trabajo que se han requerido en los últimos años. Como resulta conocido, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004 estableció la compatibilidad del contingente y el régimen general, sin que el contingente pudiera cerrar ese régimen general, como pretendió el Gobierno en 2002.

En ese sentido, según las previsiones gubernamentales, la suma total de trabajadores no comunitarios que se incorporarán al mercado de trabajo durante 2007 asciende a 180.000 trabajadores. Algo más del 50%, concretamente 92.000 trabajadores extranjeros, será contratado conforme el régimen general, esto es, mediante la contratación individual nominativa. Con ello se confirma la tendencia advertida en los últimos años y que, de alguna forma, ha venido a potenciar el RD 2393/2004, pero también la convivencia de ambos procedimientos de contratación en origen.

**ALGO MÁS DEL 50%, CONCRETAMENTE 92.000 TRABAJADORES EXTRANJEROS, SERÁ CONTRATADO CONFORME AL RÉGIMEN GENERAL, ESTO ES, MEDIANTE LA CONTRATACIÓN INDIVIDUAL NOMINATIVA**

En cuanto al contingente, aproximadamente dos tercios está formado por trabajadores de temporada (61.000 empleos). Es otra novedad con relación al contingente del año anterior. Se contempla en la Resolución de la Secretaría de Estado las normas de procedimiento para los trabajos de temporada o de campaña. En este caso se indica que la duración deberá ser inferior a un año y en el sector servicios. Se prevén dos tipos de ofertas de temporada. Por un lado, para hacer frente a actividades de campaña, con una duración máxima de nueve meses, o bien de obra y servicios, con una duración no superior al año. Tanto las ofertas de empleo de carácter estable como las temporales podrán ser formuladas de forma genérica o nominativa. En todo caso, la fórmula de la oferta nominativa en el contingente es solo para dos supuestos: que el empresario haya

contratado antes al trabajador en el país de origen o que el trabajador haya residido con anterioridad en España. Son supuestos excepcionales y de poca utilidad práctica.

El contingente en sentido estricto, esto es la cifra provisional de puestos de trabajo de carácter estable para extranjeros no comunitarios prevista para 2007, es de 27.034 empleos. Supone apenas un 15% de los nuevos trabajadores no comunitarios previstos para 2007. En cualquier caso, son diez mil más que el año anterior.

Los visados para búsqueda de empleo a hijos y nietos de español de origen se mantienen en los 500, aproximadamente como el año anterior. Destaca la previsión de 455 visados de búsqueda de empleo para el sector del servicio doméstico.

**EN EL REPARTO DE PUESTOS DE TRABAJO ESTABLE PARA NO COMUNITARIOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESTACA MADRID (10.713) Y CATALUÑA (9.694). ENTRE AMBAS COPAN EL 75% DEL CONTINGENTE**

En cuanto al reparto de este contingente por comunidades autónomas destaca sobre todo Madrid (10.713) y Cataluña (9.694). Entre ambas copan el 75% del contingente. Por el otro lado, las comunidades que menos trabajadores inmigrantes han requerido para este año son Canarias (20) y Asturias (26).

Más allá de las autorizaciones de residencia y trabajo a través del contingente o del régimen general, debemos anotar algunas normas aprobadas durante este año, aunque de importancia menor.

Así, debemos mencionar la Resolución de 23 de junio, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se delega el ejercicio de la competencia de resolución de las solicitudes de autorización de residencia temporal por concurrir la circunstancia excepcional de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los subdelegados del Gobierno y en los delegados del Gobierno en las comuni-

dades autónomas uniprovinciales (BOE número 158, de 4 de julio). La LO 4/2000 establece que la administración podrá conceder una autorización de residencia temporal, entre otros supuestos, cuando concurren las circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En el RD 2393/2004 se desarrolla dicha previsión con una mención de especial importancia en la política de control del trabajo irregular de los inmigrantes al prever la concesión de autorización de residencia temporal a los extranjeros que colaboren con las autoridades administrativas. Ese supuesto es aplicable específicamente a la colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ahora, para agilizar y hacer más eficaz esa colaboración lo que se hace es delegar la competencia para conceder esa autorización de residencia temporal en los subdelegados del Gobierno y en los delegados del Gobierno en las comunidades uniprovinciales. Es una posibilidad que prevé el artículo 46.6 c) del RD 2393/2004.

También en materia de trabajo de los extranjeros en España resulta de interés la Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación. Mediante esta Orden Ministerial se regula el procedimiento para inscribirse como demandantes de empleo de los extranjeros no comunitarios, mayores de dieciséis años, que en aplicación de la vigente normativa sobre permanencia y trabajo de los extranjeros en España tengan reconocido el derecho de acceso al mercado de trabajo. Por tanto, resulta aplicable a los extranjeros que se encuentren en España y posean una autorización administrativa para trabajar, o bien, no estando en posesión de ella y encontrándose legalmente en España, estén en condiciones de acceder a ella. En concreto, los documentos acreditativos que permiten la inscripción del trabajador en los Servicios Públicos de Empleo o Agencias de Colocación son los siguientes:

- Autorización de residencia permanente, acreditada con tarjeta de identidad de extranjero.
- Autorización de residencia temporal, acreditada con tarjeta de identidad o con la resolución por la que se le conceda dicha autorización.

- Autorización de residencia temporal en virtud de reagrupación familiar.
- Autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales: por razones humanitarias, por colaboración con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales, o por razones de interés público o de seguridad nacional.
- Autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo y por razones de protección internacional.
- Autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena.
- Autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia.
- Autorización de residencia temporal a favor de un menor extranjero no acompañado, en edad laboral.
- Visado para la búsqueda de empleo dirigido a hijo o nieto de español de origen, o visado para la búsqueda de empleo para ciertos sectores de actividad u ocupaciones.
- Autorización para investigación y estudios.
- Autorización de residencia temporal con excepción a la autorización de trabajo.
- Documento de solicitante de asilo en el que conste la inscripción "autoriza a trabajar".
- Documento de identidad de los refugiados y de los familiares a quienes se haya reconocido la extensión familiar para residir en España.
- Documento de identidad de los apátridas.

## **5. ALGUNOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA E INSTITUCIONAL DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA**

### **La previsión de la Agencia Española para la inmigración y la emigración**

La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE número 171, de 19 de julio de 2006) pretende mejorar la calidad de los servicios públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado mediante cambios en la gestión presupuestaria y de personal. Para ello se crean a través de esta

ley las agencias estatales como nueva fórmula organizativa para la gestión de los servicios públicos, dotada de autonomía y flexibilidad en la gestión, a la vez que de responsabilidad en los resultados. En ese sentido, el aspecto capital que pretende incorporar esta nueva regulación organizativa estatal es la gestión basada en el cumplimiento de objetivos claros, medibles y orientados a la mejora en la prestación del servicio. En ese sentido, la Agencia Estatal es una organización dotada de capacidad de decisión sobre los recursos asignados y con nivel de autonomía en su funcionamiento, a la que se le puede exigir responsabilidad efectiva sobre el cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados. Para ello, más allá de la estructura de gestión se configura en la ley un Contrato de gestión como el instrumento en el que se fijan los compromisos que asume la Agencia en la consecución de sus objetivos establecidos y la consiguiente exigencia de responsabilidad al equipo directivo.

En la Disposición adicional tercera de la Ley se autoriza al Gobierno para la creación de una serie de agencias estatales, por la particular trascendencia de los sectores de actividad y de los servicios públicos concernidos, así como la conveniencia de que su gestión esté dotada de un marco de flexibilidad, responsabilidad por la gestión y control de resultados.

Una de estas agencias con autorización legal es la Agencia Estatal de Inmigración y Emigración. Su finalidad es el desarrollo y ejecución de las competencias estatales en materia de regulación e integración social de los inmigrantes, así como para la programación y gestión de las diversas actuaciones de asistencia y apoyo a los emigrantes españoles en el extranjero.

### **La nueva regulación del Foro para la integración social de los inmigrantes**

El artículo 70 de la LO 4/2000 regula el Foro para la integración social de los inmigrantes como el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes constituido de forma tripartita y equilibrada



por representantes de las administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales. Esa previsión legal tuvo su desarrollo reglamentario con el RD 367/2001, de 4 de abril, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro y lo adscribe al Ministerio del Interior. Posteriormente, el RD 1600/2004, de 2 de julio, adscribía el Foro a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En ese contexto, el RD 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes (BOE número 14, de 17 de enero de 2006) constituye el nuevo desarrollo reglamentario del artículo 70, que sustituye al anterior. Su objetivo es dotar de mayor relevancia al Foro en cuanto a sus funciones y a su capacidad como órgano de consulta y participación social. Los cambios más significativos que se introducen respecto a la regulación anterior son los siguientes:

- Incorporación de nuevas funciones sobre la posibilidad de promover o elaborar estudios e iniciativas relacionadas con la integración social de los inmigrantes e informar sobre propuestas, planes y programas no solo cuando le sean requeridos por la Administración General del Estado, sino también por propia iniciativa. Especial importancia en este punto tiene la consulta preceptiva al Foro por parte de la Administración General del Estado cuando se trate de disposiciones normativas y planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración social de los inmigrantes.
- Se modifica la composición cuantitativa del Foro, pasando de 24 a 30 vocales, correspondiendo diez vocales a cada uno de los tres grupos que lo componen. Ello permite la incorporación de más asociaciones de inmigrantes, nuevas organizaciones sociales y empresariales y, del lado de la Administración, la inclusión del Ministerio de Educación y del Instituto de la Mujer, que se ocupan de ámbito con especial incidencia en el proceso de integración de las personas inmigradas en la sociedad de acogida.
- Finalmente, se modifica la definición de quienes pueden participar como observadores en el Foro. Se incluyen a

las asociaciones cuya actividad no está directamente relacionada con la inmigración, pero pueden contribuir a la integración social de las personas inmigradas.

## 6. REFERENCIA A LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS EN LEYES ESTATALES

En algunas de las leyes estatales aprobadas durante el año 2006 que regulan el ejercicio de derechos por la ciudadanía, encontramos referencias específicas a la situación de los extranjeros:

- a. En primer lugar, debe mencionarse la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE número 299, de 15 de diciembre de 2006). No es este el lugar para destacar la importancia de una ley que pretende garantizar el derecho universal de todos los españoles a ser atendidos cuando no puedan valerse por sí mismos por parte de los poderes públicos, más allá de la familia o el mercado. El objeto de la ley, según su artículo 1.1, es establecer las “condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”. Por tanto, configura una garantía mínima uniforme del derecho subjetivo reconocido a las personas que por razón de edad, enfermedad o discapacidad necesitan la ayuda de otras para realizar actividades básicas de la vida diaria, a través de un modelo de atención integral al ciudadano, presentando como sistema, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Lo que nos interesa es la situación de los extranjeros dependientes que residen en España. El artículo 5.1 indica que los titulares de los derechos reconocidos en la ley son los españoles que residen en España desde hace más de cinco años. En cuanto a los extranjeros, el art. 5.2 establece el criterio general: “las personas que reuniendo los requisitos anteriores (situación de dependencia y residencia en España durante los últimos cinco años) carezcan de la nacionalidad española se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con

el país de origen". Ciertamente, la regulación tiene más sombras que luces. La atención a las situaciones de dependencia puede considerarse una manifestación específica del derecho a la asistencia social, configurado de forma amplia bajo la forma de derecho a los servicios sociales. Por tanto, la Ley 39/2006 nos remite, en ese sentido, al artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000. Según el artículo 14.2 "los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles". Por otro lado, según el artículo 14.3 "los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicos". Por tanto, de la interpretación sistemática del artículo 5.2 de la Ley de Dependencia y del artículo 14 de la LO 4/2000 parece desprenderse que los extranjeros que residan en España desde hace más de cinco años en situación regular gozan de los derechos reconocidos en la Ley 39/2006 para los españoles. Una cuestión ulterior es si esa interpretación es aplicable también a los ciudadanos comunitarios. El asunto no es baladí, por la importancia que está adquiriendo en los últimos años la denominada gerontoinmigración procedente de los países de la Unión Europea. Esos gerontoinmigrantes son potenciales destinatarios de los servicios sociales y, en concreto, del derecho a la atención de las situaciones de dependencia. En este sentido, debe recordarse que según el artículo 2 de la LO 4/2000 los ciudadanos comunitarios "se regirán por la legislación de la Unión Europea, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables". Por ello, en virtud de esta cláusula, les podrá ser de aplicación la interpretación antes efectuada, aunque esto puede plantear problemas de incremento de los costes de desarrollo de la ley en algunos territorios.

Con relación a los menores que carezcan de la nacionalidad española, el art. 5.2 de la Ley 39/2006 indica que se estará a lo dispuesto en las leyes del menor tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como en los tratados internacionales. El criterio, en este sentido, es, por tanto, la equiparación con los españoles, al margen de su situación administrativa.

Finalmente, la ley también se ocupa de los españoles en el extranjero. Según el artículo 5.3 "el gobierno podrá establecer medidas de protección a favor de los españoles no residentes en España" y según el artículo 5.4 "el Gobierno establecerá, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, las condiciones de acceso al Sistema de Atención a la Dependencia de los emigrantes españoles retornados".

**b.** En segundo lugar, la LO 2/2006, de Educación, también contiene una referencia al alumnado extranjero. Concretamente, según la Disposición adicional decimonovena "lo establecido en esta Ley en relación con la escolarización, obtención de títulos y acceso al sistema general de becas y ayudas al estudio será aplicable al alumnado extranjero en los términos establecidos en la LO 4/2000 y en la normativa que las desarrolla". Remite, por tanto a la LO 4/2000 y al RD 2393/2004, que en este momento es la normativa de desarrollo.

Según el artículo 9 de la LO 4/2000, los derechos educativos de los extranjeros en España son los siguientes:

- Todos los extranjeros, menores de 18 años, al margen de su situación administrativa, tienen el derecho y el deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas.
- Los extranjeros residentes tienen derecho a la educación no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles. En concreto, pueden acceder a todos los niveles de educación y enseñanza, a la obtención de las titulaciones que correspondan a cada caso, y al acceso al sistema público de becas y ayuda.

Además, la referencia que hace la LO 2/2006 a los derechos reconocidos en la normativa de desarrollo de la LO 4/2000 no es baladí pues en el RD 2393/2004 encontramos un cauce para la ampliación de derechos educativos a los inmigrantes. Según la Disposición adicional 14 del RD 2393/2004



“sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la LO 4/2000, las administraciones educativas en ejercicio de sus competencias en materia de educación podrán facilitar el acceso de los extranjeros menores de edad que se hallan empadronados en un municipio a los niveles de enseñanza posobligatoria no universitarios y a la obtención de la titulación académica correspondiente en igualdad de condiciones que los españoles de su edad.” Se está habilitando a las comunidades autónomas para ampliar los derechos educativos de los inmigrantes empadronados en situación administrativa irregular. Esta regulación normativa debe vincularse al conflicto planteado en Cataluña por ese reconocimiento autonómico. El Decreto autonómico 188/2001, de los extranjeros y su integración social, al regular los derechos sociales de los extranjeros reconoce el acceso al derecho a la educación no obligatoria y a los centros de adultos a los extranjeros empadronados, extendiendo los derechos educativos. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia 1233/2004, de 4 de noviembre, había anulado esa previsión normativa, concibiendo a la inmigración como una competencia exclusiva del Estado, por lo que la comunidad autónoma debe “respetar el estatuto jurídico diseñado por la norma estatal.” Resulta lógico vincular la norma reglamentaria estatal de 2004 a esta sentencia. Sin embargo, no creemos que el legislador reglamentario estatal haya utilizado una técnica normativa adecuada. Si el problema estaba en la interpretación de la ley que ha efectuado el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, ello no puede ser resuelto con un reglamento que, en ese sentido, podría ser considerado *contra legem*. En cualquier caso, resulta discutible la interpretación efectuada por el Tribunal catalán pues, sin necesidad de que lo diga un reglamento de desarrollo de la LO 4/2000, en ejercicio de sus competencias educativas, las comunidades autónomas pueden reconocer para los inmigrantes en situación irregular derechos educativos no previstos en esa LO.

c. Finalmente, también con relación, siquiera indirecta, a los derechos de los extranjeros en España debemos hacer una referencia al RD 710/2006, de 9 de junio, de desarrollo de los Acuerdos de cooperación firmados por el Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Judías en España

y la Comisión Islámica de España, en el ámbito de la asistencia religiosa penitenciaria (BOE número 138, de 10 de junio). Con este Real Decreto se pretende desarrollar lo previsto en los respectivos Acuerdos de Cooperación de 1992, de manera que el procedimiento de acreditación y autorización de los ministros de culto que dispensen asistencia religiosa ofrezca las máximas garantías de seguridad jurídica y se garantice el pleno ejercicio de la libertad religiosa de los fieles evangélicos, judíos o musulmanes internados en centros penitenciarios. En su inmensa mayoría, los afectados por esta norma son ciudadanos de nacionalidad distinta a la española.

## **7. ALGUNAS MEDIDAS QUE AGILIZAN LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DOCUMENTACIÓN DE LOS INMIGRANTES**

Las normas estatales aprobadas durante el año 2006 para potenciar la prestación de servicios administrativos al ciudadano mediante la utilización de las tecnologías de la información para agilizar y simplificar los trámites administrativos tienen una incidencia específica en los procedimientos de extranjería.

El RD 523/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes (BOE número 110, de 9 de mayo de 2006) indica en su Disposición adicional única que “este real decreto se aplicará a los procedimientos derivados de lo dispuesto en la LO 4/2000, en aquello que no se oponga o contradiga lo previsto en esta”.

En el mismo sentido, el RD 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes (BOE número 110, de 9 de mayo) extiende la aplicación de ese criterio al documento acreditativo de la identidad o tarjeta equivalente

de los extranjeros residentes en territorio español, expedido por las autoridades españolas de conformidad con lo establecido en la LO 4/2000.

## **8. INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO GENERAL DEL ESTADO DE LOS ASUNTOS EUROPEOS: LA NO TRANSPOSICIÓN EN PLAZO DE DIRECTIVAS Y LOS PERÍODOS TRANSITORIOS A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES**

Resulta reseñable que durante 2006 se ha cumplido el plazo de transposición de dos importantes directivas europeas en materia de inmigración, sin que el Estado haya procedido a su incorporación. En concreto son la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar y la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. En virtud de la conocida jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el efecto directo vertical de las directivas no transpuestas en plazo por los Estados, su contenido es ya directamente invocable por los ciudadanos ante los órganos administrativos y los tribunales ordinarios. Son directivas con muchas normas que cumplen las conocidas condiciones establecidas en la jurisprudencia europea a partir de la sentencia Van Duyn para su invocación directa transcurrido el plazo de incorporación; a saber: contenido normativo claro y preciso, para sustentar la pretensión jurídica, que el invocante sea beneficiario de los derechos creados por la norma europea, y que el mandato sea incondicional, sin dejar márgenes de apreciación discrecional a las autoridades nacionales.

También en el ámbito de la Unión Europea resulta reseñable que durante este año se han levantado las barreras a la libre circulación de trabajadores procedentes de los nuevos Estados Miembros, adheridos desde el 1 de mayo de 2004. España, al igual que otros países de la Unión, ha decidido no apurar los cinco años de período transitorio previsto en el Tratado de adhesión para estos países, salvo Chipre y Malta, sino abrirse a la libre circulación, transcurridos los dos primeros años. A su

vez, el Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2006 ha aprobado el período transitorio para la libre circulación de trabajadores de Rumania y Bulgaria. Este período será de dos años a partir de la fecha de adhesión (1 de enero de 2007), pero su aplicación será flexible. Se prevé que al final del primer año el Gobierno, conjuntamente con los interlocutores sociales, evaluará los efectos de la aplicación del período transitorio aprobado y en función de las conclusiones a las que llegue acordará la continuidad del mismo o su finalización.

**DURANTE ESTE AÑO SE HAN LEVANTADO LAS BARRERAS A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES PROCEDENTES DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS, ADHERIDOS DESDE EL 1 DE MAYO DE 2004**

## **9. CONCLUSIÓN**

No ha sido 2006 un año de grandes cambios en la normativa estatal sobre inmigración. No obstante, se advierten tres novedades significativas. En primer lugar, el reconocimiento en los estatutos, concretamente en el Estatuto catalán, de competencias autonómicas en inmigración, con incidencia específica en las autorizaciones de trabajo para los extranjeros, pendiente de su articulación concreta. En segundo lugar, el impulso de una política de inmigración dirigida a los países de África se ha concretado en los primeros acuerdos de cooperación en inmigración, en los que se recoge el compromiso de admisión por estos países de sus nacionales que se encuentren en España en situación irregular en el marco de una política de entrada ordenada de trabajadores de esos países y cooperación al desarrollo. También, en tercer lugar, destaca la inclusión en el contingente de las previsiones de entrada de trabajadores extranjeros en España para el año 2007, no solo a través del contingente en sentido estricto, sino también a través del contingente de trabajadores de temporada y de la contratación unipersonal nominativa (régimen general). Habrá que comprobar en los años sucesivos las consecuencias y el alcance efectivo de estas novedades.

**Andreu Olesti Rayo**

Catedrático de Derecho Internacional Público  
(Derecho Comunitario) de la  
Universidad de Barcelona

# LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Introducción.
2. Actividad normativa.
  - El establecimiento del Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras.
  - El establecimiento del Sistema de Información Schengen de segunda generación.
3. Programa de actuación política.
4. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

## 1. INTRODUCCIÓN

La actividad de las instituciones de la Unión Europea durante el año 2006 ha sido relativamente intensa. En la vertiente normativa se destaca especialmente la adopción del Reglamento por el que se establece el denominado Código de fronteras Schengen; seguido, ya a finales de año, por la adopción del Sistema de Información Schengen de segunda generación llamado a sustituir al actualmente vigente, y cuya aplicación efectiva aún tardará un tiempo en producirse. La actividad política ha sido también importante aunque muy vinculada a los problemas derivados de la inmigración irregular, especialmente por vía marítima. También ha sido un año de decisiones jurisprudenciales importantes, y entre estas, se destaca especialmente la emitida el 31 de enero, condenando a España por el incumplimiento del derecho comunitario denegando la entrada en el espacio Schengen a dos nacionales de terceros estados, cónyuges de ciudadanos europeos.

Se pasa a continuación a examinar las actuaciones, decisiones y realizaciones más reseñables que han sido adoptadas por las instituciones de la Unión Europea durante el año 2006.

## 2. ACTIVIDAD NORMATIVA

### El establecimiento del Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras

El 15 de marzo de 2006 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron su Reglamento 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, denominado Código de fronteras Schengen.<sup>1</sup> Este acto afecta al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS), completando y derogando alguna de sus disposiciones (en el artículo 39 se dispone la derogación de los artículos 2 a 8 del CAAS). Conviene de inicio matizar que este acto no es aplicable a todos los Estados Miembros de la Unión Europea, sino solo a aquellos a los que se aplica el CAAS de forma completa; es decir a todos los Estados Miembros de la Unión Europea, exceptuando a Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, y los diez Estados Miembros que se adhirieron el 1 de mayo de 2004 (Polonia, Hungría, República Checa, República Eslovaca, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Chipre y Malta) a los que no les es aplicable, de momento, el CAAS en su totalidad.

Desde la entrada en vigor del CAAS, el control de la entrada en el territorio de los Estados Miembros se traslada, en principio, al momento del cruce de las fronteras exteriores, dado que los controles en las interiores desaparecen. Ello no impide que los Estados Miembros puedan, por motivos de orden público o seguridad nacional, adoptar, durante un período de tiempo limitado, controles fronterizos internos. Tampoco evita el ejercicio de las competencias de policía por cada parte contratante, ni la exigencia de estar en posesión de los títulos y documentos de viajes pertinentes, ni que los nacionales de terceros Estados estén obligados a declarar a las autoridades competentes su presencia en el territorio de los Estados parte.

El Reglamento se aplica a los nacionales de terceros Estados definidos como aquellos que no son ciudadanos de la

Unión Europea y que además no se beneficien del derecho comunitario a la libre circulación. Los extranjeros a los que se aplica la libre circulación comunitaria son los miembros de la familia del ciudadano europeo, y los nacionales de terceros Estados, y los miembros de su familia, que en virtud de acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad Europea y el tercer Estado, tengan derechos en el ámbito de la libre circulación que sean equivalentes a los ciudadanos europeos.

Al respecto interesa destacar que el concepto de familia del ciudadano de la Unión se precisa en la Directiva del Consejo y del Parlamento Europeo 2004/38 de 20 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros. Según la directiva, es miembro de la familia del ciudadano de la Unión, que goza de los derechos previstos en la directiva con independencia de su nacionalidad, los siguientes sujetos (art. 2): el cónyuge, la pareja de hecho que ha celebrado una unión registrada de acuerdo con la legislación de un Estado Miembro, en la medida en que la legislación interna del Estado receptor concede a las uniones registradas un trato equivalente al matrimonio (y en la condiciones que el Estado receptor establezca); los descendientes directos menores de 21 años, o a cargo del nacional comunitario, y los del cónyuge o su pareja de hecho; y sus ascendientes directos o de su cónyuge o pareja de hecho que estén a su cargo. Facultativamente, el Estado Miembro receptor habría de facilitar, de acuerdo con su legislación nacional, la entrada y residencia de cualquier otro miembro de la familia del nacional comunitario que esté a su cargo o viva con él; o que cuando por motivos graves de salud sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia. Asimismo se debería admitir a la pareja que mantenga una relación estable (debidamente probada) con el ciudadano de la Unión (art.3).

Los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad Europea que conceden un derecho a circular libremente equivalente al que tienen los ciudadanos de la Unión se refieren al Espacio Económico Europeo (EEE), firmado con

<sup>1</sup> En DOUEL nº 105, de 13 de abril de 2006. El Reglamento entró en vigor el 13 de octubre de 2006 (art. 40).

Liechtenstein, Islandia y Noruega, no miembros de la Unión Europea, y cuyas disposiciones garantizan la libre circulación de personas.<sup>2</sup> De hecho, Noruega e Islandia están asociadas al CAAS, y aplican determinados actos comunitarios que sustituyen a las disposiciones equivalentes del CAAS y los actos que modifiquen o desarrollen las disposiciones de tales actos.<sup>3</sup> En la misma situación se encontrarían los nacionales suizos desde el 1 de junio de 2002, fecha de la entrada en vigor del acuerdo sobre libre circulación de personas.<sup>4</sup> Además, este Estado se hallaría en una situación equivalente a Noruega e Islandia, después de la firma el 25 de octubre de 2004 del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Helvética sobre la asociación de Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo Schengen.<sup>5</sup> En consecuencia, y en principio, todo aquel que no sea nacional de un Estado perteneciente a los países del EEE, o nacional de Suiza, deberá estar sujeto a los requisitos previstos en el Reglamento.

**a.** Concretado el ámbito de aplicación personal del Reglamento, se expone a continuación las condiciones de entrada previstas para las estancias no superiores a los tres meses (en un período de seis meses). Los extranjeros deben cumplir unos requisitos para ser autorizados a cruzar las fronteras exteriores de la Unión Europea y entrar en el territorio de un Estado parte (art. 5). Estas exigencias son las siguientes: poseer un documento o documentos válidos que permitan el cruce de la frontera; estar en posesión de un visado válido cuando este sea exigido; en su caso, presentar los documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios adecuados de subsistencia, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de procedencia o el tránsito hacia un tercer Estado en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios; estar excluido de la lista de no admisibles; y no suponer un peligro para el orden público, la

seguridad nacional o las relaciones internacionales de una de las partes contratantes. En el supuesto de no cumplir con todas estas condiciones, dado que estas son acumulativas, se le negará la entrada al extranjero, si bien por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales se puede establecer una excepción pero en tal caso la admisión solo quedaría limitada al territorio de la parte contratante que deberá advertir de ello a las demás partes. Conviene que a continuación nos detengamos en algunas de estas condiciones exigidas.

## **EL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN (REGLAMENTO 562/2006) SE APLICA A LOS NACIONALES DE TERCEROS ESTADOS DEFINIDOS COMO AQUELLOS QUE NO SON CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y QUE ADEMÁS NO SE BENEFICIEN DEL DERECHO COMUNITARIO A LA LIBRE CIRCULACIÓN**

El primer requisito se refiere a la tenencia de los documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista, y la disposición de los medios económicos suficientes para sufragarla y para garantizar el regreso al país de procedencia. En este sentido, el anexo I del Reglamento contiene una relación de documentos que, de forma no exhaustiva, justifican el cumplimiento de las condiciones de entrada. Para ello se clasifican los motivos del desplazamiento y estancia en las siguientes tipologías de viajes: negocio, por estudios o en el marco de otro tipo de formación, de carácter turístico o privado, y los derivados de acontecimientos de carácter político, científico, cultural, deportivo o religioso. Los documentos incluidos en el anexo son muy flexibles, poco formales, y en apariencia parece que su fina-

<sup>2</sup> En DOCEL nº 1, de 3 de enero de 1994. El Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994.

<sup>3</sup> Acuerdo celebrado el 18 de mayo de 1999 por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, en DOCEL nº 176, de 10 de julio de 1999.

<sup>4</sup> Acuerdo celebrado el 21 de junio de 1999 entre la Confederación Helvética de un lado y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, de otro, sobre la libre circulación de personas, en DOCEL nº 114, de 30 de abril de 2002.

<sup>5</sup> Se trata de la Decisión del Consejo 2004/849, de 25 de octubre de 2004, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea (DOUEL nº 368, de 15 de diciembre de 2004); y la Decisión del Consejo 2004/860 de 25 de octubre de 2004, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea del Acuerdo (DOUEL nº 370, de 17 de diciembre de 2004), así como la aplicación provisional de determinadas disposiciones del Acuerdo.

lidad sea reunir los indicios suficientes para confirmar que el motivo alegado por el nacional del tercer Estado responde al objeto real del desplazamiento.

La condición de establecer unos recursos económicos mínimos corresponde a cada uno de los Estados Miembros. El montante será notificado anualmente a la Comisión por las autoridades competentes de los Estados Miembros. El criterio para calcular estos medios de subsistencia se realizará en función de la duración y el motivo de la estancia, usándose como referencia los precios medios del alojamiento y alimentación, en hospedaje económico, multiplicado por el número de días de estancia. Para probar la suficiencia de medios se podrá recurrir al dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que acredite el nacional del tercer país; así como a las invitaciones o las declaraciones que permitan su alojamiento en el domicilio de una persona de acogida, cuando estén permitidas en el Estado receptor.

La posesión de un visado válido se refiere a que los nacionales de determinados Estados terceros les es exigible la provisión de un visado para cruzar las fronteras exteriores. Esta relación es recogida en el Reglamento del Consejo nº 539/2001 de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esta obligación (DOCEL nº 81, de 21 de marzo de 2001). Los terceros Estados quedan distribuidos en dos listas. Una primera a cuyos nacionales se les exige un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados Miembros; y una segunda que incluye a los países cuyos nacionales se encuentran exentos de la obligación de presentar un visado siempre que la duración de la estancia no exceda de los tres meses. La composición de ambas listas no ha sido estática, sino que su contenido, por diversas razones, ha ido evolucionando. La última modificación de las listas se ha

<sup>6</sup> Artículo 96.1 y 2 CAAS. Cuando se trata de razones serias para creer que ha cometido hechos delictivos graves se incluyen los supuestos previstos en el artículo 71 CAAS que se refieren a la prevención y represión de los del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como su demanda ilícita.

producido mediante el Reglamento del Consejo 1932/2006 de 21 de diciembre de 2006 (DOUEL nº 405, de 30 de diciembre de 2006). Este cambio ha comportado, entre otros aspectos, la exigencia de visado para los nacionales de Bolivia a partir del 1 de abril de 2007, y la exención del mismo para los nacionales de Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Mauricio, San Cristóbal y Nieves, y Seychelles (que se hará efectivo a partir de la fecha de entrada en vigor de un acuerdo de exención de visado que deberá celebrarse con la Comunidad Europea y cada uno de estos Estados), así como diversas precisiones sobre los ciudadanos británicos que no tienen la condición de nacionales del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte a los efectos de beneficiarse del derecho comunitario.

La no inclusión en el Sistema de Información Schengen (SIS), y el no suponer una amenaza para el orden público, seguridad o salud públicas, es otro de los requerimientos exigidos para el cruce de las fronteras exteriores. La introducción de una persona en el listado del SIS depende de las legislaciones nacionales de los Estados contratantes, y en concreto de las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes del Estado que lo decida. Según el CAAS, la decisión se puede basar en la amenaza que, para el orden público o la seguridad nacional, represente la presencia del extranjero en el territorio nacional. Entre estos supuestos, se incluyen (de forma particular) los siguientes: cuando un extranjero haya sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de libertad de una duración mínima de un año; o cuando existan razones serias para creer que ha cometido hechos delictivos graves o existan indicios reales de que piensa cometer tales delitos.<sup>6</sup> Asimismo, se puede incluir al nacional del tercer Estado cuando haya incumplido con las disposiciones nacionales relativas a la entrada o residencia de extranjeros que le comporte la aplicación de una medida de expulsión, devolución o aleja-

<sup>7</sup> Artículo 96.3 CAAS. Piénsese que si una parte contratante quisiera expedir un permiso de residencia a un nacional de un tercer Estado inscrito como no admisible, en principio solo podría ser expedido por "motivos serios, especialmente de carácter humanitario o derivados de obligaciones internacionales"; si se expide el permiso la parte contratante informadora retirará la inscripción, aunque podrá inscribirlo en su lista nacional de personas no admisibles (art. 25 del CAAS).

miento (que no haya sido revocada ni suspendida) y que incluya la prohibición de entrada (o residencia).<sup>7</sup> Esta formulación deja un amplio margen de discrecionalidad a los Estados contratantes, dado que las causas previstas en el CAAS que inciden en la inclusión de una persona son relacionadas meramente a título indicativo; y además su enumeración se realiza en unos términos suficientemente amplios como para dar cabida a otras situaciones. Ello puede suponer que un determinado comportamiento de un extranjero en un Estado parte acarree su inserción en la lista de no admisibles, mientras que la misma conducta en otro Estado parte no signifique su inclusión.

El requisito de no representar una amenaza al orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales de una de las partes contratantes implica que los nacionales de terceros Estados deben, en última instancia, satisfacer las condiciones acumulativas de todas las partes contratantes. Ya no se trata de que no represente una amenaza al orden público o la seguridad nacional de un Estado parte, sino de todos ellos. Esta capacidad discrecional tiene un aspecto que se ha considerado positivo pues, aun no cumpliendo con los requisitos –por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales–, se puede admitir al extranjero, pero circunscrito al Estado que lo acepte. De otro lado, esta discrecionalidad también confirma la falta de voluntad de desarrollar una política común relativa a la entrada por razones humanitarias y/o derivadas de obligaciones internacionales.

**b.** Para el tráfico fronterizo menor se ha previsto un régimen diferenciado que está regulado en el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 1931/2006 de 20 de diciembre de 2006 (en DOUEL nº 405, de 30 de diciembre de 2006).<sup>8</sup> El objetivo de este acto es establecer los criterios y condiciones que deben cumplirse para simplificar el cruce de las fronteras terrestres exteriores a residentes fronterizos;

<sup>8</sup> Se trata del Reglamento nº 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados Miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen.

esto es, a los nacionales de terceros Estados que hayan residido legalmente en la zona fronteriza de un país vecino de un Estado Miembro durante un período mínimo de un año (en determinadas circunstancias podrá ser menor). Estos criterios y condiciones deben garantizar un equilibrio entre la simplificación del cruce de fronteras a residentes fronterizos que tienen razones legítimas para cruzar frecuentemente una frontera terrestre exterior y la necesidad de prevenir la inmigración ilegal, así como las amenazas potenciales para la seguridad derivadas de las actividades delictivas.

### **ESTA DISCRECIONALIDAD TAMBIÉN CONFIRMA LA FALTA DE VOLUNTAD DE DESARROLLAR UNA POLÍTICA COMÚN RELATIVA A LA ENTRADA POR RAZONES HUMANITARIAS Y/O DERIVADAS DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES**

El instrumento creado es un permiso de tráfico fronterizo menor, con validez territorial limitada a la zona fronteriza del Estado Miembro que lo expida, con una validez mínima de un año y máxima de cinco años. Para su expedición se requiere el cumplimiento de las siguientes condiciones: un documento o documentos de viaje válidos que le permita el cruce de las fronteras exteriores; la ausencia de inscripción como no admisibles en el Sistema de Información de Schengen (SIS); y no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados Miembros ni, en particular, estén inscritos como no admisibles en las bases de datos nacionales de los Estados Miembros por iguales motivos.

Se debe señalar que el Reglamento expresamente excluye su aplicación a Ceuta y Melilla. En efecto, en el artículo 16 se manifiesta que sus disposiciones no afectarán a las normas especiales que se aplican a las ciudades de Ceuta y Melilla, según lo establecido en la Declaración del Reino de España relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla que figura en el Acta final del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.



c. El Reglamento nº 562/2006 también regula el cruce de las fronteras interiores entre los Estados a los que se aplica dicho acto. Para ello se dispone la ausencia de inspección fronteriza alguna de las personas que crucen las fronteras interiores, independientemente de su nacionalidad. La supresión del control en las fronteras interiores no comporta que los Estados Miembros dejen de ejercer sus competencias de policía, de acuerdo con su ordenamiento jurídico interno, siempre que no sean medidas que tengan un efecto equivalente a una inspección fronteriza. Para ello los controles deben reunir los siguientes requisitos: no pueden tener como objetivo el control de fronteras; deben estar concebidos, y ejecutados, de un modo claramente diferenciados de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores; deben tener un carácter aleatorio, y las medidas deben estar basadas en la información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y deben estar destinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza. La ausencia de control tampoco afecta a la posibilidad de que un Estado Miembro imponga la obligación de llevar consigo determinados documentos, o la obligación que, de acuerdo con el artículo 22 del CAAS, tienen los nacionales de terceros Estados de señalar su presencia en el territorio de un Estado Miembro. Finalmente, tampoco se considera un control en las fronteras internas, las inspecciones de seguridad en los puertos o aeropuertos, efectuadas sobre las personas por las autoridades competentes en virtud del Derecho interno de cada Estado Miembro por los responsables portuarios o aeroportuarios o por los transportistas, siempre que estas inspecciones se efectúen también sobre las personas que viajen dentro de un Estado Miembro.

Ahora bien, temporalmente y excepcionalmente, un Estado Miembro puede restablecer los controles en las fronteras interiores, siguiendo un procedimiento específico previsto en el Reglamento. Ello es posible si existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de los controles no deberían exceder lo que sea

estrictamente necesario para responder a la amenaza grave, y en principio no debería sobrepasar el plazo de 30 días, si bien este período es ampliable si persistiera la amenaza grave.

### **El establecimiento del Sistema de Información Schengen de segunda generación**

El 20 de diciembre de 2006, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron el Reglamento nº 1987/2006 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (publicado en el DOUEL nº 381, de 28 de diciembre de 2006). Este acto entró en vigor el 18 de enero de 2007; su contenido será aplicable en un futuro cuando así lo determine el Consejo después de que los Estados participantes hayan adoptado las medidas técnicas y legales necesarias para hacer efectivo este nuevo sistema, y se hayan realizado las pruebas oportunas que acrediten su buen funcionamiento.

Se debe tener presente que la creación del SIS, como hemos apuntado, se recoge en el título IV del CAAS, del cual constituye un instrumento fundamental. En líneas generales se trata de un registro informatizado, con datos de descripciones de personas y objetos que se nutre de las informaciones suministradas y gestionadas por los Estados Miembros. Se diseña como un instrumento, en mano de las autoridades competentes de los Estados Miembros, para realizar los controles policiales en las fronteras, y las comprobaciones o controles de policía dentro del territorio de un Estado. También se utiliza para detectar si un extranjero se encuentra en la lista de no admisibles a los efectos de expedir visados, permisos de residencia, y en general en la administración de extranjeros en el marco de la libre circulación de personas. La operatividad del servicio del SIS es limitada y no satisface correctamente las necesidades actuales; por ello su capacidad debe ser ampliada, para permitir la integración de los nuevos Estados adheridos a la Unión Europea, y su funcionamiento mejorado. Esta es la causa de la creación del nuevo sistema SIS-II que sustituirá al SIS creado mediante el CAAS.

La base jurídica sobre la que se fundamentará el nuevo Sistema es doble. De un lado este Reglamento constituye la base legislativa necesaria para regular el SIS II en las materias que entran en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. De otro lado, una Decisión del Consejo en el ámbito de la Cooperación policial y judicial en materia penal será el fundamento jurídico necesario para regular el SIS II en las materias que entran en el ámbito del Tratado de la Unión Europea. Ello no evita que el SIS II constituya un único sistema de información que debe funcionar como tal.

En este acto se da respuesta a cuestiones relativas a la arquitectura técnica y funcionamiento del SIS-II, y se exponen técnicas y procedimientos para la migración, cuando corresponda, de los datos incluidos en el SIS al SIS-II. Interesa subrayar en todo caso que la información que se incluya sobre las personas está tasada, y como máximo consiste en los siguientes datos: el nombre y apellidos (incluyendo en su caso los nombres y apellidos de nacimiento, y los nombres y apellidos anteriores, así como los alias registrados por separado); los rasgos físicos particulares que sean objetivos e inalterables; la fecha y el lugar de nacimiento; el sexo; fotografías; impresiones dactilares; la nacionalidad o las nacionalidades; la indicación de que las personas de que se trate estén armadas, sean violentas o se hayan escapado; el motivo de la inscripción; la autoridad informadora; la referencia a la decisión que haya dado lugar a la descripción; la conducta que debe observarse; y la conexión con otras descripciones que puedan ser introducidas en el SIS-II.

Ahora bien, los datos de los nacionales de terceros Estados incluidos a efectos de denegación de entrada o estancia deben ser introducidos sobre la base de una decisión adoptada, observando las normas de procedimiento previstas por la legislación nacional, por las autoridades administrativas o por los órganos jurisdiccionales competentes. En este sentido se puede introducir una descripción cuando la decisión se base en la amenaza que para el orden público o la seguridad nacional pueda constituir la presencia de un nacional de un tercer país en el territorio de un Estado Miembro. Ello se produce especialmente cuando

este haya sido condenado en un Estado Miembro por un delito sancionado con una pena privativa de libertad de un año como mínimo; o existan razones serias para creer que ha cometido delitos graves, o sobre el cual existan indicios claros de que piensa cometer tales delitos en el territorio de un Estado Miembro.

**EL SIS ES UN REGISTRO INFORMATIZADO, CON DATOS DE DESCRIPCIONES DE PERSONAS Y OBJETOS QUE SE NUTRE DE LAS INFORMACIONES SUMINISTRADAS Y GESTIONADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS**

El acceso a los datos integrados en el SIS-II y el derecho a consultarlos se reserva a las autoridades competentes para la realización y coordinación de controles fronterizos, y las demás comprobaciones de policía y aduana dentro del país. Las autoridades judiciales nacionales en el desempeño de sus funciones también podrán consultarlos directamente, según se disponga en la legislación nacional. Además el acceso y la consulta de los datos relativos a los extranjeros incluidos en la lista de no admisibles podrán realizarlo las autoridades competentes para la expedición de visados, las autoridades centrales competentes para el examen de las solicitudes de visado y las autoridades competentes para la expedición de permisos de residencia y para la aplicación de la legislación sobre nacionales de terceros países en el marco de la aplicación del acervo comunitario relativo a la circulación de las personas. El acceso a la información está regulado por el ordenamiento jurídico interno de los Estados Miembros, y la lista de autoridades que pueden consultar los datos debe comunicarse a la autoridad que gestiona el SIS, y se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea.

La modificación de los datos alojados en el sistema corresponde al Estado informador, esto es al que los ha introducido en el SIS-II; a este le corresponde toda medida que suponga modificar, completar, rectificar, actualizar o suprimir

los datos que haya introducido. Si otro Estado tuviera indicios que hagan presumir que un dato contiene errores de hecho o de derecho, informará de ello al Estado Miembro informador en cuanto sea posible, y este, en caso necesario, lo corregirá o suprimirá sin demora. En todo caso, toda persona tiene derecho a hacer rectificar datos sobre su persona que contengan errores de hecho o a hacer suprimir los que contengan errores de derecho.

### 3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 15 y 16 de diciembre de 2005 mostró su sensibilidad hacia la necesidad de diseñar y aprobar una política global europea de migración. Su finalidad sería adoptar un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal. Inicialmente, y coyunturalmente, se preveía para el año 2006 reforzar su diálogo y su cooperación con las regiones del este, el sureste y el Mediterráneo (regiones limítrofes de la Unión Europea) sobre las cuestiones relativas a las migraciones, entre ellas la de la gestión de los retornos. En un inicio y para este año las medidas previstas se centraban en unas acciones concretas destinadas a reducir los flujos de inmigración irregular provenientes de África y los países mediterráneos, y se enmarcaban dentro de un plan general para desarrollar las relaciones de estos con la Unión Europea. Las medidas sancionadas por el Consejo para ser desarrolladas durante el año 2006 eran las siguientes: aumentar la cooperación práctica entre los Estados Miembros de la Unión Europea, incrementar el diálogo político y la estructura de cooperación con África y colaborar más estrechamente con los países terceros mediterráneos. Como se observa eran todas medidas dirigidas esencialmente, aunque no exclusivamente, a controlar el flujo de migraciones irregulares.

La experiencia y las enseñanzas adquiridas en el diseño y la aplicación de estas medidas concretas han servido de base para que, en su reunión del 14 y 15 de diciembre de 2006, el Consejo Europeo acordase un programa de

acción, ambicioso, que amplía el ámbito de actuación a otras políticas y a otras regiones geográficas. Este conjunto de acciones dota de contenido a la política global europea de migración, que debería ser desarrollada, y empezar a dar sus frutos durante el año 2007. Las acciones aprobadas por el Consejo Europeo para implementarse durante el próximo año se incluyen en las siguientes líneas de actuación:

**a.** En primer lugar, reforzar y profundizar la cooperación y el diálogo internacionales con los terceros países de origen y tránsito de los emigrantes, iniciado ya en el año 2006. A este ámbito se le dedica una pluralidad de acciones que comprenden esencialmente medidas para integrar y vincular más estrechamente las nociones de emigración y desarrollo en las políticas comunitarias y acciones que estimulen el retorno y la repatriación de los emigrantes; incluyendo también la negociación de acuerdos de readmisión entre la Comunidad Europea y terceros Estados. Dentro de esta línea, unas primeras acciones ya han sido adoptadas.

Así, los días 10 y 11 de julio de 2006 se celebró en Rabat la Conferencia Euro-africana sobre Migración y Desarrollo. Fue convocada por España y Marruecos, con el apoyo de Francia y de la Comisión Europea; y asistieron delegaciones de 57 países de origen, tránsito y destino de las rutas migratorias entre las fronteras africanas y las de la Unión Europea (27 países africanos y 30 países europeos). El objetivo era crear una asociación que permitiera reducir el flujo de migraciones irregulares (centrándose especialmente en las rutas de los países de África occidental); para ello se prevén, además de medidas de seguridad y control en las fronteras, acciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo para reducir las causas que incitan a la emigración. En la Declaración final de la Conferencia adoptada por los participantes, se establecen las bases y los fundamentos sobre los que se asienta la asociación. Junto a este acto se adoptó también un Plan de Acción en el que se programa más concretamente un conjunto de acciones específicas que debieran desarrollarse a corto y medio plazo. Estas acciones se articulan en los siguientes cuatro

ejes: migración y desarrollo, migración legal, inmigración irregular y cooperación policial y judicial, y ayuda a las víctimas; para el desarrollo de las acciones previstas en estos cuatro ejes se prevé una dotación financiera, no exclusivamente de la Unión Europea, y un instrumento que institucionalice el seguimiento de la aplicación de las acciones.

En este marco, los días 22 y 23 de noviembre de 2006 se celebró, en Trípoli (Libia), la Conferencia ministerial UE-África sobre migración y desarrollo. En la reunión, se identificaron algunas prioridades para la cooperación conjunta entre ambas regiones en diversas áreas relativas a la lucha contra la migración ilegal, la facilitación de los desplazamientos regulares de las personas y la acción para abordar las causas profundas de la migración. Asimismo se comprometieron, en la Declaración final de la Conferencia, a la ejecución de determinadas acciones en cada una de las áreas. Los resultados concretos a los que se puedan llegar en aplicación de estas acciones serán presentados en una segunda Conferencia ministerial que se celebrará en el año 2009.

**b.** En segundo lugar, reforzar la cooperación entre los Estados Miembros en la lucha contra la inmigración ilegal, tanto en la vertiente de incorporar medidas contra el empleo ilegal en los Estados Miembros como en la mejora del control fronterizo, con mayor fiabilidad en la identificación de las personas.

**c.** La tercera línea de acción es la mejora de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea sobre la base de la estrategia de gestión integrada de las fronteras, adoptada por el Consejo en su reunión de los días 5 y 6 de octubre de 2006. En este ámbito se pretende la potenciación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX)<sup>9</sup> para permitir hacer frente a los desafíos migratorios que se prevén para próximos años. Para ello se contempla proporcionar recursos humanos y económicos suficientes, aprovechándolos de

modo efectivo, creando procedimientos para situaciones de urgencia, reforzando los medios operativos y fortaleciendo los vínculos con la red de funcionarios de enlace de inmigración. Merece subrayarse especialmente en este ámbito la previsión de dar prioridad a la creación de un sistema europeo de vigilancia para las fronteras marítimas meridionales; urgiendo a FRONTEX que, junto con los Estados Miembros de la región, cree una Red Mediterránea de Patrullas Costeras permanente en las fronteras marítimas meridionales. En este sentido, FRONTEX presentó, el 14 de julio de 2006, un estudio de viabilidad titulado "Medsea," en el que se señala la necesidad de una red de patrullas costeras permanente para las fronteras exteriores marítimas meridionales. La Comisión opina que esta red de patrullas tendría un valor añadido real al permitir a los Estados Miembros coordinar sus regímenes de patrulla, poner en común sus activos civiles y militares e intercambiar información estratégica y táctica en tiempo real.

**FRONTEX PRESENTÓ EL ESTUDIO  
"MEDSEA" QUE SEÑALA LA NECESIDAD  
DE UNA RED DE PATRULLAS COSTERAS  
PERMANENTE PARA LAS FRONTERAS  
EXTERIORES MARÍTIMAS MERIDIONALES**

Se debe subrayar con carácter preliminar, que la Agencia solo podrá tener resultados tangibles, efectivos, si los Estados Miembros se comprometen a aportar a FRONTEX los recursos humanos y los activos técnicos necesarios para efectuar operaciones conjuntas; esto es, si participan activamente en las actividades operativas poniendo en práctica la responsabilidad común de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea.<sup>10</sup> Además, se debe mencionar que la preocupación por las fronteras marítimas meridionales se produce por la crisis humanitaria que se registra especialmente en el Mediterráneo y en el Atlántico. Esta tiene su origen en el número de inmigrantes que llegan por vía marítima, en condiciones sanitarias

<sup>9</sup> La Agencia fue creada mediante el Reglamento del Consejo 2007/2004 de 26 de octubre de 2004, en DOUEL nº 349, de 25 de noviembre de 2004.

<sup>10</sup> Véase la Comunicación de la Comisión titulada "Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea", en COM (2006) 733 final de 30 de noviembre de 2006.

y personales muy extremas, a determinados territorios de algunos Estados Miembros; de forma particular a las islas Canarias, a Lampedusa, a Malta y a las islas griegas.

La Agencia, durante el año 2006, ha realizado operaciones conjuntas y misiones piloto, como por ejemplo, la operación Poseidón (25 de junio-5 de julio), en la frontera terrestre de Grecia y Turquía, y en algunos puertos marítimos de Italia y Grecia, diseñada para controlar la emigración irregular procedente de los Balcanes; la operación Hera (Hera I del 17 de julio al 1 de octubre; y Hera II a partir del 11 de agosto), dirigida a reducir el flujo migratorio de Senegal y Mauritania a las islas Canarias; o la operación Nautilus (del 5 al 15 de octubre) en el sur de Sicilia y Malta para disminuir la presión migratoria desde Libia.<sup>11</sup>

**LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE LA COMISIÓN ES CREAR EQUIPOS DE INTERVENCIÓN RÁPIDA EN LAS FRONTERAS PARA QUE PARTICIPEN EN OPERACIONES CONJUNTAS ORGANIZADAS POR FRONTEX**

En este contexto se debe señalar que la Comisión presentó, en julio de 2006, una propuesta de Reglamento por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras.<sup>12</sup> El objetivo del Reglamento es establecer un mecanismo destinado a proporcionar una asistencia técnica y operativa al Estado Miembro que lo solicite y que se encuentre ante una situación que lo someta a presiones específicas; en particular, en el caso de llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de países terceros que intenten entrar clandestinamente en la Unión Europea. Se trata de crear unos equipos de intervención rápida en las fronteras de los Estados Miembros para que participen en operaciones conjuntas organizadas por FRONTEX. La

<sup>11</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada "El planteamiento global de la migración un año después: hacia una política global europea en materia de migración", en COM (2006) 735 final de 30 de noviembre de 2006.

Agencia los formaría, en cooperación con los Estados Miembros, y sería responsable de la gestión de los equipos, tanto administrativamente (mantenimiento de las listas de agentes disponibles y organización de cursos de formación especializada para estos últimos) como por lo que se refiere a la toma de todas las decisiones relativas al despliegue de los equipos en los Estados Miembros que lo soliciten.

**d.** La cuarta línea de acción, formulada de forma más general y abstracta, se proyecta sobre la inmigración regular y comprende la ayuda a los Estados Miembros para cubrir las necesidades actuales y futuras de mano de obra, contribuyendo simultáneamente al desarrollo sostenible de todos los países. Se incluye también la promoción de un diálogo intercultural y la lucha contra todas las formas de discriminación tanto en el ámbito de los Estados Miembros como en el de la Unión Europea.

**4. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha tenido la ocasión de pronunciarse y decidir sobre las diferentes esferas de la actuación de los Estados y de las instituciones de la Unión Europea en el ámbito de la política migratoria.

**a.** En primer lugar, el Tribunal se ha pronunciado sobre la idoneidad de la acción de los Estados Miembros en la aplicación de la normativa comunitaria; en concreto sobre el cumplimiento de las obligaciones de estos en la adopción de las medidas necesarias para transponer al ordenamiento jurídico interno las directivas comunitarias. En su Sentencia de 7 de diciembre de 2006, la Sala Quinta del TJCE declaró el incumplimiento del Gran Ducado de Luxemburgo, asunto C-48/06, por no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para

<sup>12</sup> Se trata de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo, en COM (2006) 401 final de 17 de julio de 2006.

transponer al ordenamiento jurídico interno la Directiva del Consejo 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (el plazo para la transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico interno había expirado el 5 de diciembre de 2004). También sería el supuesto de la sentencia del TJCE, Sala Sexta, de 26 de octubre de 2006 (C-102/06), declarando que Austria había incumplido la Directiva del Consejo 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros. La justificación utilizada por Austria, que no fue recogida por el TJCE, fue que cinco länder (Salzbourg, Haute-Autriche, Carinthie, Burgenland y Basse-Autriche) no habían adoptado las medidas necesarias para transponer la directiva, si bien su adopción estaba prevista para el último trimestre del año (el plazo de transposición de la directiva había finalizado el 6 de febrero de 2005).

A parte de las sentencias señaladas, están pendientes de resolución otros recursos por incumplimiento del derecho comunitario europeo contra los Estados Miembros por infringir las mismas directivas. Así, el 24 de noviembre de 2006 la Comisión interpuso un recurso de incumplimiento contra la República Federal de Alemania (asunto C-485/06) por no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para transponer al ordenamiento jurídico alemán la Directiva del Consejo 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002. Mientras que la Comisión ha incoado varios procedimientos por incumplimiento del derecho comunitario ante la ausencia de medidas legales, reglamentarias y administrativas para transponer correctamente al ordenamiento jurídico interno la Directiva del Consejo 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros. En concreto se ha interpuesto recurso contra el Gran Ducado de Luxemburgo (interpuesto el 30 de enero de 2006, asunto C-47/06), la República Helénica (interpuesto el 7 de febrero de 2006, asunto C-72/06), Portugal (en fecha de 8 de febrero de 2006, asunto C-75/06), Bélgica (20 de septiembre de 2006, asunto C-389/06) y la República Federal de Alemania (incoado el 4 de diciembre de 2006, asunto C-496/06).

**b.** El Tribunal también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las relaciones entre las instituciones de la Unión Europea. Entre estas se debe subrayar la sentencia del TJCE, en Gran Sala, de 27 de junio de 2006, sobre el recurso de anulación que interpuso el Parlamento Europeo contra el Consejo (C-540/03). El Parlamento solicitaba la anulación de varias disposiciones de la Directiva del Consejo 2003/86/CE, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. En concreto, se impugnaba la verificación del cumplimiento de algún criterio de integración previsto por la legislación existente en la fecha de la aplicación de la Directiva, para autorizar la entrada y su residencia de un hijo que tenga más de doce años y llegue independientemente del resto de su familia. Así como la pretensión de que los Estados Miembros puedan, excepcionalmente, exigir que las solicitudes relativas a la reagrupación de los hijos menores se presenten antes de los quince años de edad, si así lo disponen sus legislaciones vigentes en la fecha de aplicación de la presente Directiva. (art. 4, apartados 1, último párrafo, y 6). La otra disposición objetada es la posibilidad de que los Estados Miembros puedan requerir que el reagrupante haya residido legalmente en su territorio durante un período de tiempo, no superior a dos años, antes de reagrupar a los miembros de su familia con él; si bien excepcionalmente, cuando la legislación existente en un Estado Miembro en la fecha de adopción de la Directiva tenga en cuenta su capacidad de acogida, se podría establecer un período de espera de tres años como máximo entre la presentación de la solicitud de reagrupación familiar y la expedición de un permiso de residencia a los miembros de la familia (art. 8).

El motivo principal era la afirmación del Parlamento de que las disposiciones impugnadas no respetaban los derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vida familiar y el derecho a la no discriminación, tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros como principios generales del derecho comunitario, que la Unión Europea debe



respetar en aplicación del artículo 6 TUE, apartado 2. El Tribunal no atendió a las razones esgrimidas por el Parlamento y desestimó el recurso.

### **EL MOTIVO PRINCIPAL ERA LA AFIRMACIÓN DEL PARLAMENTO DE QUE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS NO RESPETABAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, ESPECIALMENTE EL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR Y EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN**

**c.** Algunas decisiones jurisprudenciales se refieren más específicamente a los ciudadanos europeos que se benefician de la libre circulación comunitaria. Aunque se encuentra indirectamente relacionado con política migratoria, conviene destacarlo por su interés en ver cómo actúan las instituciones comunitarias respecto a este régimen de extranjería privilegiado. Un caso subrayable sería la sentencia del TJCE (Sala Primera), de 30 de marzo de 2006, asunto C-10/05. Se trata de una cuestión prejudicial planteada en Luxemburgo en un procedimiento entre Cynthia Mattern, nacional belga, y Hajrudin Cikotic, cónyuge y nacional de un tercer Estado, contra el Ministro de Trabajo y de Empleo de Luxemburgo. La Sra. Mattern había ejercido una actividad económica en Bélgica (en sentido amplio pues había realizado un período de prácticas profesionales como auxiliar de clínica), si bien no acreditaba tal circunstancia en Luxemburgo. El Sr. Cikotic solicitó un permiso de trabajo en Luxemburgo que le fue denegado. En la apelación consiguiente el Tribunal luxemburgués competente solicitó una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 11 del Reglamento del Consejo 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. Esta disposición indica que "cuando un nacional de un Estado Miembro ejerza en el territorio de otro Estado Miembro una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, su cónyuge y los hijos menores de 21 años a su cargo tendrán derecho a acceder a cualquier actividad por cuenta ajena en todo el territorio de ese mismo Estado, incluso aunque no tengan la nacionalidad de un Estado

Miembro". El TJCE niega la posibilidad de conceder el permiso de trabajo en Luxemburgo pues interpreta el precepto en el sentido de que no concede al nacional de un Estado tercero el derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena en un Estado Miembro diferente de aquel en el que su cónyuge, nacional comunitario que ha hecho uso de su derecho a la libre circulación, ejerce o ha ejercido una actividad por cuenta ajena.

**d.** Para finalizar este apartado, se debe señalar la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 31 de enero de 2006, Comisión contra España, asunto C-503/03, relativa a la denegación de visado a dos nacionales de países terceros que eran familiares de ciudadanos de la Unión Europea. Los hechos que dieron lugar al asunto hacen referencia a dos nacionales argelinos, el Sr. Farid y el Sr. Bouchair cónyuges de nacionales españolas que residen en un caso en Dublín y en otro en Londres. En ambos supuestos, se les niega la concesión del visado Schengen, y la entrada en España, por haber sido incluidos en la lista de extranjeros no admisibles, por la República Federal de Alemania, en el Sistema de Información Schengen (SIS). El motivo de la inscripción obedecía en ambos casos, según se desprende de los hechos, a la existencia de condenas penales. El Sr. Farid fue condenado, en 1994, a una multa por haber conducido un camión sin permiso de conducir, y el Sr. Bouchair había sido condenado, en 1989, a una pena privativa de libertad de cinco meses porque, con anterioridad a su matrimonio con la nacional española, había presentado una solicitud de asilo con una identidad falsa en la República Federal de Alemania.

La Comisión interpuso un recurso de incumplimiento contra España alegando la infracción de diversos aspectos contenidos en la Directiva del Consejo 64/221. Esta Directiva, que en la actualidad ha sido derogada por la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2004/38, establecía los requisitos que se deben exigir para restringir la entrada y residencia de nacionales de otros Estados Miembros, y sus familias, por razón de orden público, salud y seguridad públicas. España, según la Comisión, realizaba una práctica administrativa consistente

en no permitir la entrada a los nacionales de terceros Estados, familiares de nacionales comunitarios, que se encuentran incluidos en el SIS sin realizar un análisis individualizado de la situación de cada uno de ellos. Junto a ello, alegaba, además, la insuficiente motivación en las resoluciones denegatorias adoptadas por las autoridades españolas. Las autoridades competentes españolas sostenían que la responsabilidad de tal inscripción correspondía al Estado que la había efectuado, aspecto que es indiscutible tal y como se deduce de los artículos 5 y 105 CAAS: Alemania es la parte contratante “responsable de la exactitud, actualidad y licitud de los datos que ha introducido en el SIS, y el único autorizado para completarlos, rectificarlos o suprimirlos” y “los demás Estados contratantes están obligados [...] a denegar la entrada y el visado al extranjero que esté inscrito en la lista de no admisibles” (apartado 36).

El problema en el asunto comentado se plantea porque se aprecia una incompatibilidad entre lo dispuesto en el CAAS y la normativa comunitaria relativa a la libre circulación de personas. En el primero no diferencia entre extranjero, nacional de un tercer Estado, y extranjero al que le es aplicable el derecho comunitario en virtud de la normativa comunitaria, como, por ejemplo, el cónyuge de un ciudadano europeo que ejerce la libre circulación. A esta segunda categoría le es aplicable la normativa comunitaria relativa al derecho de entrada y residencia en otro Estado Miembro. La reserva de orden público o seguridad pública aplicada a las personas que se benefician del derecho comunitario europeo, como el caso en cuestión, supone reducir sensiblemente la discrecionalidad de la que gozan los Estados Miembros. Esta excepción a la entrada de una persona a un Estado Miembro es interpretada muy restrictivamente por la jurisprudencia del TJCE, y se aplica únicamente cuando el sujeto acreedor de la medida realiza un comportamiento personal que “representa una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad”. En cambio, la inscripción de un extranjero en la lista de no admisibles según el CAAS es mucho más flexible pues se puede inscribir a un extranjero, por ejemplo, por haber

sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de libertad de un año.

Bajo la misma rúbrica se encuentran dos contenidos diferentes de la noción de orden público. El Tribunal examina, pues, la posible contradicción entre el precepto del CAAS y la norma comunitaria, ya que “la conformidad de una práctica administrativa con las disposiciones del CAAS solo permite justificar el comportamiento de las autoridades nacionales competentes en la medida en que la aplicación de las disposiciones controvertidas sea compatible con las normas comunitarias que regulan la libre circulación de personas” (apartado 35). Y en el caso concreto, España estaba incumpliendo el derecho comunitario, que no el CAAS. El derecho comunitario tiene unos límites que le obligan a examinar, a comprobar, si la presencia de estas personas representa efectivamente una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y esta comprobación no fue efectuada por España. La circunstancia de que otro Estado Miembro hubiera inscrito a estas personas en la lista de no admisibles no es motivo suficiente para justificar que representan una amenaza. Existen mecanismos, y el Tribunal cita expresamente al Sirene (Supplementary Information Request at the National Entry) que se creó para complementar al SIS poniendo en disposición de las demás partes contratantes un punto de contacto único y de acceso permanente (deben funcionar 24 horas al día durante todo el año), que permiten recabar información suplementaria entre los Estados parte para completar el alcance y la actualidad de las circunstancias de la inscripción en el SIS.



# LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN EN EL AÑO 2006\*

\* Este trabajo se realiza en el seno del proyecto de investigación El Estatuto jurídico y los derechos de los inmigrantes, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (SEJ2005-05368/JUR) y dirigido por el profesor Eliseo Aja desde el Instituto de Derecho Público de Barcelona. Sirva esta primera nota para agradecer a los miembros del equipo: Sonia García, Juana Goizueta, Natalia Caicedo, Nayra Espinosa y Nicolás Pérez los datos proporcionados sobre las comunidades gallega, vasca, catalana, cántabra y andaluza, respectivamente, así como a Jesús Asenjo, de la Universidad de Burgos, por la labor de campo realizada.

**María del Camino Vidal Fueyo**

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Burgos

1. Introducción.
2. Aspectos generales de la política autonómica en materia de inmigración a lo largo del año 2006.
  - Una política autonómica incipiente que difiere mucho de unas comunidades autónomas a otras.
  - Falta de coordinación entre las diferentes administraciones públicas.
  - Voluntad creciente de actuar con políticas efectivas de integración.
  - La inmigración como variable que hay que tener en cuenta en el diseño del presupuesto autonómico.
3. Los planes de integración.
4. Facultades competenciales autonómicas en la integración social de los inmigrantes.
  - Educación.
  - Sanidad.
  - Vivienda.
  - Inserción laboral.
5. Órganos encargados de gestionar la política autonómica en materia de inmigración.

## 1. INTRODUCCIÓN

Todo Estado compuesto, como nuestro Estado de las Autonomías, descansa en el *equilibrio*, nunca fácil de alcanzar, entre los legítimos intereses *de las partes* y la necesaria coherencia del *todo*. Pues bien, el análisis de las distintas políticas autonómicas en materia de inmigración a lo largo del año 2006 conduce al observador a una reflexión que no pretende ser original, pero que resulta imprescindible trasladar aquí como introducción a este trabajo. Y es que al servicio de tal *equilibrio* se estructuran las relaciones de coordinación, que tratan de dotar de coherencia a las plurales decisiones parciales, y las relaciones de inordinación (siguiendo el esquema clásico de García Pelayo), que institucionalizan la participación de las partes en la formación del todo.

Sin embargo, al igual que ocurre con otras materias, se detecta una importante falta de coordinación entre la Administración local, la autonómica y la estatal en lo que a políticas públicas en materia de inmigración se refiere, lo que proyecta tensiones e ineficiencias en la gestión de muchos servicios públicos. Por otra parte, la falta de inordinación, en cuanto a la participación de las comunidades autónomas en la fijación de la política migratoria estatal, genera una multiplicidad de problemas adicionales.

Esta situación no solo reclama el fortalecimiento de lo que ya existe: la coordinación a través de las Conferencias Sectoriales, el incremento de los mecanismos de cooperación tanto verticales como horizontales o el diseño de un Consejo Superior de Política de Inmigración que resulte eficaz, sino que probablemente constituye un argumento más cara a la creación de un verdadero Senado, como Cámara de representación capaz de hacer presente a las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado. Pero esta es una cuestión que excede, con mucho, el objeto y las pretensiones de este trabajo que, por otro lado, no pretende ser exhaustivo ni en el análisis de las políticas sectoriales de las comunidades autónomas, ni en el resto de materias abordadas. Simplemente, a través de la detección de algunos problemas singulares, y mediante la descripción de diversas acciones autonómicas, se intentará esbozar un marco de aproximación a lo que han sido las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006.

## **2. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA AUTONÓMICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN A LO LARGO DEL AÑO 2006**

### **Una política autonómica incipiente que difiere mucho de unas comunidades autónomas a otras**

El protagonismo de las comunidades autónomas en el diseño de políticas de inmigración crece de forma continuada desde principios de los años noventa y de forma acelerada en los últimos años (con un impulso paralelo a la progresiva entrada y asentamiento de inmigrantes en nuestro país). Sin embargo, a finales del año 2006 no podemos hablar de un mapa autonómico homogéneo en el tratamiento de la inmigración, lo que viene motivado no solo por el distinto porcentaje de población inmigrante en las diferentes comunidades, sino también (entre otros factores) porque, al margen de las necesidades reales que nacen del fenómeno migratorio, algunos gobiernos autonómicos van tejiendo un modelo de acogida e integración de inmigrantes que sea fácilmente aceptado por el máximo número de actores sociales, evitando los efectos

electorales negativos (las ayudas económicas y otras medidas compensatorias dirigidas a facilitar la integración de los inmigrantes en muchas ocasiones se perciben por la población autóctona de forma negativa como una discriminación o como una disminución de las ayudas destinadas a los nacionales), lo que ralentiza el proceso.

En todo caso, la tendencia general es que se va produciendo una progresiva asunción de competencias, o al menos de responsabilidades propias, a la vez que la prestación a los extranjeros de diversos servicios públicos directamente vinculados a su proceso de integración en la sociedad de acogida (educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, cultura, etc.) se conecta con títulos autonómicos de carácter sectorial. Como es lógico, en el año 2006 los procesos de reforma de muchos estatutos de autonomía han supuesto un punto de inflexión en la política de inmigración de algunas comunidades autónomas que o bien asumen nuevas competencias en materia de inmigración o recogen de forma expresa las que ya estaban gestionando.

Este proceso de integración pasa por un importante despliegue de medios por parte de la administración autonómica, en un intento por solventar las dificultades que nacen de determinados hechos objetivos, como idiomas diferentes, costumbres y hábitos diversos o necesidades propias de colectivos específicos (menores no acompañados, mujeres maltratadas o inmigrantes irregulares). Y aunque el objetivo a alcanzar sea el acceso normalizado a los servicios sociales generales por parte de los inmigrantes, lo cierto es que en un momento inicial es necesario articular mecanismos de información y asesoramiento específicos para los inmigrantes, centros de acogida para los recién llegados, programas para el aprendizaje de la lengua, etc. Tales necesidades inciden en la normativa autonómica desde una doble perspectiva: por un lado, en la elaboración de normas autonómicas específicas para solventar los problemas con los que se encuentran los inmigrantes en determinados ámbitos; y, por otro, en la inclusión de preceptos dedicados a los extranjeros dentro de la normativa general de la Comunidad, con los que se pretende articular medidas de cara a su normalización e integración en el

sistema general (como es el caso de la Ley 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra).

Aunque con importantes diferencias entre sí, algunas comunidades cuentan con un cierto bagaje en lo que a políticas de integración se refiere (Cataluña, Andalucía, Madrid, Murcia, Navarra, Baleares, País Vasco o Valencia), otras están emergiendo (La Rioja, Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha, o Castilla y León), mientras que Galicia, Asturias y Cantabria aún no se han planteado una política seria sobre la materia. Canarias, Ceuta y Melilla, debido a su ubicación geográfica, cuentan con unas características propias.

En síntesis, y tal y como se desprende de los distintos planes autonómicos de inmigración que se analizarán más adelante, las políticas públicas autonómicas se han venido desarrollando en torno a tres objetivos: normalización, igualdad y transversalidad. La normalización busca la integración de los inmigrantes en los sistemas generales de prestación de servicios; la igualdad, la equiparación de derechos, deberes y oportunidades de la población inmigrantes con respecto a los nacionales; y la transversalidad supone la adopción de un enfoque multidimensional de la integración social.

### **Falta de coordinación entre las diferentes administraciones públicas**

Junto a la falta de homogeneidad otra de las notas que caracterizan la política autonómica en materia de inmigración a lo largo del año 2006 es la falta de coordinación entre las administraciones local, autonómica y estatal, lo que resulta preocupante, ya que muchas de las competencias sectoriales de las comunidades autónomas que se ven afectadas por la inmigración reclaman una cooperación de tipo bidireccional con el Estado, pero también de carácter horizontal con el resto de comunidades, sobre todo con las colindantes. Es cierto que con la creación, a partir del año 2005, de un Fondo Estatal de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los mismos se abre un nuevo mecanismo de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas. Aunque, en esencia, este sistema no parece alejarse demasiado del anterior, ca-

racterizado por los convenios bilaterales. A través del Fondo, el Estado aporta medios económicos a las comunidades autónomas (120 millones de euros en 2005; 180 millones en 2006) para necesidades surgidas como consecuencia de la presencia de inmigrantes y fija unas actuaciones prioritarias, pero tienen un carácter tan general que sería excesivo calificar estas líneas de actuación como de política de inmigración coordinada, dado que las líneas políticas a través de las que se pretende alcanzar los grandes objetivos, como "acogida e integración social" (al que se dedica el 50% de la aportación en 2006) o "integración educativa" (el otro 50%), dependen de cada comunidad.

## **EL PROTAGONISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN CRECE DE FORMA CONTINUADA DESDE PRINCIPIOS DE LOS AÑOS NOVENTA Y DE FORMA ACELERADA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

Con respecto al ámbito municipal la dinámica es la misma: el Consejo Superior de Política de Inmigración determinó que a lo largo de 2006 se canalizaran 73 millones del Fondo a los ayuntamientos, a través de las comunidades para sus programas de actuación, pero no se puede hablar de una línea de actuación detallada y coordinada al respecto.

En materia de acogida e integración, por ejemplo, los criterios de reparto a lo largo de 2006 han sido los siguientes: un 10% de los fondos se reparten igualitariamente entre las comunidades autónomas; un 20% se asignan a las comunidades que soportan mayor presión de entrada (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia, así como a las ciudades de Ceuta y Melilla); un 35% se distribuye en función de la población extracomunitaria empadronada, y el 35% restante en función de los trabajadores comunitarios afiliados a la Seguridad Social. Dichas aportaciones se siguen canalizando a través del sistema de convenios en los que se prevé la creación de un órgano de seguimiento del desarrollo y aplicación del mismo.

En cuanto a los convenios de cooperación interautonómicos, o de carácter horizontal, son por el momento prácticamente inexistentes, con la excepción, casi simbólica, del convenio de cooperación entre diversas autoridades autonómicas y locales del arco mediterráneo para la elaboración de una guía de recursos de atención al inmigrante.

De la memoria y actuación del Consejo Superior de Política de inmigración a lo largo de 2006 no se desprende un especial protagonismo de las comunidades autónomas, y por lo que respecta a las subcomisiones bilaterales de cooperación entre el Estado y las comunidades para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros que afecten directamente a estas (previstas en la disposición adicional segunda de la LO 8/2000), se puede decir que a lo largo de 2006 han tenido un resultado práctico decepcionante (salvo el caso de Canarias),<sup>1</sup> pues se han constituido en muy pocas comunidades y se han concentrado básicamente en encuentros al máximo nivel entre el ministro o el delegado del Gobierno o secretario de Estado y el correspondiente consejero autonómico, tratándose cuestiones generales, en función del interés particular o afectación de la comunidad autónoma.

La subcomisión de cooperación Estado-Canarias constituye, por el contrario, un ejemplo de funcionamiento fluido y positivo de este órgano bilateral, centrado en la situación especial de las islas y en el importante número de inmigrantes irregulares que llegan a sus costas. En el seno de este órgano se acordó un plan conjunto en materia de inmigración, centrado en controlar y reducir la inmigración irregular, así como en favorecer la integración de las personas inmigrantes, aspecto sobre el que se volverá más adelante. En este marco también cobra especial importancia la política de traslado a la península de inmigrantes irregulares que no pueden ser devueltos a los países de origen, así como las relaciones de cooperación con los países del noroeste africano para mejorar el control de fronteras.

<sup>1</sup> En este punto seguimos a Eduardo Roig en "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración", AA.VV., *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006. P. 116 y ss.

### **Voluntad creciente de actuar con políticas efectivas de integración**

La falta de homogeneidad entre las distintas políticas autonómicas y la falta de coordinación a la que se ha hecho referencia no implican la falta de prestaciones sociales básicas a los inmigrantes, entre otras cosas porque los derechos sociales previstos en la Ley Orgánica de Extranjería vinculan a las diferentes administraciones competentes, pero también porque es creciente el nivel de sensibilidad política y social, cara al diseño de políticas públicas de integración que resulten eficaces.

Sin embargo, se detectan importantes diferencias entre las comunidades autónomas en lo que podríamos calificar prestaciones de "libre disposición", lo que podría favorecer el manido "efecto llamada". En definitiva, no cabe duda de que si la Comunidad Foral de Navarra, por ejemplo, ofrece especiales prestaciones a los inmigrantes, tanto en educación como en primera acogida, frente a otras comunidades como Asturias, Galicia, o Castilla y León, está creando incentivos adicionales al trabajo que pueden generar que los inmigrantes que llegan a esta comunidad con un trabajo agrícola de carácter temporal decidan asentarse en ella, aunque el cabeza de familia se traslade después a otras zonas geográficas en función de contratos eventuales. A pesar de lo expuesto, se percibe un intento de mejora de la lucha contra la economía sumergida y una toma de conciencia, social y política, de la importancia de este fenómeno.

Como ya se señaló, la mayor parte de los proyectos de reforma estatutaria que se están aprobando en los diversos parlamentos autonómicos españoles están optando por una descripción más pormenorizada de las distintas materias competenciales, y de entre estas destaca la inmigración. Prácticamente todas las reformas que se están llevando a cabo contemplan como competencia exclusiva de la comunidad el régimen de acogida y la integración social, económica y cultural de los inmigrantes, y señalan la necesidad de colaborar con el Gobierno de España en todo lo relacionado con la política de inmigración.

Cataluña es la comunidad autónoma que ha reflejado en su nuevo Estatuto de forma más taxativa esa necesidad de colaboración cuando recoge: “Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V” (art. 138); siendo de momento una de las pocas (junto con Andalucía) que menciona en su Estatuto la competencia ejecutiva autonómica en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en dicha comunidad.

### **La inmigración como variable que hay que tener en cuenta en el diseño del presupuesto autonómico**

Por último, solo señalar que cambian las necesidades financieras de muchos servicios públicos, lo que repercute en el propio presupuesto autonómico y, como es lógico, la inmigración comienza a ser una variable muy importante que hay que tener en cuenta en su elaboración. Correlativamente, como ya se ha señalado, nace un creciente y lógico interés de las comunidades autónomas en participar en las políticas de inmigración estatales (por ejemplo en el control de flujos y en la política de contingentes), pues del número de inmigrantes que finalmente lleguen a una determinada comunidad dependerá una auténtica transformación de muchos servicios públicos.

### **3. LOS PLANES DE INTEGRACIÓN**

Los planes interdepartamentales sobre inmigración se han convertido en el principal instrumento autonómico en materia de integración social, económica y cultural de los inmigrantes. La mayor parte de las comunidades autónomas han adoptado ya su Plan de Integración (algunas, como Andalucía, Baleares o Murcia, han aprobado ya el segundo, mientras que en Cataluña está vigente el tercero), y sobre las que no lo han hecho aún recae una fundada sospecha de desidia autonómica sobre la materia (Asturias, Galicia y Cantabria), desidia no siempre justificada por la reducida

presencia de extranjeros. Además, a lo largo del año 2006 van proliferando los planes locales sobre inmigración

De todos los planes vigentes a lo largo del año 2006, destacan aquellos que cuentan con tres características esenciales para asegurar su eficacia. Esto es, los que parten de un buen diagnóstico de la situación de los inmigrantes en dicha comunidad autónoma, aportando estudios estadísticos de la evolución y situación de la población inmigrante; los que establecen unos indicadores de seguimiento lo suficientemente concretos como para evitar que el plan se convierta en un mero documento programático cargado de buenas intenciones, pero sin eficacia, y, por último, los que incorporan un presupuesto para alcanzar los fines previstos. De entre los planes que responden a estas características destacan el andaluz, el catalán y el balear.

### **LOS PLANES INTERDEPARTAMENTALES SOBRE INMIGRACIÓN SE HAN CONVERTIDO EN EL PRINCIPAL INSTRUMENTO AUTONÓMICO EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL DE LOS INMIGRANTES**

El Plan Integral para la Inmigración (2006-2009) de Andalucía resulta un referente interesante desde dos puntos de vista. En primer lugar, se establece una previsión presupuestaria concreta para el desarrollo de las actuaciones que se integran en el mismo (que alcanza la cifra de 1.177 millones de euros); entre las partidas destinadas a áreas de actuación destacan, por su volumen, las relativas a las medidas educativas y sanitarias que alcanzan hasta el 80%, pero también se dedican importantes cantidades a vivienda y alojamiento, atención jurídica, o cultura y participación.

En segundo lugar, dedica todo el capítulo VIII a fijar un modelo de seguimiento y evaluación basado en el diseño de un sistema de información con indicadores (definidos con criterios de calidad) y que contará con valoraciones de las actitudes ante la inmigración. Todo ello se concretará en el Sistema de Información Digital de la Inmigración en

Andalucía (SIDIA), al cual se unirán las posibilidades de análisis estadísticos de otro instrumento, el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM). El objetivo de utilizar estos mecanismos es conocer cómo se está produciendo la incorporación y normalización de la población inmigrante en la sociedad andaluza y proporcionar las claves necesarias para mejorar este proceso.

El Plan Catalán de Ciudadanía e Inmigración (2005-2008) pretende consolidar la línea de actuación abierta por los dos planes anteriores y subsanar sus respectivos defectos. Así, si bien los programas de actuación de los planes precedentes se exponían de forma aislada, sin conexión con objetivos políticos definidos y sin priorizar objetivos, el Plan vigente define de forma más concreta el marco temporal de actuación y fija trece objetivos específicos y unos ámbitos de actuación prioritarios. Hay una referencia más concreta a las partidas presupuestarias para hacer frente al programa, pero aunque se crea una comisión de evaluación del Plan, no se perfilan de forma detallada indicadores de calidad, ni se baja la posibilidad de una evaluación externa.

**LA MAYOR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS HAN ADOPTADO YA SU PLAN DE INTEGRACIÓN, Y SOBRE LAS QUE NO LO HAN HECHO AÚN RECAE UNA FUNDADA SOSPECHA DE DESIDIA AUTONÓMICA SOBRE LA MATERIA**

También se merecen una valoración general positiva (aunque no son tan completos como los anteriores) el II Plan Integral de Atención a las Personas Inmigradas a las islas Baleares, con una importante actuación transversal en la que participan todas las consejerías; y el Plan Valenciano de la Inmigración (2004-2007), con una asignación presupuestaria de 936 millones de euros.

Por el contrario y en el otro extremo del arco, el Plan Integral de Inmigración en Castilla y León (2005-2009), que comienza a tener una aplicación real a partir del año 2006,

responde al esquema de plan que no resulta un buen ejemplo. En primer lugar, el gobierno regional rechaza la elaboración del Plan en sede parlamentaria y lo aprueba en Consejo de Gobierno, de manera que estamos ante un programa político unilateral en una materia en la que el consenso resulta esencial. Tampoco parece un buen punto de partida un estudio demográfico del año 2003 (el Plan se aprueba a mediados del 2005), teniendo en cuenta los constantes flujos migratorios y más en provincias muy cercanas a Madrid, como Ávila, Segovia o Valladolid.

Por último, en este Plan se fijan unos objetivos muy generales, cargados de buenas intenciones, pero cuya realización práctica dependerá exclusivamente de la buena voluntad y capacidad de gestión de la consejería competente. Por ejemplo, el plan califica de objetivo *específico* "difundir entre la sociedad castellano-leonesa una información sobre el inmigrante más clara, moderna e integral", pero no concreta cómo se llevará a cabo, al contrario del Plan andaluz que prevé a ese fin la elaboración de CD divulgativos y la consiguiente partida presupuestaria. Otro tanto de lo mismo ocurre con el objetivo *específico* de "fomentar la construcción de viviendas de protección oficial a la que tendrá acceso la población inmigrante y otros grupos sociales singulares"; también recogido en el Plan andaluz que, sin embargo, sí fija en su anexo presupuestario las partidas destinadas a viviendas y alojamiento para inmigrantes (un total de 26.558.815,21 euros).

En una situación intermedia se encuentran el resto de los planes que presentan luces y sombras, detectándose muy poca relación entre las distintas comunidades autónomas cara al intercambio de experiencias para aprender de los éxitos conseguidos y evitar los errores cometidos en regiones pioneras en la materia. Por ejemplo, el Plan de Navarra aporta datos exhaustivos sobre las principales dificultades con las que se encuentra la población inmigrante en áreas como el empleo, vivienda, salud, educación, relaciones sociales, etc., y fija objetivos concretos para hacerlas frente y unos indicadores de seguimiento del Plan especialmente rigurosos (en la misma línea el Plan de Extremadura), pero faltan medidas dirigidas a grupos especialmente desprote-

gidos (menores, violencia de género) y no se fija dotación presupuestaria, ni porcentaje orientativo al respecto. También tiene interés el estudio de base del Plan de la Rioja, aunque tanto sus objetivos como las medidas para hacerlos efectivos resultan demasiado generales y no se incorpora ni presupuesto, ni indicadores de seguimiento. Seguramente los indicadores más exhaustivos y concretos los encontramos en el Plan de Integración de Aragón, del que también destaca el estudio de las necesidades de mano de obra extranjera en el mercado laboral aragonés (en esta comunidad también cobra importancia el Primer Plan de Inclusión).

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2006-2009) garantiza la continuidad de la política regional en materia de integración social del colectivo. Este nuevo plan cuenta con la participación de diferentes departamentos de la administración autonómica y supondrá una inversión total de más de 700 millones de euros hasta el año 2009. Incluye la ampliación y refuerzo de la red de acogida integral de los inmigrantes en la Región de Murcia, especialmente dedicada a la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

Durante 2006 también se sustanció el proceso de tramitación del II Plan Vasco de Inmigración (2006-2009). El 5 de octubre de 2006 el Plan fue aprobado por el Foro para la Integración y Participación social de los ciudadanos inmigrantes en el País Vasco (órgano creado al amparo del Decreto 200/2002, de 30 de agosto y compuesto por gobierno vasco, diputaciones, ayuntamientos y sociedad civil) y actualmente se encuentra pendiente del proceso de tramitación interna por el gobierno vasco a la espera de los oportunos informes económicos y jurídicos. Respecto a Castilla-La Mancha hay que destacar un plan dedicado exclusivamente a la integración laboral de los inmigrantes, que cuenta con una valoración positiva por parte de la confederación de empresarios y por los responsables sindicales regionales, puesto que tiene medidas concretas de actuación y un importante presupuesto económico.

Un tratamiento independiente merece el Segundo Plan Canario de Inmigración (2005-2007), pues las especiales

características de este archipiélago han condicionado la necesidad de una elaboración conjunta entre la Administración central y la autonómica. El 24 de abril de 2006, la Subcomisión de Cooperación Canarias-Estado en materia de residencia y de trabajo de extranjeros, incardinada en la Comisión bilateral de Cooperación Canarias-Estado, se reunió con el fin de valorar el cumplimiento del Plan Conjunto de actuación en materia de inmigración firmado el 27 de junio de 2005. De los cerca de 190 millones de euros destinados al cumplimiento del Plan, la Administración General del Estado (AGE) aportó 127 y la Comunidad Autónoma de Canarias alrededor de 63. El Plan pretende, en primer lugar, habilitar los medios y procedimientos más adecuados para el salvamento marítimo y la primera atención de las personas inmigrantes que lleguen a las costas canarias.

En cumplimiento de este objetivo, la AGE multiplicó su presupuesto anterior para la atención a personas inmigrantes a pie de playa en todo el Estado y para 2006 contó con 3.600.000 euros, de los que se dedicaron más de 1.600.000 a Canarias. Con independencia de lo anterior, el Plan Nacional de Salvamento 2006-2009 contempla nuevos medios marítimos, aéreos y de infraestructuras para Canarias.

El Plan también tiene como objetivo mejorar la lucha contra la inmigración clandestina hacia Canarias. Al respecto, hay que destacar, entre otras actuaciones de la AGE, el desarrollo del SIVE, habiéndose terminado en Lanzarote (3.670.000 euros) e iniciado en Gran Canaria (1.000.000 euros) el despliegue de instalaciones fijas; previéndose destinar a Canarias tres nuevas unidades móviles de vigilancia (1.174.000 euros), y contabilizándose unos gastos de mantenimiento y reposición del Sistema de 2.000.000 de euros; los tres proyectos de control fronterizo en desarrollo; la potenciación de la capacidad de acogida, incluyendo la habilitación de acuartelamientos y la creación de un CÍE en Lanzarote (2.707.964 euros para 2006).

Favorecer la integración de las personas inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y con protección internacional



constituye el cuarto objetivo del Plan, a cuyo fin, además de la atención a pie de playa ya citada, cabe destacar el convenio de colaboración firmado por los dos gobiernos para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de inmigrantes y para el refuerzo educativo (5.735.323,50 euros a cargo de la AGE en 2005, y 8.503.514 para 2006); y las subvenciones para ONG y corporaciones locales (1.611.016 euros).

La mejora de la cooperación con los países de origen de la inmigración constituye el quinto objetivo del Plan. En el año 2006, como actuaciones específicas destacan un centro suplementario de acogida de inmigrantes en Mauritania, y actuaciones para centros de menores en Marruecos. Asimismo, hay que citar el impulso que se está dando a la suscripción de convenios bilaterales de readmisión con determinados países subsaharianos.

**EL SEGUNDO PLAN CANARIO DE INMIGRACIÓN (2005-2007) PRETENDE HABILITAR LOS MEDIOS Y PROCEDIMIENTOS MÁS ADECUADOS PARA EL SALVAMENTO MARÍTIMO Y LA PRIMERA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES QUE LLEGUEN A LAS COSTAS CANARIAS**

En los últimos meses de 2005 las ciudades de Ceuta y Melilla sufrieron varios asaltos en su perímetro fronterizo por parte de grupos de inmigrantes que de forma pacífica, pero sin papeles, pretendían atravesar la frontera. Ante dicha situación, era necesaria la adopción de medidas especiales que permitieran no solo restablecer la normalidad en las fronteras, sino también proporcionar la necesaria asistencia requerida por las personas que lograron acceder a dichas ciudades, dada su situación de vulnerabilidad.

Mediante Resolución, de 11 de enero de 2006, de la Secretaría General Técnica, se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ciudad de Melilla para el desarrollo de programas de integración social y mantenimiento de servicios

públicos básicos en relación con la inmigración (BOE, de 30 de enero de 2006), y mediante Resolución, de 30 de enero de 2006, de la Secretaría General Técnica, se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ciudad de Ceuta para el desarrollo de programas de integración social y mantenimiento de servicios públicos básicos en relación con la inmigración (BOE, de 10 febrero de 2006).

Ambos convenios tienen por objeto la colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Ciudad de Ceuta, así como la de Melilla, para el desarrollo de programas de integración social y mantenimiento de servicios públicos básicos y para atender las nuevas necesidades generadas por la población inmigrante llegada tras los acontecimientos ocurridos, regulando la concesión de una subvención directa a las ciudades de Ceuta y Melilla.

Las actuaciones que hay que desarrollar en la Ciudad de Ceuta se centrarán en el refuerzo de la atención sociosanitaria, la mejora de la salubridad en las zonas de asentamiento de la población inmigrante, el apoyo en la prevención de enfermedades y actuaciones específicas sobre colectivos con riesgo, en especial las mujeres. El importe total de la subvención objeto del Convenio es de un millón y medio de euros aportado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Se establece una Comisión Técnica de Seguimiento del presente Convenio integrada por tres representantes de la Administración General del Estado, de los cuales uno de ellos será designado por la Delegación del Gobierno en la Ciudad de Ceuta y los otros dos por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y tres representantes de la Ciudad de Ceuta, de los que dos han de proceder de las áreas responsables de la ejecución de la política de acogida e integración de los inmigrantes respectivamente y el otro según designe la propia ciudad.

En similares términos, se publica un Protocolo por el que se prorroga para el año 2006 el Convenio de colaboración

suscrito el 26 de septiembre de 2005 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ciudad de Melilla para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes, así como de refuerzo educativo (BOE nº 173, de 21 de julio de 2006).

#### **4. FACULTADES COMPETENCIALES AUTONÓMICAS EN LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES**

Como ya se ha puesto de relieve, más allá de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.2. CE, las comunidades autónomas cuentan con facultades que inciden en la inmigración en virtud de sus títulos en educación, sanidad, vivienda, asistencia social, empleo o cultura y, por tanto, sobre ellas recae la responsabilidad de diseñar políticas públicas para, en última instancia, hacer efectiva la integración social de los inmigrantes.

El campo al que se está prestando más atención en la mayor parte de las comunidades, y al que se dedica una normativa específica y medidas dirigidas exclusivamente a los inmigrantes es la educación. Le sigue por orden de importancia la sanidad, pues si bien hasta hace poco tiempo la tendencia en este campo era la de integrar a los inmigrantes en los servicios generales, la fuerza de los hechos hace que sea necesario establecer medidas específicas para solventar problemas concretos con los que se encuentran estos nuevos ciudadanos. Por el contrario, apenas se atiende a la vivienda, y se sigue canalizando gran parte del presupuesto a través de subvenciones a ONG que se encargan de la atención inicial, de la integración sociolaboral, del apoyo y la atención social específica a mujeres inmigrantes, etc. Así, y sin ánimo exhaustivo, analizaremos alguna de ellas.

##### **Educación**

La Generalidad de Cataluña se ha caracterizado en la última década por ser la comunidad autónoma que ha intentado con más fuerza configurar un discurso propio en materia de políticas de integración para inmigrantes, de hecho es la primera comunidad en elaborar un Plan Interdepartamental de inmigrantes (en 1993), adelantándose al primer

Plan Nacional para la Integración Social de los inmigrantes (1994). Sin embargo, el elevado número de extranjeros ya asentados en esta comunidad, la enfrenta a problemas serios, como el señalado en el Informe presentado en el 2006 por el *Síndic de Greuges* catalán al Parlamento de Cataluña,<sup>2</sup> en el que denuncia el problema creciente de la segregación escolar, con los consiguientes riesgos, desde un punto de vista social y educativo.

El caso expuesto (se refiere a un CEIP de Santa Coloma de Gramanet, en el área metropolitana de Barcelona, con un 80% de alumnos de origen inmigrante, que dirigió una queja al *Síndic*) es una muestra de los peligros que comporta la segregación escolar no solamente desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades educativas, sino también desde la perspectiva de la erosión de la cohesión social, pues se están detectando procesos de estigmatización de centros, con el consiguiente "efecto huida" de los ciudadanos autóctonos, y ello a pesar de que la normativa vigente, tanto nacional como autonómica, exige un reparto proporcional. Este Informe de 2006 continúa la línea de otros informes en que se ha aludido al problema de segregación, tanto en relación con las concentraciones de inmigrantes en determinados barrios como por las dificultades que tienen los musulmanes en instalar sus mezquitas (Informe de 2003).

Todas las comunidades autónomas están desarrollando políticas educativas ad hoc, conscientes de que el derecho a la educación no termina con garantizar un puesto escolar a cada uno de los niños inmigrantes, sino que es necesario que desde las administraciones educativas se pongan en marcha medidas para compensar las dificultades que puedan encontrar estos alumnos y que supongan un obstáculo para su plena integración en las aulas y en la sociedad.

En la mayoría de las comunidades se han diseñado protocolos de acogida en los centros elaborando guías informativas sobre el sistema escolar y otras cuestiones de interés. También se contemplan planes de formación

---

<sup>2</sup> Se puede consultar en: [http://www.sindic.cat/ficheros/informes/50\\_INFORMANUAL2006WEB.pdf](http://www.sindic.cat/ficheros/informes/50_INFORMANUAL2006WEB.pdf).

de profesorado dirigidos a la adquisición de habilidades y criterios para la atención a la diversidad cultural; se busca favorecer el acceso de la población inmigrante a los programas de educación de adultos, pero se detecta una falta absoluta de comunicación entre las distintas administraciones autonómicas en lo que se refiere al intercambio de experiencias.

Por ejemplo, la educación ha sido un ámbito en el que la política autonómica navarra ha puesto especial interés (que se materializa en la Orden Foral 253/2004, de 16 de septiembre, del Consejo de educación, con el fin de regular la atención educativa del alumnado extranjero), y allí encontramos medidas de actuación concretas y una importante dotación presupuestaria para hacerlas efectivas. A lo largo de 2006 el índice de escolarización de los inmigrantes en Navarra es alto. De hecho, si tomamos únicamente el tramo de la enseñanza obligatoria la escolarización es casi total, el 99% de los inmigrantes entre seis y quince años están escolarizados. Junto a estos porcentajes generales también hay que tener en cuenta que se conocen situaciones particulares de menores entre trece y quince años, principalmente entre el colectivo magrebí, que viajan con sus padres y trabajan con ellos abandonando la escuela. También es importante diferenciar la situación de los hijos de temporeros agrícolas, pues en las campañas de recolección que se producen durante el curso escolar (la recogida de espárragos, de tomate y la vendimia) la no escolarización de los hijos de temporeros que acuden a trabajar es una práctica bastante habitual, y por ello la administración autonómica ha articulado a lo largo de 2006, como en años anteriores, medidas que se coordinan con las Comisiones de Escolarización desde las que se elaboran anualmente criterios para abordar las necesidades del alumnado "temporero". En este sentido, se aportan los recursos económicos necesarios para cubrir las necesidades de estos alumnos, esto es, se dotan plazas temporales de educadores auxiliares, intérpretes, cuidadores de comedor, guías informativas para concienciar a los padres de la necesidad de la escolarización, etc.

El Gobierno Foral reserva como mínimo un 8% de las plazas de cada unidad de 1º infantil para alumnos procedentes

de la inmigración en todos los centros sostenidos con fondos públicos pero, como en el resto de comunidades, se detecta un reparto desigual de los menores escolarizados entre centros públicos y centros concertados, aunque no hay tanto desequilibrio como en otras regiones (el 79% de los inmigrantes está escolarizado en centros públicos y un 21% en centros concertados; porcentaje muy cercano al de Aragón, por ejemplo, que cuenta con un 80% frente al 20% de los centros concertados).

Castilla y León también merece una referencia expresa en este ámbito, pues si bien más arriba se criticó su Plan Integral de Inmigración, hay que valorar de forma muy positiva las iniciativas surgidas de la Consejería de Educación plasmadas en el Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minoría, que va dirigido a alumnos con necesidades educativas específicas, que incluyen tanto a grupos con identidad propia debido a sus rasgos culturales (minoría cultural gitana) como a inmigrantes.

La aplicación del Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías se realizará de forma progresiva hasta el año 2007, y en 2006 destaca la creación de las aulas ALISO (Aulas de adaptación lingüística y social) atendidas por un profesor de educación compensatoria. Esta medida pertenece al tercer grupo de las descritas en el Plan, con la finalidad de agilizar el proceso de integración y convivencia con la población local. Su ubicación será en los centros donde dichos aspectos se consideren más necesarios, dotándose de medios acordes a sus características concretas. Allí donde no sea posible la creación de un aula ALISO deberán desarrollar proyectos de adaptación lingüística, especialmente intensos en los primeros momentos, que posibiliten la inserción del alumno extranjero. A lo largo del año 2005 se crearon 14 aulas ALISO, estas son ya 23 en el año 2006.

Otras comunidades, como Baleares, insisten en las campañas de sensibilización para su lengua y su cultura y la realización de cursos intensivos de lengua catalana para extranjeros, que han constituido los ejes principales de actuación en el área de educación en 2006. Con un presupuesto total de 513.246 euros se han realizado cam-

pañías en escuelas y asociaciones de padres y madres y se han promovido cursos en el ámbito escolar, en asociaciones de inmigrantes y en centros de educación. En 2006 se firmó un convenio con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) para realizar programas de integración y potenciar el curso de acceso a la universidad para inmigrantes mayores de 25 años, con una ayuda total de 21.000 euros. Además, a lo largo de 2006 la Consejería de Inmigración y Cooperación elaboró un convenio de colaboración con la Fundación Real Mallorca para ofrecer, mediante proyectos deportivos, un recurso alternativo a la participación e integración de la población inmigrada, especialmente entre los jóvenes. El convenio incluye dos proyectos: la implantación de una escuela deportiva de integración social para la formación integral, deportiva y cultural de inmigrantes menores de edad y la creación de una escuela deportiva de integración de los reclusos del Centro Penitenciario de Palma, con una distribución equitativa entre españoles e inmigrantes.

A pesar de que aún no se ha aprobado un Plan Integral de Inmigración, los presupuestos de la Xunta de Galicia de 2006 contemplaron más de siete millones de euros para invertir en programas dirigidos a la integración de los inmigrantes en Galicia, que en dicho curso escolar contó con 7.408 extranjeros matriculados en sus centros educativos, de los que el 85% recibió formación en centros públicos. En esta línea, se reforzaron los programas de educación complementaria (con más de 70 profesores de refuerzo destinados a lograr esa integración escolar) y pronto se pondrá en marcha el nuevo Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) para favorecer la integración de estos menores. En la misma línea Cantabria se encuentra que, aunque no cuenta con un Plan Integral de Inmigración, sí que ha elaborado un Plan de Interculturalidad dirigido al ámbito educativo que prevé la figura de los coordinadores de interculturalidad en todos los centros educativos, así como otras medidas de atención específica al alumnado extranjero.

En el País Vasco, con el fin de evitar la concentración de alumnado inmigrante en los centros públicos, el consejero de Educación, Universidades e Investigación dicta la Orden

de 7 de febrero de 2006, por la que se convocan subvenciones para los centros docentes concertados de enseñanza no universitaria, para la ejecución de programas de refuerzo lingüístico del alumnado inmigrante de reciente incorporación en educación primaria y secundaria. Mientras que en Aragón, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte dirige la mayor parte de las subvenciones destinadas a esta materia a las comarcas y municipios para la realización de intervenciones educativas con inmigrantes (Orden de 16 de noviembre de 2006; y Orden de 31 de agosto de 2006).

**SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
RECAE LA RESPONSABILIDAD DE DISEÑAR  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA, EN ÚLTIMA  
INSTANCIA, HACER EFECTIVA LA INTE-  
GRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES**

#### **Sanidad**

La Ley Orgánica de Extranjería extiende el derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles a todos los extranjeros que se encuentren “regularmente” en España o estén inscritos en el padrón del municipio en que residan habitualmente (art. 12) y, por supuesto, toda persona (sin ninguna exigencia de tipo administrativo) tiene derecho a la asistencia pública de urgencia. Sin embargo, hay bastantes comunidades autónomas que extienden la tarjeta sanitaria a todos los extranjeros que la solicitan, incluso a los extranjeros irregulares que no están empadronados, siempre que acrediten recursos insuficientes.

Uno de los problemas que condicionan el acceso al sistema sanitario es el idioma. La sanidad pública catalana ha sido una de las pioneras en dotar partidas presupuestarias para mediadores e intérpretes, aunque todavía resultan insuficientes y desde el Departamento de Salud se fomenta su creación. Además, en la ciudad de Barcelona el Instituto Municipal de Atención sanitaria (IMAS) supone una importante ayuda en este campo, con una atención especializada en barrios con gran concentración de inmigrantes.

En Andalucía, el acceso de la población inmigrante al Servicio Sanitario Público constituye el objetivo prioritario de esta área de intervención y, por ello, se persigue perfeccionar el sistema de carpetas de mano con la historia clínica portátil para mejorar la calidad asistencial de la población inmigrante. La consecución de objetivos en los programas de vacunación e información sobre salud reproductiva, así como el servicio de intérpretes en urgencias completan la atención sanitaria a los inmigrantes al margen de su situación administrativa (tanto si están o no empadronados), lo que coloca a esta comunidad en el grupo de las que, con más sensibilidad, está gestionando este servicio a favor de los inmigrantes.

### **OTRA PRÁCTICA FRECUENTE EN LA MAYORÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ES LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE LA SALUD PARA LA POBLACIÓN INMIGRANTE, MEDIANTE CURSOS, TALLERES Y OTRAS ACTIVIDADES QUE INCIDAN EN LA IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN**

En la Comunidad Valenciana se sigue aplicando el Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del gobierno valenciano, que establece el derecho a la asistencia sanitaria para todos los ciudadanos extranjeros que se encuentren en territorio valenciano, creando la *tarjeta solidaria*, que se otorgará a todo extranjero (empadronado o no) que acredite carencia de recursos económicos; y en Galicia, un total de 28.384 inmigrantes sin recursos cuenta con la tarjeta sanitaria de la Xunta de Galicia. Así mismo, este gobierno autonómico insiste en la intención de reforzar los programas de vacunación y las campañas informativas dirigidas a los inmigrantes.

Otra práctica frecuente en la mayoría de las comunidades autónomas es la elaboración de programas de promoción de la salud para la población inmigrante, mediante cursos, talleres y otras actividades que incidan en la importancia de la prevención. Así mismo, en todas las comunidades se

elaboran guías informativas y en Extremadura destaca el elevado número de convenios con los ayuntamientos para facilitar el acompañamiento y seguimiento sanitario de la población inmigrante con mayor vulnerabilidad.

Desde el gobierno regional de Castilla y León se está tomando conciencia de que un alto porcentaje de inmigrantes foráneos no pueden acudir a los servicios sanitarios de Atención Primaria "de forma normalizada", bien por su vinculación a puestos de trabajo enmarcados en la economía sumergida, bien porque los permisos de ausencia por enfermedad están descartados de una manera encubierta, o simplemente porque son personas sin trabajo y "sin papeles"; en cualquier caso, todas ellas derivan las demandas de atenciones médicas hacia los servicios de urgencia de los centros hospitalarios. De ahí que desde la Consejería de Sanidad se haya puesto especial interés a lo largo de este último año en los denominados Puntos de Atención Continuada (PAC). La intención es dotar progresivamente a los centros de Salud de la Comunidad de unos servicios consistentes en "guardia médica" abiertos las 24 horas del día, con el objetivo de acercar la atención sanitaria a los inmigrantes, logrando canalizar un 30% de la atención que antes debía prestarse en los servicios de urgencia de los hospitales.

#### **Vivienda**

Tanto los planes de Integración como la política europea inciden en la necesidad de potenciar el acceso a una vivienda digna para los inmigrantes, previniendo así su excesiva concentración espacial en zonas urbanas deprimidas, que pueden acabar convirtiéndose en guetos. Sin embargo, esta no es una materia respecto a la que se esté dedicando especial atención cuando se trata de inmigrantes que, en el mejor de los casos, se les incluye dentro de las ayudas dirigidas a colectivos con "dificultades sociales de adaptación".

No obstante, es justo señalar que el Área de Equipamiento, Vivienda y Alojamiento del II Plan Andaluz es un ejemplo para el resto de comunidades autónomas. Así, frente al escaso impacto que produjo el I Plan en esta Área, por la

reducida oferta de cesión de suelo por parte de los ayuntamientos y las empresas públicas para ejercer como promotores en este tipo de actuaciones, el II Plan pretende que los promotores públicos y privados se acojan a las distintas ayudas y subvenciones con el objeto de llevar a cabo la promoción de viviendas en régimen de alquiler destinadas al alojamiento de trabajadores temporales desplazados. Como se señala en *El chabolismo en Andalucía*, Informe del Parlamento Andaluz 2005: los asentamientos de chabolismo en la provincia de Almería y Huelva persisten debido al asentamiento de diversos colectivos de inmigrantes; algo parecido ocurre con los “infraalojamientos” que no se han erradicado en numerosos núcleos de Níjar y El Ejido (Almería) así como en Mazagón (Huelva), lo que pone en evidencia la necesidad de reiterar esfuerzos desde las distintas administraciones públicas para la superación de esta realidad.

El impulso a estas actuaciones se acompaña del Decreto 226/2006 que modifica el Decreto 2/2001 por el que se regulan y convocan ayudas a la promoción de viviendas de alquiler destinadas a alojar a trabajadores temporales en municipios de alta movilidad laboral, así como la promoción de viviendas y unidades habitacionales en régimen de alquiler.

En las islas Baleares durante 2005 y 2006 se destinaron 164.280 euros al servicio de mediación de viviendas en régimen de alquiler para inmigrantes, mediante el sistema “Provivienda”. Este servicio ofrece a la población inmigrante viviendas en alquiler captadas de propietarios particulares y se les informa sobre cualquier tema relacionado con el alojamiento. Cuenta con oficinas en Inca y Manacor y ha encontrado alojamiento a numerosas familias, asesorándoles en aspectos jurídicos especializados.

### **Inserción laboral**

La Región de Murcia se ha caracterizado por el crecimiento paralelo de la inmigración y del sector agrícola. En declaraciones de la consejera de Trabajo y Política Social al diario

*La Verdad*, el 29 de octubre de 2006, se afirma que la inmigración está teniendo un papel esencial para el desarrollo de los sectores de crecimiento, y añade: “somos perfectamente conscientes de que el trabajo de estas personas ha permitido que nuestra región lleve ya diez años de crecimiento ininterrumpido, lo que nos ha colocado entre las regiones con mayor impulso del país”.

En 2006 destaca el Convenio de colaboración entre la Consejería de Trabajo y Política Social y la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos Iniciativa Rural (COAG-IR-Murcia) para el desarrollo de un programa de fomento y apoyo a la gestión de contratación en origen de trabajadores extranjeros en la Región de Murcia. El objetivo de este proyecto, que se implementará en coordinación con la Dirección General de Inmigración y Voluntariado, es crear un servicio de gestión de recursos humanos que adecue la oferta y la demanda del mercado laboral en el sector agrario y agroalimentario de la Región. También pretende gestionar los trámites de las contrataciones en origen solicitadas a COAG-IR-Murcia, así como desarrollar actuaciones de acogida y seguimiento de las contrataciones efectuadas. Para conseguir estos fines, la Consejería de Trabajo y Política Social aportará 114.180 euros.

El presidente de la Federación de Empresarios de La Rioja (FER), Julián Doménech, hizo públicos los resultados de un estudio realizado a partir de una encuesta practicada en 125 empresas riojanas (larioja.com, de 21 de noviembre de 2006), y destacó que la región seguirá necesitando inmigrantes en los próximos años, pero si bien hasta ahora las demandas laborales eran de personal sin cualificar, lo que ahora empieza a urgir es más personal técnico. De acuerdo con dicho estudio, el 75% de los empresarios riojanos considera que la inmigración ha favorecido la competitividad de sus compañías, ya sea por la escasez de mano de obra, o por la formación y cualificación de los trabajadores extranjeros. Por su parte, el presidente de esta comunidad autónoma, Pedro Sanz, en una comparecencia para analizar la situación económica riojana, destacó que “hay que reconocer la

aportación” de los trabajadores inmigrantes, “pero también los ciudadanos tienen que saber que el más beneficiado por este fenómeno es el Gobierno de España, porque es el que se lleva los beneficios, por encima de las autonomías”. En concreto, apuntó que el Estado obtiene el 65% de lo ingresado por la población inmigrante, sobre todo en los capítulos de Hacienda y Seguridad Social, frente al 35 % que se queda en las comunidades autónomas “que son las que tienen luego los gastos de atención” (Europa Press, 24 de noviembre de 2006).

### **5. ÓRGANOS ENCARGADOS DE GESTIONAR LA POLÍTICA AUTONÓMICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La política autonómica en materia de inmigración está dando lugar a toda una transformación institucional, tal y como se refleja en el estudio sobre comunidades autónomas e inmigración que se viene citando. Algunas comunidades cuentan con una Consejería para la Inmigración o, en su defecto, con una Dirección General para la Inmigración. También se crean comisiones interdepartamentales para coordinar las diferentes medidas y en las comunidades que cuentan con un Plan se ha creado un Foro Regional y un Observatorio Regional de la Inmigración, entre otros muchos órganos administrativos de muy reciente implantación.

En 2006 se pueden destacar la puesta en marcha en Castilla y León de la Comisión Interconsejerías para la Inmigración creada en mayo de 2005 (Decreto 35/05) y del Foro Regional para la Integración Social de los Inmigrantes, creado a finales de 2005 (Decreto 89/05, de 24 de noviembre), así como la Creación del Observatorio Permanente de la Inmigración en Castilla y León (Decreto 71/06).

En Andalucía, el II Plan de Inmigración insta a la creación de foros provinciales para la Inmigración, correspondiente a cada una de las ocho provincias andaluzas, como órganos de consulta y participación de los sectores implicados, y en Murcia destaca la creación de la OFRAIN, Oficina Regional de Atención a la Inmigración, dependiente del Instituto

de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que tiene como finalidad principal facilitar el acceso a la población extranjera residente en la Región a los sistemas normalizados de protección social.

En la comunidad gallega el Decreto 44/2006, de 2 de marzo (DOG, 16 de marzo de 2006), de estructura orgánica de los órganos superiores dependientes de la Presidencia de la Xunta de Galicia modifica la estructura de la Secretaría de Emigración, que actualmente depende de Presidencia. En el artículo 6 se pone de manifiesto que la Secretaría General de Emigración es el órgano superior de la Administración de la Comunidad Autónoma al que le corresponden las competencias en materia de desarrollo de la Ley 4/1983, de 15 de junio, de reconocimiento de la *galleguidad*, así como las relaciones con las comunidades gallegas en el exterior, y la política inmigratoria y de retorno a Galicia.



# LAS NORMAS Y POLÍTICAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN\*

**Itziar Gómez Fernández**

Profesora Titular de Derecho Constitucional de  
la Universidad Carlos III de Madrid

1. Una aproximación general a la cuestión de la inmigración en los entes locales.
2. Un cuadro (impresionista) de la geografía local de la inmigración.
3. Competencias asumidas por los municipios en materia de integración social de los inmigrantes y políticas desarrolladas al efecto.
  - Prestación de servicios sociales.
  - Acogida.
  - Infancia y juventud.
  - Salud.
  - Educación.
  - Acceso a la vivienda.
  - Empleo.
  - Participación.
  - Mediación y sensibilización.
  - Convivencia ciudadana y ritos funerarios.
  - Las funciones de los ayuntamientos relacionadas con el régimen de entrada y residencia y con el estatuto jurídico del extranjero.
4. Las fórmulas de cooperación entre los entes locales y el resto de administraciones en el ejercicio de sus competencias en materia de integración social del inmigrante.
  - El Consejo Superior de Política de Inmigración.
  - El Foro para la integración social de los inmigrantes.
  - El Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos.
  - Los convenios de cooperación.
  - El régimen estatal de subvenciones a los entes locales.
5. Las instituciones municipales que desarrollan las políticas de integración social de las personas inmigrantes.
6. Las redes de ciudades europeas por la integración de los inmigrantes.

\* La elaboración de este informe no hubiera sido posible sin la inestimable colaboración de Natalia Caicedo y Ricard Gracia –investigadores de la Universidad de Barcelona– que se han encargado de realizar la búsqueda de materiales relativa a los entes locales catalanes, y de Etienne Taraud que ha extraído y sistematizado los datos estadísticos que se presentan.



## **1. UNA APROXIMACIÓN GENERAL A LA CUESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LOS ENTES LOCALES**

Como se pone de manifiesto a lo largo de las páginas de este

anuario, todas las administraciones públicas –comunitaria europea, central, autonómica y local– tienen un alto grado de responsabilidad en el desarrollo de políticas que favorezcan una buena gestión del fenómeno migratorio. De entre esas administraciones la comunitaria y la estatal han de prestar una especial atención a la dimensión relativa al control de fronteras, mientras que, en lo que hace a la integración social de las personas de origen extranjero en la sociedad de acogida, son los órdenes autonómico<sup>1</sup> y local los que gozan de un campo de actuación más amplio, y ello por dos razones: a) ser las administraciones más cercanas al ciudadano, y por tanto las principales prestadoras de servicios públicos; y b) ostentar, en virtud del reparto competencial al que haremos posterior referencia, la titularidad de una serie de competencias vinculadas al desarrollo de políticas propias del estado del bienestar y del disfrute por tanto de ciertos derechos sociales que resultan fundamentales para lograr una adecuada integración del inmigrante en las comunidades de acogida, la

---

<sup>1</sup> A esta cuestión hace referencia, dentro de este mismo anuario, los trabajos de J. A. Montilla y J. L. Rodríguez y de Camino Vidal, a los cuales nos remitimos.

primera de las cuales es la comunidad local. Así pues, a la hora de analizar las actuaciones de los entes locales en relación con la gestión del fenómeno migratorio, será preciso centrarse en la perspectiva de la integración social de las personas inmigrantes.

El compromiso de las instituciones locales en este ámbito surge en España a mediados de los años noventa, y se generaliza a partir del año 2000,<sup>2</sup> pero su estudio adolece de un problema de entrada: la *ausencia de datos sistematizados nacionales* que nos permitan realizar un diagnóstico y análisis global de la situación de los entes locales en relación con el fenómeno migratorio, o de la progresión y alcance de sus políticas en materia de integración social de las personas inmigrantes. Esto no significa, ni mucho menos, que no existan estudios sobre el fenómeno migratorio en el ámbito local. Tales estudios existen y son abundantes fundamentalmente desde la perspectiva del análisis sociológico, pero en los mismos no se suele referir la dimensión jurídica y, normalmente, centran el trabajo en una o más localidades o zonas geográficas determinadas, pero no ofrecen una visión del fenómeno válida para todo el territorio nacional. Semejante trabajo de sistematización de una información existente, pero no siempre fácilmente accesible, está por hacer y en este texto se ofrece apenas una aproximación de los ejes en torno a los cuales sería adecuado realizarlo, sobre todo si la perspectiva de aproximación es una perspectiva prioritariamente jurídica. No se pretende ahora, por tanto, analizar de forma exhaustiva las políticas vinculadas al fenómeno de la integración de los inmigrantes desarrolladas en todos los entes locales de España durante el último año 2006, sino ofrecer algunos datos puntuales, casi ejemplificativos, que permitan comprender el sentido y vislumbrar el contenido de esos grandes ejes a los que se hacía referencia previamente. Además algunas referencias exceden el ámbito temporal marcado por el anuario, pero el recurso a las mismas es necesario en la medida en que las políticas y acciones vinculadas a este fenómeno abarcan, por lo general, períodos superiores al anual.

<sup>2</sup> Véase M. Pajares. "las políticas locales en el ámbito de la inmigración". En: E. Aja y J. Arango. *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006. P. 369-393, ene especial la p. 370.

En relación con los "sujetos" de este análisis, se hará referencia a los entes locales en general, incluyéndose por tanto las provincias, cabildos y consejos insulares, municipios y entes supramunicipales, como las comarcas o las mancomunidades de municipios. No obstante, la atención se centra preferentemente en el ámbito municipal y, dentro del mismo, se han seleccionado –por motivos estrictamente pragmáticos y para limitar de algún modo la investigación– aquellos municipios que, con más de 20.000 habitantes inscritos en su padrón, tienen una población relativa inmigrante superior al 10%. Junto a los entes municipales citados, se hace referencia también a la especial situación de Ceuta y Melilla, ciudades autónomas cuya naturaleza jurídica les sitúa a medio camino entre las comunidades autónomas y los municipios, pero que presentan una serie de particularidades, debidas a su situación geográfica, a las que parece interesante referirse.

## 2. UN CUADRO (IMPRESIONISTA) DE LA GEOGRAFÍA LOCAL DE LA INMIGRACIÓN

Los datos que se ofrecen a continuación, y que pretenden proporcionar una visión de cómo se distribuyen los inmigrantes entre los pueblos y ciudades españolas, no pueden conformar más que una imagen difuminada e imprecisa de la situación real, esencialmente porque las cifras de población que sirven para realizar el diagnóstico proceden del padrón, registro sospechoso de albergar fallos notables y de sobreestimar las cifras de población, pero que, en cualquier caso, es el más fiable de los que disponemos porque puede contener datos tanto de los extranjeros con permiso de trabajo y residencia como de los que no lo tienen.<sup>3</sup> Además, excede al objeto de estas páginas realizar un diagnóstico

<sup>3</sup> Así todas las cifras aportadas dejarían fuera a los extranjeros no empadronados. Esta falta de inscripción en el padrón se puede deber a muchos motivos (irregularidad asociada a la ignorancia o al temor, temporalidad o estacionalidad de la estancia, etc.) En relación con los extranjeros procedentes de países desarrollados que vienen a nuestro país a pasar tan solo unos meses al año, resulta de interés destacar que en el artículo 19 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las islas Baleares, se prevé la creación de un "Registro de la población estacional", en los siguientes términos: "Los Municipios pueden organizar un registro donde se inscriba voluntariamente la población estacional regular o la población vinculada al Municipio por estancias periódicas y por la titularidad de una vivienda, al objeto de hacerle llegar información y ofrecerle el trámite de audiencia en relación con los asuntos que puedan afectarla".

exhaustivo de la distribución de los inmigrantes por nuestra geografía local, con lo cual las observaciones que se realizan son de índole general, pretendiendo ofrecer apenas algunos datos que conduzcan a la reflexión.

Según los datos del Padrón a 1 de enero de 2006 en España están empadronados 4.144.166 extranjeros, lo que sobre el total de la población (44.708.964 de habitantes) supone un 9,3% de los residentes, que se reparte irregularmente por casi todo el territorio nacional, es decir, a lo largo y ancho de buena parte –no todos– de sus 8.110 municipios.

La primera observación se refiere al hecho de que el principal destino de los inmigrantes son las ciudades –si estimamos por tales los núcleos habitacionales de más de 10.000 habitantes–.<sup>4</sup> Tan solo el 14,9% de los inmigrantes viven en localidades de menos de 10.000 habitantes (10,5% extracomunitarios y 4,4% comunitarios), frente al 22,6% de la población autóctona que habita en este tipo de poblaciones. Por su parte el 42,9% de la población extranjera se sitúa en ciudades que superan los 100.000 habitantes, haciendo lo mismo un 39,8% de los nacionales españoles. Así pues, si comparamos ambos datos podemos decir que la población extranjera tiende a concentrarse mayoritariamente en grandes núcleos urbanos –tendencia ligeramente superior a la de la población nacional–, mientras que su orientación hacia los pequeños núcleos rurales es inferior a la de la población autóctona en casi ocho puntos porcentuales.

La segunda observación se refiere al hecho de que un porcentaje relativamente bajo de municipios concentran un porcentaje muy alto de la población inmigrante, lo que significa que los inmigrantes tienen tendencia a concentrarse en los mismos núcleos de población. Esta observa-

<sup>4</sup> La razón es que normalmente las ciudades ofrecen mayores posibilidades al inmigrante para desarrollar su “proyecto migratorio”. El acceso al trabajo, a servicios públicos como la educación, la salud u otros servicios de asistencia social, y la existencia en las ciudades de redes de inmigrantes anteriores, procedentes del mismo país, la misma ciudad incluso, o incluso la misma familia, son razones que avalan la elección del inmigrante por el medio urbano a la hora de asentarse en los países a los que llega. En este sentido véase el trabajo de N. Carrera i Comes, “The experience of the Municipality of Barcelona regarding immigration and diversity”, ponencia presentada en el encuentro celebrado en Bolonia (4 y 5 de marzo de 2004) bajo el título *Immigration and living together in the European cities*.

ción se deduce de los siguientes datos. Solo el 14,9% de los municipios españoles (en cifras absolutas 1.211) posee un porcentaje de población inmigrante que iguala o supera el 10% de sus habitantes, es decir que se colocan por encima de la media nacional. De todos esos municipios 140 superan además los 20.000 habitantes. Pues bien, en estos 140 municipios con más de 20.000 habitantes y más del 10% de población inmigrante, que suponen apenas un 1,7% de los municipios españoles, se concentra más de la mitad de la población inmigrante total, exactamente un 55,1% (2.281.720 inmigrantes en cifras absolutas).

### **LOS INMIGRANTES TIENEN TENDENCIA A CONCENTRARSE EN LOS MISMOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN. SOLO EL 14,9% DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES POSEE UN PORCENTAJE DE POBLACIÓN INMIGRANTE QUE IGUALA O SUPERA EL 10% DE SUS HABITANTES**

En tercer lugar, y si analizamos las localidades en las cuales la población autóctona está en igualdad o en inferioridad numérica respecto a la población extranjera, también obtenemos datos interesantes. Existen 21 pueblos o ciudades (15 alicantinas) con el 50% o más de población extranjera, tres de entre ellas (situadas también en Alicante) cuentan con más de 10.000 habitantes y otras tres (también alicantinas) con más de 20.000 (véase el cuadro 1). Dicho de otro modo, hay pocas localidades con estos altísimos porcentajes de extranjeros (el 0,2% de los municipios españoles), pero esas localidades, paradójicamente si recordamos la primera de las observaciones realizadas, están situadas mayoritariamente en la horquilla de las pequeñas poblaciones (menos de 10.000 habitantes). Si analizamos con detalle los datos relativos a los extranjeros presentes en estos pueblos y ciudades percibiremos que un altísimo porcentaje de los mismos son ciudadanos comunitarios, lo que nos lleva a la conclusión inmediata de que en todos ellos, salvo en los dos que no se sitúan en la costa mediterránea (Torre del Burgo –Guadalajara– y Armenteros –Salamanca–), los extranjeros residentes son principalmente ciudadanos comunitarios que están

pasando en estos pueblos y ciudades su retiro. En sentido contrario puede alegarse que los inmigrantes económicos no superan, salvo en las dos localidades arriba citadas, el 50% de la población en ninguna localidad española. En cualquier caso, y a pesar de la atención prestada aquí a este fenómeno, no debe perderse de vista que, a pesar de los altos porcentajes de población extranjera presente en cada una de estas 21 localidades, estas apenas aglutinan al 3,3% de la población extranjera total empadronada en España.

Por último, cabe decir que las 10 ciudades con mayor número de extranjeros (en cifras absolutas) se recogen en el

cuadro 2. Las mismas congregan a más de la cuarta parte de los extranjeros presentes en nuestro país –exactamente el 26,5% (3,8% comunitarios y 22,7% extracomunitarios)–, situándose ocho de ellas en la costa mediterránea y siendo ocho de las mismas capitales de provincia.

### 3. COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES Y POLÍTICAS DESARROLLADAS AL EFECTO

Pese al acuerdo doctrinal y jurisprudencial en torno a la intervención de los entes locales en materia del desarrollo

CUADRO 1. Localidades con más del 50% de población de origen extranjero										
	POBLACIÓN TOTAL	ESPAÑOLES	ESPAÑOLES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	EXTRANJEROS	EXTRANJEROS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	COMUNITARIOS (25)	COMUNITARIOS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	EXTRA-COMUNITARIOS	EXTRACOMUNITARIOS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	COMUNITARIOS EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE EXTRANJEROS (%)
San Fulgencio (Alicante)	9.597	2.501	26,1	7.096	73,9	6.474	67,5	622	6,5	91,2
Rojales (Alicante)	15.987	4.891	30,6	11.096	69,4	9.072	56,7	2.024	12,7	81,8
Benitachell (Alicante)	4.276	1.514	35,4	2.762	64,6	2.377	55,6	385	9,0	86,1
Llíber (Alicante)	950	345	36,3	605	63,7	571	60,1	34	3,6	94,4
Teulada (Alicante)	12.745	4.860	38,1	7.885	61,9	6.197	48,6	1.688	13,2	78,6
San Miguel de Salinas (Alicante)	7.104	2.833	39,9	4.271	60,1	3.635	51,2	636	9,0	85,1
Poblets (Alicante)	2.865	1.144	39,9	1.721	60,1	1.381	48,2	340	11,9	80,2
Calpe (Alicante)	26.382	10.621	40,3	15.761	59,7	11.744	44,5	4.017	15,2	74,5
Torre de Burgo (Guadalajara)	139	59	42,4	80	57,6	6	4,3	74	53,2	7,5
Algorfa (Alicante)	2.914	1.240	42,6	1.674	57,4	1.579	54,2	95	3,3	94,3
Alcalalí (Alicante)	1.418	607	42,8	811	57,2	745	52,5	66	4,7	91,9
Benijófar (Alicante)	3.541	1.561	44,1	1.980	55,9	1.804	50,9	176	5,0	91,1
Mojácar (Almería)	6.406	2.935	45,8	3.471	54,2	2.749	42,9	722	11,3	79,2
Arboleas (Almería)	3.402	1.573	46,2	1.829	53,8	1.540	45,3	289	8,5	84,2
Alfàs del Pi (Alicante)	18.469	8.669	46,9	9.800	53,1	6.218	33,7	3.582	19,4	63,4
Jávea (Alicante)	29.279	13.851	47,3	15.428	52,7	10.936	37,4	4.492	15,3	70,9
Armenteros (Salamanca)	574	272	47,4	302	52,6	0	0,0	302	52,6	0,0
Hondón de los Frailes (Alicante)	1.109	546	49,2	563	50,8	542	48,9	21	1,9	96,3
Benahavis (Málaga)	2.860	1.419	49,6	1.441	50,4	1.147	40,1	294	10,3	79,6
Torrevieja (Alicante)	92.034	45.697	49,7	46.337	50,3	22.804	24,8	23.533	25,6	49,2
Bédar (Almería)	824	412	50,0	412	50,0	364	44,2	48	5,8	88,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE, a 1 de enero de 2006.

**CUADRO 2. Localidades españolas con mayor número absoluto de inmigrantes**

	POBLACIÓN TOTAL	ESPAÑOLES	ESPAÑOLES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	EXTRANJEROS	EXTRANJEROS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	COMUNITARIOS (25)	COMUNITARIOS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	EXTRACOMUNITARIOS	EXTRACOMUNITARIOS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	COMUNITARIOS EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE EXTRANJEROS (%)
Madrid	3.128.600	2.688.627	85,9	439.973	14,1	43.041	1,4	396.932	12,7	9,8
Barcelona	1.605.602	1.360.614	84,7	244.988	15,3	43.276	2,7	201.712	12,6	17,7
Valencia	805.304	707.596	87,9	97.708	12,1	10.534	1,3	87.174	10,8	10,8
Zaragoza	649.181	593.381	91,4	55.800	8,6	3.606	0,6	52.194	8,0	6,5
Palma de Mallorca	375.048	319.818	85,3	55.230	14,7	14.624	3,9	40.606	10,8	26,5
Murcia	416.996	370.652	88,9	46.344	11,1	3.442	0,8	42.902	10,3	7,4
Torreveja	92.034	45.697	49,7	46.337	50,3	22.804	24,8	23.533	25,6	49,2
Hospitalet de Llobregat	248.150	206.438	83,2	41.712	16,8	1.813	0,7	39.899	16,1	4,3
Alicante	322.431	285.015	88,4	37.416	11,6	7.773	2,4	29.643	9,2	20,8
Málaga	560.631	529.908	94,5	30.723	5,5	5.137	0,9	25.586	4,6	16,7

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE, a 1 de enero de 2006.

de políticas de integración de inmigrantes, en el ámbito normativo es más complicado identificar las competencias que sustentan tal desarrollo.

La Constitución Española no establece en ningún artículo cuáles serían las competencias que tendrían que asumir los entes locales, misión que sí acometen los artículos 25 a 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), en los cuales no se hace referencia alguna al fenómeno migratorio, aunque sí se establece que los municipios ejercerán competencias en los términos establecidos por la legislación sectorial estatal o autonómica, en diversas materias, de entre las que destacamos, por su vinculación con el tema que nos ocupa: a) abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; b) protección de la salubridad pública; c) participación en la gestión de la atención primaria de la salud; d) cementerios y servicios funerarios; e) prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; f) actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo; y g) participación en la programación de la enseñanza y cooperación con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros

docentes públicos, intervención en sus órganos de gestión y participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Junto a la concesión de competencias en sentido estricto, la LBRL se refiere también a las funciones de los ayuntamientos en relación con el padrón de habitantes, cuestión a la que se hace referencia más adelante por la importancia que este registro público tiene en relación con el ejercicio de los derechos de los extranjeros.

Esta legislación básica habrá de ser completada por aquello que haya dispuesto cada Estatuto de Autonomía en materia de competencias asumibles por sus propios entes locales. A este respecto es preciso destacar que el artículo 84.m) del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) aprobado mediante LO 6/2006, de 19 de julio, introduce por primera vez en una norma con rango de ley, "la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes" como competencia específica de los entes locales.

Además aquellas comunidades autónomas que hayan aprobado leyes municipales y de régimen local, como es el caso de Navarra, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla y

León, La Rioja, Cataluña, Madrid y Baleares,<sup>5</sup> acudirán también a sus respectivas disposiciones para concretar las competencias de los entes locales en materia de integración social de los inmigrantes. Como cabe deducir de lo establecido en el párrafo anterior, ninguna de las leyes de régimen local de las comunidades citadas se refiere expresamente a la competencia de los entes locales en materia de integración de los inmigrantes, salvo la última, la de las islas Baleares, aprobada en este año 2006 tras el EAC, y que recoge en su artículo 29.aa) la competencia municipal en materia de acogida de los inmigrantes siguiendo literalmente la dicción del Estatuto catalán.

### LA LEY 7/1985 SE REFIERE TAMBIÉN A LAS FUNCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON EL PADRÓN DE HABITANTES, CUESTIÓN A LA QUE SE HACE REFERENCIA POR LA IMPORTANCIA QUE ESTE REGISTRO PÚBLICO TIENE EN RELACIÓN CON EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

Tanto el nuevo EAC como la ley municipal y de régimen local de la islas Baleares se refieren, pues, a las competencias de los municipios en materia de fomento de las políticas de acogida de personas inmigrantes. Podría interpretarse que la política de acogida es apenas una parte de las políticas de integración, pues se referiría a una primera fase de las mismas que tendría que ver sobre todo con el primer contacto de la persona de origen extranjero con la sociedad autóctona. No obstante esto no significa que las disposiciones citadas no reconozcan otras actuaciones de los entes locales en relación con la integración social

<sup>5</sup> Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha; Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja; Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, de aprobación del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; y Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las islas Baleares.

de los inmigrantes, sino que tales actuaciones quedarían comprendidas en alguna de las competencias materiales propias de los entes locales reconocidas en los citados artículos 25 a 28 LBRL, en los estatutos de autonomía o en las leyes autonómicas de régimen local.

En lo que se refiere a la legislación específica de extranjería, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LODYLE), apenas se refiere a la actividad que deberán desarrollar los municipios u otros entes locales, más que en referencia a su actuación sobre el Padrón (art. 6), y en alusión a su participación en el Consejo Superior de Política de Inmigración (art. 68).<sup>6</sup>

Por su parte el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LODYLE (en adelante Reglamento de extranjería), recoge en sus artículos 42, 45 y 46 la intervención de los ayuntamientos en los trámites administrativos precisos para la concesión estatal de los permisos de residencia por reagrupación familiar, y de estancia temporal por arraigo social respectivamente. Además regula en el artículo 159 y siguientes las *oficinas de extranjeros*, que son “las unidades que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración en el ámbito provincial, al objeto de garantizar la eficacia y coordinación en la actuación administrativa”. Estas oficinas, ubicadas en la capital de la provincia en las que se creen, podrán disponer de oficinas delegadas “ubicadas en los distritos de la capital y en los municipios de la provincia, para facilitar las gestiones administrativas de los interesados”.

En las páginas que siguen, sobre la base de la legislación citada, de alguna regulación de ámbito local (reglamentos y ordenanzas municipales) y de la normativa sectorial a la que se hará referencia, se realiza un recorrido somero por aquellos ejes temáticos en torno a los cuales los entes locales

<sup>6</sup> El mismo se crea por RD 344/2001, de 4 de abril, modificado por RD 507/2002, de 10 de junio. Esta disposición alude en sus artículos 2, 3 y 5 a la participación de los entes locales en el Consejo.

desarrollan sus competencias en materia de integración social de las personas inmigrantes, en especial los municipios.

No obstante, antes de iniciar esta marcha, es preciso hacer una última referencia inicial. En las primeras fases de implantación en España del fenómeno migratorio buena parte de los ayuntamientos respondieron a las necesidades que este nuevo colectivo les planteaba incorporando al mismo a los servicios generales del municipio. De hecho algunos lo hacen todavía por encontrarse aún en esta primera fase. Pero poco a poco se van desarrollando redes y programas específicos de asistencia y, últimamente, muchos entes locales (ayuntamientos,<sup>7</sup> comarcas<sup>8</sup> y provincias<sup>9</sup>) han desarrollado planes locales o territoriales de inmigración, en un intento de sistematizar y armonizar las medidas que, en muchos casos, ya venían desarrollando en la práctica en relación con la integración de los inmigrantes, y con la finalidad clara de identificar mejor los objetivos de las actuaciones en este ámbito. En general estos planes son instrumentos sin naturaleza normativa (*soft law*) elaborados por los ayuntamientos, normalmente con participación de la ciudadanía a través de distintas fórmulas que, en el marco de los planes autonómicos, establecen los objetivos, líneas prioritarias de actuación y acciones específicas que han de integrar la política municipal en materia de integración social de los inmigrantes.

---

**7** La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) posee una base de datos en la que están registrados los municipios de más de 20.000 habitantes que disponen de un plan de integración. Se evita citarlos en este texto por motivos de espacio.

**8** Como ejemplo de los planes territoriales o comarcales se puede citar que, actualmente, se desarrollan en Cataluña planes territoriales en: Alt Camp, Alt Empordà, Alt Penedès, Anoia, Bages, Baix Camp, Baix Ebre, Baix Empordà, Baix Penedès, Berguedà, Conca de Barberà, Garraf, Garrotxa, La Selva, Maresme, Montsià, Osona, Pla de l'Estany, Ribera d'Ebre, Ripollès, Segarra, Solsonès, Tarragonès, Urgell, Vallès Occidental, y Vallès Oriental.

**9** En este último caso es interesante citar el Programa Provincia Abierta que se desarrolla en Valladolid, y que pretende la integración sociolaboral de las personas que llegan a la provincia. Teniendo en cuenta el acentuado sesgo rural de la misma, son objetivos fundamentales del programa que los inmigrantes desarrollen un proyecto de vida en los pueblos de la provincia, con un asentamiento estable y en buena convivencia con la población autóctona, y a su vez que las zonas rurales mantengan su población y se cubran los puestos de trabajo que no se cubren por falta de población. Véase información complementaria en [http://www.diputaciondevalladolid.es/accion\\_social/provincia\\_abierta/index.shtml](http://www.diputaciondevalladolid.es/accion_social/provincia_abierta/index.shtml) (acceso 15.04.07).

**10** En relación con las competencias de los entes locales en materia de seguridad social y servicios sociales véanse los artículos 41 CE, 7 y 53 a 56 de la Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por el

## Prestación de servicios sociales

De todas las competencias a las que se ha hecho referencia previa, la que ha adquirido mayor protagonismo en las actuaciones en materia de integración social de los inmigrantes es la que se refiere a la prestación de servicios sociales.<sup>10</sup> En relación con la misma los municipios de más de 20.000 habitantes están obligados a prestar el servicio público a ella vinculado (asistencia social), mientras que los municipios menores se pueden agrupar para hacer frente al mismo en mancomunidades de municipios, o pueden delegar en las diputaciones provinciales o en las comunidades autónomas, según los casos, su efectiva prestación.

Por otro lado los servicios sociales son clasificados en servicios sociales básicos y servicios sociales especializados de cara a garantizar o no el acceso a los mismos a los inmigrantes no empadronados, de manera que estos últimos solo tienen derecho a acceder a los servicios sociales básicos (art. 14 LODYLE). No existen definiciones legales de cuáles sean los servicios sociales básicos o los servicios especializados, pero de una lectura sistemática de la legislación estatal, autonómica y local sobre la materia podría deducirse que son básicos los servicios de información, orientación y asesoramiento técnico,

---

RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio; y el artículo 25.2.k LBRL. Junto a ellos pueden citarse las Leyes Forales 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra y 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales de Navarra; las Leyes 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha; 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social de las islas Baleares; 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social de Aragón; 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura; 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de las islas Canarias; 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía; 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León; 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social de Cantabria; 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de Galicia; 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales del País Vasco; 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana; 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social del País Vasco; 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales del País Vasco; 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales de La Rioja; 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales del Principado de Asturias; 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid; 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia; y el Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 12/1983, 26/1985 y 4/1994, en materia de asistencia y servicios sociales en Cataluña.



ayuda a domicilio, cooperación social para impulsar y fomentar la iniciativa social, el asociacionismo y el voluntariado social, y los programas de convivencia y reinserción social. Por su parte serían servicios sociales especializados la atención a la familia, infancia, adolescencia, juventud, toxicómanos, minusválidos, ancianos, minorías étnicas, mujer, y al resto de situaciones de emergencia social –entre las que posiblemente podría incluirse a buena parte de los inmigrantes económicos y notablemente a los temporeros–, la prevención de la delincuencia y atención a los reclusos y ex reclusos, y la prevención de la discriminación social.

En relación con el acceso a estos servicios sociales cada municipio opta por incluir la asistencia a los extranjeros en la red general de servicios o por crear un servicio específico para este colectivo. También entra en la esfera de la casuística la amplitud de servicios que cada ente local tiene en este ámbito de los servicios sociales, en los cuales se incluye desde la orientación y mediación intercultural hasta la promoción sociolaboral, la asistencia jurídica, la asistencia en la gestión de recursos, la prevención de la exclusión social, etc.

Para no entrar en una descripción de medidas y políticas adoptadas en este año por los entes municipales en este ámbito, lo cual podría resultar demasiado extenso y tedioso, destacaremos por su relevancia la Ordenanza Reguladora de ayudas de servicios sociales, de 3 de enero de 2006 del Ayuntamiento de Vic (BOP Barcelona, núm. 68, de 21 de marzo). En esta disposición normativa municipal se establece que, como justa contraprestación a la ayuda social ofrecida desde el Ayuntamiento, las personas físicas beneficiarias de esta ayuda tienen la

<sup>11</sup> Entre los contenidos de este curso, que se impartirán por personal del Ayuntamiento que se presente voluntariamente para ello o que sea designado por el Departamento de Bienestar Social, destacan: 1. la ley como elemento de cohesión, como protección y salvaguarda y como sanción; 2. derechos y deberes; 3. el civismo; 4. libertades fundamentales, con especial énfasis a la libertad religiosa y de poder cambiar de pensamiento; 5. compartimiento público y privado; 6. la administración municipal y de justicia; 7. la enseñanza: la importancia de que todos los alumnos se comporten en la escuela de la misma manera y sigan las mismas directrices y tradiciones; y 8. se enseñan aspectos relacionados con la sanidad, la ciudad de Vic y los derechos y deberes de los trabajadores.

obligación de acudir, en el plazo de tres meses desde la recepción de aquella, a un curso que tendría por objetivo difundir una serie de contenidos genéricos contemplados en esta misma Ordenanza y relativos a determinados valores y comportamientos cívicos, de respeto a la ciudad, a las personas y a los espacios públicos y privados. La no asistencia al curso supone la suspensión de la ayuda, la obligación de devolución de las cantidades recibidas en su caso, y la imposibilidad de recepción de ninguna otra en tanto no se realice el citado curso cuya duración será de diez horas.<sup>11</sup>

### Acogida

Como modelo de buenas prácticas en el desarrollo de políticas integrales de acogida, eso sí, en un ámbito tan específico como es el de los trabajadores temporeros, puede citarse la actividad del Ayuntamiento de Cartaya (Huelva), cuyo modelo de “integración”, aunque seguramente sería más adecuado definirlo como modelo de “acogida”, dada su temporalidad, se basa en: a) que durante las diferentes campañas ni falten ni sobren trabajadores; b) que todos los trabajadores extranjeros que lleguen a nuestra campaña agrícola estén perfectamente documentados; c) que todo trabajador temporero con contrato, además de empleo, tenga garantizado un alojamiento digno y gratuito por parte del agricultor, cumpliendo el convenio colectivo del campo de la provincia de Huelva; y d) que las administraciones garanticen servicios sociales, educativos, sanitarios y de proximidad a todos los desplazados.<sup>12</sup>

### Infancia y juventud

Uno de los temas más problemáticos en relación con la atención a la infancia y juventud es el relativo a la asistencia a los menores desamparados. A este respecto los municipios han de ejercer competencias relacionadas con la intervención integral sobre el menor, la dotación de

<sup>12</sup> Tomado de la página web del Ayuntamiento de Cartaya, <http://www.ayto-cartaya.com/inmigracion/>, donde se pueden encontrar otras informaciones de interés relacionadas con la actuación del municipio en materia de inmigración (acceso 15.04.07).



educadores de calle especializados, la formación de la policía municipal en relación con este género de situaciones, la organización de servicios de atención primaria, la prestación de servicios educativos, la protección y asistencia en combinación con la comunidad autónoma, etc. De hecho son muchos los entes locales que tienen programas específicos de prevención de situaciones de exclusión social para jóvenes inmigrantes, y entre ellos destacan los de las ciudades de Madrid y Barcelona, los de diversos municipios de las comunidades autónomas canaria y andaluza, y los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En relación con este tema, en octubre de 2006, se publica una “Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre responsabilidades de las Administraciones Públicas respecto a los menores no acompañados”, que resalta, como uno de los puntos esenciales de la asistencia a estos menores, la necesidad de que “Los gobiernos de las comunidades autónomas establezcan acuerdos con las administraciones locales de su territorio para diseñar conjuntamente los recursos y las estrategias necesarias que mejor garanticen la atención e integración de los menores no acompañados. Especialmente importante es la necesidad de superar las actitudes de rechazo social que acompañan en ocasiones a las medidas de acogida y protección de estos menores”<sup>13</sup>

## Salud

En materia de asistencia sanitaria, la LO 14/86, General de Sanidad (LOGS), en su artículo 42, otorga a los municipios algunas funciones que pueden ser importantes en relación con la integración de las personas de origen extranjero, entre ellas el control sanitario de edificios y viviendas y lugares de convivencia humana –función básica para la concesión, por ejemplo, del certificado de habitabilidad de la vivienda necesario para la reagrupación familiar, y para garantizar unas condiciones de vida y salubridad respetuosas con la dignidad humana de los inmigrantes en peores condiciones socioeconómicas–, el control sanitario de bebidas, comidas y demás productos relacionados con el

<sup>13</sup> Esta Declaración puede consultarse en <http://www.ararteko.net/webs/varios/declaracion-jornadas06C.pdf> (acceso 15. 04.07).

consumo humano –relevante en relación con algunas costumbres alimenticias de personas de origen extranjero– y el control sanitario de los cementerios y la policía sanitaria mortuoria –importante también en relación con el control de ritos funerarios propios de culturas extranjeras–. Dentro de este marco normativo son muchos los entes locales que desarrollan acciones a través de la aprobación de ordenanzas, la publicación de guías sociosanitarias para inmigrantes –es interesante la publicada por San Sebastián de los Reyes (Madrid)– o el desarrollo de programas formativos para profesionales de la salud o para mediadores. Estas acciones en ocasiones se articulan a través de la Red Española de Ciudades Saludables, asociada a la FEMP y que observa, entre sus actuaciones básicas, el trabajo sobre el entorno sanitario de la población inmigrante.

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO Y EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN, ESPECIALMENTE LOCALES, FAVORECE SU INTEGRACIÓN**

## Educación

En materia de educación, el artículo 8.1 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) impone a las corporaciones locales la obligación de coordinarse con el resto de administraciones con competencias educativas para asegurar una mayor eficacia en la asignación, distribución y utilización de los recursos destinados a la educación (en el mismo sentido se pronuncia la Disposición Adicional 15ª LOE). Además, el artículo 67 LOE se refiere a la educación de personas adultas y hace especial alusión a la enseñanza de las lenguas oficiales en España a los inmigrantes, que podrá realizarse por las administraciones educativas en coordinación con los entes locales, que, en función de su densidad de población inmigrante, suelen contar con programas específicos de escolarización de adultos y de enseñanza del castellano y resto de lenguas oficiales del Estado.

Por su parte el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 84.g) hace referencia también a las competencias locales en materia de educación, de manera que sintetizando lo dispuesto en el EAC y en la LOE puede decirse que los municipios catalanes asumirán competencias en relación con: a) la planificación, ordenación y gestión de la educación infantil; b) la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal; c) el mantenimiento y aprovechamiento de los centros públicos fuera del horario escolar; y d) el calendario escolar.

### Acceso a la vivienda

Todos los municipios tienen competencias en materia de urbanismo y vivienda, así como de la conservación de las viviendas en condición de higiene y salubridad. La cuestión es que en muchas ciudades el problema de la residencia es tan grave para el conjunto de la ciudadanía que es complicado establecer programas específicos que atiendan a las peculiares necesidades del inmigrante, relacionadas con la sobreocupación, las inadecuadas condiciones de habitabilidad y las dificultades para acceder en condiciones de igualdad con los nacionales a vivienda en alquiler o en régimen de compra, en este último supuesto por las dificultades de acceso a los préstamos hipotecarios.<sup>14</sup> No obstante existen organizaciones no gubernamentales como Provivienda,<sup>15</sup> que en colaboración con determinados ayuntamientos, como el de Madrid, desarrolla programas específicos de “hipoteca para inmigrantes” y de “acceso a la vivienda para inmigrantes”.

<sup>14</sup> Cabe mencionar que el Proyecto de Ley del derecho a la vivienda en Cataluña –aprobado el 12 de diciembre de 2006 por el gobierno catalán– prevé una serie de medidas específicamente dirigidas al fenómeno de la sobreocupación.

<sup>15</sup> Puede ampliarse la información sobre los programas de esta organización en su página web: <http://www.provivienda.org/programas.php?idioma=es> (acceso 15.04.07).

<sup>16</sup> Recuérdese que “EQUAL es la Iniciativa Comunitaria de Recursos Humanos promovida por el Fondo Social Europeo para el período 2001-2006”, y que la misma forma parte “de una estrategia integrada para el empleo” que “tiene por objetivo la lucha contra todas las formas de discriminación y desigualdad que se producen en el mercado de trabajo y, en particular, contra

### Empleo

En materia de integración laboral de los inmigrantes son muchos los municipios y entes supramunicipales que desarrollan programas dentro del proyecto europeo EQUAL,<sup>16</sup> el año 2006 es el último de esta fase de desarrollo. Además hay algunos ayuntamientos que, a la hora de elaborar sus ordenanzas sobre actividades económicas, ya han empezado a prestar atención a ciertas modalidades de autoempleo e iniciativa empresarial autónoma que se dan especialmente entre la población inmigrante. Destacan en este ámbito las ordenanzas o reglamentos que regulan los servicios telefónicos de uso público, y que se ocupan de definir exactamente qué es un locutorio, regular las dimensiones de los establecimientos y las características arquitectónicas mínimas del mismo, establecer las condiciones de salubridad y seguridad y prohibir el ejercicio de cualquier otra actividad ajena a aquellos servicios propios de la telecomunicación, con referencia expresa a la venta de productos comestibles y a los servicios de envío de dinero al exterior. De entre las ordenanzas de este tipo que han sido aprobadas durante este año, y tan solo a título de ejemplo, puede citarse la Ordenanza municipal reguladora de los establecimientos de servicios telefónicos para uso público, del Ayuntamiento de Hospitalet de Llobregat (BOP Barcelona, núm. 55 de 6 de marzo).

### Participación

Puede decirse que la “participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente locales, favorece su integración.”<sup>17</sup> De modo que parece adecuado fomentar medidas de participación de los inmigrantes en la vida asociativa y política de la nación en general y de los entes locales en particular.<sup>18</sup> Es más los municipios están obligados,

aquellas que se basan en el sexo, la raza, el origen étnico, las creencias o la edad”. Referencia extraída de la página web del MTAS <http://www.mtas.es/uafse/equal/Inicio.htm> (acceso 15.04.07).

<sup>17</sup> Así se recoge en los “Principios básicos comunes sobre integración”, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas el 19 de noviembre de 2004.

<sup>18</sup> En relación con la participación pública y el ejercicio del derecho de asociación en el ámbito local, véanse los artículos 176 y 177 de la LO 5/1985, de 19 de junio (LORET); 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBR.); 1 y 2 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de asociación.

en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 LBRL, a garantizar el derecho de participación de los extranjeros residentes en los asuntos municipales, siempre y cuando estén empadronados en el municipio, a fomentar el asociacionismo vecinal y a facilitar la participación de estas entidades en la administración municipal.<sup>19</sup>

Las medidas de fomento de la participación, si nos referimos exclusivamente a los entes locales, podrían pasar por conceder el derecho al voto a los extranjeros para entes submunicipales, como las juntas municipales de Distrito de las grandes ciudades, promover la aprobación de reglamentos de participación ciudadana en aquellas localidades en que aún no existan, o activar la aplicación de los mismos y su conocimiento por parte de la población inmigrante allí donde ya hayan sido aprobados.

En esta órbita de la promoción de la participación ciudadana, durante el último trimestre del año 2006, se han desarrollado en la ciudad de Madrid las elecciones para las “Mesas de Diálogo y Convivencia Distritales”, cuyo objetivo es constituirse como espacios de “participación vecinal para estudiar, debatir y proponer iniciativas que propicien la convivencia social e intercultural, y fortalezcan el asociacionismo en los barrios”. En ese proceso “electoral” han participado, y resultado elegidos, integrantes de diversas asociaciones de inmigrantes.<sup>20</sup>

### **Mediación y sensibilización**

La mediación es un método de trabajo con la sociedad de acogida y los inmigrantes que pretende, a través de sujetos neutrales y especializados –los mediadores–, lograr soluciones pacíficas a los problemas de convivencia que puedan surgir, especialmente en el entorno local. A su vez la sensibilización social se procura a través de programas de formación

que se dirigen esencialmente a la población autóctona. Prácticamente todos los municipios en los cuales se verifica la presencia de inmigrantes desarrollan labores de mediación y sensibilización de forma más o menos institucionalizada. Podría destacarse, en este ámbito, la actividad habida en la ciudad de Madrid, que posee un servicio de Mediación Social e Intercultural (SEMSI) que lleva trabajando en el municipio desde 1997 sobre la base de un convenio entre el Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid y la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid.

**LA MEDIACIÓN ES UN MÉTODO DE TRABAJO CON LA SOCIEDAD DE ACOGIDA Y LOS INMIGRANTES QUE PRETENDE LOGRAR SOLUCIONES PACÍFICAS A LOS PROBLEMAS DE CONVIVENCIA QUE PUEDAN SURGIR, ESPECIALMENTE EN EL ENTORNO LOCAL**

### **Convivencia ciudadana y ritos funerarios**

Ambos aspectos han sido objeto de regulación en distintas ordenanzas municipales. Las de “convivencia cívica o ciudadana”<sup>21</sup> tienen por objeto regular las normas básicas de convivencia del municipio, el comportamiento de los ciudadanos y visitantes en los espacios destinados al uso público de titularidad municipal, particularmente en las calles, las plazas y los parques o jardines y la utilización de los bienes de dominio de uso público situados en los espacios públicos. También suele hacerse referencia a la protección de la infancia –estableciendo la obligación de la escolarización, prohibiendo la explotación laboral del niño y la utilización de los menores en la mendicidad– y a la regulación de la prostitución (quedando en muchos casos prohibida). Además, algunas ordenanzas, como la de

<sup>19</sup> Artículos 69 a 72 de la Ley 7/1985 y los artículos 227 y ss. del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

<sup>20</sup> Información adicional sobre las Mesas de Diálogo madrileñas puede encontrarse en <http://www.mdcmadrid.org/> (acceso 15.04.07).

<sup>21</sup> De entre las aprobadas sobre esta cuestión en el año 2006 puede citarse, a título de ejemplo, la Ordenanza municipal de civismo y convivencia ciudadana de Sant Boi de Llobregat (BOP Barcelona núm. 33, de 8 de febrero); la Ordenanza de convivencia ciudadana y uso de la vía pública de Martorell (BOP Barcelona núm. 172, de 20 de julio); la Ordenanza municipal de buen gobierno, civismo, buenas costumbres y convivencia ciudadana de Vic; y la Ordenanza municipal reguladora del civismo, la convivencia ciudadana y la vía pública de Montorres del Vallés (BOP Barcelona núm. 232, de 28 de septiembre).

Convivencia ciudadana y uso de la vía pública de Martorell, se refieren a las “actitudes de intransigencia”, que establecen el mandato a la autoridad municipal de evitar cualquier acto que perturbe el desarrollo de las iniciativas colectivas debidamente autorizadas y de promover el principio básico de convivencia y respeto por los diferentes grupos étnicos o religiosos y tendencias sexuales, prohibiéndose así las actitudes y comportamientos racistas y xenófobos.

**EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE ENTRADA Y RESIDENCIA, LOS MUNICIPIOS TIENEN UN MÍNIMO GRADO DE PARTICIPACIÓN EN LA CONCESIÓN DE PERMISOS TEMPORALES DE RESIDENCIA Y EN LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR**

Las ordenanzas relativas a los “ritos funerarios” interesan en la medida en que contengan menciones a la celebración de entierros en los cementerios municipales sin discriminación por ninguna razón de raza, religión ni de ninguna otra causa, que contemplen la reserva de un determinado terreno dentro del campo santo para los enterramientos no católicos –esta mención no ha sido localizada en ninguna de las ordenanzas estudiadas– o que prevean la celebración de ceremonias de enterramiento civiles o religiosas no católicas.<sup>22</sup>

**Las funciones de los ayuntamientos relacionadas con el régimen de entrada y residencia y con el estatuto jurídico del extranjero**

Si bien no es competencia propia de los municipios, provincias u otros entes locales ocuparse del régimen de entrada y residencia ni de las condiciones para otorgar al extranjero estatuto jurídico de residente legal, lo cierto es que los mismos intervienen puntualmente en algunas fases de la conce-

<sup>22</sup> Pueden citarse aquí, siempre a título de ejemplo, y limitando la referencia a las disposiciones del año 2006, el Reglamento del Cementerio municipal de Martorell (BOP Barcelona núm. 151, de 26 de junio); la Ordenanza reguladora de la prestación de servicios funerarios del Ayuntamiento de Mataró (BOP Barcelona núm. 70, de 23 de marzo); el Reglamento de los Cementerios Municipales del Ayuntamiento de Mataró (BOP Barcelona núm. 70, de 23 de marzo).

sión de permisos de entrada y residencia. Además sus competencias relacionadas con la gestión y mantenimiento del padrón van a influir en el estatuto jurídico del inmigrante, puesto que la inclusión del mismo en este registro administrativo deviene condición imprescindible para poder acceder a determinados derechos, como la educación, ciertas prestaciones sanitarias y algunas prestaciones sociales.

En relación con el régimen de entrada y residencia, los municipios tienen un mínimo grado de participación en dos tipos de trámites:

- En la concesión de permisos temporales de residencia por arraigo social, los ayuntamientos han de realizar el informe de integración social que deviene documento imprescindible para solicitar tal permiso de residencia. El artículo 46 del Reglamento de Extranjería regula el procedimiento de concesión de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, circunstancias entre las que se cuenta el arraigo en la comunidad. Durante el año 2006, y previo trámite en las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno, el Gobierno concedió 6.619 autorizaciones de residencia por arraigo social (el 89,1% de los permisos de residencia temporales por razón de arraigo concedidos en ese período).
- En la reagrupación familiar, los municipios tienen atribuidas por el artículo 42 de la misma norma competencias en relación con la acreditación de los requisitos relativos a la habitabilidad de la vivienda del “reagrupante” para proceder a la citada reagrupación.

Por otra parte los ayuntamientos están obligados a mantener actualizado el padrón municipal (art. 6.3 LODYLE), entre otras cosas porque de la inscripción en este registro administrativo depende: a) el derecho de participación pública, al que ya se ha hecho referencia; b) el acceso al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones

<sup>23</sup> De hecho las competencias que poseen los ayuntamientos en el seno de la administración electoral (censo electoral, campaña electoral y celebración de elecciones) permiten que los municipios puedan llegar a condicionar fuertemente el acceso al derecho citado para los extranjeros residentes. Véase en este sentido lo dispuesto en los artículos 29, 32.2, 35, 38, 39, 54, 55, 56, 176 y 177 LOREG.

municipales (art. 6 LODYLE);<sup>23</sup> c) el acceso al derecho de asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles (arts. 12 y 14.3 LODYLE); d) el acceso de los menores a la enseñanza no obligatoria (DA 14<sup>ª</sup> del Reglamento de Extranjería); y e) el acceso a los servicios sociales especializados (art. 14 LODYLE).

En relación con la inscripción en el padrón, y las obligaciones que al respecto tienen los municipios es interesante acudir a lo dispuesto en la LBRL que establece que los municipios deberán:

- Ceder los datos del Padrón municipal a otras administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias o para la elaboración de estadísticas oficiales (art.16.3 LBRL).
- Formar, mantener, revisar y custodiar el Padrón municipal a través de medios informáticos, debiendo ser asumida por las “Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares [...] la gestión informatizada de los Padrones de los Municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada” (art. 17.1 LBRL). Además los ayuntamientos “declararán de oficio la inscripción en su padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritos en el mismo” (arts. 62 y 73 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, según redacción dada por el RD 2612/1996, de 20 de diciembre).
- Remitir al INE los datos del Padrón, “en la forma que reglamentariamente se determine por la Administración General del Estado, a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación entre los Padrones de todos los Municipios” (art. 17.3 LBRL).

<sup>24</sup> Algún autor se ha preguntado acerca del respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, por parte de un procedimiento que conlleva la caducidad de la inscripción sin dar audiencia al interesado. Según Vinçent Aguado “no se podrá prescindir del trámite de audiencia en los supuestos en que el extranjero conste en el padrón que se encuentra en situación de residencia temporal [...]. En estos casos será preceptiva la audiencia porque cabe la posibilidad de que el extranjero haya consolidado su situación y haya pasado a tener la residencia permanente [...] En el resto de casos, que serán mayoritariamente los extranjeros que se encuentren en situación irregular, la

- Acordar la caducidad de las inscripciones padronales de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente, cuando los mismos no hayan procedido a realizar su renovación periódica bianual, tal y como exige el artículo 16.1 LBRL.<sup>24</sup>
- Permitir el acceso a los datos del Padrón a la Dirección General de la Policía, eso sí, para la exclusiva finalidad por su parte del ejercicio de las competencias sobre control y permanencia de extranjeros en España establecidas en la LODYLE (Disposición adicional 7<sup>ª</sup> LBRL).<sup>25</sup>

#### **4. LAS FÓRMULAS DE COOPERACIÓN ENTRE LOS ENTES LOCALES Y EL RESTO DE ADMINISTRACIONES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DEL INMIGRANTE**

En los últimos tiempos se han desarrollado fórmulas de cooperación entre el Estado, las comunidades autónomas y los municipios que permiten ejecutar de forma más adecuada las políticas de integración de los inmigrantes, o, dicho de otro modo, que permiten acometer de forma más adecuada la ejecución de las competencias descritas en lo que a la integración social de los inmigrantes se refiere.

##### **El Consejo Superior de Política de Inmigración**

Este órgano colegiado y consultivo, integrado en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en adelante MTAS) y previsto en el artículo 68 LODYLE<sup>26</sup> se crea con la intención de “asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes”. En el mismo participan representantes del Estado, de las comunidades autónomas y de los municipios, los artículos 3 y 5 del RD 344/2001 son los que especifican la intervención de los

necesidad de donar audiencia es más discutible. Tomado de V. Aguado i Cudolà, *La inmigración y los entes locales*. Paper presentado al Foro de Inmigración celebrado en el CEPC, el 23 de marzo de 2007. Del original.

<sup>25</sup> Respecto de esta obligación, y de los efectos que la misma puede tener en relación con el disfrute de determinados derechos fundamentales véase el trabajo que acaba de citarse de Aguado i Cudolà.

<sup>26</sup> Su creación y organización precisa se contempla en el RD 344/2001, de 4 de abril, modificado por el RD 507/2002, de 10 de junio.

entes locales en el Consejo que se traducirá en la presencia de “Diez representantes [...] designados por la Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación” (art. 3.3), en la situación actual, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Durante el año 2006, y solo por citar alguna de sus actividades, el Consejo:

- ha fijado los criterios de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y ayuntamientos para la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el refuerzo educativo, y ha participado en la elaboración del Marco de Cooperación para la gestión de dicho Fondo, marco que puede variar en función de la comunidad autónoma, las necesidades especiales de cada una de ellas y el grado de descentralización hacia los municipios que las mismas decidan establecer;
- ha participado en la fijación del contingente para 2007 (lo hizo también a finales de 2005 para fijar el contingente 2006);
- ha acordado distintas medidas para atajar situaciones excepcionales relacionadas, por ejemplo, con la llegada masiva de cayucos a Canarias, o con la llegada al mismo territorio de menores extranjeros no acompañados;
- ha evacuado los informes precisos exigidos en el trámite de elaboración del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, de ámbito estatal, y aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de febrero de 2007.

### **El Foro para la integración social de los inmigrantes**

El 6 de junio de 2006 se constituye el Foro para la integración social de los inmigrantes, órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento al Gobierno, adscrito al MTAS. Sin detenernos en sus funciones ni en su estructura y composición detallada, que pueden consultarse en el RD 3/2006, de 16 de enero (BOE núm. 14, de 17 de enero), sí se hará en cambio referencia a la participación de los entes locales en este órgano. Así de los 30 vocales que participan en el mismo, según el artículo 8.3 del RD 3/2006, dos serán representantes de la Administración

Local, y serán designados por el Consejo Superior de Política de Inmigración. El Consejo, para este primer Foro, ha elegido a dos representantes de la FEMP, uno perteneciente a la alcaldía de Alcalá de Henares (Madrid) y el otro a la alcaldía de Cartaya (Huelva).

Además, de entre las muchas funciones del Foro, que se recogen en el artículo 3 RD 3/2006, hay dos que hacen especial referencia a los entes locales. La contenida en el apartado b) del citado artículo establece que es función del Foro “Recibir información de los programas y actividades que, en materia de integración social de las personas inmigrantes lleva a cabo la Administración General del Estado, así como aquellos otros desarrollados en cooperación con otras Administraciones públicas. Asimismo, recibir información de los planes y programas propios de las Administraciones autonómicas y locales”. Por su parte el apartado h), establece que, a su vez, el Foro cooperará con otros “órganos análogos de ámbito internacional, autonómico o local con vistas a coordinar y mejorar todas aquellas actuaciones que redunden en beneficio de la integración social de las personas inmigrantes y refugiados”. Así pues el Foro recabará información de las actividades realizadas por los entes locales en materia de integración social de los inmigrantes, y a su vez colaborará con los foros locales de integración social de los inmigrantes que existen ya o que puedan crearse en el futuro. A este respecto, es interesante resaltar que el Decreto Andaluz 202/2005, de 27 de septiembre (BOJA de 3 de noviembre), creaba y regulaba los Foros Provinciales de la Inmigración<sup>27</sup> –inexistentes en el resto de comunidades autónomas–, y que esos foros se constituyen a lo largo del año 2006 en todas las provincias andaluzas. Dejando aparte esta particular institución de los foros provinciales andaluces, la regla general es que los foros de los entes locales tengan carácter fundamentalmente municipal.

<sup>27</sup> Asociada a este Decreto se aprueba la Orden de 2 de diciembre de 2005, por la que se aprueban las bases del proceso de selección de los vocales de los Foros Provinciales de la Inmigración en representación de las entidades sin fines lucrativos de inmigrantes y pro inmigrantes y se realiza su convocatoria (BOJA, de 23 de diciembre). Una vez culmina la selección se constituyen los Foros.



## **El Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos**

Este Fondo, creado por el MTAS en el año 2005, ha visto incrementada su cuantía para el ejercicio 2006<sup>28</sup> a 182,4 millones de euros, un 52% más respecto del año anterior, y la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, previó de nuevo un incremento, en este caso del 10%, de modo que alcance los 200 millones de euros.

La fórmula de distribución de este Fondo<sup>29</sup> garantiza que el 50% del mismo va destinado a medidas de acogida e integración y el otro 50% a refuerzo educativo. Además como mínimo un 40% del Fondo se dedicará a actuaciones desarrolladas o impulsadas por las entidades locales, pero los requisitos que deben cumplir las mismas para poder optar a las ayudas derivadas del reparto del Fondo no se contienen en el Convenio que firman, para articular su distribución, el MTAS y la comunidad autónoma, sino que son establecidas con carácter autónomo por cada comunidad. Esto ha provocado que, en ocasiones, se considere por parte de algunos entes locales que los requisitos establecidos por su comunidad autónoma son excesivos, o inadecuados, o pretenden limitar parte de la autonomía local de que deberían gozar estos entes para definir sus políticas de integración social de los inmigrantes.

Sea como fuere este Fondo ha permitido crear un marco de cooperación estable entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, y además ha

permitido hacer patente la importancia de los entes locales en el proceso de integración de las personas de origen extranjero en la sociedad de acogida, poniendo el acento en un principio de funcionamiento del Fondo, el de la cooperación interinstitucional.<sup>30</sup>

## **EN 2006 SE CONSTITUYE EL FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES, ÓRGANO COLEGIADO DE CONSULTA, INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO AL GOBIERNO**

### **Los convenios de cooperación**

Estos convenios, que pueden ser firmados por el Gobierno Central con las comunidades autónomas, los municipios, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla o incluso con organizaciones no gubernamentales tienen por objeto mejorar la gestión y dotar de mayor eficacia las acciones puestas en marcha para favorecer la integración de los inmigrantes.

Los mismos se han generalizado desde la creación del Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, porque son el instrumento creado por el Fondo para que el MTAS (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración) y la respectiva comunidad autónoma establezcan el régimen preciso de adjudicación y reparto del aquel. Así cada una de las comunidades autónomas firma con el Estado, un Marco de cooperación para la gestión del fondo, que es informado en el Consejo Superior de

<sup>28</sup> Para el 2006, este Fondo se aprueba por Resolución, de 14 de marzo de 2006, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 3 de marzo de 2006, por el que se formalizan, para el año 2006, los criterios de distribución, así como la asignación resultante de los compromisos financieros, informados favorablemente por el Consejo Superior de Política de Inmigración. (BOE núm. 98, de 25 de abril).

<sup>29</sup> Para el reparto de la partida dedicada a la acogida e integración entre las comunidades autónomas se establece una asignación básica para cada comunidad autónoma del 10% del Fondo, y otra asignación denominada "situaciones especiales", que se otorga a las comunidades autónomas con una especial presión migratoria como Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, Comunidad Valenciana y las ciudades de Ceuta y Melilla (20% del Fondo). El resto de la partida se asigna en función de: a) el número de extranjeros extracomunitarios empadronados por comunidad autónoma

(35%); b) el número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social, excluido el régimen especial agrario, en cada comunidad autónoma (25%); y c) el número de trabajadores extracomunitarios de régimen especial agrario en cada comunidad autónoma (10%). Por su parte la distribución del fondo destinado a refuerzo educativo se atribuye en función de dos variables más sencillas: el número de alumnos extracomunitarios escolarizados en enseñanza no universitaria en general (60%) y el de alumnos en el mismo régimen pero procedentes de países no castellanohablantes (40%).

<sup>30</sup> Junto a este principio se encuentran el de subsidiariedad del Estado respecto de las competencias que en la materia de integración de los inmigrantes poseen tanto comunidades autónomas como entes locales; complementariedad de la actuación del Estado en relación con la de los entes autonómicos y locales; y el de equidad y transparencia en la distribución de los recursos.

Política de Inmigración y aprobado posteriormente mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, en aplicación de este Marco.<sup>31</sup> Después, como se ha dicho, cada comunidad autónoma convoca subvenciones y ayudas para los entes locales, esencialmente los municipios. Los convenios se van prorrogando mediante protocolos anuales y se pretende garantizar su respeto mediante la labor de control que llevarán a cabo las Comisiones técnicas bilaterales de seguimiento de cada uno de los convenios que analizarán, entre otras cosas, las memorias anuales finales presentadas por las comunidades autónomas. El principio fundamental que guía la firma de estos convenios es el fomento de la corresponsabilidad y la cooperación entre las distintas administraciones públicas que desarrollan acciones en el ámbito de la integración de los inmigrantes, y esta cooperación se centraría en el refuerzo de los servicios públicos del tercer sector y su capacidad operativa, la complementación de las áreas de actuación en las que se detecta mayor necesidad de intervención, la formación de profesionales en interculturalidad y la transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Junto a estos convenios que podrían denominarse de alcance general, existen algunos convenios sectoriales, o de ámbito territorial más reducido. Solo por citar algunos aprobados durante el año 2006, puede traerse a colación:

- El Convenio para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada, firmado en Madrid, a 18 de julio de 2006, entre el MTAS, la Federación de Municipios y Provincias y las organizaciones sindicales de trabajadores agrarios. El objeto concreto de este Convenio era establecer “la colaboración entre las entidades

firmantes del mismo, con el fin de asegurar una gestión eficaz de los flujos migratorios laborales, interiores y exteriores, en el sector agrario, de manera que se disponga en cada momento y lugar de los trabajadores necesarios, garantizando el cumplimiento de las normas laborales y de inmigración, las condiciones de trabajo y la adecuada integración sociolaboral de los trabajadores”.<sup>32</sup>

- Dos Convenios de Colaboración entre el MTAS y las ciudades de Ceuta y Melilla<sup>33</sup> sobre atención a menores extranjeros no acompañados. Para el desarrollo de estos convenios el Ministerio (con cargo al presupuesto de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración) aporta 2.300.000 de euros a la ciudad de Melilla y 1.700.000 a la ciudad de Ceuta para financiar actuaciones con los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en dichas ciudades. Junto a ello, y también con Ceuta y Melilla, se han firmado sendos acuerdos con el Ministerio de Educación, con los objetivos de fomentar y desarrollar actuaciones dirigidas a la población inmigrante necesitada de atenciones educativas especiales y de desarrollar diversos programas de interés mutuo centrados en la formación y la inserción laboral de jóvenes y adultos desfavorecidos.<sup>34</sup>
- Además ha seguido en vigor durante este año el convenio adoptado por Resolución de 5 de julio de 2001, entre el MTAS-IMSERSO, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes nómadas (APOI).
- Del mismo modo ha continuado también en vigor el Programa Provincia Abierta, desarrollado en Valladolid y que se apoya en un convenio firmado por primera vez en el año 2002 entre la Diputación de Valladolid y el Ministerio de Administraciones Públicas que financia el programa en un 70% a través del Fondo Social Europeo. El convenio

<sup>31</sup> Este Marco de cooperación define 12 ejes de actuación: acogida, educación, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo. A buena parte de ellos se hace referencia en estas páginas.

<sup>32</sup> Puede completarse la información al respecto acudiendo a la página de la FEMP, [http://www.femp.es/index.php/femp/noticias/convenios\\_y\\_acuerdos/\(offset\)/10](http://www.femp.es/index.php/femp/noticias/convenios_y_acuerdos/(offset)/10) (acceso 15.04.07).

<sup>33</sup> Resoluciones de 16 de agosto de 2006, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a los Convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Presidencia de la Ciudad de Ceuta, por un lado, y la Ciudad de Melilla por otro, sobre atención a menores extranjeros no acompañados (BOE núm. 227, de 22 de septiembre).

<sup>34</sup> Se puede encontrar información adicional sobre estos convenios en la página del Ministerio de Educación, <http://www.mec.es/educa/jsp/plantilla.jsp?id=101&area=intercultural> (acceso 15.04.07).



se renueva a finales del 2005 y mantendrá su vigencia hasta julio de 2007.<sup>35</sup>

### **El régimen estatal de subvenciones a los entes locales**

En los años 2005<sup>36</sup> y 2006, el MTAS, al tiempo que desarrolla para las comunidades autónomas el Fondo de apoyo, inicia una política de cooperación directa con los entes locales a través de la concesión de subvenciones a los municipios, mancomunidades de municipios y comarcas destinadas a financiar programas “innovadores que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local”. Para el año 2006 esta línea de subvenciones se encuentra regulada en la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre (BOE, 13 de octubre). Junto a este programa de subvenciones, el MTAS aprueba cada cierto tiempo la concesión de subvenciones directas a las ciudades de Ceuta y Melilla, destinadas a programas de integración social de los inmigrantes, al mantenimiento de servicios públicos básicos para el colectivo, o a dar respuesta a necesidades específicas surgidas en estas localidades por su particular situación geográfica, especialmente necesidades relacionadas con la acogida humanitaria a inmigrantes recién llegados.

### **5. LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES QUE DESARROLLAN LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES**

La tipificación de las instituciones u organismos municipales que intervienen en la ejecución de las políticas de integración de las personas inmigrantes es sumamente compleja. No hay un modelo único, sino que cada municipio se organiza en función de múltiples variables, como su tamaño, el impacto de la inmigración en su territorio, su capacidad económica, la existencia o no de un Plan Municipal para la integración, etc. No obstante sí se puede decir

que apenas existen concejalías, dentro de los ayuntamientos, destinadas exclusivamente al desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes. Con algunas excepciones (Arrecife, Barcelona, Elche, Madrid, Mataró, Oviedo, Santa Cruz de Tenerife, Totana, Valdemoro, Villena, etc.), la mayoría de los consistorios desarrollan sus actividades en este ámbito a través de las concejalías de servicios sociales o bienestar social. No obstante en algunas ocasiones, y dado el carácter transversal de las políticas a las que se viene haciendo referencia, también se pueden encontrar actuaciones concretas encaminadas a favorecer la integración, y dependientes de las concejalías de mujer, juventud, empleo, educación y sanidad y consumo. Pero junto a la organización estrictamente municipal, se puede citar otro tipo de instituciones existentes en algunos municipios y que desarrollan de forma específica actividades relacionadas con la atención al inmigrante.

### **LA TIPIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES U ORGANISMOS MUNICIPALES QUE INTERVIENEN EN LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES ES SUMAMENTE COMPLEJA**

- Las casas o centros de primera acogida, destinados a recoger a los inmigrantes recién llegados para realizar una primera asistencia, y proporcionarles la información y recursos básicos para poder desenvolverse en la sociedad de acogida. Destaca en este ámbito el centro de primera acogida de Cartaya (Huelva).
- Las oficinas específicas de atención a inmigrantes u “oficinas municipales de inmigración”. A pesar de que en ocasiones no existe una red específica de centros de atención a inmigrantes, sino que los mismos acuden a la red general de servicios de asistencia social, algunos ayuntamientos han optado por crear oficinas específicas donde se proporcione al extranjero la información necesaria para su integración sociolaboral, asesoramiento jurídico, servicios de traducción e intérprete, asistencia social en sentido clásico, asistencia psicológica, etc. Algunas de estas oficinas poseen reglamentos de funcionamiento específicos,

<sup>35</sup> Se hace referencia al mismo en la nota 10 de este trabajo.

<sup>36</sup> La convocatoria del 2005 se realiza por Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, y la misma es recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, mediante la interposición del Conflicto positivo de competencia número 1908-2006, admitido a trámite el 14 de marzo de 2006 (BOE, de 30 marzo 2006).

de entre los que se pueden citar el Reglamento de la Oficina Municipal de Acogida del Ayuntamiento de Grano-llers, de 25 de octubre de 2006 (BOP Barcelona, núm. 261, de 1 de noviembre). Junto a las oficinas de atención, y a veces integradas en estas primeras, aparecen en ocasiones las oficinas de mediación, cuya actividad tiene un matiz ligeramente distinto, en la medida en que son planteadas como puente de conexión entre el inmigrante y la sociedad receptora, y entre esta primera y aquel. Estas oficinas van a desarrollar, con mayor intensidad, actividades de mediación intercultural y de sensibilización a las que ya se ha hecho referencia.

- Los observatorios municipales de inmigración ofrecen un punto de apoyo a las instituciones públicas y el tercer sector que trabajan para mejorar la calidad de vida del colectivo inmigrante, porque al basar su actuación en la recogida de información sobre las situaciones que vive este colectivo, permite que las instituciones citadas puedan servirse de esa información para proponer, diseñar y desarrollar políticas y acciones de integración más adecuadas. Se destaca aquí, por haber sido creado en el año 2006, el observatorio de la ciudad de San Sebastián.
- Los foros municipales de inmigración o las mesas de convivencia o de acogida se crean como núcleos de intercambio de ideas y de informaciones, y, sobre todo, como sede de discusión en la que las administraciones públicas, los agentes sociales y el tercer sector sean capaces de encontrarse para reflexionar sobre los problemas de los inmigrantes, en este caso, en el ámbito local. Al respecto puede recordarse lo referido en relación con las Mesas de Convivencia Distritales de la ciudad de Madrid.

## 6. LAS REDES DE CIUDADES EUROPEAS POR LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

A pesar de que para España el fenómeno migratorio masivo es un problema relativamente nuevo, y de que las

<sup>37</sup> Puede leerse más sobre el mismo en su página web <http://www.eurocities.org/main.php> (acceso 15.04.07). Entre las ciudades españolas pertenecientes a esta asociación se encuentran como miembros de pleno derecho Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza, y como miembros asociados Gerona, Santiago y Tarrasa.

ciudades españolas apenas llevan unos años considerando las políticas en relación con la integración de las personas de origen extranjero como ámbitos de actuación preferente, en Europa son muchas las experiencias comparadas que pueden servir de referente a nuestros entes locales a la hora de observar e intercambiar buenas prácticas en el ámbito local. En esta línea cabe destacar el proyecto Eurocities que, en el período que nos ocupa, está trabajando especialmente en el tema del acceso del derecho a la salud para los inmigrantes indocumentados,<sup>37</sup> y el proyecto Rural-IN –promovido por Cruz Roja Española–, que potencia desde su creación la integración de los inmigrantes en el medio rural europeo y el desarrollo rural.<sup>38</sup>

Además, el 23 de octubre de 2006, en el seno de la reunión del Comité Director del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), los alcaldes europeos aprueban la Declaración de Sevilla, en la que piden a los dirigentes estatales, entre otras cosas, el impulso de políticas de codesarrollo en los países de origen de la inmigración, así como la plena concesión del derecho a voto para los inmigrantes en las elecciones locales.

## BIBLIOGRAFÍA

BARAÑANO, M. *Globalización, inmigración transicional y reestructuración de la región metropolitana de Madrid, estudio del barrio de Embajadores*. Madrid: GPS, 2006.

CARVAJAL GUTIÉRREZ, C.; CORPAS ALBA, J. "Evolución y características de los modelos residenciales de las diferentes comunidades de extranjeros en los municipios andaluces". En: VVAA. *Sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía*. Granada: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía), 2006. P. 191-208.

<sup>38</sup> Puede ampliarse la información sobre este proyecto en <http://www.rural-in.org> (acceso 15.04.07).

COMMITTEE OF THE REGIONS. *Local and regional authorities and the immigration challenge*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

LACOMBA, J. La inmigración musulmana en España: inserción y dinámicas comunitarias en el espacio local. *Migraciones*. No. 18, 2005. P. 47-76.

MONTAÑÉS, M. "Diseño de una estrategia participativa conversacional con la que propiciar la formulación participativa del plan local de inmigración". En: ENCINA, J. (ed.) *Construyendo colectivamente la convivencia en la diversidad: los retos de la inmigración*. Sevilla: Universidad Libre para la Construcción Colectiva (UNILCO), 2006. P. 165-208.

PAJARES, M. "Las políticas locales en el ámbito de la inmigración". En: AJA, E; ARANGO, J. (eds.) *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P: 369-394.

SERAFÍ BERNAT, J. *Migración e interculturalidad: de lo global a lo local*. Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2006.

SIMÓ, C.; TORRES, F. (eds.) *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

# APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE INMIGRACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

**Ramon Sanahuja i Vélez**

Director del Gabinet Tècnic d'Immigració  
del Ayuntamiento de Barcelona

1. Introducción.
2. El informe de disponibilidad de vivienda adecuada para la reagrupación familiar.
  - Evolución y perfil de los solicitantes.
  - La reagrupación familiar como herramienta de acogida e integración.
  - El asentamiento territorial de la población inmigrante: distritos de reagrupación familiar.
  - El informe de disponibilidad de vivienda y el conocimiento de las condiciones de las viviendas de los inmigrantes.
3. El informe de arraigo social para la obtención del permiso de residencia por circunstancias excepcionales.
  - Evolución y perfil de los solicitantes.
4. La renovación del padrón de los residentes no comunitarios sin permiso de residencia permanente: repercusión en la cifra oficial de residentes.
5. La financiación de las políticas de acogida e integración: la consolidación del Fondo para la Acogida.

El año 2006 ha sido clave para Barcelona desde el punto de vista

## 1. INTRODUCCIÓN

del impacto que ha tenido para la ciudad la normativa de extranjería. Si bien 2005 fue el año de entrada en vigor del reglamento de extranjería y vino marcado por el procedimiento excepcional de Normalización previsto en la Disposición transitoria tercera, podemos considerar 2006 como el año de la consolidación del reglamento en cuanto a los dos procedimientos que implican a la Administración local en general y al Ayuntamiento de Barcelona en particular:

**1.** La emisión de los *informes de disponibilidad de vivienda adecuada para reagrupar familiares* y su papel como herramienta de integración y de gestión pública. Mediante este procedimiento es posible planificar y acompañar el proceso de acogida de los reagrupados familiares con meses de anticipación al disponer de información sobre los núcleos familiares reagrupantes, además, se dispone de información sobre los procesos de asentamiento de la población inmigrante en el territorio de la ciudad al conocer en qué barrios se están reagrupando sus familiares. Y por último, se dispone de información sobre las condiciones de habitabilidad del parque de viviendas de la población inmigrante al proceder a una comprobación in situ de sus condiciones.

2. La emisión de los *informes de arraigo social para los solicitantes de permiso de residencia en circunstancias excepcionales*, que han experimentado un importante incremento respecto al 2005. Este procedimiento nos ofrece un interesante perfil de las personas que están regularizando su situación después de vivir más de tres años en situación irregular.

Otra característica fundamental del año 2006 ha sido la renovación del padrón de los extranjeros no comunitarios sin permiso de residencia permanente y su impacto en el número de personas empadronadas en el municipio. Por primera vez la cifra de residentes de origen extranjero ha disminuido, aunque el número de nuevas altas ha seguido manteniendo el mismo ritmo que en años anteriores.

Finalmente, destacar el apoyo a las políticas de acogida e integración que el Ayuntamiento de Barcelona ha venido llevando a cabo en los últimos años a través del Fondo de acogida e integración específico para los municipios otorgado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que en Cataluña gestiona la Secretaría de Inmigración de la Generalitat de Cataluña.

## 2. EL INFORME DE DISPONIBILIDAD DE VIVIENDA ADECUADA PARA LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

La reagrupación familiar se ha convertido en los últimos años en una de las principales formas de entrada de nuevos inmigrantes en nuestro país. Hecho que ha llevado al Estado a proceder a su regulación exhaustiva mediante la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en adelante LOE y mediante el Reglamento de ejecución de la misma, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en adelante RLOE.

De todos modos es importante señalar el reconocimiento jurídico de este proceso migratorio, independientemente de la realidad social que lo ha motivado. La reagrupación

familiar es fundamental para hacer posible que los inmigrantes que se encuentran residiendo en España de forma regular puedan proseguir su proceso de integración en nuestra sociedad. La reagrupación familiar, según A. Quirós,<sup>1</sup> está reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, juntamente con el derecho a la vida en familia y el derecho a la intimidad por el artículo 16 de la LOE.

El RLOE, en la Sección 2ª referida al Reagrupamiento Familiar en el artículo 42, apartado e) dispone que las corporaciones locales tendrán que emitir un Informe de Disponibilidad de Vivienda para los reagrupantes familiares, en adelante IDV.

El RLOE explicita los requisitos exigidos para proceder al reagrupamiento familiar, de entre los que destacaríamos que: el reagrupante haya renovado al menos una vez el permiso de residencia temporal, disponga de ingresos económicos suficientes para mantener a los miembros de la familia que va a reagrupar y tenga una vivienda adecuada y en condiciones. Otro requisito indispensable es demostrar los vínculos de parentesco con los familiares que se quiere reagrupar. Ello excluye a las uniones de hecho, por ejemplo.

Hasta la entrada en vigor del reglamento de extranjería (el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), el familiar reagrupante debía demostrar la disponibilidad de vivienda mediante acta notarial mixta de presencia y manifestaciones. El cambio introducido por el reglamento es sustancial ya que por primera vez los ayuntamientos deben emitir un certificado de disponibilidad de vivienda adecuada, documento imprescindible para proceder a obtener el permiso de la Delegación de Gobierno para poder reagrupar a los familiares.

La implicación de los ayuntamientos en la reagrupación familiar supone disponer de una potente herramienta de planificación de los procesos de integración con la sociedad de acogida. A continuación analizamos su importancia desde tres puntos de vista:

<sup>1</sup> A. Quirós Fons. *La reagrupación familiar de extranjeros en España: régimen aplicable y propuestas*. Murcia: Universidad de Murcia, 2006.

**CUADRO 1. Informes de disponibilidad de vivienda para reagrupación**

	2005	2006	EVOLUCIÓN (%)
<b>Evolución instancias recibidas</b>	4.459	5.764	29,3
<b>Notificaciones de notario recibidas</b>	576	114	-80,2
<b>Informes positivos enviados</b>	3.576	5.346	49,5
<b>Expedientes archivados/negativos</b>	151	249	64,9
<b>Expedientes en proceso de visita/pendientes de resolución</b>	156	55	-64,7

Fuente: Memoria del Gabinete Técnico de Inmigración (2006). Ayuntamiento de Barcelona.

- La posibilidad de planificar el proceso de acogida de los reagrupados familiares, al disponer de información sobre el perfil y la llegada de los solicitantes de este procedimiento con meses de antelación.
- El hecho de disponer de información sobre los procesos de asentamiento de la población inmigrante en el territorio de la ciudad permite conocer en qué barrios y distritos se están produciendo las reagrupaciones familiares.
- El tener información muy concreta sobre las condiciones de habitabilidad de una parte de la población inmigrante, ya que se procede a una comprobación in situ de las condiciones de las mismas. Este es un aspecto que concentra mucha atención mediática, política y ciudadana en general.

### Evolución y perfil de los solicitantes

Durante el año 2006, se han recibido 5.764 solicitudes de informe de disponibilidad de vivienda para reagrupar a familiares. Ello implica un aumento del 29% respecto a las solicitudes del año anterior.

El número medio de personas que se quiere reagrupar por cada solicitud es de 1,74 durante el año 2006. Ello ha supuesto un incremento respecto al año anterior ya que en 2005 fue de 1,64 personas por solicitud.

Por lo que respecta al sexo de los solicitantes se trata de un 50,5% de hombres y un 49,5% de mujeres, sin embargo existen importantes diferencias por nacionalidades. El 99% de las solicitudes de pakistaníes las realizan hombres,

mientras que el 73% de las solicitudes de reagrupamiento realizadas por nacionales de la República Dominicana corresponden a mujeres.

El número medio de personas empadronadas en los domicilios de los solicitantes ha disminuido respecto al año anterior al situarse en 4,3. Durante 2005 fue de 4,5 personas. Esta cifra es superior a la media de la ciudad.

La principal relación de parentesco con los familiares que se quiere reagrupar es la de descendientes. El 43,8% de los solicitantes quiere reagrupar a sus hijos. Además, en un 19,9% adicional se pretende reagrupar a los descendientes y al cónyuge. Por tanto en el 63,7% de las solicitudes se está reagrupando a descendientes menores.

Las principales nacionalidades que solicitan reagrupar familiares son ecuatorianos, peruanos, colombianos, chinos y dominicanos. En este caso existen diferencias respecto a las principales nacionalidades empadronadas en la ciudad. Los nacionales de Ecuador, por ejemplo, representan el 13,8% del total de extranjeros empadronados en la ciudad, pero son el 25% de los solicitantes de reagrupamiento familiar. Peruanos, colombianos, dominicanos y chinos también solicitan reagrupar más que lo que les correspondería según los datos del padrón. Por contra, marroquíes y argentinos realizan menos reagrupamientos de los esperados.

**CUADRO 2. Relación de parentesco**

RELACIÓN DE PARENTESCO	NÚM. SOLICITUDES	%
<b>Descendientes</b>	2.523	43,8
<b>Cónyuge</b>	1.149	19,9
<b>Descendientes y cónyuge</b>	1.147	19,9
<b>Ascendientes</b>	502	8,7
<b>Ascendientes y descendientes</b>	100	1,7
<b>Ascendientes y cónyuge</b>	51	0,9
<b>Ascendientes, descendientes y cónyuge</b>	20	0,3
<b>No disponible</b>	272	4,7
<b>TOTAL</b>	<b>5.764</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Memoria del Gabinete Técnico de Inmigración (2006). Ayuntamiento de Barcelona.

Por lo que se refiere a las variaciones respecto al año pasado, los inmigrantes procedentes de Bolivia son los que han crecido más en el número de solicitudes de informes de vivienda para reagrupar, al pasar de 80 solicitudes en el año 2005 a 180 en el año 2006. Es también destacable que las solicitudes de residentes originarios de países asiáticos han crecido por encima de la media, concretamente filipinos (un incremento del 71% de solicitudes), chinos (incremento del 65,4%) y pakistaníes (incremento del 67,9%).

### LA IMPLICACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR SUPONE DISPONER DE UNA POTENTE HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN CON LA SOCIEDAD DE ACOGIDA

El estudio del régimen de disponibilidad de las viviendas (propiedad o alquiler) de los solicitantes de informes para la reagrupación familiar nos aporta información muy valiosa sobre las pautas de asentamiento de los nuevos residentes en la ciudad de Barcelona, así como su relación con la vivienda.

El número total de solicitantes que contaban con un piso de propiedad ha sido de 1.020 durante el año 2006. En 2005 fueron 738. El porcentaje de reagrupantes con piso de propiedad se mantiene en el 18%. El 70% dispone de un piso con contrato de alquiler y un 12% de otras condiciones de acceso a la vivienda.

No obstante, existen grandes diferencias respecto a la propiedad de la vivienda según las nacionalidades. De un lado, destacan los originarios de los países del subcontinente indio: Bangladesh (44,6%), India (38,5%), Pakistán (31,9%) y por otro los españoles (43,9%) y filipinos (42,7%), todos con un porcentaje elevado de vivienda en propiedad.

Los originarios de Bangladesh se sitúan, por segundo año consecutivo, como la primera nacionalidad con título de propiedad. Por el contrario argentinos, chilenos y colombianos

son los que aportan menos solicitudes con título de propiedad de vivienda, y residen en más de un 93% de los casos en pisos de alquiler.

### La reagrupación familiar como herramienta de acogida e integración

Durante el año 2006 se ha iniciado un proyecto de acogida y acompañamiento a núcleos familiares reagrupantes en el distrito de Horta-Guinardó.

Para la realización y planificación de dicho proyecto se ha utilizado la información obtenida a través de las solicitudes del IDV que el reagrupante obtiene en el Ayuntamiento dadas las competencias que el RLOE otorga a las corporaciones locales.

El ámbito territorial para desarrollar el proyecto es el distrito de Horta-Guinardó del Ayuntamiento de Barcelona, que incluye 12 barrios, con un total de población (a 1 de enero de 2006) de 171.604 habitantes y un 11,1% de población extranjera.

El Programa de Nuevos Vecinos y Vecinas de Horta-Guinardó, que desde el año 2002 viene trabajando de manera coordinada con servicios, entidades y ciudadanos para la adecuación del territorio a las nuevas realidades sociales y culturales, y que ha sido el promotor del Plan de Ciudadanía, convivencia e inmigración del distrito 2006-2008, es el que ha iniciado el programa de acompañamiento de núcleos familiares reagrupantes.

Este proyecto tiene dos etapas marcadamente diferenciadas. La primera, antes de la reagrupación del familiar, y la segunda, una vez el familiar ya ha llegado. En la primera etapa, se trabaja con el familiar reagrupante. El Ayuntamiento se pone en contacto sistemáticamente con todas las familias que van a llevar a cabo el proceso de reagrupamiento familiar y les informa de los recursos y servicios del distrito para facilitar el proceso de integración del familiar reagrupado. Un aspecto clave es trabajar con el sistema educativo y prever la incorporación de los menores



reagrupados en las escuelas del distrito, por ello se informa sobre los procedimientos de matriculación, el sistema educativo vigente, la oferta escolar y otros aspectos. Periódicamente se llevan a cabo sesiones grupales, espacios de encuentro y grupos de autoayuda con los familiares que van a reagrupar en las que, por un lado, se informa sobre los servicios y recursos del distrito, el marco legal y laboral, y, por otro, se trabaja el aspecto clave de la reagrupación en el seno de la familia, dado que frecuentemente se trata de familias que han estado muchos años alejadas y que finalmente logran reunirse en circunstancias muy diferentes a las del país de origen. En algunas ocasiones la reagrupación familiar puede ser un momento crítico en la vida de la familia por ello puede resultar beneficioso trabajar preventivamente con los núcleos reagrupantes.

Posteriormente, una vez se ha producido la reagrupación, se lleva a cabo un seguimiento para valorar el proceso de acogida e integración del nuevo residente. A partir de la evaluación del funcionamiento de este proyecto, se considerará la posibilidad de implantarlo en el resto de distritos de la ciudad.

### **El asentamiento territorial de la población inmigrante: distritos de reagrupación familiar**

Es importante tener en cuenta que la realidad migratoria extracomunitaria en la ciudad de Barcelona y en el conjunto de España es relativamente reciente. La gran llegada de población inmigrante en números absolutos se produjo entre los años 2001 y 2004. Gran parte de las personas que llegaron en estos años lo hicieron en situación irregular. Con el tiempo y las diferentes posibilidades que la ley permite, una parte muy importante de los inmigrantes consiguen normalizar su situación legal y obtener permisos de residencia y trabajo. Teniendo en cuenta este factor de novedad, podemos afirmar que justamente ahora están comenzando los procesos de asentamiento e integración en nuestras ciudades.

Como ya hemos dicho anteriormente, el perfil del inmigrante que procede a reagrupar a familiares debe cumplir unos determinados requisitos: se trata de inmigrantes no comunitarios en situación regular, que disponen de una

vivienda adecuada, de contratos de trabajo y de unos ingresos suficientes como para poder reagrupar a familiares. Estamos hablando de inmigrantes que se están asentando en nuestra ciudad y que están en disposición de iniciar los trámites de reagrupamiento.

Es, pues, una tipología de población que ha decidido hacer una apuesta importante por la ciudad hasta el punto de querer establecerse en ella con toda su familia o parte de ella.

El conocimiento del reagrupante nos puede ofrecer algunas pistas sobre los procesos de asentamiento e integración de la población inmigrante en nuestra ciudad desde el punto de vista geográfico.

Existe un importante vínculo entre la decisión de reagrupar a la familia y la decisión de asentarse y establecerse definitivamente en el país de acogida. Los padres que reagrupan a hijos en edad escolar y que cursan estudios no desean volver a su país de origen porque volverían a truncar el proceso de estudio de sus hijos y muchos de los hijos se negarían a volver porque establecen fuertes lazos de amistad con sus pares.

Al comparar las solicitudes de IDV para reagrupar a familiares por distritos y barrios con la explotación de los datos que nos ofrece el Padrón municipal en cuanto a distrito o barrio de residencia de la población de origen extranjero empadronada, cabe destacar importantes diferencias detectadas.

Los distritos de residencia de los solicitantes del IDV en el año 2006 son, por orden: Nou Barris con 940 solicitudes, Sants, 924 y Ciutat Vella, 847. Por contra en los distritos de Les Corts y Sarrià-Sant Gervasi se registran muy pocas solicitudes.

Esta configuración por barrios dibuja un mapa de Barcelona, por lo que respecta a los inmigrantes que se están reagrupando, sustancialmente diferente al análisis de la población residente por distritos según los datos del padrón. El asentamiento de la población inmigrante en nuestra ciudad se está produciendo en distritos diferentes a los tradicionalmente ligados a la inmigración.

CUADRO 3. Solicitudes de IDV por distritos				
DISTRITO	2005	2006	VARIACIÓN (%)	% SOBRE TOTAL DE SOLICITUD 2006
Ciutat Vella	626	847	35,3	14,7
Eixample	580	667	15,0	11,6
Sants-Montjuïc	703	924	31,4	16,0
Les Corts	76	95	25,0	1,6
Sarrià-Sant Gervasi	84	107	27,4	1,9
Gràcia	193	245	26,9	4,3
Horta-Guinardó	452	512	13,3	8,9
Nou Barris	734	940	28,1	16,3
Sant Andreu	402	572	42,3	9,9
Sant Martí	590	841	42,5	14,6
N/D	19	14	-26,3	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>4.459</b>	<b>5.764</b>	<b>29,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Memoria del Gabinete Técnico de Inmigración (2006). Ayuntamiento de Barcelona.

Una extrapolación a cinco o diez años vista de esta tendencia en el reagrupamiento familiar puede mostrar una realidad totalmente diferente a la actual por lo que respecta a los barrios y distritos de residencia en la ciudad de Barcelona. Los distritos de Sants y Nou Barris podrían llegar a ser los distritos con un número mayor de residentes de origen inmigrante, al menos en números absolutos.

### El informe de disponibilidad de vivienda y el conocimiento de las condiciones de las viviendas de los inmigrantes

Este procedimiento que el RLOE ha previsto ha permitido a los ayuntamientos disponer de información muy concreta sobre las condiciones de habitabilidad de una parte de la población inmigrante al proceder a una comprobación in situ de las condiciones de las viviendas. Este es un aspecto que ha despertado mucho interés en los medios de comunicación y en la ciudadanía en general.

Los informes de disponibilidad de vivienda han de incorporar una valoración sobre las condiciones globales

de la vivienda (buena, deficiente o muy deficiente). Solo 209 de las viviendas comprobadas han obtenido la calificación de deficientes o muy deficientes. Esta cifra representa solo un 3,63% del total. Esto quiere decir que la inmensa mayoría de los solicitantes, un 96%, vive en viviendas adecuadas que han obtenido la calificación de buenas condiciones. Es importante señalar que antes de proceder a la visita de la vivienda del solicitante se realizan filtros exhaustivos para comprobar todos los aspectos que marca el RLOE –disponibilidad de un título de propiedad o alquiler, número de personas empadronadas, que el solicitante sea efectivamente residente en la ciudad, entre otros aspectos– y que, por lo tanto, en esta fase previa a la visita del domicilio se deniegan algunas solicitudes. El Ayuntamiento de Barcelona aplica la normativa de forma rigurosa por lo que la interpretación de esta cifra implica que la mayoría de los solicitantes del IDV para reagrupar a familiares viven en viviendas normales. En Barcelona, como en muchas otras ciudades de España, existen dificultades para el acceso a la vivienda. Ello conlleva en algunos casos, especialmente de inmigrantes recién llegados en situación de vulnerabilidad, ciertos problemas de sobreocupación. Este no sería el caso de la mayoría de residentes inmigrantes en disponibilidad de reagrupar a familiares.

El colectivo que tiene un porcentaje mayor de pisos en condiciones deficientes o muy deficientes es el bangladehí, un 21,7% de las viviendas visitadas ha sido calificada de este modo. A mucha distancia le siguen los originarios de China y Pakistán.

Por lo que respecta a los distritos, en Ciutat Vella (8,74% del total de viviendas comprobadas) se encuentra el mayor porcentaje de viviendas en condiciones deficientes o muy deficientes, seguido del distrito del Eixample (5,4%). Por contra Nou Barris, el distrito con mayor número de solicitudes solo ha tenido un 1,81% de pisos en condiciones deficientes o muy deficientes. En Sarrià-Sant Gervasi todas las viviendas han obtenido una buena calificación.

### **3. EL INFORME DE ARRAIGO SOCIAL PARA LA OBTENCIÓN DEL PERMISO DE RESIDENCIA POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES**

El informe de arraigo permite a las personas que acrediten permanencia continuada en España durante tres años, cuenten con contrato de trabajo o medios de vida suficientes y carezcan de vínculos familiares con otros residentes poder regularizar su situación.

La Sección 3ª del RLOE regula las condiciones en que los residentes extranjeros en situación irregular pueden obtener un permiso de residencia temporal por circunstancias excepcionales. La Sección 3ª del artículo 46, apartado c, hace referencia a los informes de arraigo social para los solicitantes del permiso de residencia temporal por circunstancias excepcionales cuando carezcan de vínculos familiares con algún residente. Aquellos que tengan vínculos familiares con residentes podrán realizar la solicitud directamente en la Delegación de Gobierno sin necesidad del informe de arraigo social.

Ahora bien, los solicitantes que disponen de un familiar directo con permiso de residencia, y realizan la solicitud directamente en la Delegación de Gobierno, no tienen la posibilidad de pedir la exención de disponer de contrato de trabajo, hecho que supone un importante agravio comparativo con aquellos que carecen de vínculos familiares. Por este motivo, en estos casos, y aun disponiendo de vínculos familiares con residentes, los solicitantes se dirigen primero al Ayuntamiento de Barcelona para solicitar el informe de arraigo para que este recomiende la exención de disponer de contrato de trabajo siempre y cuando demuestren tener otros medios de vida.

Conjuntamente con la Diputación de Barcelona y el conjunto de los principales ayuntamientos de la provincia de Barcelona se trabajó en un modelo de informe de arraigo que fue validado por la Delegación de Gobierno de Cataluña.

De acuerdo al RLOE, el Ayuntamiento debe elaborar un Informe de arraigo en el que consten los siguientes aspectos: el

tiempo de permanencia del interesado en España, los medios de vida con los que cuenta, el grado de conocimiento de lenguas oficiales del Estado, la inserción en redes sociales, los programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado y finalmente otras situaciones que puedan determinar su grado de arraigo.

Siguiendo el principio de Normalización la solicitud del informe puede realizarse en la misma oficina donde se solicitan la mayor parte de trámites ordinarios del Ayuntamiento, es decir, en las Oficinas de Atención al Ciudadano.

### **EL ARRAIGO SOCIAL ES ACTUALMENTE UNA DE LAS POCAS VÍAS LEGALES MEDIANTE LAS QUE LOS EXTRANJEROS QUE RESIDEN DE FORMA IRREGULAR EN ESPAÑA DURANTE UN LARGO PERÍODO DE TIEMPO PUEDEN CONSEGUIR UN PERMISO DE RESIDENCIA Y DE TRABAJO EN NUESTRO PAÍS**

Para dar respuesta a las solicitudes se ha puesto en marcha una oficina de segundo nivel, el Punto de Información y Arraigo (PIA), donde se realiza la comprobación de la documentación y, mediante cita previa, una entrevista individual y la posterior emisión del informe.

El arraigo social es actualmente una de las pocas vías legales mediante las que los extranjeros que residen de forma irregular en España durante un largo período de tiempo pueden conseguir un permiso de residencia y de trabajo en nuestro país.

El informe de arraigo social es una condición necesaria, pero no suficiente para obtener el permiso de residencia temporal por motivos excepcionales, dado que en última instancia corresponde al Estado, a través de la Delegación de Gobierno, resolver la solicitud. Sin embargo este procedimiento involucra a los ayuntamientos en la gestión de los flujos migratorios, dado que sin el informe de arraigo social positivo el solicitante no podrá obtener el permiso de residencia temporal.

Mediante esta nueva competencia, los Ayuntamientos pueden tener una gran influencia en la otorgación de permisos de residencia de extranjeros empadronados en sus municipios, pudiendo además conocer con mucho detalle el perfil de los residentes extranjeros en situación irregular así como su trayectoria.

**Evolución y perfil de los solicitantes**

El estudio detallado de las solicitudes nos puede ofrecer un perfil aproximado de las personas extranjeras que se encuentran en situación irregular desde hace tres o más años en nuestra ciudad. Un aspecto destacable es que el 29,8% de los solicitantes son personas que han dispuesto en el pasado de un permiso de residencia y que por diversas circunstancias no lo han podido renovar. Otro aspecto destacable es el bajo porcentaje de solicitantes que han sido usuarios de los servicios sociales municipales. El 80,5% de los solicitantes entrevistados no han sido atendidos en ocasión alguna por los servicios sociales de los municipios en los que han estado de alta en el padrón.

*Evolución de las cifras*

El año 2006 se ha caracterizado por el aumento de solicitudes recibidas en el Punto de Información y Arraigo para obtener el informe. Concretamente estas han aumentado un 261% y, por tanto, la gestión de expedientes, realización de entrevistas y emisión de informes de arraigo ha

crecido proporcionalmente: de 817 instancias recibidas en 2005 a las 2.951 de 2006.

El número de expedientes resueltos durante 2006 ha sido de 2.083, es decir, el 70% del total de las solicitudes recibidas. El resto corresponde a solicitudes pendientes de resolución, a falta de la realización de la entrevista o de la acreditación de algún aspecto concreto.

De los 2.083 expedientes resueltos, 1.104 han finalizado con un informe de arraigo social favorable, 145 han sido favorables recomendando eximir al solicitante de la necesidad de tener un contrato de trabajo y 14 han sido desfavorables por diversas razones (no disponer de medios de vida, no acreditar los tres años de permanencia).

El resto corresponde a solicitudes que, o bien se han cerrado por la incomparecencia del interesado (319 casos), o bien han renunciado (501 casos). En el caso de las renunciaciones, se trata de personas que han renunciado de forma voluntaria, ya que en el momento de la entrevista no cumplían alguno de los requisitos necesarios establecidos en el RLOE 4/2000 (no acreditar los tres años de permanencia en el Estado, estar empadronados en otro municipio en el momento de la solicitud y no disponer de contrato y/o oferta de trabajo o otros medios de vida).

Como ya hemos explicado anteriormente, el RLOE indica que el Ayuntamiento podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de disponer de un contrato de

**CUADRO 4. Informe de arraigo social**

EXPEDIENTES RESUELTOS	NÚMERO TOTAL 2006	%	NÚMERO TOTAL 2005	%
<b>Informes finalizados</b>	1.263	42,3	218	25,9
<b>Favorables</b>	1.104		171	
<b>Favorables con recomendación de exención de contrato de trabajo</b>	145		38	
<b>No favorables</b>	14		9	
<b>Incomparecencias</b>	319	10,8	88	10,5
<b>Renunciaciones</b>	501	16,9	95	11,3
<b>TOTAL EXPEDIENTES RESUELTOS</b>	<b>2.083</b>	<b>70</b>	<b>401</b>	<b>47,7</b>

Fuente: Memoria del Gabinete Técnico de Inmigración (2006). Ayuntamiento de Barcelona.

trabajo siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes.

Durante el año 2006 el Ayuntamiento de Barcelona ha realizado 146 informes de arraigo con la recomendación de exención de contrato de trabajo aplicando los siguientes criterios:

- Solicitante mayor de 65 años que depende económicamente de un familiar directo (ascendiente, descendiente o cónyuge) y con imposibilidad de cotizar al sistema de la Seguridad Social.
- Solicitante con alguna necesidad especial (disminuciones físicas o psíquicas, enfermedades de larga duración, persona en período de gestación, etc.) que dependen económicamente de un familiar directo, residente en el Estado y con trabajo debidamente remunerado.
- Solicitante con más de un menor a cargo que depende económicamente del cónyuge.
- Solicitante dependiente económicamente de ascendientes directos (progenitores) que estén en el sistema de enseñanza público (estudios de secundaria o universitarios).
- Solicitantes que estaban desarrollando una actividad laboral por cuenta propia en la ciudad de Barcelona, pero no habían podido obtener un permiso de residencia y trabajo por cuenta propia en ninguna ocasión y, por tanto, han solicitado la documentación por arraigo social por cuenta propia. En todos estos casos, el servicio les ha solicitado un proyecto de empresa para verificar que son personas que tendrán suficientes medios de vida para residir en el Estado.
- Solicitante que acredita medios de vida mediante rentas inmobiliarias.

#### **Perfil de los entrevistados**

Por lo que respecta a las nacionalidades, el colectivo mayoritario es el pakistaní, con un 29,9% del total de los entrevistados, seguido por el de ecuatorianos (11,8%) y el marroquí (8,5%). Estas nacionalidades no se corresponden exactamente con la representación que tienen en el Padrón de Barcelona donde, a 1 de enero de 2007, la comunidad mayoritaria es la ecuatoriana, seguida de la boliviana, peruana, marroquí, pakistaní y colombiana.

**CUADRO 5. Nacionalidad de los solicitantes del informe de arraigo**

NACIONALIDAD	ENTREVISTADOS	%
<b>Pakistaní</b>	881	29,9
<b>Ecuatoriana</b>	348	11,8
<b>Marroquí</b>	250	8,5
<b>India</b>	136	4,6
<b>Boliviana</b>	136	4,6
<b>Colombiana</b>	93	3,1
<b>Argentina</b>	79	2,6
<b>Rumana</b>	60	2,03
<b>Argelina</b>	56	1,89
<b>Brasileña</b>	53	1,79
<b>China</b>	50	1,69

Fuente: Memoria del Gabinete Técnico de Inmigración (2006), Ayuntamiento de Barcelona.

Respecto al año 2005, han ganado posiciones los nacionales procedentes de Pakistán y de India. En cambio han perdido posiciones los procedentes de países latinoamericanos.

Otro dato interesante es el sexo de los solicitantes. El 68,5% de los entrevistados son hombres y el 31,5% mujeres. Igual que en el período anterior (2005), los colectivos de Pakistán e India están formados mayoritariamente por hombres (en el caso de Pakistán, 878 de los 881 casos), en los otros colectivos existe una mayor paridad de sexos.

#### **Respecto a la documentación aportada**

Por otra parte, el 29,8% de los entrevistados tenía número de NIE asignado, había dispuesto en alguna ocasión de permiso de residencia y/o trabajo, pero no había obtenido su renovación por diversos motivos. Se trata principalmente de personas a las que se les había denegado la renovación por no haber cotizado el tiempo suficiente en el sistema de la Seguridad Social durante la vigencia de la documentación.

Aun así, un 11% de esta tipología de casos eran personas que disponían de un permiso de residencia de "Régimen comunitario", es decir, estaban casados con una persona de nacionalidad española y posteriormente se habían

divorciado o separado de derecho. Esto conlleva la pérdida automática de este permiso de residencia y trabajo si no se procede a hacer una modificación de la situación en la Subdelegación de Gobierno.

**Medios de vida de los que disponen**

El 87,6% de los solicitantes que han obtenido un informe de arraigo social tenía en el momento de la presentación una oferta o contrato de trabajo de doce meses de duración. Es decir, que los medios de vida de los que disponen proceden de una actividad laboral remunerada por cuenta ajena.

Por otra parte, el 10,5% de los entrevistados obtenía los medios de vida a través de la actividad laboral de una tercera persona con la que tenía un vínculo de parentesco acreditado (ascendientes, descendientes directos o cónyuges) y disponía de suficientes ingresos acreditados.

Un 1% de los entrevistados estaba desarrollando una actividad laboral por cuenta propia en la ciudad de Barcelona, pero no había podido obtener un permiso de residencia y trabajo por cuenta propia en ninguna ocasión y, por tanto, solicitaba la documentación por arraigo social. En todos estos casos, el servicio les ha pedido un proyecto de empresa para verificar que son personas que podrán tener suficientes medios de vida para residir en el Estado español.

**Conocimiento de lenguas**

La lengua de uso mayoritario por parte de los entrevistados es la castellana, con un 76,1% de los casos. No obs-

tante un 21,2% conoce y entiende el catalán y el castellano. Es importante tener en cuenta la numerosa presencia de solicitantes de origen latinoamericano.

Durante el año 2006 y a diferencia del año anterior, han habido 36 solicitantes que únicamente hablaban y entendían catalán. En todos los casos eran personas que habían residido en otros puntos de la geografía catalana (Girona, Vic, etc.) donde la lengua de uso habitual era la catalana en todos los ámbitos.

Por otra parte, se ha constatado una continuidad respecto al año pasado en el número de personas entrevistadas que conocían y entendían la lengua catalana, básicamente a través de los cursos gratuitos impartidos por el Consorcio para la Normalización Lingüística que es el recurso que ha recibido un mayor número de solicitudes desde el PIA, ya que resulta un servicio accesible, con un horario flexible y con centros próximos a los domicilios de los solicitantes. El nivel de satisfacción de las personas derivadas ha sido alto por la gratuidad de los cursos y porque no es necesario tener el permiso de residencia y/o trabajo para realizarlos.

**4. LA RENOVACIÓN DEL PADRÓN DE LOS RESIDENTES NO COMUNITARIOS SIN PERMISO DE RESIDENCIA PERMANENTE: REPERCUSIÓN EN LA CIFRA OFICIAL DE RESIDENTES**

Se puede considerar que 2006 ha sido un año excepcional por lo que se refiere a la evolución de los datos del empadronamiento de la ciudad de Barcelona en particular y del conjunto de municipios de Cataluña y España en general.

CUADRO 6. Conocimiento de castellano/catalán en las solicitudes de arraigo					
LENGUA	NÚMERO TOTAL 2005	%	NÚMERO TOTAL 2006	%	
Solo catalán	0	0	36	1,5	
Solo castellano	295	66,5	1.747	76,1	
Ambas lenguas	122	27,5	487	21,2	
Desconocen ambas lenguas	26	6	24	1,2	
<b>TOTAL</b>	<b>443</b>	<b>100</b>	<b>2.294</b>	<b>100</b>	

Fuente: Memoria del Gabinete Técnico de Inmigración (2006). Ayuntamiento de Barcelona.

Por primera vez el número de extranjeros empadronados en Barcelona ha disminuido respecto al año anterior. La causa fundamental ha sido la aplicación de la nueva normativa sobre caducidad del Padrón de los extranjeros sin permiso de residencia permanente que ha comportado un importante número de bajas padronales.

La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, 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, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, ha introducido una modificación en el artículo 16 de la Ley 7/1985 que establece la renovación periódica cada dos años de las inscripciones en el Padrón de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente y la caducidad de dichas inscripciones en caso de no llevarse a cabo tal renovación.

La renovación del padrón es un procedimiento presencial que requiere que la persona interesada se persone en el Ayuntamiento y realice explícitamente el acto de la renovación. Este procedimiento fue introducido en la Ley de Bases de Régimen Local para dar respuesta a una reclamación histórica del Instituto Nacional de Estadística (INE) que detectó que cuando una persona de origen extranjero empadronada en un municipio español salía de España –volvía a su país de origen o se trasladaba a vivir a otro país de Europa– no era posible darla de baja del Padrón municipal. Año tras año este número de empadronados iba aumentando y figurando en las cifras oficiales de la población española con lo que los datos del padrón no se ajustaban a la realidad. La Unión Europea había manifestado su preocupación y había instado al Gobierno español a solucionar el problema. Por esto se introdujo esta modificación en la Ley de Bases de Régimen Local.

Esta medida, que desde el punto de vista estadístico está plenamente justificada, ha causado perjuicios para algunas

personas correctamente empadronadas en los municipios, que siguen residiendo en ellos y que por diversas razones no hicieron el trámite de renovación.

A la hora de poner en práctica esta medida, surgieron algunas dificultades. La primera, ¿cómo determinar cuáles de los extranjeros empadronados en el municipio no tenían autorización de residencia permanente? El Ayuntamiento no disponía de información de cuáles eran los residentes extracomunitarios sin permiso de residencia permanente. Esta información es competencia del Ministerio de Interior, que es quien otorga los permisos de residencia. El registro del padrón recoge el Número de Identificación de Extranjero (NIE), el DNI o el pasaporte, pero no el tipo de permiso de residencia (temporal o permanente). La cuestión se solucionó mediante un listado proporcionado por el INE a los ayuntamientos, indicando el nombre de las personas que tenían que proceder a realizar el trámite.

Sin embargo, la información suministrada por el INE no estaba actualizada al último momento, puesto que algunas de las personas que supuestamente tenían que proceder a su renovación, porque no tenían permiso de residencia permanente, ya habían conseguido el permiso de residencia permanente e incluso algunos de ellos ya habían conseguido la nacionalidad española. En conjunto supuso un importante esfuerzo administrativo y de gestión para intentar no perjudicar a ninguna persona.

Fue necesario hacer comprender a la población interesada la importancia de realizar este trámite. Para ello, una opción que tomaron algunos ayuntamientos fue iniciar una campaña puerta a puerta. Esta era una opción desaconsejable en Barcelona dados los importantes costes que hubiese comportado (había que visitar 116.000 empadronados).

Por tanto, se optó por comunicar por carta a todas las personas empadronadas extranjeras extracomunitarias que tenían que renovar su inscripción en el padrón cada dos años mientras no obtuviesen el permiso de residencia permanente. Aun antes de proceder a dar de baja, se envió una segunda carta con la información del procedimiento



en ocho idiomas: catalán, castellano, inglés, urdu, chino, árabe, ruso y francés.

Finalmente a mediados de julio de 2006 se procedió a dar de baja a 32.874 personas que no habían renovado su empadronamiento. Una estimación aproximativa a partir de un estudio sobre una pequeña muestra concluyó que, alrededor de un 20% de las bajas, eran personas que realmente seguían residiendo en la ciudad, pero que por diversas causas no habían procedido a realizar la renovación padronal (habían cambiado de domicilio sin notificarlo al padrón, no habían entendido lo que tenían que hacer, estaban fuera cuando se enviaron las cartas, etc.). Esta circunstancia se confirmó cuando en enero de 2007 se procedió a hacer un estudio de las bajas realizadas en julio de 2006 y se comprobó que 3.891 personas dadas de baja en aquel mes ya volvían a estar de alta en el Padrón de Barcelona.

El número de residentes extranjeros empadronados en Barcelona ha aumentado año tras año en esta década hasta el año 2006, en que disminuye. Esto supone un cambio en la evolución de las cifras debido a la aplicación por primera vez de la obligatoriedad de la renovación del padrón. El 1 de enero de 2007 había 250.789 residentes extranjeros en Barcelona, es decir, el 15,6% del total de la población residente en la ciudad. Esto quiere decir que, si comparamos las cifras, el número de vecinos y vecinas residentes en la ciudad de Barcelona ha disminuido en 9.269 personas respecto al 1 de enero de 2006, es decir, una disminución del 3,6% en el número de empadronados extranjeros. La única procedencia por ámbitos continentales que ha aumentado respecto al año anterior son los nacionales procedentes de la Unión Europea, a los que el procedimiento de renovación del padrón no ha afectado.

##### **5. LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN: LA CONSOLIDACIÓN DEL FONDO PARA LA ACOGIDA**

El gobierno del Estado incluyó, por primera vez en los presupuestos de 2005, una partida para la creación de un

fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes y para su refuerzo educativo. Esta es una partida finalista que se traspasa a las comunidades autónomas y que en Cataluña gestiona la Secretaría de Inmigración del Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña.

El establecimiento de esta financiación específica ha supuesto un importante apoyo a las políticas de acogida e integración que el Ayuntamiento de Barcelona llevaba a cabo desde el año 1989 y que hasta estas fechas se habían financiado con fondos propios.

A la hora de asignar destino a estos recursos, que en 2006 fueron de 4,4 millones de euros, el Ayuntamiento de Barcelona ha seguido los principios por los que se rige desde la aprobación del Plan Municipal de Inmigración del año 2002.

A los ciudadanos de origen inmigrante se les atiende en los servicios, equipamientos y programas dirigidos al conjunto de la población. No se han creado estructuras específicas para inmigrantes. Esto es el principio de Normalización. La acomodación progresiva en la sociedad barcelonesa de las personas recién llegadas comporta garantizar a estos nuevos ciudadanos el acceso y la utilización de los servicios básicos de la ciudad, repensar los servicios existentes con el fin de dar respuesta a los nuevos fenómenos sociales y redimensionar la oferta de servicios en función de las nuevas necesidades y demandas. Hay que realizar una adaptación en términos cuantitativos y cualitativos de los servicios normalizados. Cataluña ha pasado de seis a siete millones de ciudadanos, por tanto, todos los servicios (sanidad, educación, servicios sociales, etc.) se han de adaptar al mayor número de residentes.

Siguiendo el principio de Normalización, el Ayuntamiento ha procedido a reforzar la atención primaria social, contratando 20 trabajadores sociales para los Centros de Servicios Sociales. Además se han incrementado las dotaciones para ayudas a las familias en 700.000 euros en el año 2006 (un incremento del 30%). Este incremento está destinado



a toda la población que lo necesite –extranjeros o no– y tiene por objetivo evitar la competencia entre autóctonos e inmigrantes para acceder a recursos escasos, fuente importante de conflictos cuando la oferta pública es insuficiente. También se ha reforzado durante 2006 el número de educadores de calle en los distritos de Sants, Nou Barris y Eixample (seis personas más).

La excepción al principio de normalización son las políticas de acogida y aquellas derivadas de la aplicación de la normativa de extranjería.

En este sentido, con este Fondo se ha procedido a dar respuesta a la aplicación del nuevo reglamento de extranjería municipal, poniendo en marcha el Gabinete Técnico de Inmigración. Desde aquí se ha gestionado la emisión de los informes de disponibilidad de vivienda y los informes de arraigo social.

Del mismo modo se ha procedido a reforzar las acciones de acogida. Se ha fortalecido el convenio con las asociaciones que gestionan el Servicio de Atención al Inmigrante y Extranjero Refugiado (SAIER). Es necesario recordar que este servicio fue creado en 1989 y hasta el año 2005 no recibió financiación específica para su funcionamiento. El SAIER es el principal servicio de acogida del Ayuntamiento de Barcelona que atendió durante el 2006 a 24.000 personas.

Por otro lado, de forma complementaria al SAIER, se ha fortalecido la red de entidades que realizan acogida mediante la convocatoria de subvenciones con un apartado específico para la acogida de población recién llegada.

Así mismo, durante 2006 se ha trabajado conjuntamente con esta red de entidades, compuesta por más de 60 asociaciones de todo tipo, en la elaboración del documento Bases para la acogida en la ciudad de Barcelona donde se han definido las principales estrategias y proyectos de acogida de la ciudad.

También se han apoyado proyectos de acogida impulsados por la estructura municipal en los distritos de Ciutat Vella,

Sants-Montjuïc, Horta-Guinardó, Nou Barris, Sant Andreu y Sant Martí.

Finalmente, en colaboración con el Centro de Normalización Lingüística de Barcelona (CNL), se ha creado el nuevo Centro de Acogida Lingüística (CAL) en la plaza de Cataluña. También se ha iniciado un nuevo enfoque en los tipos de cursos de nivel básico de catalán, especialmente diseñado para inmigrantes, para iniciarse en el aprendizaje de esta lengua.

**A LOS CIUDADANOS DE ORIGEN INMIGRANTE SE LES ATIENDE EN LOS SERVICIOS, EQUIPAMIENTOS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS AL CONJUNTO DE LA POBLACIÓN. NO SE HAN CREADO ESTRUCTURAS ESPECÍFICAS PARA INMIGRANTES**

Este nuevo planteamiento ha implicado, por parte del CNL, el incremento del profesorado en un 40%, así como garantizar que la matrícula está abierta durante todo el año. Con esto se hace posible que cada semana empiecen cursos de catalán inicial para extranjeros. Durante el año 2006, 17.000 personas han realizado un curso de estas características.

# **LAS GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LOS EXTRANJEROS EN LA JURISPRUDENCIA (JULIO 2005-JUNIO 2006)**

## **Pablo Santolaya Machetti**

Catedrático de Derecho Constitucional de la  
Universidad de Alcalá

## **Ignacio García Vitoria**

Profesor Ayudante de Derecho Constitucional de la  
Universidad de Valladolid

1. El internamiento preventivo en centros no penitenciarios.
  - El deber de motivación.
  - La proporcionalidad del internamiento.
2. La denegación de entrada y el retorno.
  - Principio de contradicción.
  - Asistencia letrada.
  - Motivación.
  - Suspensión cautelar de la orden de retorno.
  - Acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.
3. La expulsión del territorio español.
  - Tipicidad.
  - Derecho a conocer la identidad del instructor.
  - Notificación de la propuesta de resolución.
  - Asistencia letrada.
  - Asistencia de intérprete.
  - Non bis in ídem.
  - Prohibición de expulsiones colectivas.
  - Expulsión de menores.
  - Motivación.
  - Proporcionalidad.
  - Notificación.
  - Acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.
  - La suspensión cautelar de la expulsión.
4. La devolución.

El objeto de este estudio es examinar el tratamiento jurisprudencial de las garantías previstas en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante Ley de Extranjería o simplemente la Ley), en particular en los procedimientos en los que se restringe la libertad de cada persona para entrar y circular por el territorio nacional, atendiendo, sobre todo, al internamiento, la denegación de entrada y los procedimientos de expulsión y retorno en el período comprendido entre julio de 2005 y junio de 2006.

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), la Audiencia Nacional (AN) 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 su realización, y como documento base, hemos empleado los números 5 y 6 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.<sup>1</sup> Agradecemos al Ministerio la autorización para esta publicación.

## 1. EL INTERNAMIENTO PREVENTIVO EN CENTROS NO PENITENCIARIOS

El internamiento preventivo se articula como una medida cautelar para asegurar la eficacia de la resolución de expulsión del territorio español. Aunque no es la única medida que se contempla en el artículo 61 de la Ley de Extranjería, el internamiento es, sin duda, la más utilizada, frente a la residencia obligatoria o la retirada de pasaporte.<sup>2</sup> A diferencia de las demás, se trata de una medida judicial, pudiendo el instructor únicamente solicitarla al juez como medida cautelar en tanto se tramita el expediente. El órgano judicial actúa como “juez de garantías” y examina la apariencia de legalidad de la medida que solicita la Administración.<sup>3</sup>

Puede acordarse de forma simultánea o con posterioridad al inicio del procedimiento, pero el inicio de ese expediente es condición imprescindible para que el juez adopte la medida cautelar de 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 que no estamos ante un acto de mero trámite, sino ante una decisión que puede afectar a la situación personal del interesado.<sup>4</sup>

### El deber de motivación

El juez, previa audiencia del interesado, debe resolver la procedencia de la medida de internamiento mediante “auto

motivado” (art. 62.1, párrafo segundo de la Ley de Extranjería). Plantea dudas la laxitud con la que en algunos casos se interpreta el deber de motivación. Esta exigencia, señala la AP de Madrid, no obliga a que el órgano judicial se extienda pormenorizadamente sobre todos y cada uno de los argumentos de las partes, admitiéndose una motivación escueta o por remisión a otra resolución anterior. Se pone en relación con la prohibición de indefensión, considerándose suficiente cuando el interesado ha tenido la oportunidad de conocer las razones para decretar su internamiento.<sup>5</sup>

### La proporcionalidad del internamiento

La intervención judicial en el internamiento cautelar tiene como misión controlar la proporcionalidad de la pérdida de libertad. El internamiento se rige por el principio de excepcionalidad. Debe mantenerse la situación de libertad salvo que sea indispensable por razones de cautela o de prevención. La decisión ha de adoptarse teniendo en cuenta su causa, 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 si no se produce el internamiento cautelar. 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 los medios mínimos para vivir o de documentación.<sup>6</sup>

En el análisis casuístico de la jurisprudencia podemos destacar el Auto de la AP de Barcelona de 7 de abril de 2006

<sup>1</sup> El Boletín lo coordinan 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, Ana Ruiz Legazpi, Guillermo Escobar y Encarnación Carmona, todos ellos miembros del Grupo de Investigación de Extranjería, Inmigración y Asilo formalizado en la Universidad de Alcalá.

<sup>2</sup> Sobre esta medida véase Rafael José Gisbert Casasempere. “Las medidas cautelares de detención e internamiento en el procedimiento de expulsión de extranjeros”. *Actualidad Administrativa*. No. 2, 2007. P. 132-140.

<sup>3</sup> Cfr. el Auto de la AP Madrid 256/2006, de 22 de marzo (recurso 140/2006).

<sup>4</sup> STS de 28 de octubre de 2005 (recursos 3478/2003 y 3769/2003) y 12 de mayo de 2006 (recurso 4345/2003).

<sup>5</sup> Entre otros, los Autos de la AP Madrid de 15 de julio de 2005 (recurso 490/2005), 14 de marzo de 2006 (Auto núm. 150/2006) y 5 de abril de 2006 (recurso 168/2006).

<sup>6</sup> Entre cientos de resoluciones, los Autos de la AP Las Palmas de 5 de julio de 2005 (recurso 348/2005) y de 2 de febrero de 2006 (recurso 70/2006).

(recurso 629/2005), que descarta que una reserva hotelera no pagada y sin período de duración relevante pueda considerarse como domicilio a los efectos de eludir el internamiento. En otro orden de cosas resulta interesante el Auto de la AP de Baleares de 30 de septiembre de 2005 (recurso núm. 136/2005) que considera que la existencia de antecedentes penales por violencia doméstica (lesiones causadas a su mujer) y la existencia de una orden de alejamiento impiden apreciar la circunstancia de arraigo familiar.

Por el contrario, la medida resulta desproporcionada cuando no sea absolutamente imprescindible, y puede ser sustituida por cualquier otra de las previstas en el artículo 61 de la Ley. La existencia de domicilio conocido y el arraigo familiar, económico y social en nuestro país son circunstancias tenidas en cuenta para revocar la orden de internamiento.<sup>7</sup>

## 2. LA DENEGACIÓN DE ENTRADA Y EL RETORNO

El artículo 26 de la Ley establece que a los extranjeros que no cumplan los requisitos establecidos les será denegada la entrada mediante resolución motivada con información acerca de los recursos que puedan interponer contra ella. En relación con las condiciones de entrada debemos hacer referencia al Reglamento (CE) núm. 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 (Código de fronteras Schengen). El artículo 60.1 de la Ley añade que a quienes en frontera no se les permita el ingreso en el país serán retornados a su punto de origen en el plazo más breve posible.

### Principio de contradicción

El principio de contradicción exige que, desde el primer momento de la tramitación del expediente, se concreten

al interesado, en presencia de su letrado, las condiciones que incumple para poder entrar válidamente en territorio nacional. Se le debe permitir formular las alegaciones que considere oportunas, aportar documentos o proponer pruebas.<sup>8</sup>

## LA EXISTENCIA DE DOMICILIO CONOCIDO Y EL ARRAIGO FAMILIAR, ECONÓMICO Y SOCIAL EN NUESTRO PAÍS SON CIRCUNSTANCIAS TENIDAS EN CUENTA PARA REVOCAR LA ORDEN DE INTERNAMIENTO

Debemos destacar los problemas que plantea la falta de traslado al interesado de la propuesta de resolución.<sup>9</sup> El TS considera que solo es causa de anulación de la orden de retorno cuando se origine indefensión por contener datos nuevos que sean relevantes para la resolución final. Así, por ejemplo, la STS de 12 de enero de 2006 (recurso 437/2003) apreció indefensión porque el interesado no había tenido la oportunidad de conocer y rebatir el informe policial que revelaba la falsedad de su pasaporte y del permiso de trabajo.<sup>10</sup> Por el contrario, la STS de 7 de diciembre de 2005 (recurso 6563/2002) consideró innecesario el traslado de la propuesta, porque en esta se informaba favorablemente al retorno utilizando exclusivamente como argumentos las manifestaciones que el interesado había hecho en presencia de su abogado.<sup>11</sup>

### Asistencia letrada

El artículo 26.2 de la Ley de Extranjería incluye el derecho a la asistencia letrada como una de las garantías esenciales en el procedimiento de retorno. La legislación parece más garantista en este punto que el Reglamento (CE) núm.

<sup>7</sup> Cfr. el Auto de la AP de Las Palmas de 21 de julio de 2005 (recurso 352/2005). En el mismo sentido, los Autos de la AP de Madrid de 18 de enero de 2006 (recurso 13/2006), de 8 de febrero de 2006 (recurso 32/2006), de 5 de abril de 2006 (recurso 101/2006). Igualmente, los Autos de la AP Barcelona de 24 de febrero (recurso 629/2005) y de 14 de marzo de 2006 (recurso 117/2006).

<sup>8</sup> Cfr. STS de 22 de julio de 2005 (recurso 3937/2002).

<sup>9</sup> Véase Francisco Javier Sancho Cuesta. "El régimen de entrada en el

territorio nacional de los extranjeros". *Cuadernos de Derecho Judicial, Posición del extranjero en el proceso contencioso-administrativo*. No. XXIII. CGPJ, 2005. P. 72.

<sup>10</sup> En el mismo sentido, entre otras, las SSTS de 20 de octubre de 2005 (recurso 5393/2002), de 15 de diciembre (recurso 362/2003), de 22 de diciembre de 2005 (recurso 6919/2002) y de 12 de enero de 2006.

<sup>11</sup> Véanse, entre otras muchas, las SSTS de 3 de febrero (recurso 5259/2002) y de 16 de junio de 2006 (recurso 4611/2003).

562/2006, que tan solo obliga a los Estados Miembros a entregar a la persona a quien han denegado la entrada "una indicación escrita sobre los puntos de contacto en los que puede obtener información sobre representantes competentes para actuar en su nombre de conformidad con el Derecho interno" (art. 13.3).

La STS de 15 de diciembre de 2005 (recurso 362/2003) rechaza que pueda denegarse la entrada a la recurrente a causa de las razones que ella dio a los funcionarios de policía sin la presencia de su abogada, negándose a hablar una vez que intervino su abogado, y concluye que la Administración podrá o bien decidir a la vista de la negativa de la interesada a explicar el motivo de su viaje, o, si desea tener en cuenta lo dicho antes por esta, dar traslado previo a la letrada para alegaciones.

## LA LEY DE EXTRANJERÍA INCLUYE EL DERECHO A LA ASISTENCIA LETRADA COMO UNA DE LAS GARANTÍAS ESENCIALES EN EL PROCEDIMIENTO DE RETORNO

Mención aparte merece la STSJ del País Vasco de 17 de febrero de 2006 (recurso 439/2005). En ella se analiza si debe informarse a un polizón que viajaba en un buque que atracó en el puerto de Pasajes del derecho a la asistencia letrada. En la entrevista efectuada por la policía no manifestó su intención de entrar en España ni solicitó asistencia letrada, por lo que el TSJ consideró, quizá de forma un tanto rigorista, que no era aplicable el artículo 26.2 de la Ley, sino, de manera exclusiva, la Instrucción de 9 de abril de 2002 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería, sobre tratamiento de polizones extranjeros, que la exige "únicamente cuando el polizón manifieste su intención de entrar en territorio español o demande la protección del Estado español".

<sup>12</sup> STS de 11 de octubre de 2005 (recurso 5568/2002).

<sup>13</sup> STSJ de Madrid de 7 de julio de 2005 (recurso 194/2005).

<sup>14</sup> En el mismo sentido, entre otras muchas, las SSTSJ de Madrid de 13 de julio de 2005 (recurso 774/2003) y de 17 de mayo de 2006 (recurso 2017/2003).

## Motivación

Tanto el artículo 26.2 de la Ley de Extranjería como el artículo 13.1 del Reglamento (CE) núm. 562/2006 establecen que solo podrá denegarse la entrada mediante resolución en la que se indiquen los motivos de dicha denegación. Para ser causa de anulación del acto, el defecto en la motivación debe tener trascendencia material y no puramente formal, debe ponerse en relación con la prohibición de indefensión, de manera que no permita conocer al interesado cuál es la causa de la orden de retorno.<sup>12</sup> La motivación ha de ser lo suficientemente amplia como para que se puedan conocer las razones determinantes de la denegación de ingreso. Se admite que la Administración motive mediante una sucinta referencia a los hechos y a los fundamentos jurídicos en los que se base la orden de retorno.<sup>13</sup>

Puede también preciarse acudiendo a los datos del expediente administrativo. Es frecuente encontrar sentencias en las que se utiliza como complemento el informe policial adjunto al expediente. La STSJ de Madrid de 14 de julio de 2005 destacó que este concretaba los extremos que determinaron la adopción de la resolución denegatoria.<sup>14</sup> La STS de 28 de julio de 2005 (recurso 3540/2002) utiliza, como uno de los argumentos para descartar que existiera indefensión, que la amplia motivación de la resolución del recurso de alzada completaba la contenida en la resolución inicial.

## Suspensión cautelar de la orden de retorno

Contra la denegación de entrada puede interponerse recurso de alzada. La STS de 3 de febrero de 2006 (recurso 5259/2002) rechaza que la obligación de recurrir en vía administrativa suponga vulneración del derecho a la tutela efectiva. El TS afirma que el previo recurso administrativo no impide el acceso al proceso judicial, ni lo condiciona o limita de modo irrazonable. Además, recuerda que las medidas cautelares también pueden acordarse en la vía administrativa, lo que refuerza la consideración de que el

recurso administrativo es garantía para los interesados y no un obstáculo.<sup>15</sup>

La STS de 28 de febrero de 2006 (recurso 6845/2002) establece que si el interesado solicita la suspensión del acto administrativo interponiendo recurso de alzada antes de ejecutarse el retorno, no podrá llevarse a cabo este sin que la Administración haya resuelto previamente sobre la suspensión. La Sentencia trata, de esta forma, de compaginar la urgencia del retorno con la posibilidad de que se solicite la suspensión y se decida sobre ella.

El retorno surte efecto inmediatamente cuando la denegación de entrada deviene firme en vía administrativa. El Reglamento (CE) núm. 562/2006 asevera que “la incoación del recurso no tendrá efecto suspensivo sobre la resolución de denegación de entrada” (art. 14.3). En la misma línea, la STS de 15 de diciembre de 2005 (recurso 5743/2003) rechaza suspender la ejecución del acuerdo de denegación de entrada. El TSJ señala que la admisión estricta del objeto de la pretensión cautelar conduciría a la permanencia del recurrente por el tiempo que durara el proceso en los espacios de tránsito habilitados en las dependencias aeroportuarias. Ante el absurdo de esta situación, el Tribunal dedujo que en realidad se perseguía la autorización provisional de la entrada. La Sentencia concluye que el recurrente no había acreditado en modo alguno un daño singular y concreto como consecuencia del retorno, más allá del siempre resarcible valor económico del billete.<sup>16</sup>

### **Acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa**

La orden de retorno puede ser recurrida ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Teniendo en cuenta que el interesado no suele estar en territorio nacional durante la tramitación de los recursos, la representación en el proceso se convierte en un problema central. Tratándose de órganos unipersonales, la representación conferida al

<sup>15</sup> En el mismo sentido, pueden verse –entre otras muchas– las SSTS de 3 de febrero (recurso 5402/2002), de 17 de febrero (recurso 7760/2002), de 22 de marzo (recurso 2464/2003), de 10 de mayo (recurso 8229/2002), de 17 de mayo (recurso 487/2003) y de 9 de junio de 2006 (recurso 5331/2003).

procurador es optativa, pudiendo el interesado conferir su representación en juicio al abogado.<sup>17</sup> En numerosas sentencias se plantea la cuestión de si la solicitud inicial del letrado de oficio para las actuaciones desarrolladas ante la Administración permite entender cumplido el requisito de la postulación procesal ante la jurisdicción.

**ENTRE LAS ACTUACIONES DEL LETRADO SE INCLUYE LA POSIBILIDAD DE EJERCICIO DE ACCIONES ANTE LOS TRIBUNALES CONTRA LA RESOLUCIÓN DENEGATORIA DE ENTRADA EN TERRITORIO ESPAÑOL Y RETORNO AL LUGAR DE PROCEDENCIA**

Parece que no existe plena concordancia entre las Secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid acerca de esta cuestión. Por una parte, la STSJ de Madrid de 17 de enero de 2006 (Sección 2ª, recurso 893/2005) establece que la solicitud inicial de designación de letrado comporta la encomienda en el mismo de las gestiones necesarias para el triunfo de la pretensión. Entre las actuaciones del letrado se incluye la posibilidad de ejercicio de acciones ante los tribunales contra la resolución denegatoria de entrada en territorio español y retorno al lugar de procedencia. Por el contrario, la STSJ de Madrid de 15 de febrero de 2006 (Sección 9ª, recurso 543/2005) afirma que la solicitud de asistencia letrada no implica necesariamente la voluntad de interponer recurso contencioso-administrativo. La circunstancia de que el interesado confiriese su representación al letrado para las actuaciones desarrolladas ante la Administración no permite entender cumplido el requisito de la postulación procesal ante la jurisdicción, auténtico presupuesto del proceso, y que debe efectuarse mediante un acto de atribución expresa de la representación.

<sup>16</sup> También se deniega la suspensión de la denegación de entrada en las SSTSJ de Madrid de 2 de diciembre (recurso 731/2005) y de 12 de diciembre de 2005 (recurso 287/2005).

<sup>17</sup> Véase Miguel de los Santos Gandarillas Martos. “Asistencia letrada. Justicia gratuita ante los procesos de extranjería”. *Cuadernos de Derecho Judicial, Posición del extranjero en el proceso contencioso-administrativo*. No. XXIII. CGPJ, 2005. P. 445 y ss.

En el mismo sentido, señala la STSJ de Madrid de 18 de enero de 2006 (Sección 5ª, recurso 330/2005), no debe confundirse y prorrogarse la válida representación del extranjero ejercitada por el abogado en sede administrativa, con la representación procesal necesaria y exigible para la interposición del recurso contencioso administrativo. Esta última tiene sus propias normas y su propio régimen jurídico. No resulta admisible presumir que el letrado, como actuó como representante del interesado ante la Administración, tiene esta misma condición en el recurso contencioso administrativo.

Según esta última sentencia, no puede considerarse que la inadmisión y archivo del recurso contencioso administrativo por falta de representación suponga vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del extranjero ya que no consta su voluntad de interponerlo. Puesto que la persona ya no se encontraba en España, debió conferir la representación a través de oficinas diplomáticas y consulares. El abogado no puede ejercer funciones de representación de los intereses de su cliente si no le ha sido conferido este poder, lo contrario sería omitir –concluyó el TSJ– la auténtica o fehaciente voluntad del particular.<sup>18</sup>

### 3. LA EXPULSIÓN DEL TERRITORIO ESPAÑOL

En el marco de la Ley de Extranjería, la expulsión se configura como una verdadera sanción administrativa.<sup>19</sup> Se suele citar como argumento a favor de este carácter el artículo 57.3 “en ningún caso podrán imponerse conjuntamente las sanciones de expulsión y multa”. El ejercicio de la potestad sancionadora, indica el artículo 50, se ajustará a la dispuesto en la legislación de extranjería y en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Debemos destacar la aprobación por parte de la Comisión Europea de la Propuesta de Directiva de 1 de septiembre de 2005 sobre procedimientos y normas

comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio (COM/2005/391final). Se armoniza el procedimiento de expulsión y se establecen unas garantías procedimentales mínimas para el conjunto de la Unión Europea. Se recoge la asistencia letrada y el derecho a obtener –previa petición del interesado– una traducción oral o escrita de los elementos principales de la orden de expulsión en un lenguaje que presumiblemente comprenda. También se reconoce el derecho a un recurso judicial efectivo y a obtener medidas cautelares.

### Tipicidad

El artículo 53 a) de la Ley plantea algunos problemas interpretativos con relación a las estancias en territorio español inferiores a tres meses.

La importante STS de 22 de diciembre de 2005 (recurso 3743/2002) declaró haber lugar al recurso de casación interpuesto por el recurrente, un ciudadano marroquí que había entrado ilegalmente en España. El TS señala que la entrada irregular no aparece tipificada en el artículo 53 a) de la Ley Orgánica 4/2000, por lo que no le serían aplicables las sanciones de expulsión y prohibición de entrada en España durante diez años.

La sentencia observa que en dicho precepto se alude al hecho de encontrarse irregularmente en territorio español pero en concretas o determinadas circunstancias: “Primero: por no haber obtenido la prórroga de estancia. Segundo: por carecer de autorización de residencia. Tercero: por tener caducada más de tres meses la mencionada autorización de residencia y siempre que el interesado no hubiese solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente”. No se contempla la situación del extranjero que ha entrado ilegalmente en territorio español, salvo que su estancia

<sup>18</sup> En el mismo sentido, entre otras, la STSJ de Madrid de 2 de febrero de 2006 (recurso 476/2005).

<sup>19</sup> Juan Pedro Quintana Carretero. “Régimen sancionador en materia de extranjería. Procedimiento y garantías”. *Cuadernos de Derecho Judicial, Posición del extranjero en el proceso contencioso-administrativo*. No. XXIII. CGPJ, 2005. P. 323.



en dicho territorio se hubiese prolongado más de noventa días.<sup>20</sup>

### **Derecho a conocer la identidad del instructor**

La identificación del instructor del acuerdo de iniciación del expediente de expulsión solo mediante su número de carné profesional puede vulnerar las garantías del procedimiento sancionador, porque no permite al administrado conocer su identidad en términos suficientes para solicitar su recusación. No obstante, varias sentencias declaran que este defecto carece de relevancia invalidante. No se produce indefensión cuando el instructor notifica directamente al interesado el acuerdo de iniciación. Este contacto directo permite al recurrente identificar al funcionario en términos suficientes para saber de la existencia de alguna relación entre ambos que pudiese afectar a su parcialidad.<sup>21</sup>

### **Notificación de la propuesta de resolución**

El artículo 63.2 de la Ley de Extranjería posibilita que el acuerdo de iniciación del procedimiento de expulsión pueda convertirse directamente en propuesta de resolución. Esta posibilidad se da en dos casos: a) cuando el interesado, o su representante, no efectúa alegaciones sobre el contenido de la propuesta; y b) cuando estas 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 resolver.

El precepto ha sido criticado por parte de la doctrina, que considera que la falta de notificación de la propuesta de resolución supone una vulneración del derecho de defen-

sa.<sup>22</sup> La jurisprudencia ha aceptado que no sea preceptiva cuando el interesado no haya formulado alegaciones sobre el boletín de denuncia que inicia el procedimiento. También cuando habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.<sup>23</sup>

Por el contrario, la Administración debe –según la STS de 16 de marzo de 2006 (recurso núm. 7269/2002)– notificarla cuando se introduzcan nuevos hechos respecto del acuerdo de iniciación que agraven la sanción de entrada en territorio nacional. 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.<sup>24</sup>

**EN EL MARCO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA,  
LA EXPULSIÓN SE CONFIGURA COMO UNA  
VERDADERA SANCIÓN ADMINISTRATIVA:  
EN NINGÚN CASO PODRÁN IMPONERSE  
CONJUNTAMENTE LAS SANCIONES DE  
EXPULSIÓN Y MULTA**

### **Asistencia letrada**

El artículo 22.1 de la Ley reconoce a los extranjeros que se hallen en España y carecen de recursos económicos suficientes derecho a asistencia jurídica gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales que puedan llevar a su expulsión.

La STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 21 de octubre de 2005 (recurso 191/2004) señala que para su efectividad se

<sup>20</sup> Esta sentencia pone en entredicho la línea jurisprudencial de algunos TSJ. Se declara procedente la expulsión aun cuando la estancia en territorio español no ha sobrepasado los tres meses en las STSJ de Andalucía (Sevilla) de 22 de diciembre de 2005 (recurso 978/2003), y de 28 de abril de 2006 (recurso 1394/2002).

<sup>21</sup> Cfr. las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 9 de diciembre de 2005 (recurso 181/2005) y de 24 de enero de 2006 (recursos 248/2005). En el mismo sentido, la STSJ de Asturias de 28 de diciembre de 2005 (recurso 110/2005), y la STSJ de Madrid de 4 de mayo (recurso 711/2003).

<sup>22</sup> Cfr. Estanislao Arana García. "La huida del Procedimiento Administrativo

Común y sus garantías en la Ley Orgánica 14/2003 de Extranjería". Nº 122, 2004. P. 175-198.

<sup>23</sup> Véanse las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de julio de 2005 (recurso 1357/2004) y de 17 de febrero de 2006 (recurso 951/2005); las SSTSJ de Madrid de 30 de noviembre de 2005 (recursos 272/2002, 275/2002 y 345/2002); la STSJ de Castilla-La Mancha de 21 de febrero de 2006 (recurso 72/2005); y la STSJ de Cantabria de 16 de marzo de 2006 (recurso 212/2005).

<sup>24</sup> Cfr. las SSTSJ Asturias de 26 de enero (recurso 61/2005) y de 20 de marzo de 2006 (recurso 267/2005).

debe –como regla general– suspender el expediente de expulsión mientras se da satisfacción a ese derecho, y que, al no hacerlo, se impidió realizar al actor las alegaciones pertinentes. Cuando finalmente se nombró abogado de oficio, la Administración consideró que las alegaciones eran extemporáneas, violando el derecho a la defensa.

### Asistencia de intérprete

El derecho a la asistencia de intérprete se reconoce en el párrafo segundo del artículo 22.1 de la Ley. La STSJ de Cantabria de 24 de marzo de 2006 (recurso 186/2005) indica que no forma parte de su contenido esencial que el intérprete tenga un título oficial ni que la interpretación se lleve a cabo de manera directa a la lengua materna de la persona. A este efecto, el artículo 6.3 del CEDH solo exige que la información se proporcione a la persona acusada en una lengua que comprenda.

## 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 falta de intérprete pone en entredicho la validez de la actuación administrativa cuando tiene trascendencia concreta y real sobre las posibilidades de defensa. Suele considerarse que es meramente formal cuando ha contado con asistencia letrada,<sup>25</sup> porque esta supone 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.

En la STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de julio de 2005 (recurso 244/2004) se anuló la expulsión por carecer de

<sup>25</sup> Entre otras las STSJ de Andalucía (Sevilla) de 8 de septiembre de 2005 (recurso 36/2004); la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 17 de octubre de 2005 (recurso 131/2004); y la STSJ de Asturias de 31 de enero de 2006 (recurso 825/2001).

<sup>26</sup> En el mismo sentido, las STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de septiembre de 2005 (recurso 228/2004), de 10 de noviembre de 2005 (recurso 236/2004) y de 8 de mayo de 2006 (recurso 33/2005).

intérprete en la diligencia de información de derechos, en la que constaba tal renuncia. La recurrente alegó que no había entendido el sentido de la actuación. No había pruebas de que conociera el castellano y tampoco constaba la intervención de letrado, lo que hubiera sido garantía suficiente para impedir que firmara algo sin entenderlo.<sup>26</sup>

### Non bis in ídem

Al contemplarse la participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público como causa de expulsión, surge la duda de la duplicidad de sanciones en relación con un mismo hecho. ¿Puede la Administración ordenar la expulsión por unos hechos que ya han dado lugar a responsabilidad penal? El TSJ ha afirmado de forma reiterada que sí, porque el proceso penal y la expulsión protegen diferentes bienes jurídicos.<sup>27</sup> El único límite es que la Administración no puede pronunciarse hasta que lo haya hecho la Jurisdicción.<sup>28</sup>

### Prohibición de expulsiones colectivas

El artículo 4 del Protocolo Adicional 4 del CEDH y el artículo 19 de la Carta de Niza prohíben las expulsiones colectivas. A este respecto resulta de interés la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 8 de septiembre de 2005 (recurso 36/2004), que niega que tenga tal carácter la expulsión de un grupo de inmigrantes irregulares que ocuparon la Universidad Pablo de Olavide. El TSJ, citando jurisprudencia del TEDH, expone que la prohibición no es aplicable a los casos en que la expulsión sea adoptada como resultado de un examen individualizado de cada uno de los afectados, y concluye que no se trataba de un supuesto de expulsiones de un grupo como tal, que serían las colectivas en sentido propio, sino un caso de expulsión meramente plural. La clave está en que la Administración no había

<sup>27</sup> Cfr. la STS de 28 de julio de 2005 (recurso 553/2002). Anteriormente SSTS de 29 de noviembre de 2004 (recurso 4215/2001) y de 21 de diciembre de 2004 (recurso 6018/2001).

<sup>28</sup> SSTS de 28 de julio de 2005 (recursos 6498/2001 y 4016/2002) y de 4 de noviembre de 2005 (recursos 5587/2003 y 10419/2003). Esta línea jurisprudencial es asumida por la STSJ de Madrid de 12 de julio de 2005 (recurso 1339/2002).

decidido expulsarlos por un rasgo o motivo común e indiferenciado, sino que se habían tramitado expedientes individuales donde se examinaba de forma razonable y objetiva la situación singular de cada uno.

### Expulsión de menores

La STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 30 diciembre (recurso 95/2004) excluye la posibilidad de expulsión de una menor que en el momento de incoarse el expediente tenía diecisiete años, indicando que a los menores no acompañados solo puede aplicárseles la medida de repatriación prevista en el artículo 35 de la Ley de Extranjería.<sup>29</sup> Según este artículo, la autoridad gubernativa debe resolver, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores, lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España.

La Administración argumentó que la demandada estaba emancipada. El TSJ respondió que no se había acreditado en el proceso que la actora se encontrase casada, aunque era madre de un varón. Tampoco podía sostenerse –según la sentencia– que viviese de forma independiente con consentimiento de sus padres a efectos de la aplicación del supuesto de emancipación previsto en el artículo 319 del Código Civil, al no poderse deducir ese consentimiento del hecho de que no se tenga noticia de una posible denuncia por abandono del domicilio familiar.

### Motivación

La falta de motivación es uno de los argumentos que más frecuentemente se esgrimen frente a la orden de expul-

sión. La suficiencia de la motivación debe valorarse desde un punto de vista finalista: si la resolución administrativa identifica la causa de expulsión y contiene bastantes referencias fácticas y normativas como para posibilitar la defensa del interesado y el control jurisdiccional.<sup>30</sup> Los TSJ consideran que es suficiente una motivación sucinta siempre que contenga separadamente los hechos y fundamentos de derecho que propician la resolución final.<sup>31</sup>

El aspecto más controvertido radica en la obligación de justificar la necesidad de la expulsión. El TS ha señalado en varias sentencias que la multa es la “sanción principal” en el caso de la infracción del artículo 53.a) de la Ley Orgánica 4/2000. 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 especificar, 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.<sup>32</sup>

Sin embargo, el TS no exige que la motivación conste en la resolución misma, siendo posible también apreciar las circunstancias jurídicas o fácticas que se reflejan en el expediente administrativo. La expulsión se encuentra justificada cuando, por ejemplo, el expediente revela que a la permanencia ilegal en España se une la circunstancia de haber sido detenido en reiteradas ocasiones por la policía.<sup>33</sup>

La jurisprudencia del TS no ha sido acogida de igual forma por todos los TSJ. En plena consonancia con ella, los TSJ de Asturias, Baleares y La Rioja ha insistido en la carga

<sup>29</sup> En este sentido, véase Ana Ruiz Legazpi. “Algunas reflexiones en torno a la expulsión y repatriación de menores extranjeros”. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. No. 5 (marzo de 2004). Valladolid: Lex Nova. P. 293-303; y Juan Pedro Quintana Carretero. “Régimen sancionador en materia de extranjería garantías”. *Op.cit.* P. 317-320.

<sup>30</sup> Cfr. la STS de 27 de febrero de 2006 (recurso 189/2003).

<sup>31</sup> Véase para todas la STSJ de Madrid de 13 de julio de 2005 (recurso 1164/2004); y la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 5 de enero de 2006 (recurso 2675/2003).

<sup>32</sup> Cfr. la STS de 22 de diciembre de 2005 (recurso 6096/2003). Véanse posteriormente, como una pequeña muestra de las resoluciones en el mismo sentido, las SSTS de 27 de enero (recurso 6693/2003), de 31 de enero de 2006 (recurso 6485/2003), y de 10 de febrero (recurso 6691/2003).

<sup>33</sup> Cfr., entre otras muchas, las SSTS de 9 de diciembre de 2005 (recurso 5824/2002), de 14 de diciembre de 2005 (recurso 4464/2003), de 31 de enero de 2006 (recurso 8951/2003), y de 19 de mayo de 2006 (recurso 4011/2003).

que pesa sobre la Administración de motivar suficientemente por qué decide imponer la sanción de expulsión en lugar de la menos gravosa de la multa.<sup>34</sup>

Por el contrario, otros TSJ se han pronunciado en contra de la caracterización de la expulsión como una sanción más grave y secundaria respecto de la multa. Este es el caso, por ejemplo, del TSJ de Andalucía, que rechaza que la Administración deba inclinarse por la multa cuando no se recoja en el expediente ninguna circunstancia agravatoria de la conducta. Considera errónea la pretendida jerarquización y dice que la expulsión es una opción sancionadora legítima para los que se encuentran en situación irregular. Además afirma que, con carácter general, es la que mejor se adapta al caso de estancia irregular por la finalidad y bienes que trata de proteger y el instrumento más efectivo para restablecer el respeto a las condiciones de entrada y permanencia en el país. Concluye que debe otorgarse preferencia a la expulsión, y solo cuando concurren razones excepcionales podrá optarse por la multa, incumbiendo a la parte actora acreditar la concurrencia de esas circunstancias especiales que justifiquen prescindir de la salida del territorio nacional.<sup>35</sup>

Debemos reseñar por último las sentencias de varios TSJ en las que se afirma que la Administración está obligada a motivar el concreto período de prohibición de entrada en aquellos casos en los que se amplía este período más allá del mínimo previsto legalmente. Cuando la motivación no permite conocer las razones que llevan a la Administración a prohibir la entrada durante cinco o diez años, se acuerda estimar parcialmente el recurso y reducir el término de la prohibición de entrada al mínimo de tres años.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Cfr. la STSJ de Asturias de 30 de septiembre de 2005 (recurso 1459/2002); la STSJ de Baleares de 1 de julio de 2005 (recurso 510/2003); y la STSJ de La Rioja de 21 de diciembre de 2005 (recurso 140/2005).

<sup>35</sup> Cfr., entre otras, las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 28 de julio de 2005 (recurso 1605/2003), de 25 de noviembre de 2005 (recurso 1565/2003). Entre las más recientes, véanse las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 14 de marzo (recursos 2318/2003 y 612/2005) y de 28 de abril (recurso 2378/2003). En el mismo sentido, véanse las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 2 de septiembre de 2005 (recurso 225/2004), de 22 de noviembre de 2005 (recurso 247/2004) y de 2 de mayo de 2006 (recurso 32/2005). También la STSJ de Cataluña de 29

Tampoco en este aspecto existe unanimidad. Por ejemplo, la STSJ de Madrid de 24 de octubre de 2005 (recurso 4551/2001) indica que hubiera sido recomendable una motivación específica, pero considera suficiente la constancia en el expediente de circunstancias que agravan la responsabilidad (una detención por falta de hurto y carecer de domicilio fijo).<sup>37</sup>

Especialmente contrario a las garantías del administrado nos parece el argumento utilizado por la STSJ de Navarra de 2 de febrero de 2006 (recurso 14/2006) para justificar el período de prohibición de entrada de cinco años impuesto. A pesar de que la resolución administrativa no motivaba este plazo, el TSJ estima que carecer de documentación que acredite la identidad y la situación administrativa en España es circunstancia de suyo suficiente para deducir un especial grado de culpabilidad.

### Proporcionalidad

La imposición de la expulsión está supeditada al principio de proporcionalidad. Para valorarla se tiene en cuenta, en primer lugar, tanto la gravedad del hecho infractor desde la perspectiva del fin protector perseguido por la norma sancionadora como el grado de culpabilidad del infractor. Este criterio de proporcionalidad subjetivo debe completarse con otros de naturaleza objetiva, como el daño producido, el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia.<sup>38</sup>

La expulsión resulta proporcionada en los casos en los que la estancia irregular es consecuencia del incumplimiento de los requisitos que para la entrada legal en nuestro país se contemplan en el artículo 25 de la Ley de Extranjería. Se valora que la entrada en España fuera de los puestos habilitados al efecto o careciendo de documentación cons-

de septiembre de 2005 (recurso 203/2004), y la STSJ de la Comunidad Valenciana de 7 de octubre de 2005 (recurso 1438/2004).

<sup>36</sup> Cfr. las SSTSJ de Baleares de 16 noviembre de 2005 (recurso 1197/2003) y de 10 de enero de 2006 (recurso 23/2004). En el mismo sentido, la STSJ del País Vasco de 17 de febrero de 2006 (recurso 637/2005).

<sup>37</sup> En términos similares la STSJ de Galicia de 13 de octubre de 2005 (recurso 259/2005).

<sup>38</sup> Cfr. la STSJ del País Vasco de 25 de noviembre de 2005 (recurso 2082/2003).

tituye una actuación dolosa o al menos gravemente imprudente. Se destaca, en segundo lugar, que el incumplimiento de las condiciones de entrada y estancia en España tiene una notable trascendencia porque se frustra la exigencia legal de que la movilidad migratoria se sujete a previa intervención administrativa.<sup>39</sup>

Con mayor motivo resulta proporcionada cuando existe un intento de enmascarar la identidad, por ejemplo utilizando un pasaporte ajeno. La STS de 31 de enero de 2006 (recurso 8953/2003).<sup>40</sup>

Los TSJ consideran desproporcionada –de forma reiterada– la expulsión en el caso previsto en el artículo 53.a) de la Ley 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.<sup>41</sup> Por el contrario, no cabe alegar arraigo en el caso de la sanción prevista en el artículo 57.2. Se quiere evitar la permanencia en el país de extranjeros que puedan entrañar un peligro para el orden público, salvaguardando la seguridad y la convivencia pacífica.<sup>42</sup>

La apreciación de la existencia de arraigo resulta eminentemente casuística. Como punto de partida, debemos destacar que 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. La generalidad de los casos de arraigo familiar está basada en la convivencia estable con alguien que reside legalmente y en el cuidado de hijos

menores.<sup>43</sup> Por otra parte, se ha advertido que la existencia de denuncias por malos tratos en el ámbito doméstico resulta incompatible con el arraigo familiar.<sup>44</sup> También se ha señalado que la expulsión de un padre que se desentiende de las obligaciones que le corresponden no menoscaba el desarrollo del menor en el medio familiar de origen.<sup>45</sup> Algunas sentencias tienen en cuenta que el actor vive en compañía de sus hermanos, residentes legales. Para impedir la expulsión, se exige que exista una convivencia real y efectiva, con lazos afectivos y deberes de mutuo auxilio.<sup>46</sup> Por el contrario, se considera insuficiente a los efectos de apreciar arraigo la convivencia con unos tíos con permiso de trabajo.<sup>47</sup> En síntesis, solo la convivencia con descendientes, ascendientes o hermanos que disfruten de permiso de residencia constituye una auténtica situación de agrupación familiar.

## EL INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE ENTRADA Y ESTANCIA EN ESPAÑA TIENE UNA NOTABLE TRASCENDENCIA PORQUE SE FRUSTRAN LA EXIGENCIA LEGAL DE QUE LA MOVILIDAD MIGRATORIA SE SUJETE A PREVIA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

### Notificación

La notificación por edictos es un remedio extraordinario cuando no es posible la notificación en forma propia, a fin de impedir que la actitud rebelde del interesado pueda

<sup>39</sup> Cfr., entre otras muchas, la STSJ de La Rioja de 30 de marzo de 2006 (recurso 34/2006). En el mismo sentido, las SSTSJ del País Vasco de 29 de julio (recurso 6/2004) y de 7 de octubre de 2005 (recurso 401/2005).

<sup>40</sup> En términos similares, la STSJ de Baleares de 10 de enero de 2006 (recurso 16/2004), la STSJ del País Vasco de 24 de febrero de 2006 (recurso 2080/2003), y la STSJ de Navarra de 5 de mayo de 2006 (recurso 231/2005).

<sup>41</sup> Véase como ejemplo la STSJ de Madrid de 12 de septiembre de 2005 (recurso 2210/2003).

<sup>42</sup> Cfr. la STSJ Asturias de 26 de enero de 2006 (recurso 48/2005) y la STSJ de Galicia de 25 de enero de 2006 (recurso 345/2005). Puede verse en el mismo sentido, la STSJ del País Vasco de 31 de marzo de 2006 (recurso 426/2004) y la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 9 de junio de 2006 (recurso 53/2006).

<sup>43</sup> Véase, entre otras, la STSJ Canarias, Las Palmas, de 15 de julio (recurso 2832/2003); la STSJ Aragón de 21 de julio de 2005 (recurso 344/2004), la STSJ Andalucía (Sevilla) de 20 de octubre de 2005 (recurso 140/2005), la

STSJ de la Comunidad Valenciana de 29 de noviembre de 2005 (recurso 389/2005) y la STSJ de Asturias de 20 de diciembre de 2005 (recurso 85/2005).

<sup>44</sup> Cfr. la STSJ de Navarra de 9 de septiembre de 2005 (recurso 117/2005), la STSJ de Baleares de 20 de septiembre de 2005 (recurso 916/2003), la STSJ de Madrid de 8 de mayo de 2006 y la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 26 de mayo de 2006.

<sup>45</sup> Cfr. las SSTSJ de Castilla y León (Burgos) de 21 de octubre de 2005 (recurso 77/2005) y de 19 de mayo de 2006 (recurso 35/2006).

<sup>46</sup> Cfr. la STJS de Canarias (Las Palmas) de 28 de octubre de 2005 (recurso 334/2005) y la STSJ de la Comunidad Valenciana de 22 de julio de 2005 (recurso 1329/2004). En contra, la STSJ Cataluña de 23 de febrero de 2006 (recurso 224/2005).

<sup>47</sup> Cfr. la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de septiembre de 2005 (recurso 1350/2004).

impedir la actuación administrativa. Para que la Administración pueda acudir a ella, es preciso que acredite la diligencia adecuada para lograr la notificación en forma propia, estimándose el recurso si no presenta constancia del intento de hacerlo en el domicilio indicado por el recurrente.<sup>48</sup>

### Acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa

Como sucede con la orden de retorno, la falta de representación es una de las principales causas de inadmisión de los recursos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. El problema surge cuando el interesado no firma el escrito de interposición y tampoco existe un apoderamiento expreso al abogado para ejercer su representación.<sup>49</sup>

## LA ACREDITACIÓN POR PARTE DEL RECURRENTE DE VÍNCULOS FAMILIARES CON PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN EL PAÍS DE FORMA REGULAR ES LA CAUSA MÁS FRECUENTE EN LA QUE SE APOYA LA SUSPENSIÓN DE LA ORDEN DE EXPULSIÓN

En las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 3 de febrero (recurso 583/2005) y de 7 de febrero de 2006 (recurso 288/2005) se considera suficiente la designación del letrado por el recurrente para que le defendiera y le representara mediante escrito impreso suscrito ante la autoridad policial en el momento de iniciarse el procedimiento de expulsión.

<sup>48</sup> Cfr. las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 30 de septiembre de 2005 (recurso 105/2005) y de 20 de octubre de 2005 (recurso 2128/2002). En el mismo sentido, entre otras muchas, la STSJ de Cataluña de 17 de enero de 2006 (recurso 756/2003).

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo, la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 17 de marzo de 2006 (recurso 580/2005), la STJS de Canarias (Las Palmas) de 25 de enero de 2006 (recurso 183/2005) y la STSJ de Madrid de 10 de mayo de 2006 (recursos 1256/2004).

<sup>50</sup> En el mismo sentido, entre otras muchas, las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 21 de febrero (recurso 544/2005), de 7 de marzo (recurso 328/2005), de 16 de marzo (recurso 634/2005), de 28 de abril (recurso 395/2005) y de 12 de mayo (recurso 13/2006).

<sup>51</sup> Cfr. STSJ de Castilla y León de 25 de noviembre de 2005 (recurso 81/2005).

Aunque no ha sido otorgada en el juzgado, la sentencia destaca que la habilitación se hizo sin limitación. No hay cláusula que otorgue la representación solo para el procedimiento administrativo y excluya el judicial. Le parece al TSJ más adecuado interpretar, en aras del derecho a la tutela judicial efectiva, que el extranjero quiere ser representado y defendido por el mismo letrado también en las actuaciones seguidas ante el juzgado, donde no se exige la actuación de un procurador.<sup>50</sup>

### La suspensión cautelar de la expulsión

Como regla general, se mantiene el principio de eficacia del acto administrativo. El juez solo adoptará la suspensión cautelarísima de la orden de expulsión, sin oír a la Administración, cuando el solicitante pruebe la especial urgencia del caso.<sup>51</sup>

Según la STS de 20 de octubre de 2005 (recurso 4502/2003), la ejecución inmediata de la orden de expulsión constituye la regla general. Sobre la parte que solicita la medida cautelar pesa la carga procesal de aportar elementos de juicio que puedan ser valorados como indicios del peligro de daño jurídico para los derechos del extranjero derivado del retraso de la emisión del fallo definitivo (*periculum in mora*) y la verosímil ilegalidad de la actuación administrativa (*fumus boni iuris*).<sup>52</sup>

La acreditación por parte del recurrente de vínculos familiares con personas que se encuentran en el país de forma regular es la causa más frecuente en la que se apoya la suspensión de la orden de expulsión. La medida cautelar es necesaria en este caso para salvaguardar la vida familiar.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Véase también la STS de 4 de noviembre de 2005 (recursos 4378/2003 y 4559/2003). En este sentido, debemos destacar la STSJ de Cantabria de 24 de marzo de 2006 (recurso 160/2005), donde se señala que la configuración de la medida cautelar adoptada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo como una consecuencia jurídica obligada y automática, solo condicionada a su previa solicitud, no es acorde con la jurisprudencia del TS.

<sup>53</sup> Cfr., en relación con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, Pablo Santolaya Machetti. *El Derecho a la vida familiar de los extranjeros*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004; y "El Derecho a la vida privada y familiar: un contenido notablemente ampliado del derecho a la intimidad (art. 8 CEDH)". En: Javier García Roca y Pablo Santolaya Machetti (coord.). *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, CEPC, 2005. P. 487-508. Véase, como ejemplo de la jurisprudencia más reciente de los TSJ, la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 24 de febrero de 2006 (recurso 350/2005) y la STSJ de Asturias de 31 de marzo de 2006 (recurso 16/2006).

La STSJ de Andalucía (Málaga) de 15 de marzo de 2006 (recurso 507/2005) consideró que la suspensión cautelar era improcedente a pesar de que el recurrente había acreditado el arraigo, al existir múltiples antecedentes policiales y penales por tráfico de drogas y contrabando. El comportamiento contrario a los intereses generales y al orden público, así como el peligro de reiteración de estas acciones, prevalece sobre la afectación de la esfera personal.

El riesgo para la salud es otra causa de suspensión. La STSJ de Cantabria de 28 de octubre de 2005 (recurso 97/2005) consideró oportuno suspender la ejecución de la orden de expulsión de una mujer embarazada por el riesgo para su salud, dado que la fecha probable del parto, dos meses y medio después, desaconsejaba un viaje a Ecuador.

#### **4. LA DEVOLUCIÓN**

La STS de 22 de diciembre de 2005 (recurso 3743/2002) indica que la devolución es la medida que cabe adoptar respecto de un extranjero que ha entrado ilegalmente en España sin haber sobrepasado su estancia los noventa días.

Esta Sentencia puntualiza que en caso de estancia irregular, a diferencia del intento de entrada, es necesario tramitar un expediente administrativo para acordar la devolución. Se quiere conservar la interpretación restrictiva del apartado 2 del artículo 58 de la Ley de Extranjería, señalando que solo se puede prescindir del expediente administrativo en el supuesto de quienes pretenden entrar ilegalmente en el país.<sup>54</sup>

Considera, por último, que no cabe aplicar lo previsto en el artículo 58.6 de la Ley, donde se establece que la devolución lleva consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años. La razón es que cuando sucedieron los hechos no estaba en vigor la reforma introducida por Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, sino que el precepto contenido en el artículo 58 había sido redactado por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y este no contemplaba la prohibición de re-

tornar a territorio español para los casos de haber pretendido entrar ilegalmente en nuestro país. En conclusión, no cabe imponer dicha prohibición al recurrente, porque lo contrario supondría aplicar con efecto retroactivo una disposición restrictiva de derechos, contraria al artículo 9.3 de la Constitución.

---

<sup>54</sup> Cfr. la STS de 20 de marzo de 2003.



# 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. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
  - Vulneración del derecho a la libertad personal (art. 17.4 CE) y revisión constitucional de las inadmisiones *a limine* de *habeas corpus*.
  - Aplicación del principio de no devolución en procedimientos de extradición: las garantías del artículo 24 CE.
  - La revisión constitucional de la aplicación del artículo 89 del Código Penal: condiciones para la sustitución de penas privativas de libertad por la expulsión.
2. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
  - Prohibición de torturas y tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH): expulsión de extranjeros hacia terceros países y condiciones de reclusión en centros de internamiento.
  - Derecho a la libertad y a la seguridad de personas incurso en procedimientos de expulsión o extradición (art. 5.1.f CEDH).
  - El derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH) y su excepcional aplicación a supuestos de extradición.
  - El derecho a la vida privada y familiar de los extranjeros (art. 8 CEDH): ¿de la prohibición de expulsión al reconocimiento de un derecho para obtener un permiso de residencia?
  - Libertad de circulación y residencia de los extranjeros que residen legalmente en territorio nacional (art. 2 del Protocolo Adicional núm. 4).
  - Garantías de procedimiento en caso de expulsión de extranjeros (art. 1 del Protocolo Adicional núm. 7).
  - La falta de suspensión de la ejecución de una decisión nacional de extradición o expulsión supone una vulneración del artículo 34 CEDH.
3. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
  - Ciudadanos de la Unión y libertad de circulación y residencia.
  - Derechos de los nacionales de terceros estados en el ámbito de la Unión: residencia y trabajo, participación en las elecciones al Parlamento Europeo y reagrupación familiar.



La finalidad de este trabajo es dar noticia de las principales sentencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas durante el año 2006 que afectan a Derecho de extranjería. Inevitablemente se trata de una síntesis y no de un tratamiento exhaustivo. Para su realización, y como documento base, hemos empleado los números 5 y 6 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.<sup>1</sup> Agradecemos al Ministerio la autorización que nos han concedido para esta publicación.

## **1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Las sentencias del Tribunal Constitucional (STC, en adelante) referidas a asuntos de extranjería suponen una importante cifra de resoluciones que pueden dividirse en

---

<sup>1</sup> El Boletín lo coordinan 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, Ana Ruiz Legazpi, Guillermo Escobar y Encarnación Carmona, todos ellos miembros del Grupo de Investigación de Extranjería, Inmigración y Asilo formalizado en la Universidad de Alcalá.

tres bloques. El primero está formado por aquellas que declaran la vulneración del derecho a la libertad personal de un gran número de inmigrantes llegados en embarcaciones ilegales a las costas españolas. Un segundo grupo está integrado por asuntos de extradición o de aplicación de la orden de detención europea en las que se plantea la vulneración de alguno de los derechos reconocidos en nuestra Constitución. Finalmente, una única sentencia se refiere al artículo 89 del Código Penal actual y a la eventual inconstitucionalidad de su aplicación, cuando se dan determinadas circunstancias, a hechos cometidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de modificación del precepto indicado.

**Vulneración del derecho a la libertad personal (art. 17.4 CE) y revisión constitucional de las inadmisiones a limine de habeas corpus**

El derecho a la libertad personal y las inadmisiones a limine de solicitudes de *habeas corpus* realizadas por extranjeros detenidos por autoridades gubernativas en aplicación de la Ley de Extranjería vuelven a ser protagonistas de la jurisprudencia constitucional. Un buen número de sentencias han analizado estos casos, aplicando la doctrina sentada en supuestos semejantes.<sup>2</sup>

La primera es la STC 169/2006, de 5 de junio, Sala Primera, que se refiere a la inadmisión a trámite de una solicitud de *habeas corpus* presentada por un extranjero detenido tras entrar ilegalmente en territorio nacional en una embarcación. El juzgado motivó su decisión en lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley de Extranjería.

<sup>2</sup> Entre la jurisprudencia del TC en esta línea, cabe citar, entre otras, la STC 303/2005, de 24 de noviembre de 2005, Pleno, la STC 315/2005, de 12 de diciembre de 2005, la STC 316/2005, de 12 de diciembre de 2005, la STC 317/2005, de 12 de diciembre de 2005, la STC 318/2005, de 12 de diciembre de 2005, la STC 319/2005, de 12 de diciembre de 2005, la STC 320/2005, de 12 de diciembre de 2005 y la STC 321/2005, de 12 de diciembre de 2005, todas ellas de la Sala Primera. Para un análisis de la misma, véase Eliseo Aja, "Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes". En: VVAA, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. Vol. I. P. 449 y ss.

El Tribunal Constitucional reitera que, de acuerdo con su jurisprudencia, la inadmisión a trámite solo puede producirse cuando no se da la privación de libertad como presupuesto, o falta la competencia del órgano judicial, o cuando se incumplen los requisitos formales a los que se refiere el artículo 4 de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *habeas corpus*.

En este supuesto, en cambio, el órgano judicial inadmitió la solicitud por una cuestión de fondo, la supuesta legalidad de la detención, extremo que debería haberse analizado una vez admitida a trámite. Teniendo en cuenta esto y que no había quedado acreditado que el recurrente hubiera sido oído y estuviera asistido por un abogado e intérprete en el momento en que se produjo la inadmisión, se declara vulnerado el derecho a la libertad personal.<sup>3</sup>

La STC 259/2006, de 11 de septiembre de 2006, de la Sala Primera, confirma la jurisprudencia indicada, y realiza una puntualización digna de mención. El solicitante había sido puesto a disposición judicial un día antes de declararse la inadmisión del *habeas corpus* cuando el juzgado ya había acordado darle audiencia, pero la audiencia no tuvo lugar hasta un día después de que se inadmitiera a trámite la solicitud. El Tribunal indica que lo relevante es que el recurrente no hubiera sido oído por un juez en presencia de abogado e intérprete y en el momento en que se produjo la inadmisión, decisión de la que discrepan los magistrados Roberto García-Calvo y Jorge Rodríguez-Zapata que consideran que el recurrente se encontraba a disposición judicial en el momento en que se inadmitió a trámite la solicitud, por lo que no cabía ya el *habeas corpus*.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> En idéntico sentido: SSTC 201 a 213/2006, todas ellas de la Sala Primera y de 3 de julio y SSTC 354 a 356/2006, de la Sala Segunda y de 18 de diciembre de 2006. La STC 303/2006, de 23 de octubre, Sala Primera, sigue la jurisprudencia de la STC 169/2006, aunque respecto de un ciudadano polaco arrestado en La Rioja.

<sup>4</sup> En el mismo sentido y acompañadas de los mismos votos particulares: STC 260/2006, de 11 de septiembre de 2006, STC 273/2006, de 25 de septiembre de 2006, ambas de la Sala Primera.

### **Aplicación del principio de no devolución en procedimientos de extradición: las garantías del artículo 24 CE**

El Tribunal Constitucional ha hecho frente a varios procedimientos de extradición<sup>5</sup> y de aplicación de la orden de detención europea<sup>6</sup> en los que se alegaba la vulneración de distintos derechos fundamentales. Dos de estos asuntos presentan cierta relevancia, ya que los recurrentes planteaban que existía un riesgo real de que, en caso de ser extraditados, sufrieran torturas o tratos inhumanos o degradantes en su país de destino o incluso peligrara su propia vida.

La STC 49/2006, de 13 de febrero, Sala Primera, analiza la compatibilidad con la Constitución del Auto de la Audiencia Nacional por el que se acuerda acceder a la extradición a Albania. El solicitante alegó vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, derecho a la vida y a la integridad física, y derecho a un proceso con todas las garantías y sin dilaciones indebidas. Estas vulneraciones derivarían de su extradición a un país en el que era un perseguido político y en el que la pena de muerte o la cadena perpetua eran las penas previstas por el Código Penal para el delito por el que se solicitaba su extradición.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, estimó el recurso tan solo en lo referido al derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías. Pero no en relación con el derecho a la vida y a la integridad física, al valorar que la Audiencia Nacional impuso como condiciones que tenía que respetar el Estado albanés que, en caso de que al recurrente se le impusiera la pena de muerte, no fuera ejecutada, y que, si se acordaba la cadena perpetua, no fuera indefectiblemente de por vida. Tales condicionamientos, estima el Tribunal, son suficientes para cumplir con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (desde ahora, TEDH) en la materia.

<sup>5</sup> STC 82/2006, de 13 de marzo, Sala Segunda, STC 351/2006, de 11 de diciembre, Sala Primera, STC 49/2006, de 13 de febrero, Sala Primera.

<sup>6</sup> STC 293/2006, de 10 de octubre, Sala Primera, STC 177/2006, de 5 de junio, Sala Segunda, STC 99/2006, de 27 de marzo, Sala Segunda, STC 83/2006, de 13 de marzo, Sala Primera, STC 81/2006, de 13 de marzo, Sala Primera y STC 30/2006, de 30 de enero, Sala Segunda

Con relación a tutela judicial efectiva el Tribunal entiende que la Audiencia no prestó la debida atención a las alegaciones sobre su supuesta persecución política. Señala que, en aquellos casos en los que el recurrente lleve a cabo una labor probatoria que apoye de forma razonable su argumentación, los órganos jurisdiccionales no podrán desatender sus razonamientos sin llevar a cabo cuantas actuaciones sean precisas para esclarecer los hechos, teniendo en cuenta la relevancia de los derechos fundamentales que puedan encontrarse en juego.

### **EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL HA HECHO FRENTE A VARIOS PROCEDIMIENTOS DE EXTRADICIÓN Y DE APLICACIÓN DE LA ORDEN DE DETENCIÓN EUROPEA EN LOS QUE SE ALEGABA LA VULNERACIÓN DE DISTINTOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

Sustancialmente idéntica a la anterior es la STC 351/2006, de 11 de diciembre, Sala Primera, si bien termina justamente con el pronunciamiento inverso, al considerar el Tribunal que el recurrente no había presentado ningún documento que acreditara, efectivamente, que, en caso de ser extraditado a Argelia, podía ser objeto de torturas y tratos inhumanos o degradantes.

### **La revisión constitucional de la aplicación del artículo 89 del Código Penal: condiciones para la sustitución de penas privativas de libertad por la expulsión**

En la STC 145/2006, de 8 de mayo, la Sala Segunda analiza la sustitución de determinadas penas privativas de libertad impuestas a extranjeros que no residan legalmente en nuestro país por la expulsión, según lo previsto por el artículo 89 del Código Penal, modificado por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

El artículo 89 del Código Penal señala que las penas privativas de libertad inferiores a seis años impuestas a un

extranjero no residente legalmente en España serán sustituidas en la sentencia por su expulsión del territorio español; y que los jueces o tribunales, a instancia del Ministerio Fiscal, acordarán la expulsión en el caso de que aquel acceda al tercer grado penitenciario, o una vez que se entiendan cumplidas las tres cuartas partes de la condena, salvo que, en cualquiera de los dos casos, el juez o Tribunal aprecie que la naturaleza del delito justifica el cumplimiento de la condena en un centro penitenciario en España.

Este artículo parecía imponer a jueces y tribunales la sustitución de determinadas penas privativas de libertad, acordadas para extranjeros ilegales, por la de expulsión del territorio español, modificando la simple posibilidad que abría la redacción anterior del precepto, por una obligación legal que solo podría excepcionalmente obviarse si la naturaleza del delito justificaba el cumplimiento de la condena en un centro penitenciario en España.<sup>7</sup>

El rigor de este precepto, que había planteado numerosas dudas de inconstitucionalidad,<sup>8</sup> fue rebajado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS, en adelante), en su Sentencia de 8 de julio de 2004,<sup>9</sup> donde afirmó la necesidad de leer este precepto a la luz de las exigencias impuestas por la Constitución y los Tratados internacionales sobre derechos humanos, de manera que la expulsión requería previa audiencia del extranjero y una adecuada motivación, teniendo en cuenta sus circunstancias personales y familiares y realizando una adecuada ponderación de los intereses en conflicto.

La sentencia constitucional no pone en entredicho la constitucionalidad del artículo 89 del Código Penal, sino su aplicación en determinadas circunstancias. En este caso, el recurrente había sido condenado por Sentencia en 1999 a una pena de tres años de prisión. Tras la entrada en vigor

de la mencionada Ley Orgánica 11/2003 y mientras el recurrente cumplía su condena, la Audiencia Provincial de Madrid acordó por Auto la sustitución de la pena por la expulsión, con prohibición de regresar a España en el plazo de diez años y, en todo caso, hasta que no prescribiera la pena. El demandante planteaba que la sustitución vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos.

El Tribunal Constitucional concluye que el Auto incurre en manifiesta falta de razonabilidad, porque modifica sustancialmente los términos de la sentencia condenatoria alterando la cosa juzgada, argumentando únicamente que resultaba factible aplicar retroactivamente lo previsto en la citada Ley Orgánica, razonamiento manifiestamente irrazonable, primero, porque el artículo 89 del Código Penal en su redacción anterior a la Ley Orgánica 11/2003, preveía tan solo una facultad del Juez o Tribunal que no fue utilizada ni solicitada por nadie en su momento, y segundo, porque incluso según la redacción actual del precepto, la sustitución debió preverse en la sentencia. Además, dado el avanzado estado del cumplimiento de la pena privativa de libertad (llevaba cumplidos dos años y medio de una condena de tres años cuando se acordó la expulsión), la expulsión constituiría antes que una sustitución de la pena, una acumulación a la misma.

## 2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

La jurisprudencia del TEDH analiza cuestiones de extranjería, principalmente, con relación a los artículos 3, 5.1.f), y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH o el Convenio), de los artículos 2 y 4 del Protocolo Adicional núm. 4, así como del artículo 1 del Protocolo Adicional

<sup>7</sup> Un comentario crítico a la redacción anterior del artículo 89 CP se encuentra en Manuel Cobo del Rosal. Comentario al Código Penal. Madrid: EDESA. Tomo III, 2000. P. 1201-1209. Sobre la actual redacción, véase Gonzalo Quintero Olivares (dir.) y Fermín Morales Prats (coord.). *Comentarios al nuevo Código Penal*. Navarra: Thomson, Aranzadi, 4ª edición, 2005. P. 523-526.

<sup>8</sup> En este sentido, Miguel Ángel Encinar del Pozo. "Extranjeros y prisión: valoración crítica del artículo 89 del Código Penal". En: José Luis de Castro

Antonio y José Luis Segovia Bernabé (dirs.). *El juez de vigilancia penitenciaria y el tratamiento penitenciario*. Madrid: CGPJ, Escuela Judicial, 2006. P. 289-299, especialmente, P. 292 y ss.

<sup>9</sup> STS de 8 de julio de 2004, Sala de lo Penal, recurso 7/2004, ponente Joaquín Jiménez García. En la misma línea: STS de 7 de junio de 2005, Sala de lo Penal, recurso 543/2004, ponente Miguel Colmenarejo Menéndez de Lurca.

núm. 7. Además de la jurisprudencia sobre estos preceptos, ha de destacarse una reseñable intervención del TEDH en el marco de los artículos 6 y 34 del Convenio.

### **Prohibición de torturas y tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH): expulsión de extranjeros hacia terceros países y condiciones de reclusión en centros de internamiento**

Son cuatro las sentencias relevantes a efectos de este trabajo sobre la eventual vulneración del artículo 3 CEDH.

Los Casos D y otros c. Turquía, de 22 de junio de 2006, Olachea Cahuas c. España, de 10 de agosto de 2006, y Aoulmi c. Francia, de 17 de enero de 2006, son tres ejemplos de la jurisprudencia a través de la cual el TEDH ha introducido el principio de non refoulement, o prohibición de devolución, dentro del ámbito del Convenio donde no aparecía expreso.<sup>10</sup>

En el primer asunto, los recurrentes, una pareja de solicitantes de asilo iraníes, de origen kurdo y acerí y de distintas religiones, y su hija, alegaban que su devolución a Irán implicaría una vulneración del artículo 3 al estar condenada la madre a una pena de flagelación por haber cometido adulterio con el actual marido. El TEDH recuerda que la prohibición de expulsión de una persona a un país en el que corra el riesgo de sufrir torturas o tratos inhumanos o degradantes es tan absoluta como la misma prohibición contenida en dicho artículo y su larga línea de jurisprudencia según la cual las penas corporales no son, en ningún caso, admisibles desde la óptica del Convenio y estima que la expulsión de los solicitantes hacia un país en el que corren serios riesgos de sufrir una pena de este tipo es contraria al artículo 3 CEDH.

En el Caso Olachea Cahuas c. España, de 10 de agosto de 2006, el TEDH analiza desde la misma óptica la eventual

vulneración del artículo 3 CEDH respecto de un peruano que iba a ser extraditado. En este asunto, sin embargo, el TEDH no declara la vulneración del artículo 3 CEDH por cuanto España exigió al Estado peruano que no le fuera impuesta al recurrente ni la pena de muerte ni la de cadena perpetua y que se le reconocieran todos los derechos humanos recogidos por distintos instrumentos internacionales ratificados por Perú, exigencias que colman la obligación positiva que el artículo 3 CEDH impone a los estados de verificar que el extraditado no correrá riesgo real de ser sometido a malos tratos prohibidos por el Convenio.

### **LA PROHIBICIÓN DE EXPULSIÓN DE UNA PERSONA A UN PAÍS EN EL QUE CORRA EL RIESGO DE SUFRIR TORTURA O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES ES TAN ABSOLUTA COMO LA MISMA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 3 CEDH**

Finalmente, el Caso Aoulmi c. Francia, de 17 de enero de 2006, analiza la expulsión de un ciudadano argelino residente en Francia desde los cuatro años. El TEDH considera que la medida no vulnera el artículo 3 CEDH porque, a pesar de que alegaba temor de sufrir persecución política por el hecho de que su padre fue *harki* (soldados argelinos que lucharon en favor de los franceses durante la Segunda Guerra Mundial y que son por ello rechazados por los islamistas), no existían motivos serios y fundados para creer que hubiera un riesgo real en el caso de ser expulsado.

El asunto plantea otra cuestión distinta; el Tribunal, en múltiples ocasiones, ha reconocido que la expulsión de un enfermo en fase crítica a un país en el que no pueda recibir el tratamiento médico puede vulnerar, bajo ciertas circunstancias, ese precepto.<sup>11</sup> El recurrente afirmaba que el

<sup>10</sup> Para un análisis de la misma, véase Ana Salado Osuna. "La tortura y otros tratos prohibidos por el Convenio". En: Javier García Roca y Pablo Santolaya Machetti (coords.). *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. P. 124 y ss.; René Santamaría Arinas. "Artículo 3. Prohibición de la tortura". En: Iñaki Lasagabaster Herrarte (dir.). *Convenio Europeo de Derechos*

*Humanos. Comentario sistemático*. Madrid: Thomson, Aranzadi, 2004. P. 73 y ss.; Pablo Santolaya Machetti. *El derecho de asilo en la Constitución española*. Valladolid: Lex Nova, 2001. P. 134 y ss.

<sup>11</sup> En este sentido, véase Ana Salado Osuna. "La tortura y otros tratos prohibidos por el Convenio". En: Javier García Roca y Pablo Santolaya Machetti (coords.). *La Europa de los Derechos. Op. cit.* P. 126 y ss.

tratamiento que precisaba su hepatitis C no resultaba fácil de conseguir en Argelia. El TEDH concluye que si bien la enfermedad era grave, no se había demostrado en absoluto que no pudiera recibir tratamiento médico en Argelia.

**EL TRIBUNAL SE PLANTEA SI LA DETENCIÓN DE UNA PERSONA PARA EVITAR QUE ENTRE ILEGALMENTE EN EL TERRITORIO DE UN ESTADO O CUANDO ESTÉ INCURSO EN UN PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN O DE EXTRADICIÓN HA DE SER “NECESARIA”**

Desde una panorámica distinta, el Caso Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c. Bélgica, de 12 de octubre, plantea si el internamiento de una menor en un centro de internamiento para adultos durante dos meses, y su posterior expulsión del país suponen una vulneración, entre otros, del artículo 3 CEDH. Las recurrentes eran una madre y su hija de origen congoleño y refugiadas en Canadá. Los hechos de los que trae causa el asunto se inician cuando la madre insta a su hermano a que vaya a la República Democrática del Congo a buscar a la niña entonces de cinco años de edad. Al regresar a Bruselas, las autoridades belgas retienen a la niña, que viajaba sin documento alguno, y telefonean a la madre que inicia la tramitación de un visado desde Canadá. Mientras tanto se rechaza la entrada de la niña en territorio belga y se la ingresa en un centro de internamiento de expulsión para adultos. Después de permanecer dos meses en el centro, un juez belga considera esa situación incompatible con la Convención de Derechos del Niño y ordena su puesta en libertad. Tras lo cual la niña es expulsada del país y devuelta al Congo, sin informar previamente a la madre, sin ser acompañada por ningún familiar adulto y sin que las autoridades belgas se aseguraran de que a su llegada alguien iba a ir a recogerla y a hacerse cargo de ella. El mismo día en que la niña es enviada al Congo, las autoridades canadienses comunican a las belgas que la menor tiene derecho a la reagrupación familiar con su madre refugiada, y tras un largo periplo de vuelta, la niña es finalmente entregada a su madre en Canadá.

Bélgica es condenada por vulneración de una pluralidad de preceptos: los artículos 3, 5.1.d), 5.4 y 8 CEDH. El Tribunal considera, de forma más que razonable, que el tratamiento del asunto por las autoridades belgas no había alcanzado en absoluto las obligaciones positivas que el artículo 3 CEDH impone a los estados. Además el Tribunal se sitúa así en una línea de la jurisprudencia que venía analizando las condiciones materiales de la detención como elementos que pueden llevar a una vulneración del artículo 3 CEDH.<sup>12</sup> Podría pensarse que se impone a los estados parte del Convenio que dispongan una serie de condiciones de internamiento específicas para extranjeros menores no acompañados. Una decisión pues relevante.

#### **Derecho a la libertad y a la seguridad de personas incursas en procedimientos de expulsión o extradición (art. 5.1.f) CEDH)**

El TEDH ha hecho uso del artículo 5.1.f) CEDH (internamiento o detención preventiva para impedir la entrada ilegal o en un procedimiento de expulsión o extradición) para resolver cinco asuntos a lo largo del año 2006.

El más relevante de ellos es Saadi c. Reino Unido, de 11 de julio. En él el TEDH examina un supuesto en el que un nacional irakí es detenido durante siete días en un centro de internamiento para extranjeros mientras se resuelve la demanda de asilo que presentó nada más llegar al Reino Unido. El Tribunal se plantea si la detención de una persona para evitar que entre ilegalmente en el territorio de un Estado o cuando esté incurso en un procedimiento de expulsión o de extradición ha de ser “necesaria”. Esto es, si se debe aplicar a los supuestos contemplados en la letra f) el juicio al que lleva el subprincipio de necesidad, derivado del principio de proporcionalidad, que habitualmente se exige en el Convenio y en otros apartados del artículo 5.1. Y resuelve la cuestión con una negativa concluyendo que los estados podrán detener legítimamente a las personas que se encuentren en cualquiera de esas dos situaciones

<sup>12</sup> Ana Salado Osuna. “La tortura y otros tratos prohibidos por el Convenio”. En: Javier García Roca y Pablo Santolaya Machetti (coords.). *La Europa de los Derechos. Op.cit.* P. 111 y ss.

incluso cuando la detención no se considere necesaria. Lo único que exige el artículo del Convenio es que el recurrente estuviera detenido a fin de evitar su entrada ilegal en territorio nacional y que la detención no fuera arbitraria, por ejemplo, en lo que se refiere a su duración.

En los asuntos Bogdanovski c. Italia, de 14 de diciembre, Mohd c. Grecia, de 27 de abril, Kaya c. Rumania, de 12 de octubre, y Olaechea Cahuas c. España, de 10 de agosto, se parte también de que no cabe proceder al juicio de necesidad que es exigible en otros supuestos de privación de libertad. El TEDH afirma que el hecho de que los recurrentes estuvieran incurso en los procedimientos indicados permitía a los estados parte proceder a su detención. No obstante, se plantean dos cuestiones interesantes. En los asuntos Mohd c. Grecia, de 27 de abril, Kaya c. Rumania, de 12 de octubre, y Olaechea Cahuas c. España, de 10 de agosto, el Tribunal subraya que la legalidad de la detención no solo dependerá de que el recurrente esté incurso en un procedimiento de expulsión o extradición, sino también de que sea “regular”, esto es, efectuada con arreglo al procedimiento establecido por la ley. El artículo 5.1 CEDH exige, además, una determinada “calidad de la ley”, de forma que las normas nacionales que autoricen la privación de libertad tienen que ser accesibles y lo suficientemente precisas como para evitar cualquier arbitrariedad.

Siguiendo esta jurisprudencia, el TEDH consideró vulnerado el artículo 5.1 f) CEDH en el citado Caso Mohd en la medida en que el recurrente fue privado de libertad cuando todavía no se había adoptado la decisión que acordaba su expulsión, y en que el Estado griego no demostró que existiera base legal para la detención. Sin embargo, en Kaya c. Rumania y Olaechea Cahuas c. España, el Tribunal considera que no se produjo vulneración ya que la decisión fue adoptada sobre una norma interna que regulaba la duración y la modalidad de detención, así como la posibilidad de recurrirla.

<sup>13</sup> Véase esta jurisprudencia en: Fco. Javier Álvarez García y Argelia Queralt Jiménez. “El derecho a la libertad y a la seguridad y su sistema de garantías”. En: Javier García Roca y Pablo Santolaya Machetti (coords.). *La Europa de los Derechos*. Op. cit. P. 173; M<sup>a</sup> Nieves Arriese Iriondo. “Artículo 5. Derecho a la

En Bogdanovski c. Italia, de 14 de diciembre, el TEDH va más allá y subraya, de acuerdo con su doctrina anterior en la materia,<sup>13</sup> que si el procedimiento de extradición no es desarrollado con la diligencia requerida y esa dilación también puede producir vulneración del artículo 5.1 f) CEDH, lo que no llegó a ocurrir en el caso objeto de estudio, porque el procedimiento de extradición del recurrente se complicó por cuestiones ajenas a las autoridades italianas.

### **El derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH) y su excepcional aplicación a supuestos de extradición**

En el asunto citado Olaechea Cahuas c. España, se analiza la extradición del recurrente a Perú desde la perspectiva de varios preceptos del CEDH, en concreto, los artículos 3, 5, 6 y 34 CEDH. Esta sentencia continúa la línea iniciada en el conocido asunto Soering c. Reino Unido, de 7 de julio de 1989, en la medida en que reconoce la posibilidad de que la extradición de una persona a determinados países puede vulnerar el artículo 6 CEDH. El TEDH comienza reiterando la jurisprudencia en virtud de la cual el artículo 6 CEDH no es aplicable al procedimiento de extradición en cuanto tal garantía no resulta aplicable a decisiones relativas a la entrada, permanencia y alejamiento de los extranjeros del territorio nacional, al no ser considerados estos procedimientos derechos y obligaciones de carácter civil o acusaciones penales.<sup>14</sup> Sin embargo matiza o excepciona esta doctrina al admitir que la extradición de una persona hacia un país podría suponer una vulneración del artículo 6 CEDH en el caso de que existiera un riesgo flagrante de que se le denegara justicia en el país indicado. No obstante, señala el TEDH, en el caso presente no puede hablarse de la existencia de semejante riesgo, en cuanto Perú es un país en vía de normalización democrática y que ha ratificado una serie de tratados internacionales que reconocen derechos equivalentes a los reconocidos en el artículo 6 CEDH.

libertad y a la seguridad”. En: Iñaki Lasagabaster Herrarte (dir.). *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Op. cit. P. 111 y ss.

<sup>14</sup> En este sentido, véase Pablo Santolaya Machetti. *El derecho de asilo*. Op. cit. P. 143.



**El derecho a la vida privada y familiar de los extranjeros (art. 8 CEDH): ¿de la prohibición de expulsión al reconocimiento de un derecho para obtener un permiso de residencia?**

La jurisprudencia del TEDH referida a la vida privada y familiar de los extranjeros constituye, sin lugar a dudas, la más numerosa del año, y continúa las líneas maestras de la misma. Es de destacar, por un lado, que la vida privada de los extranjeros –y no solo su vida familiar– comienza a apuntar como una de las limitaciones a las expulsiones de los mismos hacia otros estados, así como que algunas sentencias llevan las obligaciones positivas de los estados parte hasta exigir la concesión de permisos de residencia a extranjeros que se encuentren en ciertas situaciones bajo el artículo 8 CEDH.

En efecto, el TEDH lleva reconociendo largo tiempo<sup>15</sup> que alejar a una persona del país en el que viven sus familiares o impedir a una persona reunirse con ellos puede vulnerar, en determinadas circunstancias, el derecho a la vida familiar, reconocido en el artículo 8 CEDH. En esta línea se ubican los asuntos *Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c. Bélgica*, de 12 de octubre de 2006, *Üner c. los Países Bajos*, de 18 de octubre de 2006, *Rodríguez da Silva y Hoojkamer c. Países Bajos*, de 31 de enero de 2006, *Sezen c. Países Bajos*, de 31 de enero de 2006.

Pero, asimismo, el TEDH reconoce ahora que la expulsión de un extranjero de un determinado país puede vulnerar su derecho a la vida privada. Un derecho que engloba las facultades de las personas para desarrollar relaciones con sus semejantes y con el mundo exterior en una comunidad, verdaderos aspectos de la identidad social del individuo, de forma que los lazos sociales desplegados entre los inmigrantes y la comunidad en la que viven forma parte integrante de la noción de vida privada. En esta línea, se

ubican los asuntos *Shevanova c. Letonia*, de 15 de junio de 2006, y *Kaftailova contra Letonia*, de 22 de junio de 2006.

Respecto de la eventual vulneración del derecho a la vida familiar por la expulsión de extranjeros hay que hacer referencia a los asuntos *Üner c. los Países Bajos*, de 18 de octubre, *Aoulmi c. Francia*, de 17 de enero, *Kaya c. Rumania*, de 12 de octubre y *Lupsa contra Rumania*, de 8 de junio.

En el primero de ellos, resuelto por una Gran Sala, el TEDH analiza la expulsión de un extranjero, residente desde los doce años en Holanda, con hijos holandeses, habidos con una holandesa, y que había cometido diversos delitos menores hasta que, en 1998, fue condenado a siete años de prisión por homicidio involuntario y expulsado a Turquía. En 2006 se le descubre en Holanda, trabajando en una plantación ilegal de cannabis, es condenado a tres meses de prisión y vuelto a expulsar. La decisión del TEDH confirma la ausencia de vulneración del artículo 8 CEDH en cuanto los delitos cometidos por el recurrente son graves y no se demuestra que la vida familiar del recurrente no pudiera continuar en Turquía. Resulta interesante el resumen que el TEDH realiza de su jurisprudencia en la materia, reiterando la jurisprudencia del caso *Boultif c. Suiza*, de 2 de agosto de 2001, que ordena valorar elementos, como la naturaleza y gravedad de la infracción, la duración de la estancia, la situación familiar, etc., cuya ponderación conjunta habrá de servir para determinar si la expulsión puede considerarse una medida necesaria en una sociedad democrática.

El caso *Aoulmi c. Francia*, de 17 de enero, analiza un supuesto semejante al anterior, tras la aplicación de la misma jurisprudencia y criterios, el TEDH confirma que no se ha vulnerado el artículo 8 CEDH. El recurrente había cometido un delito grave, relacionado con el tráfico de heroína y, a pesar de que había vivido toda la vida en Francia y tenía allí al conjunto de sus familiares y a su hija, el Estado Miembro podía legítimamente considerar que la expulsión era una medida necesaria para la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales. En este asunto resulta significativo, no obstante, que el TEDH subraye que los criterios

<sup>15</sup> Véase, en este sentido, Pablo Santolaya Machetti. "El derecho a la vida familiar de los extranjeros". *Op. cit.*; "Derecho a la vida privada y familiar: Un contenido notablemente ampliado del derecho a la intimidad (Art. 8 CEDH)". En: Javier García Roca y Pablo Santolaya Machetti (coords.). *La Europa de los Derechos*. *Op. cit.* P. 498 y ss.; y *El derecho de asilo*. *Op. cit.* P.143 y ss.



fijados en el citado asunto *Boultif c. Suiza* no solo son aplicables a los asuntos en que se analiza la expulsión de extranjeros que llegaron al país cuando eran adultos, sino también a aquellos que son inmigrantes de segunda generación o que llegaron al país en su más tierna infancia.

Los asuntos *Kaya c. Rumania*, de 12 de octubre y *Lupsa contra Rumania*, de 8 de junio, son, sustancialmente idénticos. En ambos casos, dos extranjeros afincados en Rumania desde tiempo atrás y con esposa e hijos de este país son expulsados del país, prohibiéndoseles la entrada durante quince años, tras ser declarados “indeseables” como consecuencia de que “informaciones suficientes y serias indicaban que realizaban actividades que ponían en peligro la seguridad nacional”. El TEDH analiza el asunto desde la perspectiva de la calidad de la ley nacional que autoriza la expulsión,<sup>16</sup> es decir, accesibilidad y previsibilidad. El TEDH considera que la legislación rumana no exigía la posibilidad de controlar la medida litigiosa por un órgano independiente e imparcial, y de contar con un procedimiento contradictorio, lo que impide considerarla “prevista por la ley”.

La *reagrupación familiar* tan solo ha sido analizada por el TEDH desde la óptica del artículo 8 CEDH en una sentencia, el asunto *Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c. Bélgica*, al que ya nos hemos referido. El Tribunal se plantea si la detención de una menor en un centro de detención para adultos durante dos meses y la expulsión de la misma al Congo cuando su madre, solicitante de asilo, se encontraba en Canadá, vulneran el artículo 8 CEDH en la medida en que retrasaron considerablemente la reagrupación de madre e hija. El TEDH concluye que no eran medidas en absoluto necesarias y mucho menos proporcionadas al fin perseguido. El Estado debería haberse ocupado adecuadamente de la menor y facilitar la reagrupación familiar de madre e

<sup>16</sup> Alejandro Torres Gutiérrez. “La libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 9 CEDH)”. En: Javier García Roca y Pablo Santolaya, (coords.). Op. cit. P. 515 y ss.; Rafael Bustos Gisbert. “Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática (art. 10 CEDH)”. En: Javier García Roca y Pablo Santolaya, (coords.). Op. cit. P. 536 y ss.; Juan María Bilbao Ubillos. “Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria firme de protección (art.11 CEDH)”. En: Javier García Roca y Pablo Santolaya, (coords.). Op. cit. P. 571 y ss.; P. van Dij y G.J.H. van Hoof. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. 3ª ed. La Haya: Kluwer Law

hija, y al no hacerlo, ha incumplido las obligaciones positivas que se deducen del artículo 8 CEDH.

El último grupo de sentencias del TEDH analiza la eventual vulneración de este derecho derivado de la denegación o retraso notable en la concesión de *permisos de residencia*. Dos de los asuntos resueltos en este año, *Rodríguez da Silva y Hoogkamer c. Países Bajos* y *Sezen c. Países Bajos*, ambos de 31 de enero, presentan notables semejanzas. Los dos analizan supuestos de denegación de permisos de residencia a extranjeros que habían vivido una importante parte de su vida en el país que los deniega, y estaban o estuvieron en su momento casados con un nacional del país o un nacional de un tercer Estado con notable arraigo en el mismo, además habían tenido hijos en ese país. El TEDH confirma la vulneración del artículo 8 CEDH, sentando así el reconocimiento de una obligación positiva de los estados.

## LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS REFERIDA A LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR DE LOS EXTRANJEROS CONSTITUYE, SIN LUGAR A DUDAS, LA MÁS NUMEROSA DEL AÑO

El Asunto *Astimuño Mendizabal c. Francia*, de 17 de enero, plantea la eventual vulneración del derecho a la vida privada y familiar por el retraso de catorce años en conceder la residencia a una comunitaria. La recurrente, casada con un dirigente de ETA, extraditado a España, había sido refugiada política entre 1976 y 1979 y, tras retirársele el estatuto por el cambio de la situación política en España, solicita permisos de residencia, obteniendo, a lo largo de catorce

International, 1998. P. 765 y ss.; Donna Gomien, David Harris y Leo Zwaak. *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 1996. P. 211 y ss.; Steven Creer. *The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights*. Council of Europe Publishing, Human rights files. Nº 15. P. 9 y ss.; Vincent Coussirat Coustere. “Article 8.2” En: Louis-Edmond Pettiti, Emmanuel Decaux y Pierre-Henri Imbert. *La Convention Européenne des droits de l’homme. Commentaire article par article*. Economica, 1995. P. 334 y ss.

años, simples resguardos de sus solicitudes, pero no la autorización a la que tenía derecho según el Derecho comunitario y el Derecho francés. Tras reafirmar que el Convenio no reconoce a ningún extranjero el derecho a entrar, residir o no ser expulsado de un país, ni a un determinado tipo de permiso, el TEDH subraya la calidad de comunitario de la recurrente y los derechos ligados a ese estatus, de manera que el artículo 8 CEDH debe ser interpretado a la luz del Derecho comunitario y afirma que el retraso en la concesión había tenido profundas consecuencias para la recurrente, ya que no había podido desarrollar una vida profesional y social normal.

**ALEJAR A UNA PERSONA DEL PAÍS EN EL QUE VIVEN SUS FAMILIARES O IMPEDIR A UNA PERSONA REUNIRSE CON ELLOS PUEDE VULNERAR, EN DETERMINADAS CIRCUNSTANCIAS, EL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR**

Dos asuntos contra Letonia analizan la eventual vulneración del *derecho a la vida privada* por la decisión de expulsar a ciudadanas extranjeras; Shevanova, de 15 de junio, y Kaftailova, de 22 de junio. Ambos, sustancialmente idénticos, analizan si la no renovación de los permisos de residencia y su expulsión por no haber respetado la legislación de extranjería letona podría haber vulnerado su derecho a la vida privada. Las recurrentes llevaban viviendo en Letonia la mayor parte de su vida, aunque no podían alegar la vulneración de su vida familiar en cuanto que estaban divorciadas y sus hijos eran ya adultos. El TEDH analiza ambos supuestos desde la óptica del derecho a la vida privada, aplicando una jurisprudencia semejante a la ya considerada en el ámbito de la vida familiar; y decide que existe una injerencia, que no puede considerarse necesaria por cuanto las recurrentes no habían cometido delitos graves, sino simples infracciones administrativas que no podían dar lugar a la expulsión.

Finalmente, debemos hacer referencia a un asunto radicalmente distinto, en el que el TEDH analiza si, en determina-

das circunstancias, la denegación de una determinada *nacionalidad* o la imposibilidad de renunciar a la misma son contrarias al artículo 8 CEDH. Esta cuestión se plantea en el asunto Riener c. Bulgaria, de 23 de mayo, en el que la recurrente, de nacionalidad austríaca y búlgara en el momento en que sucedieron los hechos, narra cómo había intentado inútilmente renunciar a la nacionalidad búlgara entre 1989 y 2004. El TEDH afirma que, aunque ni el CEDH ni sus protocolos reconocen el derecho a la nacionalidad, tal y como se recoge en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, este puede caer en ciertas circunstancias bajo la protección del artículo 8 CEDH, dado el impacto que puede tener la denegación de la nacionalidad en la vida privada y familiar, especialmente, en casos de rechazo arbitrario, por lo que también, en determinados casos, puede protegerse su renuncia, pero rechaza que esta exista en el caso concreto.

**Libertad de circulación y residencia de los extranjeros que residen legalmente en territorio nacional (art. 2 del Protocolo Adicional núm. 4)**

Varias sentencias delimitan el contenido y las garantías de los derechos reconocidos en el artículo 2 del Protocolo Adicional núm. 4 al CEDH (art. 2 P4). En el asunto Demir c. Francia, de 4 de abril, los recurrentes plantean el derecho a la libertad de circulación y residencia de su padre, nacional turco que vivió durante largos años en Francia y que, tras regresar a su país, solicitó en reiteradas ocasiones visado para poder volver a este país, sin obtener respuesta afirmativa. El TEDH rechaza analizar las alegaciones de los recurrentes desde la óptica del artículo 2 P4, en cuanto considera que el precepto reconoce el derecho a abandonar un país, incluido el propio, y a circular libremente por el territorio del país en que se reside legalmente, pero no el *derecho a obtener un visado* que permita la entrada en uno de los estados parte del Protocolo.

En el asunto Bolat c. Rusia, de 5 de octubre, el TEDH analiza el derecho de los residentes legales a circular y *elegir libremente su residencia*. El recurrente, de nacionalidad turca y residente de larga duración en Rusia, narraba

cómo las autoridades nacionales le habían sancionado hasta en dos ocasiones por vulnerar la normativa rusa en materia de residencia, que exige a los extranjeros comunicar a las autoridades cualquier cambio de residencia en el plazo de tres días, y que, debido a estas dos sanciones (una de las cuales fue anulada posteriormente), fue expulsado. El demandante alegaba que las consecuencias que tuvieron las sanciones indicadas constituyen una vulneración de la libertad de circulación y residencia, reconocida en el artículo 2 P4. El TEDH considera que la obligación de poner en conocimiento de las autoridades no solo los cambios de residencia, sino también cualquier cambio ocasional es una injerencia en la libertad de circulación y residencia que considera que no ha sido adoptada de acuerdo con la ley nacional.

El asunto Riener c. Bulgaria, de 23 de mayo, ya analizado desde otra óptica, plantea el derecho a *abandonar cualquier país*, incluido el suyo. El TEDH reitera su jurisprudencia al respecto<sup>17</sup> y afirma que, a pesar de que la medida estaba prevista en la ley y que perseguía un objetivo legítimo, el pago de las deudas tributarias, no podía considerarse necesaria en un sociedad democrática, debido a la extraordinaria duración de la prohibición y su renovación automática por las autoridades, sin ni siquiera comprobar si se estaba desarrollando alguna actividad dirigida al cobro de la deuda, o si existía realmente la posibilidad de que la recurrente se fugara eludiendo el pago de la misma.

#### **Garantías de procedimiento en caso de expulsión de extranjeros (art. 1 del Protocolo Adicional núm. 7)**

Los casos Bolat c. Rusia, de 5 de octubre, Kaya c. Rumania, de 12 de octubre, y Lupsa c. Rumania, de 8 de junio, analizan la eventual vulneración del artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 7 al CEDH.

<sup>17</sup> Nuria Arenas. "La libertad de circulación en el territorio de los Estados (la libertad deambulatoria definida en el art. 2 P4)". En: Javier García Roca y Pablo Santolaya Machetti (coords.). *La Europa de los Derechos. Op. cit.* P. 855 y ss.; Iñaki Lasagabaster Herrarte e Iñigo Lazcano Brotóns. "Artículo 2. Libertad de circulación". En: Iñaki Lasagabaster Herrarte (dir.). *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Op. cit.* P. 674 y ss.

En Bolat c. Rusia, ya analizado desde la perspectiva del derecho a la libertad de circulación y residencia, se estudia también desde la perspectiva del artículo 1 P 7. El Tribunal reitera su doctrina de que los estados tienen un poder discrecional para decidir sobre la expulsión de un extranjero, pero debe ser ejercido de manera que no se oponga a las garantías procedimentales que el artículo 1 P7 reconoce. El Tribunal se centra en que la expulsión se adopte de acuerdo con la ley; y subraya que la legislación rusa exige una decisión judicial para la expulsión, garantía que no se cumplió en cuanto fue expulsado por simple decisión de las autoridades gubernativas correspondientes.

Los asuntos Kaya c. Rumania, de 12 de octubre, y Lupsa c. Rumania, de 8 de junio de 2006, plantean un supuesto distinto. En ambos casos los recurrentes fueron expulsados por motivos ligados a la seguridad nacional y, por tanto, les era aplicable el segundo inciso del artículo 1 P7, que permite expulsar a un extranjero antes de que haya ejercitado, efectivamente, los derechos de carácter procedimental que le reconoce el artículo. No obstante, señala el TEDH, los recurrentes deberían haber visto garantizado el ejercicio.

De hecho, los recurrentes, jamás fueron informados exactamente de los hechos que motivaron su expulsión, y por ello, jamás pudieron atacar adecuadamente la decisión adoptada.

#### **La falta de suspensión de la ejecución de una decisión nacional de extradición o expulsión supone una vulneración del artículo 34 CEDH**

Los asuntos Olachea Cahuas c. España, de 10 de agosto, y Aoulmi c. Francia, de 17 de enero, se ubican en la senda marcada en la jurisprudencia europea por Mamatkulov y Askarov c. Turquía, de 6 de febrero de 2003. Este asunto fue el primero en el que el TEDH condenó a un Estado parte por incumplir una medida cautelar adoptada por el propio Tribunal, considerando que tal incumplimiento suponía una vulneración del artículo 34 CEDH, es decir,

del derecho de las posibles víctimas a un recurso efectivo ante el TEDH.<sup>18</sup>

En ambos, los recurrentes alegaron que una eventual extradición/expulsión a su país implicaría vulneración del artículo 3 CEDH. El TEDH comunicó a las autoridades nacionales la suspensión, respectivamente, de las medidas de extradición y expulsión. A pesar de ello procedieron a ejecutar la decisión, incumpliendo la medida cautelar dictada conforme al artículo 39 del Reglamento de la Corte de Estrasburgo. El TEDH considera, en ambos supuestos, que la ejecución de la medida nacional restó eficacia al estudio de las alegaciones realizadas por los recurrentes y que resultaba, por tanto, contraria al artículo 34 CEDH.

No obstante, *Olaechea Cahuas c. España* presenta una peculiaridad relevante. Pues el recurrente continuó con el procedimiento iniciado ante el TEDH, incluso después de su extradición a Perú, permaneciendo en contacto continuo con su abogado. A pesar de ello, el TEDH considera igualmente vulnerado el artículo 34 CEDH para preservar que toda medida cautelar sea considerada obligatoria por los estados parte. La infracción de este precepto no depende de que el riesgo que pretende evitar dicha medida se realice efectivamente, sino del incumplimiento de la medida cautelar, precisamente, para evitar todo riesgo de que la extradición o la expulsión impida ejercer de forma eficaz el derecho al recurso ex artículo 34 CEDH.

<sup>18</sup> Sobre esta jurisprudencia, véase Ana Salado Osuna. "La tortura y otros tratos prohibidos por el Convenio". En: Javier García Roca y Pablo Santolaya Machetti (coords.). *La Europa de los Derechos. Op. cit.* P. 128 y ss.

<sup>19</sup> Tres de los asuntos indicados analizan la noción de "mismos hechos", contenida en el artículo 54 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, a fin de suprimir los obstáculos a la libre circulación que se derivarían del hecho de que una persona que haya sido juzgada en sentencia firme por una parte contratante pueda ser perseguida por los mismos hechos por otra parte contratante: STJCE de 28 de septiembre de 2006 (Sala Primera), asunto *Jean Leon Van Straaten y Staat der Nederlanden, República Italiana*, C-150/05; STJCE de 9 de marzo de 2006 (Sala Segunda), asunto *Leopold Henri Van Esbroeck*, C-436/04; STJCE de 28 de septiembre de 2006, asunto *Giuseppe Francesco Gasparini y otros*, C-467/04. La STJCE de 3 de octubre de 2006 (Gran Sala), asunto *Nicolae Bot y Préfet du Val-de-Marne*, C-241/05, analiza la noción de "primera entrada" en aras de aplicar el artículo 20 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

<sup>20</sup> STJCE de 12 de septiembre de 2006, C-145/04.

### 3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

La contribución del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE, en adelante) al Derecho de extranjería durante este año puede dividirse, una vez escindida la jurisprudencia del TJCE, relativa al Acuerdo de Schengen y a su Convenio de aplicación,<sup>19</sup> en dos grandes bloques. El primero de ellos se refiere a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación y a los familiares de los mismos. El segundo, a los nacionales de terceros países que residen y trabajan en la Unión Europea. Dentro de este segundo bloque son de destacar dos importantes sentencias del TJCE, *Reino de España c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*<sup>20</sup> y *Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea*,<sup>21</sup> respectivamente, sobre el derecho a participar en las elecciones al Parlamento Europeo y el derecho a la reagrupación familiar de nacionales de terceros estados residentes en la Unión.

#### Ciudadanos de la Unión y libertad de circulación y residencia

La jurisprudencia comunitaria relativa a la libre circulación de personas es muy numerosa y afecta a diversas disposiciones nacionales en materia fiscal,<sup>22</sup> matriculación de vehículos,<sup>23</sup> reconocimiento de títulos<sup>24</sup> de enseñanza

<sup>21</sup> STJCE de 27 de junio de 2006, C-540/03.

<sup>22</sup> STJCE de 23 de febrero de 2006, asunto C-471/04, *Finanzamt Offenbach am Main-Land y Keller Holding GmbH*; STJCE de 7 de septiembre de 2006 (Sala Segunda), asunto N y *Inspecteur van de Belastingdienst Oost/kantoor Almelo*, C-470/04; STJCE de 26 de octubre de 2006, asunto *Comisión c. República Portuguesa*, as. C-345/05; STJCE de 9 de noviembre de 2006, asunto *Pirkko Marjatta Turpeinen*, C-520/04.

<sup>23</sup> STJCE de 15 de diciembre de 2005, asuntos acumulados C-151/04 y C-152/04, *Claude Nadin, Nadin-Lux SA (C-151/04) y Jean-Pascal Durré (C-152/04)*; STJCE de 23 de febrero de 2006, asunto *Comisión c. Reino de Finlandia*, C-232/03.

<sup>24</sup> STJCE de 19 de enero de 2006, asunto *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y Administración del Estado*, C-330/03, sobre la interpretación de la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años. SSTJCE de 8 de junio de 2006, asunto *Comisión c. Francia*, as. C-164/05, de 14 de junio de 2006, asunto *Comisión c. Alemania*, as. C-265/05, y de 15 de junio de 2006, asunto *Comisión c. Austria*, as. C-262/05, que declaran el incumplimiento de la Directiva 2001/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2001, por la que se modifican las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE del Consejo, relativas al sistema general de reconocimiento de calificaciones profesionales, y las Directivas 77/452/CEE,

superior, ejercicio de una profesión<sup>25</sup> y normas que discriminaban en el acceso a la función pública, al no tener en cuenta la experiencia profesional y la antigüedad adquiridas en el ejercicio de una actividad comparable en una Administración pública de otro Estado miembro.<sup>26</sup>

Una importante cantidad de las sentencias se refiere a las legislaciones nacionales de seguridad social. La mayoría de ellas plantean cuestiones de interpretación referidas al Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo. Entre ellos merece la pena destacar los asuntos De Cuyper<sup>27</sup> y K. Tas-Hagen y R. A. Tas,<sup>28</sup> que analizan si es conforme a la libre circulación y residencia que la legislación de un Estado someta la concesión de ciertas prestaciones a la residencia en el propio Estado. En el asunto De Cuyper, en el que la prestación era por desempleo, el TJCE subrayó que la medida perseguía un objetivo legítimo, la necesidad de controlar la situación profesional y familiar de los parados, que no podía alcanzarse por otros medios y era, por tanto, proporcional al fin perseguido. En K. Tas-Hagen y R. A. Tas, en cambio, en el que la prestación era una asignación a víctimas civiles de la guerra, el TJCE llegó a la conclusión contraria, en cuanto el objetivo perseguido podía lograrse a través de medios distintos a la necesaria residencia en el territorio nacional en el momento de realizar la solicitud.

### *Ciudadanía de la Unión y derecho de residencia*

El asunto Comisión c. Reino de Bélgica<sup>29</sup> analiza si los requisitos para reconocer el derecho de residencia a los ciudadanos de la Unión a los que resulta aplicable la Directiva

90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, son contrarios a la misma. Esta Directiva somete el derecho de residencia a disponer de un seguro de enfermedad y recursos suficientes a fin de que no se conviertan en una carga para la asistencia social de ese Estado. La regulación belga exigía que tales recursos fueran propios o personales. Partiendo de la jurisprudencia sentada en Zhu y Chen,<sup>30</sup> el TJCE señala no solo que es posible que provengan de sus familiares, sino también de su pareja, incluso sin vínculos legales.

### *Ciudadanía de la Unión y condiciones de expulsión*

Los asuntos Comisión c. Reino de Bélgica<sup>31</sup> y Comisión c. República Federal de Alemania,<sup>32</sup> analizan las condiciones en que puede producirse la expulsión de un comunitario por incumplir los requisitos para el ejercicio del derecho de residencia o por razones de orden público, seguridad pública y salud pública. En el primero de ellos el TJCE reitera su jurisprudencia de que la autorización de residencia no es un acto constitutivo de derechos, sino declarativo<sup>33</sup> y que la expulsión no puede ser automática. En Comisión c. República Federal de Alemania destaca que los estados pueden prohibir la entrada en su territorio por razones de orden público, seguridad pública y salud pública, pero que esas medidas deberán estar fundamentadas, exclusivamente, en el comportamiento personal del individuo, y la mera existencia de condenas penales no constituirá por sí sola motivo para la adopción de las mismas. La utilización del concepto de orden público requerirá, en todo caso, una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y habrá de tener en cuenta sus derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vida privada y familiar, tal y como ha sido reconocido por el artículo 8 CEDH.

77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE y 93/16/CEE del Consejo, relativas a las profesiones de enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, arquitecto, farmacéutico y médico.

<sup>25</sup> STJCE de 19 de septiembre de 2006 (Gran Sala), asunto C-193/05, Comisión c. Gran Ducado de Luxemburgo; STJCE de 19 de septiembre de 2006 (Gran Sala), asunto C-506/04, Graham J. Wilson y Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, sobre la interpretación de la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título.

<sup>26</sup> STJCE de 23 de febrero de 2006 (Sala Segunda), asunto C-205/04, Comisión c. Reino de España; STJCE de 26 de octubre de 2006 (Sala Segunda), asunto Comisión c. Italia, C-371/04.

<sup>27</sup> STJCE de 18 de julio de 2006 (Gran Sala), C-406/04.

<sup>28</sup> STJCE de 26 de octubre de 2006 (Sala Segunda), C-192/05.

<sup>29</sup> STJCE de 23 de marzo de 2006 (Gran Sala), C-408/03.

<sup>30</sup> STJCE de 19 de octubre de 2004, C-200/02.

<sup>31</sup> STJCE de 23 de marzo de 2006 (Gran Sala), C-408/03.

<sup>32</sup> STJCE de 27 de abril de 2006, C-441/02.

<sup>33</sup> En este sentido, Beatriz Pérez de Las Heras. *El mercado interior europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004. P. 94 y ss.

### *Familiares de ciudadanos de la Unión y requisitos de entrada en el territorio de un Estado Miembro*

El asunto Comisión c. España<sup>34</sup> resuelve un recurso por incumplimiento presentado contra España por haber denegado el visado y la entrada en territorio nacional de dos nacionales de terceros estados, cónyuges de dos españolas. Las autoridades defienden su actuación indicando que ambas personas estaban incluidas en la lista de no admisibles del Sistema de Información de Schengen. El TJCE afirma que la aplicación de Schengen deberá realizarse respetando el acervo comunitario. Partiendo de esta base, subraya que el acceso al territorio de un Estado Miembro solo puede ser denegado a un ciudadano de la Unión o a un miembro de su familia por razones de seguridad pública, orden público y salud pública, y que la noción de orden público de la Directiva 64/221 no se corresponde con la más amplia del artículo 96 del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen, que permite incluir en la lista de no admisibles a quienes han incumplido la legislación de extranjería de un Estado Miembro o han sido condenados a una pena de privación de libertad de más de un año. Teniendo en cuenta estas diferencias, las autoridades españolas han vulnerado el Derecho comunitario en cuanto no podían denegar la entrada a los interesados sin comprobar previamente si su presencia constituía una amenaza real, actual y suficientemente grave que afectase a un interés fundamental de la sociedad.

### *Familiares de ciudadanos de la Unión y derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena*

Finalmente, el asunto Cynthia Mattern, Hajrudin Cikotic y Ministro de Trabajo y Empleo analiza el alcance del artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores

<sup>34</sup> STJCE de 31 de enero de 2006 (Gran Sala), C-503/03.

<sup>35</sup> Sobre la interpretación de los artículos 6 y 7 del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, confirmado en nombre de la Comunidad en virtud de la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, véanse: STJCE de 26 de octubre de 2006, asunto Hasan Güzeli y Oberbürgermeister der Stadt Aachen, C-4/05; STJCE de 10 de enero de 2006, asunto Mehmet Sedef y Freie und Hansestadt Hamburg, C-230/03; STJCE de 16 de febrero de 2006, asunto C-502/04, Ergün Torun contra Stadt Augsburg.

<sup>36</sup> STJCE de 14 de diciembre de 2006 (Sala Primera), asunto Mohamed Gattoussi contra Stadt Rüsselsheim, C-97/05.

dentro de la Comunidad, y, en concreto, al derecho a acceder a cualquier actividad por cuenta ajena que este precepto reconoce al cónyuge del nacional de un Estado Miembro. El TJCE delimita el contenido del citado artículo, indicando que ese precepto solo reconoce el derecho del cónyuge a acceder a una actividad por cuenta ajena en el Estado Miembro en el que el nacional comunitario ejerce o ha ejercido una actividad por cuenta ajena, pero no en cualquier otro Estado Miembro.

### **Derechos de los nacionales de terceros estados en el ámbito de la Unión: residencia y trabajo, participación en las elecciones al Parlamento Europeo y reagrupación familiar**

La mayoría de los asuntos resueltos por el TJCE en relación con nacionales de terceros estados se refieren a la aplicación e interpretación de las disposiciones sobre permisos de trabajo incluidas en los Acuerdos de Asociación concluidos por la Comunidad Europea con Turquía<sup>35</sup> y Túnez. Dentro de este ámbito, el asunto Gattoussi,<sup>36</sup> referido a la interpretación del artículo 64 del Acuerdo euromediterráneo, por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros y la República de Túnez,<sup>37</sup> resulta el más interesante.

El TJCE resuelve sobre la eficacia directa del precepto indicado, que reconoce la no discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores tunecinos y los nacionales del Estado Miembro en condiciones de trabajo, remuneración y despido. El Tribunal continúa la línea ya marcada en su jurisprudencia por Eddline El-Yassini,<sup>38</sup> referida al Acuerdo con el Reino de Marruecos, y subraya la eficacia directa de este precepto en la medida en que recoge una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno.

<sup>37</sup> Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, firmado en Bruselas el 17 de julio de 1995 y aprobado, en nombre de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por la Decisión 98/238/CE, CECA, del Consejo y de la Comisión, de 26 de enero de 1998.

<sup>38</sup> STJCE de 2 de marzo de 1999, asunto Eddline El-Yassini, as. C-416/96. Sobre esta jurisprudencia, véase Irene Blázquez Rodríguez. *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2003. P. 261 y ss.



El asunto Reino de España c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte<sup>39</sup> define el ámbito de aplicación personal de uno de los derechos asociados a la ciudadanía de la Unión: participar en las elecciones al Parlamento Europeo. Se plantea a partir de la decisión del Reino Unido de ejecutar la STEDH Matthews c. Reino Unido, de 18 de febrero de 1999, en la que se le condenaba por haber infringido el artículo 3 del Protocolo Adicional al CEDH<sup>40</sup> al no haber celebrado elecciones al Parlamento Europeo en Gibraltar. El Reino Unido ejecutó esta sentencia a través de la European Parliament (Representation) Act 2003, que permite participar en las elecciones al Parlamento Europeo a todos los residentes de Gibraltar que tengan más de dieciocho años y sean ciudadanos de la Commonwealth. El Reino de España considera que la extensión de ese derecho a ciudadanos que no ostenten la nacionalidad de un Estado Miembro es contraria a diversos preceptos del TCE y al Acta Electoral Europea. El TJCE analiza si los artículos 189, 190, 17 y 19 TCE, definen plenamente los titulares del derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, subrayando que estos preceptos únicamente reconocen este derecho a los nacionales de los Estados Miembros que residan en un Estado distinto a aquel del que son nacionales en condiciones iguales a los nacionales de ese Estado Miembro. Sin embargo, destaca el TJCE, ninguno de ellos excluye la posibilidad de ampliarlo a nacionales de otros estados, por lo que hasta que no se defina el derecho a ser elector y elegible desde el propio Derecho comunitario, los Estados Miembros pueden extender el derecho a participar en las elecciones del Parlamento Europeo a nacionales de terceros estados.

Finalmente, resulta de extraordinaria relevancia en el ámbito objeto de estudio el asunto Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea,<sup>41</sup> por el que se resuelve el recurso de anulación interpuesto por el Parlamento Europeo contra ciertos apartados de los artículos 4 y 8 de la Directiva

<sup>39</sup> STJCE de 12 de septiembre de 2006, asunto Reino de España c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, as. C-145/04.

<sup>40</sup> Véase Javier García Roca. "Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (art. 3 P1 CEDH)". En: *La Europa de los Derechos*. Op. cit. P. 825 y ss.

2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar. Esta Directiva, que constituye el primer texto comunitario que afronta la cuestión, permite la reagrupación familiar del cónyuge y los hijos menores de un nacional de un tercer Estado, residente legal en la Unión, cuando se cumplan una serie de condiciones. No obstante, prevé la posibilidad de que los estados rechacen la solicitud de reagrupación familiar de menores de edad, que tengan más de doce años y lleguen al Estado Miembro independientemente del resto de la familia (art. 4.1 Directiva), o de aquellos que tengan más de quince años (art. 4.6 Directiva). El Parlamento plantea que estas excepciones son contrarias a los derechos a la vida familiar y al derecho a no ser discriminado por razón de edad de estos menores, reconocidos en los artículos 8 y 14 CEDH, los artículos 7 y 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.

La respuesta del TJCE se centra en la interpretación del artículo 8 CEDH que viene realizando el TEDH. Afirma el TJCE que todas estas disposiciones hacen especial hincapié en la necesidad del niño de crecer en el seno de una familia, no verse separado de sus padres y mantener relaciones personales y contactos directos con ellos de forma periódica. Sin embargo no confieren a los miembros de una familia un "derecho subjetivo a ser admitidos en el territorio del Estado y no pueden interpretarse en el sentido de que privan a los Estados miembros de cierto margen de apreciación al examinar las solicitudes de reagrupación familiar". Muy al contrario, recalca el TJCE, las disposiciones litigiosas se sitúan dentro del margen de apreciación nacional que el TEDH ha reconocido a los estados en la materia, en cuanto las denegaciones de solicitudes de reagrupación familiar habrán de ser adoptadas teniendo en cuenta el interés mejor del menor (art. 5 Directiva), la naturaleza y solidez de los vínculos familiares del mismo, así como la duración de su residencia en el Estado Miembro y la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen (art. 17 Directiva).

<sup>41</sup> STJCE de 27 de junio de 2006, asunto Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea, as. C-540/03.

# EL DERECHO DE ASILO EN LA JURISPRUDENCIA (JULIO 2005- JUNIO 2006)

## **Pablo Santolaya Machetti**

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá

## **Miguel Pérez-Moneo Agapito**

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

1. Definición de refugiado.
  - El concepto de persecución.
  - Agentes de persecución.
  - Carácter personal de la persecución.
  - Alternativa de protección interna.
2. Causas de persecución.
  - Raza.
  - Religión.
  - Nacionalidad.
  - Opiniones políticas.
  - Pertenencia a grupo social. En particular persecución por razón de género.
3. Causas de exclusión.
4. Obligaciones del solicitante de asilo en el procedimiento.
5. Garantías del procedimiento.
  - Asistencia letrada y de intérprete.
  - Audiencia al interesado.
  - Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.
  - Motivación.
  - Cómputo de plazos.
  - Medidas cautelares.
6. Causas de inadmisión.
  - Artículos 1.F y 32.2 de la Convención.
  - Causas ajenas a la Convención.
  - Reiteración de una solicitud ya denegada.
  - Alegaciones manifiestamente falsas, inverosímiles o carentes de vigencia.
  - Dublín II.
  - Refugio o protección que hubiera podido solicitar en un tercer Estado.
7. Denegación del derecho de asilo.
8. Permanencia en España por razones humanitarias o de interés general.



El objeto de este trabajo es analizar las cuestiones más significativas del procedimiento administrativo de reconocimiento del derecho de asilo al hilo de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional en el plazo comprendido entre julio de 2005 y junio de 2006. Para su realización, y como documento base, hemos empleado los números 5 y 6 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.<sup>1</sup> Agradecemos al Ministerio su autorización para esta publicación.

## **1. DEFINICIÓN DE REFUGIADO**

### **El concepto de persecución**

La Ley de Asilo española se remite a la Convención de Ginebra para la definición de refugiado. De acuerdo a su

---

<sup>1</sup> El Boletín lo coordinan 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, Ana Ruiz Legazpi, Guillermo Escobar y Encarnación Carmona, todos ellos miembros del Grupo de Investigación de Extranjería, Inmigración y Asilo formalizado en la Universidad de Alcalá.

artículo 1.A) es refugiado toda persona que tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones o pertenencia a determinado grupo social, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. La jurisprudencia complementa esta definición con la Posición Común de la Unión Europea, de 4 de marzo de 1996, relativa a la aplicación armonizada de la definición del término refugiado, resaltando como factor determinante el subjetivo: la existencia de temor fundado, correspondiendo al solicitante la obligación de presentar los elementos de prueba necesarios para la apreciación de la veracidad de los hechos y circunstancias en que fundamenta su temor.<sup>2</sup>

También es preciso que la persecución sea lo suficientemente relevante, bien por su naturaleza bien por su repetición; las medidas ocasionales, carentes de entidad o sin carácter sistemático, no permiten hablar de persecución.<sup>3</sup> Este es el caso de las sanciones ordinarias ante infracciones comunes, estudiadas mayoritariamente respecto de recursos planteados por cubanos que realizaron actividades económicas sin las debidas autorizaciones o que intentaron salir de forma ilegal de la isla. En este sentido, el Tribunal Supremo ha indicado que el Estado ha de ser capaz de perseguir aquellas actividades que infringen su ordenamiento jurídico.

Se ha considerado que no tienen entidad suficiente los problemas laborales causados por un régimen de economía controlada o los despidos efectuados por la negativa a afiliarse a organizaciones comunistas o participar en manifestaciones obligatorias cuando el recurrente pudo obtener un nuevo empleo en un plazo razonable de tiempo.<sup>4</sup> Sin embargo y por el contrario, el hostigamiento laboral que conlleve la pérdida de empleo, la negativa al acceso a un puesto de trabajo, o continuas discriminaciones, sí que han dado lugar a la reconsideración de la decisión de inadmisión o denegación del derecho de asilo.

<sup>2</sup> Pablo Santolaya, *El derecho de asilo en la Constitución española*. Valladolid: Lex Nova, 2001. P. 22.

<sup>3</sup> Un supuesto de persecución carente de entidad es, por ejemplo, el de un actor iraní cuyas películas solo estaban autorizadas fuera de su país y al que únicamente le ofrecían papeles con connotaciones negativas (SAN de 2 de marzo de 2006, recurso 57/2004).

Se insiste en el carácter sistemático de la persecución, de manera que, por ejemplo, la SAN, de 10 de mayo de 2006 (recurso 7/2006) desestima como persecución la amenaza de muerte por terroristas integristas islámicos argelinos dado que no se repitió durante más de un año, y, en sentido contrario se ha considerado que tienen tal carácter (STS de 30 de junio, recurso 4855/2003) las amenazas, detenciones y malos tratos policiales continuados, motivados por la afiliación del recurrente cubano a una organización pro derechos humanos.

### Agentes de persecución

La persecución puede proceder de agentes distintos a las autoridades estatales, siempre y cuando estas la toleren o se muestren inactivas o incapaces de prestar protección. El solicitante deberá haber denunciado los hechos antes de abandonar su país de origen y alegar la pasividad de las autoridades estatales.<sup>5</sup> La SAN de 1 de julio de 2005 (recurso 815/2003), ha confirmado la denegación del asilo a una colombiana que alegaba ser perseguida por las FARC, y abandonó el país sin dar tiempo a las autoridades a investigar las denuncias presentadas y adoptar las medidas adecuadas.

Para determinar que es un agente no estatal resultan clarificadoras la STS de 11 de octubre de 2005 (recurso 4226/2002) y la SAN de 19 de octubre de 2005 (recurso 38/2005), que subrayan que el hecho de que los perseguidores sean funcionarios del gobierno no quiere decir que actúen en condición de autoridad pública, es decir, en cumplimiento de órdenes de sus mandos, ya que pueden actuar a título personal.<sup>6</sup>

La jurisprudencia afirma rotundamente que cuando un gobierno mantiene la represión frente a los agentes perseguidores, la persecución no da lugar al reconocimiento del asilo. A pesar

<sup>4</sup> SSTS de 4 de noviembre (recurso 5490/2002) y de 22 de diciembre (recurso 7110/2002), ambas de 2005.

<sup>5</sup> STSS de 8 de septiembre de 2005 (recursos 2085/2002, 3302/2002 y 3311/2002).

<sup>6</sup> La STS de 16 de junio (recurso 4851/2003) constata la inactividad del Estado peruano ante la denuncia de persecución por policías corruptos ya que aunque se realizó alguna detención no cesó y se produjeron ataques en el domicilio del solicitante.

de ello, la STS de 21 de abril (recurso 550/2003), concluyó que en el caso del argelino que estudiaba concurría una situación fáctica que trascendía el mero temor a la actuación de los terroristas, acompañada de la ineficacia de la protección estatal.

Por último, como ejemplos de inactividad del Estado pueden citarse la no investigación de denuncias (STS de 30 de junio, recurso 5115/2003), la ineficacia de la protección ofrecida (STS de 31 de enero, recurso 7649/2002) o la violación rutinaria de los derechos de las mujeres en Nigeria, cuyo código penal establece atenuantes a los delitos violentos contra ellas (STS de 28 de febrero, recurso 735/2003).<sup>7</sup>

### **Carácter personal de la persecución**

La persecución que conlleva el reconocimiento de la condición de refugiado ha de ser personal. No son suficientes las referencias a situaciones conflictivas generalizadas en el país de origen (guerra civil, enfrentamientos tribales, violación generalizada de derechos humanos, etc.), sino que estas situaciones han de proyectarse directamente sobre el solicitante, ya que, de otra manera, todos los ciudadanos del país en cuestión tendrían automáticamente derecho a la concesión del asilo, lo que no es la finalidad de esta institución. Incluso en ocasiones se ha negado el carácter personal de persecuciones sufridas por familiares cercanos del solicitante.<sup>8</sup>

### **Alternativa de protección interna**

El asilo es una protección subsidiaria a la que el solicitante puede obtener en su propio país, de manera que no procede cuando la persecución puede evitarse con el desplazamiento a una región distinta en su país de origen. La jurisprudencia define las características de la alternativa de protección interna subrayando que debe proporcionar protección real y eficaz y no obligar a un sacrificio desproporcionado.<sup>9</sup> A la hora de valorar esa posibilidad se tiene también en cuenta

<sup>7</sup> Esta inactividad aparece también en el caso de las solicitudes presentadas por varios ucranianos ruso-hablantes que alegaron sufrir persecución por los tártaros de Crimea, denunciada en numerosas ocasiones sin intervención de las autoridades (SSTS de 28 de julio, recurso 3213/2002, y de 8 de septiembre, recurso 2085/2002).

el perfil del solicitante, de manera que por ejemplo la SAN de 19 de julio de 2005 (recurso 431/2004), afirma, en el caso de un médico colombiano secuestrado por las FARC y perseguido por denunciar los hechos, que era extremadamente difícil obtener protección en otra parte del territorio nacional dado su "perfil socioprofesional".

**ES REFUGIADO TODA PERSONA QUE TENGA FUNDADOS TEMORES DE SER PERSEGUIDO POR MOTIVOS DE RAZA, RELIGIÓN, NACIONALIDAD, OPINIONES O PERTENENCIA A DETERMINADO GRUPO SOCIAL, SE ENCUENTRE FUERA DEL PAÍS DE SU NACIONALIDAD Y NO PUEDA O, A CAUSA DE DICHOS TEMORES, NO QUIERA ACOGERSE A LA PROTECCIÓN DE TAL PAÍS**

## **2. CAUSAS DE PERSECUCIÓN**

### **Raza**

El Tribunal Supremo viene rechazando las pretensiones de rumanos de etnia gitana, al considerar (SSTS de 22 de julio, recurso 3225/2003, y de 25 de noviembre de 2005, recurso 4532/2002) que son inverosímiles por cuanto Rumania es un Estado de Derecho en el que se respetan suficientemente los derechos humanos, fundándose en informes del ACNUR y del Ministerio de Asuntos Exteriores español. Sin embargo, aunque la mera alegación de pertenencia a un colectivo racial no puede fundar el asilo, si los recurrentes añadieran razones

<sup>8</sup> La SAN de 7 de abril de 2006 (recurso 32/2005), considera que, a pesar de la muerte violenta del padre y uno de los hermanos de la recurrente, esta no sufrió persecución personal. Se basa en que los hechos se produjeron lejos de su lugar de residencia, y en que, después de esas muertes, ninguno de los miembros de la familia que residían en la finca donde se produjeron los asesinatos tuvo problema alguno.

<sup>9</sup> De manera que no se puede considerar alternativa de protección interna (SSAN de 4 de julio, recurso 605/2004, y de 9 de julio de 2005, recurso 485/2004) el traslado a "un núcleo urbano saturado de personas en una situación similar a la suya, donde las condiciones de vida resulten sumamente difíciles y donde se encuentren asimismo otros desplazados por amenazas de un grupo contrario al que causó la huida de aquellos, que pueden representar un nuevo peligro real por las mismas razones que determinaron el abandono precipitado del lugar en que vivían".

concretas sobre su situación personal –discriminación laboral, maltratos físicos, denegación de derechos sociales– la persecución tendría encaje dentro de la Convención, como estableció la STS de 31 de enero de 2006 (recurso 6880/2002).

**LA PERSECUCIÓN QUE CONLLEVA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO HA DE SER PERSONAL. NO SON SUFICIENTES LAS REFERENCIAS A SITUACIONES CONFLICTIVAS GENERALIZADAS EN EL PAÍS DE ORIGEN**

**Religión**

Respecto de las persecuciones motivadas por causas religiosas, los tribunales tratan de discernir cuándo se encuentran ante una verdadera persecución religiosa y cuándo ante un problema meramente familiar, lo que supondría una cuestión de agente perseguidor, no de causa de persecución.<sup>10</sup>

La mera alegación de persecución frente a un colectivo religioso no es suficiente para la concesión del derecho de asilo: ha de demostrarse la pertenencia del solicitante al mismo e, incluso, acreditar que tiene un perfil “de riesgo”.<sup>11</sup> Por el contrario la alegación de persecución fundada en la pertenencia a una confesión o a una secta religiosa o en la práctica de ciertos ritos de carácter religioso puede dar lugar a la concesión del asilo si se cumplen el resto de requisitos exigidos por la Ley de Asilo, incluso cuando se plasma la persecución en la marginación en el ámbito laboral.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> En un Estado aconfesional, donde está constitucionalizada la libertad religiosa y no constan conflictos religiosos, la SAN de 8 de febrero de 2006 (recurso 308/2005) no considera persecución la de la familia musulmana del solicitante por su conversión al cristianismo. En sentido parecido, la SAN de 12 de enero de 2006 (recurso 572/2003) considera que se intenta disfrazar un problema familiar como persecución religiosa, por cuanto el solicitante –perteneciente a la iglesia de Pentecostés– relata el rechazo a su noviazgo por parte del padre de su novia, musulmán. Igualmente estaría dentro del ámbito familiar la pretensión de la madre de la solicitante de que esta ingresara en una asociación religiosa (SAN de 16 de marzo de 2006, recurso 222/2005).

<sup>11</sup> Así, aunque en Armenia los Testigos de Jehová son objeto de hostilidad general, el solicitante no respondía a un perfil “de riesgo” al no realizar proselitismo y cumplir el servicio militar (SAN de 29 de mayo de 2006, recurso 62/2005).

**Nacionalidad**

Solo hemos encontrado dos sentencias que han considerado persecución fundada por nacionalidad. En ambos casos, STS de 28 de julio de 2005 (recurso 3213/2002) y de 8 de septiembre de 2005 (recurso 2085/2002), se trata de ciudadanos rusos o ucranianos de origen ruso perseguidos en Ucrania por tártaros de religión musulmana en Crimea.

**Opiniones políticas**

Las alegaciones de persecuciones fundadas en motivaciones políticas son, con mucho, las más numerosas. Proviene, sobre todo, de ciudadanos cubanos que relatan amenazas, detenciones, acoso laboral, etc. como consecuencia de una variada gama de actividades: propaganda contra el gobierno, pertenencia a grupos contrarrevolucionarios, negativa a participar en organizaciones, reuniones o manifestaciones afines al régimen, intentos de salida ilegal del país, etc.

Se considera por la jurisprudencia que la motivación de la persecución es política cuando responde a la afiliación política –presunta o real– del solicitante, por ejemplo, pertenencia a partidos políticos, a la negativa a incorporarse a determinada adscripción política e, incluso, cuando se reprime de forma desmedida una mera protesta contra una concreta actuación. Estamos por tanto ante una noción amplia de “opinión política” sin restringirse a la pertenencia a una formación política o a participar de alguna idea (SAN de 20 de julio de 2005, recurso 963/2003).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> En la STS de 16 de marzo de 2006 (recurso 974/2003) el detonante de la persecución fue la interceptación en la empresa de una carta episcopal dirigida al recurrente. En la STS de 23 de junio de 2006 (recurso 4681/2003) se trata de una profesora de inglés que enseñó a sus alumnos en Cuba el padrenuestro en esa lengua y llevaba un crucifijo al cuello en clase. Las SSTS de 27 y 28 de febrero (recursos 8540/2002 y 7828/2002) y de 28 de abril, todas ellas de 2006 (recursos 980/2003 y 2451/2003) consideran que existe persecución a Testigos de Jehová plasmada en discriminación laboral, expulsión de la universidad y hostigamiento y vigilancia.

<sup>13</sup> En concreto, la SAN de 22 de junio de 2006 (recurso 358/2005) considera persecución política la permanencia en la cárcel durante tres años de un angoleño sin ser sometido a juicio porque se sospechaba que facilitaba información a UNITA y ello a pesar de que se había firmado la paz de Lusaka, de 1993, en que se estableció su disolución.

Persecución por opiniones políticas significa en puridad “persecución por la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos”.<sup>14</sup> No lo es, por el contrario, la negativa a pagar el impuesto revolucionario a los grupos armados colombianos,<sup>15</sup> la mera condición de desertor del servicio militar,<sup>16</sup> la imposición de sanciones como consecuencia de infracciones comunes o la mera discrepancia genérica con el régimen político.

### **Pertenencia a grupo social. En particular persecución por razón de género**

El motivo más heterogéneo de persecución es la “pertenencia a grupo social”. Dentro de él se acoge la persecución por razón de género o sexo.<sup>17</sup> En este capítulo encontramos sentencias que admiten solicitudes planteadas por somalíes que alegaban haber sido reiteradamente violadas durante el conflicto bélico que asoló su país<sup>18</sup> y otra que analiza el caso de una camerunesa que dice ser perseguida por su ex marido y marginada por haberse divorciado tras negarse a aceptar la poligamia.<sup>19</sup> El TS subraya que “el solo hecho de ser mujer [...] no puede dar lugar a la concesión del asilo salvo que se asocie a una situación de desprotección y marginación social, política y jurídica [...] que vulnere de forma evidente y grave los derechos humanos de la solicitante o le impida continuar su vida en ese país”. Razonamiento que excluye, respecto de determinados países, la violencia doméstica como forma de este tipo de persecución.

Por su parte la SAN de 21 de junio de 2006 (recurso 1076/2003) concede asilo a una nigeriana que alega temor fundado a sufrir mutilación genital. Razona que dado el

arraigo social de esta práctica y a pesar de su penalización, las autoridades son incapaces de brindarle protección efectiva, y que, por otro lado, si las mujeres denunciaran, podrían ser rechazadas social y familiarmente. No obstante, no es una línea consolidada, pues, en casos similares, las SSAN de 18 de enero (recurso 56/2005) y de 24 de marzo (recurso 429/2004) consideran que no es motivo para la concesión del asilo, sino solo para autorizar la permanencia en España por motivos humanitarios. También se incluye dentro de este caso los matrimonios forzados, como situación de desprotección y marginación social, política y jurídica de las mujeres que viola de forma evidente y grave sus derechos humanos.<sup>20</sup> Sin embargo la SAN de 5 de octubre de 2005 (recurso 298/2004) no considera motivo recogido en la Convención la aplicación de la “ley del talión”, la *Nochchallah* a unas mujeres que fueron violadas porque sus familiares formaron parte del ejército ruso durante la guerra de Chechenia.

Se puede considerar consolidada la línea jurisprudencial que acoge a los homosexuales dentro de esta categoría,<sup>21</sup> aunque la SAN de 20 de enero de 2006 (recurso 110/2005) desestimase el recurso presentado por un keniano que alegó persecución por tal causa. El motivo de inadmisión fue que no se acreditó de forma suficiente que Kenia no ofreciese protección, y no que se considerara un motivo ajeno al Convenio de Ginebra.

### **3. CAUSAS DE EXCLUSIÓN**

Para completar la definición de refugiado, hay que referirse a las causas de exclusión previstas en la Convención de

<sup>14</sup> Pablo Santolaya. “Interpretación del concepto de refugiado de la Convención de Ginebra”. En: Rafael K. Polo Guardo y Virginia Carmona Muñoz (coords.) *Guía sobre el derecho de asilo*. Madrid: MTAS, 2005. P. 38.

<sup>15</sup> Sin embargo, la STS de 23 de septiembre de 2005 (recurso 3729/2002) concluye que la negativa a pagar el impuesto contenía un trasfondo político, máxime cuando posteriormente el solicitante declaró ante la Personería contra las FARC.

<sup>16</sup> La negativa a prestar el servicio militar obligatorio no puede ser por sí sola merecedora de protección, pues ello implicaría que el Estado español favorece el incumplimiento de un deber cívico de un tercer Estado (STS de 28 de febrero de 2006, recurso 452/2003), pero si la deserción se basa en temor fundado de sufrir persecución política se ha aceptado el recurso (SAN de 7 de septiembre de 2005, recurso 8/2004).

<sup>17</sup> Véase Pablo Santolaya. “Derecho de asilo y persecución relacionada con el sexo”. En: *Mujer y Constitución en España*. Madrid: CEPC, 2000. P. 561-593.

La reciente Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, ha introducido en su Disposición Adicional vigésimo novena una Disposición Adicional Tercera en la Ley de Asilo en la que se afirma que “lo dispuesto en el apartado 1º del artículo 3º será de aplicación a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado de sufrir persecución por motivos de género”.

<sup>18</sup> SSTS de 9 de septiembre (recurso 3428/2002) y de 10 de noviembre de 2005 (recurso 3930/2002).

<sup>19</sup> STS de 7 de julio (recurso 2107/2002).

<sup>20</sup> SSTS de 28 de febrero (recurso 735/2003) y de 23 de junio de 2006 (recurso 4881/2003).

<sup>21</sup> En este período, la STS de 30 de noviembre (recurso 6006/2002) admite a trámite la solicitud presentada por un homosexual moldavo que afirmaba ser perseguido por la policía y discriminado por su orientación sexual.

Ginebra. En concreto, la SAN de 31 de marzo de 2006 (recurso 557/2004) afirma que es de aplicación al pueblo saharauí la contenida en el artículo 1.D de la Convención de Ginebra, que establece que “esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”; al estar bajo la protección de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara occidental (MINURSO).

**EN LA CONCESIÓN DEL ASILO, ES CARGA DEL SOLICITANTE APORTAR LOS INDICIOS SUFICIENTES DE LA PERSECUCIÓN, PUES NO EXISTE UN PRINCIPIO PRO ASILADO SIMILAR A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**

También se ha aplicado la cláusula del artículo 1.F a un participante en la guerra de Chechenia en el ejército ruso, pues la unidad en que participó vulneró las normas internacionales del Derecho de la guerra, considerando la SAN de 5 de octubre de 2005 (recurso 298/2004) que cometió “un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos”.

#### **4. OBLIGACIONES DEL SOLICITANTE DE ASILO EN EL PROCEDIMIENTO**

La jurisprudencia del Tribunal Supremo parece apuntar a la no exigencia de prueba en la fase de admisión a trámite; en ese momento procesal no es preciso aportar prueba, ni siquiera indiciaria, de la existencia o realidad de las causas que darían lugar al reconocimiento como refugiado.<sup>22</sup> No

<sup>22</sup> Sin embargo, existe jurisprudencia contraria en el propio TS, por ejemplo la STS de 20 de octubre de 2005 (recurso 4349/2002).

<sup>23</sup> Solo podemos apuntar una sentencia en este sentido: la STS de 12 de enero de 2006 (recurso 7484/2002), lo que mantiene la cuestión indefinida hasta el momento.

se pueden confundir los requisitos para la concesión del asilo con las condiciones para que la solicitud sea admitida a trámite. Por el contrario la Audiencia Nacional ha mantenido una línea de razonamiento más restrictiva, exigiendo, ya en esta fase, indicios de los que deducir la verosimilitud de lo relatado.<sup>23</sup> Su fundamento es que el artículo 9 del Reglamento de Asilo requiere al solicitante que proporcione un relato verosímil de la persecución sufrida “mediante la prueba pertinente o indicios suficientes de las circunstancias que justificarían el otorgamiento de asilo”.

Los tribunales señalan reiteradamente que en la siguiente fase del procedimiento, en la concesión del asilo, es carga del solicitante aportar los indicios suficientes de la persecución, pues no existe un principio pro asilado similar a la presunción de inocencia. Cuando se aporta un relato de persecución escueto o apoyado en insuficientes datos fácticos, se considera que el solicitante no cumple con la carga procedimental y procede la denegación del asilo.<sup>24</sup> La Administración, por su parte, deberá investigar únicamente las circunstancias objetivas alegadas.

Igualmente, el interesado ha de colaborar con la Administración para la acreditación de los hechos alegados y la determinación de su propia identidad, asistiendo a las entrevistas que se concierten. El incumplimiento de esa obligación, por ejemplo deshacerse del pasaporte, tiene por objeto obstaculizar el normal desarrollo del procedimiento de reconocimiento del derecho y no permite achacar a la Administración una deficiencia investigadora.

En el caso de que no acredite su nacionalidad o se dude de la misma, la Administración le someterá a un cuestionario a fin de determinarla. Si no se contesta adecuadamente su relato puede ser considerado inverosímil e no admitirse la solicitud.<sup>25</sup> Sin embargo, el TS exige que las respuestas del cuestionario se sometan a un análisis motivado, valorando

<sup>24</sup> En este sentido, las SSAN de 3 de febrero (recurso 541/2004), de 7 de febrero (recurso 381/2004), de 7 de marzo (recurso 841/2004), de 2 de junio (recurso 564/2004) y de 27 de junio (recurso 864/2004).

<sup>25</sup> SSAN de 14 de julio (recurso 750/2003) y de 28 de septiembre, ambas de 2005 (recurso 206/2005).

las preguntas que contiene, las que responde correctamente relacionadas con las que no, la significación de las no contestadas y las circunstancias personales del solicitante (nivel cultural, procedencia, etc.).<sup>26</sup> La indeterminación de la identidad o nacionalidad desaconsejan la concesión del asilo.<sup>27</sup>

## 5. GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO

### Asistencia letrada y de intérprete

La Administración está obligada a informar a los solicitantes de su derecho a ser asistidos por un abogado, reiterando la jurisprudencia que debe mejorarse la forma en que se realiza actualmente, pues no se expresa con claridad que se trata de una asistencia gratuita, en el caso de que no cuenten con medios económicos suficientes.<sup>28</sup> Esta situación constituye un incumplimiento de los deberes legales de la Administración y la ausencia de un presupuesto indispensable para el procedimiento administrativo.

Como señala la SAN de 14 de septiembre de 2005 (recurso 177/2004) este derecho no es parangonable al de detenidos o presos, en cuanto que es renunciable una vez que se haya instruido al respecto. Sin embargo, si no se le informa correctamente o una vez que se ha solicitado no se facilita, o no consta en el expediente ninguna diligencia por la que se ofreciera la posibilidad de pedir la designación o la renuncia de este derecho, se incurre en vicio de nulidad del procedimiento administrativo.

<sup>26</sup> Así, en las SSTs de 7 de julio (recurso 2100/2002), de 28 de julio (recurso 5999/2001), de 10 de noviembre de 2005 (recurso 5739/2002), y 12 de enero (recurso 6883/2002) y de 23 de marzo de 2006 (recurso 1064/2003). El TS considera que respondiendo correctamente a la mayoría de las preguntas (STS de 8 de septiembre, recurso 1143/2002) o a preguntas muy específicas sobre el país del que dice proceder, no se puede concluir que se duda de la nacionalidad alegada (SSTs de 7 de julio, recurso 723/2002, y de 22 de diciembre de 2005, recurso 7130/2002).

<sup>27</sup> Tal indeterminación puede surgir por no aportar documento identificativo (SSAN de 7 de julio, recurso 897/2003), de 28 de septiembre, recursos 203/2004 y 458/2004, de 5 de octubre, recurso 303/2004, y de 19 de octubre, recurso 1226/2002) y de otros datos: no hablar la lengua propia del país, no poder localizarse el domicilio que refiere, y desconocer datos básicos de su país de origen (STS de 28 de octubre, recurso 5091/2002, y SAN de 7 de julio, recurso 1029/2003).

<sup>28</sup> SSTs de 9 de septiembre (recurso 3352/2002), de 4 de noviembre (recurso 5214/2002), de 22 de diciembre de 2005 (recurso 7483/2002), de 21 de abril (recurso 2675/2003) y de 31 de mayo de 2006 (recurso 2981/2003) y SSAN de

La asistencia jurídica debe comenzar desde el inicio mismo del expediente, incluso antes de la presentación de la solicitud, para que se pueda dar adecuada respuesta al cuestionario policial y aportar pruebas o indicios en los que fundamentarla. La narración de los hechos puede necesitar un encuadre en las causas normativamente previstas. Sin embargo, como la notificación del resultado del reexamen solo ha de hacerse al interesado recurrente, no produce indefensión la no notificación al abogado de este.

Por último, hemos de hacer constar numerosísimas sentencias en que el Tribunal Supremo desestima el recurso de casación presentado porque no se había interpuesto correctamente, constituyendo supuestos de indefensión material causadas por la defectuosa técnica procesal de los letrados del turno de oficio.<sup>29</sup>

Muy relacionada con el derecho de defensa se encuentra la necesidad de que la información se proporcione en una lengua que conozca el solicitante, dado que si no constituiría una garantía vacía de contenido y meramente retórica. De esta manera, aunque no existe un derecho de traducción del formulario de solicitud de asilo, los artículos 4.1 de la Ley de Asilo y 5.2, 8.4 y 19.2 del Reglamento de desarrollo reconocen su derecho a la asistencia por intérprete. La SAN de 30 de julio de 2005 (recurso 124/2003) ha concretado que tan solo exige que el solicitante sea adecuadamente informado del mismo y que cuente con él si lo solicita.<sup>30</sup> La no identificación del intérprete conlleva la imposibilidad de verificar su capacitación

7 de julio (recurso 301/2004), de 20 de octubre de 2005 (recurso 1036/2003), de 25 de enero (recurso 179/2003), de 12 de mayo (recurso 710/2004) y de 26 de mayo de 2006 (recurso 1627/1999).

<sup>29</sup> Los casos más llamativos son aquellos que, por usar formularios normalizados, combaten pronunciamientos no realizados por la sentencia de instancia y se cita normativa que no está en vigor, o no se critica de forma fundada y razonada la sentencia de instancia o no se citan los preceptos que se consideran infringidos o el motivo casacional del recurso, o no se combaten todos los motivos conducentes a la inadmisión o denegación de la solicitud. En ocasiones se plantean cuestiones nuevas, no argumentadas en la vía administrativa o ante el Tribunal a quo, o se llegan a situaciones tan llamativas, como la resuelta por STS de 12 de enero de 2006 (recurso 6426/2002), como impugnar una sentencia que estima las pretensiones del solicitante de asilo.

<sup>30</sup> Pueden actuar como intérpretes otros solicitantes de asilo, auxiliados por un traductor, si cuenta con la aquiescencia del recurrente, SSAN de 22 de marzo y 10 de mayo, ambas de 2006 (recursos 392/2005 y 12/2006).



para realizar tal labor, por lo que podría considerarse vulnerado este derecho.

### Audiencia al interesado

El trámite de audiencia no resulta imprescindible cuando se inadmite a trámite la solicitud sin tener en cuenta otros hechos, alegaciones o pruebas que los aportados por el solicitante. Y esto es así porque se considera que esta fase de admisión a trámite consiste solamente en valorar la concurrencia de motivos legales para la inadmisión. Una vez admitida a trámite la solicitud de asilo, se dará conocimiento a los interesados de la instrucción para que aleguen lo que estimen conveniente. Esta audiencia, en cambio, sí es necesaria para evitar la indefensión del solicitante de asilo.

**LA ADMINISTRACIÓN ESTÁ OBLIGADA A INFORMAR A LOS SOLICITANTES DE SU DERECHO A SER ASISTIDOS POR UN ABOGADO, REITERANDO LA JURISPRUDENCIA QUE DEBE MEJORARSE LA FORMA EN QUE SE REALIZA ACTUALMENTE**

### Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

El informe de ACNUR no resulta preceptivo ni su ausencia provoca la anulación. Sin embargo, el artículo 5.5 de la Ley de Asilo establece que se comunicará a ACNUR la presentación de las solicitudes de asilo, una obligación que pesa sobre la Administración y que posibilitará al Alto Comisionado a informarse de la marcha de los expedientes, estar presente en las audiencias al solicitante y pre-

<sup>31</sup> En este sentido, es reiterada la jurisprudencia que considera que cuando no conste en el expediente referencia alguna a que el ACNUR ha sido informado de la presentación de la solicitud, la resolución no será conforme a Derecho. Este defecto priva al acto administrativo de un requisito formal indispensable y determina su anulabilidad (SSAN de 5 de julio de 2005, recurso 662/2004, y de 14 de septiembre, recursos 100/2004 y 95/2004). También indica la no notificación el silencio de la Administración en la contestación de la demanda sobre la falta de este requisito o la ausencia de petición de prueba dirigida a acreditar su cumplimiento.

sentar informes verbales o escritos ante el Ministerio del Interior.<sup>31</sup>

La SAN de 20 de octubre (recurso 1036/2003) analiza las características que debe cumplir este trámite. En concreto, admite que la información sea mediante un listado mensual de solicitudes propuestas para inadmisión en el que conste el número de expediente, los datos del solicitante y un código que indique la causa de inadmisión, porque permite al ACNUR tener conocimiento de la existencia del expediente y solicitar mayor información si lo considera necesario. Sin embargo este requisito no puede ser sustituido por su presencia en la Comisión interministerial de Asilo y Refugio, pues se trata de trámites distintos.<sup>32</sup>

El informe del ACNUR solo deberá estar motivado cuando proponga la admisión a trámite de una solicitud de asilo,<sup>33</sup> y no es vinculante para la Administración, que podrá seguir considerando que existe una causa de inadmisión.<sup>34</sup>

### Motivación

Una de las garantías fundamentales del procedimiento es el deber de la Administración de motivar sus actos. El artículo 54 de la Ley 30/1992 exige que los actos administrativos estén motivados, con referencia a los hechos y fundamentos de derecho. Su finalidad es que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el porqué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses. También permite su revisión jurisdiccional, que el órgano judicial pueda conocer los datos fácticos y normativos que condujeron a la resolución. La falta de motivación integra un vicio de anulabilidad en cuanto deja al interesado en situación de indefensión. Sin embargo, la fundamentación puede encontrarse en el expediente de la instrucción –motivación

<sup>32</sup> STS de 12 de mayo (recurso 595/2003) y SAN de 23 de junio (recurso 674/2004) ambas de 2006.

<sup>33</sup> En negativo, SAN de 23 de marzo (recurso 226/2005). En positivo, SSAN de 7 y 14 de junio (recursos 353/2005 y 24/2006) todas ellas de 2006.

<sup>34</sup> Aunque excepcional, la SAN de 20 de enero de 2006 (recurso 110/2005) entendió que, pese al informe de ACNUR, concurría la falta de vigencia de la persecución.



*in aliunde*— con lo cual hay que integrar la resolución administrativa con el expediente administrativo. Igualmente, que la motivación sea suficiente no significa que haya de ser extensa: su extensión estará en función de la complejidad de lo que se cuestione o de la dificultad del razonamiento que se requiera. Puede ser sucinta o escueta, sin necesidad de aportar consideraciones innecesarias, siempre y cuando hagan referencia a la situación concreta del solicitante y le permitan articular su defensa. No debe ser genérica, sino motivarse individualmente. Es posible que la Administración utilice modelos normalizados, pues suponen una técnica de racionalización del trabajo —aunque la Audiencia Nacional desaconseja los estereotipados— siempre y cuando permitan reflejar que la conclusión es fruto del análisis y valoración específica de la situación personal del solicitante.

### **Cómputo de plazos**

El plazo de 60 días que tiene la Administración para resolver sobre la admisión a trámite, contenido en el artículo 17.2 del Reglamento de Asilo, se computa en días hábiles e incluye la notificación de la resolución porque así lo requiere la eficacia del acto. Trascurrido este plazo se ha de tener por admitida a trámite la solicitud.<sup>35</sup>

Sin embargo, el incumplimiento del plazo de 30 días para la elevación de la propuesta de inadmisión del instructor al Ministro del Interior constituye una mera irregularidad procesal, no generadora de nulidad. Lo mismo ocurre con el de 24 horas para comunicar al ACNUR la presentación de la solicitud: no es motivo suficiente para la anulación de la resolución recurrida pues el único plazo relevante es el mencionado de 60 días para notificar la resolución sobre admisión.

Más polémica resulta la decisión del TS de 30 de junio de 2005 (recurso 5386/2003) que considera que el cómputo del

plazo de notificación de la resolución de la solicitud presentada en frontera ha de contabilizarse por horas, sin excluir días inhábiles. Para llegar a tal conclusión, razona —olvidando aparentemente la STC 53/2002, de 27 de febrero— que es un procedimiento en el que la persona tiene limitada su libertad de movimiento, pues no puede abandonar el puesto fronterizo, y que el plazo máximo es de 72 horas, lo que casa mal con un sistema de cómputo que excluya días inhábiles o por días.

### **Medidas cautelares**

El contenido inherente a la inadmisión o a la denegación de la solicitud de asilo es la obligación de abandonar el territorio nacional. Solo cabe solicitar la adopción de la medida cautelarísima de suspensión una vez que se haya resuelto la petición de reexamen, cuando exista una resolución administrativa que pone fin al expediente. (AAN de 24 mayo de 2006, recurso 74/2006).

No procede la adopción de la medida cautelar salvo que la solicitud vaya acompañada de circunstancias de las que se infiera la existencia de un grave riesgo para la vida o integridad física del extranjero,<sup>36</sup> o que existan indicios racionales que presten a la solicitud de asilo un fundamento objetivo suficiente, sin que baste una mera invocación genérica.<sup>37</sup> El AAN de 10 mayo de 2006 (recurso 81/2006) señala que en principio, y salvo que concurren especiales circunstancias, el interés particular de los recurrentes, debe ceder ante el interés general de que se ejecute la inadmisión.

## **6. CAUSAS DE INADMISIÓN**

La reforma de la Ley de Asilo de la Ley 9/1994 introdujo una fase de admisión a trámite de solicitudes manifiesta-

<sup>35</sup> SSAN de 20 y 27 de julio de 2005 (recursos 588/2003 y 188/2005).

<sup>36</sup> La SAN de 2 de noviembre de 2005 (recurso 171/2005) accede a la suspensión cautelar de la obligación de salir del territorio nacional porque el relato es coherente en cuanto a la amenaza de persecución religiosa. La recurrente, cristiana, había contraído matrimonio en Nigeria con un musulmán. Se añaden los graves perjuicios que la ejecución supondría, porque la recurrente tiene dos niños menores de edad.

<sup>37</sup> El ATS de 27 junio 2006 (recurso 66/2006) suspende cautelarmente la revocación del derecho de asilo basada en un informe del CNI que afirmaba que el recurrente pertenecía al grupo AN NAHDA, relacionado con Al Qaeda. El TS tiene en cuenta el “gravísimo riesgo de pérdida de la vida” en caso de ser expulsado. Respecto a la ponderación entre los derechos del solicitante y la seguridad, el TS destaca que la expulsión no es el único medio para preservar la seguridad nacional, pues cabe que por los servicios de información y la policía se ejerza el control necesario de esa persona. Aprecia, además, “cierta contradicción y debilidad en la fundamentación jurídica expresada en las resoluciones del Consejo de Ministros”.

mente abusivas o infundadas, así como de aquellas cuyo examen no correspondía a España como consecuencia de la creación de un espacio europeo común. La palabra clave es el adverbio “manifiestamente”; dado que no constituye un trámite para resolver anticipadamente la solicitud de asilo. Cuando se advierte que la causa de inadmisión ha de concurrir de forma manifiesta se quiere decir que ha de resultar clara y patente, sin necesidad de conjeturas o análisis (STS de 28 de octubre, recurso 4748/2002). En caso de duda recae sobre la Administración la carga de motivar suficientemente la concurrencia de la causa de inadmisión.

### Artículos 1.F y 33.2 de la Convención

En este período solo hemos encontrado una sentencia que analice la inadmisión a trámite de una solicitud por la circunstancia prevista en el artículo 5.6.a) de la Ley de Asilo. Se trata de la SAN de 10 de mayo de 2006 (recurso 292/2005) que estudia el recurso planteado por un ciudadano sirio, de origen kurdo, miembro del PKK, al considerar la Administración que dicho partido está incluido en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea. La Audiencia Nacional estimó el recurso porque el recurrente no afirmaba haber participado en las actividades terroristas que se imputan a tal organización por lo que debería de haberse admitido a trámite su solicitud para que se aclarase ese extremo.

### Causas ajenas a la Convención

La Administración puede inadmitir una solicitud cuando la persecución no se deba a motivos previstos en la Convención, como por ejemplo problemas burocráticos o administrativos (STS de 23 de septiembre de 2005, recurso 3424/2002) o problemas de salud que necesitan tratamiento médico, no teniendo derecho a asistencia médica gratuita en su país de origen (SSAN de 14 de septiembre de 2005, recurso 177/2004, y de 26 de octubre de 2005, recurso 30/2005). Tampoco la reacción de rechazo que provoque en el estamento militar al que se pertenezca una determinada relación amorosa (SAN de 11 de octubre de

2006, recurso 1381/2003) ni el que acusen al solicitante de la muerte de un familiar (STS de 23 de septiembre de 2005, recurso 3707/2002) o buscar el encuentro con su familia (SAN de 13 de julio de 2005, recurso 270/2004).

### Reiteración de una solicitud ya denegada

Para la apreciación de esta causa de inadmisión ha de concurrir que en la nueva solicitud no se añadan motivos distintos de los alegados y que no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que pudieran suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud que obligarían a revisar los criterios determinantes de la denegación previa.<sup>38</sup>

### Alegaciones manifiestamente falsas, inverosímiles o carentes de vigencia

La inverosimilitud hace referencia a la ausencia de apariencia de verdad relacionada con las obligaciones del solicitante de colaborar para la comprobación de los hechos en que base su petición y de proporcionar un relato verosímil. Cuando sea genérico e impreciso, no aporte datos concretos, o cuando se niegue a colaborar rehusando responder preguntas o no aportando documentos acreditativos de su identidad o nacionalidad (SSAN de 21 de septiembre de 2005, recurso 162/2005, y de 20 de octubre de 2005, recurso 946/2003) cabe la inadmisión. Obviamente, no siempre la aportación de documentación avala la verosimilitud del relato: puede que sirva para consolidar la conclusión contraria si se comprueba que es falsa o de ella surgen contradicciones, imprecisiones o incongruencias con el relato.

La jurisprudencia ha subrayado que la inverosimilitud debe derivarse de lo que obre en el expediente, bien de los datos

<sup>38</sup> Por esta razón, la STS de 4 de noviembre de 2005 (recurso 4764/2002) revisó la aplicación del artículo 5.6.c). La Administración y la Audiencia Nacional razonaban que no había “nuevas circunstancias” entre la solicitud presentada por un ciudadano afgano en 1986 y la presentada en 1996. Sin embargo, el recurrente había alegado cambios tanto en su país de origen, donde se produjo una guerra civil entre talibanes y mayahidines como personales, al haber contraído matrimonio con una española —del que nació una niña—, padecer leucemia y estar en libertad condicional.

en sí mismos, bien del razonamiento que la Administración haga sobre ellos. La apreciación de un relato inverosímil puede venir motivada por incongruencias,<sup>39</sup> contradicciones en el relato,<sup>40</sup> contradicciones entre lo manifestado para entrar en España y lo alegado para solicitar asilo una vez denegada la entrada (STS de 20 de octubre de 2005, recurso 4811/2002), o lo increíble de las alegaciones o del relato del trayecto seguido hasta llegar a España.<sup>41</sup> No obstante, en este último punto del relato del trayecto se identifica la existencia de una jurisprudencia poco constante, en cuanto varias sentencias de la AN critican este planteamiento y consideran que este punto no se relaciona con la inverosimilitud del relato de la persecución, que es la que permitiría la inadmisión a trámite por la causa prevista en el artículo 5.6.d) de la Ley de Asilo.<sup>42</sup>

También se aprecia la inverosimilitud cuando datos objetivos sobre el país de origen resten credibilidad o contradigan al relato del recurrente. Por ejemplo –y en conexión con la polémica sobre el establecimiento de listados de “Estados seguros”– si el país de origen respeta los derechos humanos, la alegación de ser perseguido en el mismo deberá ir acompañada de elementos que aporten cierta verosimilitud al relato (STS de 17 de febrero de 2006, recurso 8288/2002).<sup>43</sup>

Ha de ponerse cuidado al detectar contradicciones. En un primer lugar, han de ser claras, manifiestas. En segundo lugar, hay que evitar caer en el error de considerar como tales meras interpretaciones subjetivas por parte de la Administración, distintas de las que pueda efectuar otra persona que valore el relato de la persecución.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Por ejemplo sufrir amenazas sin poder concretar en qué consistieron, cuándo se produjeron u otros detalles sobre las mismas (SSAN de 27 de julio de 2005, recurso 254/2005, y de 30 de julio de 2005, recurso 234/2003).

<sup>40</sup> Por ejemplo alegar dos lugares distintos de nacimiento (SAN de 14 de julio de 2005, recurso 1140/2003).

<sup>41</sup> Véase SAN de 14 de julio de 2005 (recurso 1140/2003) y SAN de 8 de julio de 2005 (recurso 393/2003).

<sup>42</sup> Véase SSAN de 29 de marzo de 2006 (recurso 218/2005), de 25 de mayo de 2006 (recurso 288/2005) y de 14 de junio de 2006 (recurso 308/2005).

<sup>43</sup> De forma que, si la información sobre el país de origen confirma que los hechos relatados sucedieron cuando ya no se encontraba en él, estamos ante un relato inverosímil, a no ser que sea adecuadamente combatida por el solicitante (SAN de 20 de abril de 2006, recurso 264/2005).

Asimismo, puede derivarse la inverosimilitud de los propios actos del solicitante, al no expresar su intención de pedir asilo al intentar la entrada en España, aunque este dato por sí solo carece de relevancia para calificar el relato de manifiestamente inverosímil.<sup>45</sup>

Uno de los argumentos utilizados por la Administración y confirmados por la Audiencia Nacional para concluir que un relato es inverosímil (que los cubanos salgan del país con pasaporte y permiso de salida) ha sido corregido por el Tribunal Supremo. Ha valorado que tal hecho no constituye base suficiente, por sí solo, para la inadmisión a trámite, sino que será un indicio de inexistencia de persecución que habrá de ser valorado al razonar sobre la concesión del asilo (STS de 14 de octubre de 2005, recurso 2806/2002).

### **LA ADMINISTRACIÓN PUEDE INADMITIR UNA SOLICITUD CUANDO LA PERSECUCIÓN NO SE DEBA A MOTIVOS PREVISTOS EN LA CONVENCIÓN**

Numerosas decisiones han confirmado la aplicación de las dos presunciones de inverosimilitud contenidas en el artículo 7.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Asilo. La primera de ellas hace referencia a la permanencia en situación de ilegalidad durante más de un mes y la segunda a la presentación de la solicitud una vez incoada una orden de expulsión.<sup>46</sup> En ambos casos es una presunción *iuris tantum*: se traslada al solicitante la carga de destruirla, justificando el retraso en la

<sup>44</sup> Así, no denunciar a un seguidor de un presidente derrocado es perfectamente razonable si el solicitante también era partidario de aquel, o también lo es confundir “centro de detención” y prisión o el número de días en que se estuvo detenido (SAN de 20 de julio, recurso 1165/2003), o llegar a la conclusión de la inverosimilitud de la persecución porque el partido al que se pertenece cuenta con reconocimiento legal (STS de 23 de septiembre, recurso 3367/2002).

<sup>45</sup> SSTS de 16 de septiembre de 2005 (recurso 3624/2002) y de 28 de octubre de 2005 (recurso 5211/2002) y SAN de 28 de septiembre de 2005 (recurso 663/2003).

<sup>46</sup> No entra en juego cuando las solicitudes se presenten teniendo los interesados un procedimiento de expulsión incoado. Ha de tratarse de una orden de expulsión (SSTS de 8 de septiembre, recursos 2085/2002 y 3238/2002, y de 6 de octubre, recurso 3940/2002).

presentación, o despejando las dudas sobre el temor de persecución.<sup>47</sup>

Finalmente, es destacable que la STS de 17 de febrero de 2006 (recurso 175/2003) liga la previsión del artículo 7.2 con la carencia de vigencia de la solicitud y no con la inverosimilitud de la misma, de manera que en ese precepto no hay una presunción de inverosimilitud, dado que la veracidad de los hechos no guarda relación lógica con el tiempo en que se presenta la solicitud, sino con la carencia de vigencia de la necesidad de protección que arguye el solicitante de asilo.

### AL SER LA UNIÓN EUROPEA UN ESPACIO SIN FRONTERAS INTERIORES PUEDEN ORIGINARSE SITUACIONES EN QUE NINGUNO DE SUS ESTADOS MIEMBROS ASUMA LAS COMPETENCIAS DEL EXAMEN DE SOLICITUDES DE ASILO

La inadmisión a trámite ex artículo 5.6.d) de la Ley de Asilo también se produce en el caso de que los hechos relatados por el solicitante sean manifiestamente falsos. Ello puede derivar de la información disponible del país de origen, cuando ponga de manifiesto que los hechos relatados no ocurrieron (SAN de 15 de febrero de 2006, recurso n. 118/2005) o ocurrieron de forma distinta o en fecha distinta (SAN de 13 de julio de 2005, recurso 1174/2003) o de la aportada por el propio solicitante, cuando ponga de manifiesto que los hechos narrados son falsos (SAN de 26 de junio de 2006, recurso 1404/2003).

También puede deberse a que no exista una necesidad actual de protección, bien porque ha transcurrido un largo período de tiempo entre los hechos y la solicitud, bien porque la situa-

<sup>47</sup> No se aceptan como justificaciones la escasa cultura o la sensación subjetiva de amparo y seguridad en España (STS de 28 de octubre de 2005, recurso 4798/2002) ni el desconocimiento del Derecho y las instituciones de nuestro país cuando el solicitante tiene estudios superiores (STS de 31 de mayo de 2006, recurso 4852/2003), o la necesidad de más tiempo para informarse (STS de 28 de octubre de 2005, recurso 4354/2002). Tales circunstancias pueden justificar casuísticamente una dilación breve, pero no la total inactividad.

ción en el país de origen del solicitante se ha modificado sustancialmente. Sin embargo, matiza la STS de 30 de noviembre de 2005 (recurso 6006/2002), hay que estar en la realidad social del país, no solo en la política, pues cambios legislativos, como la despenalización de la homosexualidad, no tienen por qué acabar con la persecución, persistiendo la discriminación y ataques por parte de las autoridades. Por eso, el hecho de que la situación del país de origen no se haya modificado, empeorando incluso, ha llevado a nuestros tribunales a no aplicar esta causa de inadmisión (STS de 31 de enero de 2006, recurso 6859/2002).

#### Dublín II

Al ser la Unión Europea un espacio sin fronteras interiores pueden originarse situaciones en que ninguno de sus Estados Miembros asuma las competencias del examen de solicitudes de asilo. Por eso se han aprobado el Convenio de Dublín y el Reglamento CE 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero, que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo. Su artículo 9 permite a España examinar una petición basada en razones humanitarias aunque no sea la responsable de la solicitud de asilo (STS de 4 de noviembre de 2005, recurso 4752/2002).

La aplicación de esas reglas de atribución de competencia no implica violación de la prohibición de *refoulement* contenida en el artículo 33 de la Convención de Ginebra, sino remitir el expediente al país competente, sin trasladar al refugiado a un país donde su vida o su libertad peligran por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas (STS de 6 de octubre de 2005, recurso 1110/2002).

En aplicación de los mencionados instrumentos normativos, se ha declarado la responsabilidad de otros Estados Miembros para estudiar la solicitud de asilo. Y ello porque el acceso al espacio europeo supone la responsabilidad del Estado por el que entró, o porque el Estado que expide el visado es el responsable del examen de su solicitud o porque otro Estado miembro aceptó una petición de asilo

de familiares del solicitante o porque al no poderse aplicar los criterios enumerados en el Reglamento comunitario, corresponderá el examen de la solicitud al primer Estado miembro ante el que la ha presentado.

Finalmente, una última decisión analiza las consecuencias de lo previsto en el artículo 19.4 del Reglamento (CE) 343/2003 del Consejo, que indica que si el traslado del solicitante al Estado competente no se realiza en el plazo de seis meses, la responsabilidad incumbirá al Estado en el que ha presentado la solicitud. Este precepto ha sido interpretado por la SAN de 1 de febrero de 2006 (recurso 294/2005) en el sentido de que el incumplimiento del plazo no puede determinar la nulidad de la decisión administrativa de inadmisión, sino de su procedimiento de ejecución.

### **Refugio o protección que hubiera podido solicitar en un tercer Estado**

Con carácter general, es la posibilidad real de haber solicitado la protección en un tercer Estado lo jurídicamente relevante, no el mero hecho de haber atravesado un país intermedio en su viaje a España, independientemente de la duración del tránsito.<sup>48</sup> El límite máximo de duración del que tenemos constancia ha sido doce días. En este caso, la SAN de 2 de marzo de 2006 (recurso 138/2005) confirmó la inadmisión. No obstante, también se encuentra jurisprudencia en la que meramente se alega que el solicitante pudo haber solicitado protección en los países que atravesó para llegar a España: Austria, Italia y Francia (SAN de 7 de julio, recurso 777/2003) o que no se justifica, más allá que por razones lingüísticas, no solicitar asilo en Suiza o Alemania (STS de 22 de julio, recurso 3335/2002).

<sup>48</sup> SSTS de 30 de noviembre de 2005 (recursos 6006/2002 y 6105/2002), de 12 de enero de 2006 (recurso 7388/2002) y SSAN de 20 de julio de 2005 (recurso 344/2003) y de 5 de octubre de 2005 (recurso 32/2004).

<sup>49</sup> SSTS de 7 de julio de 2005 (recurso 772/2002) y de 22 de diciembre de 2005 (recurso 6569/2002) y SSAN de 8 de julio (recurso 483/2003), de 9 de julio (recurso 485/2004), de 14 de julio (recursos 437/2003 y 37/2004), de 15 de julio (recurso 353/2003), de 20 de julio (recurso 1157/2003) y de 7 de septiembre (recurso 33/2004), todas ellas de 2005.

<sup>50</sup> No constituyen indicios suficientes un parte médico que acredita que el hijo de la solicitante fue herido por arma de fuego o certificados de defunción

## **7. DENEGACIÓN DEL DERECHO DE ASILO**

Para la concesión del asilo, el solicitante tiene como carga la prueba suficiente de la persecución que alega. Sin embargo, no es necesaria prueba plena, sino que basta la aportación de indicios.<sup>49</sup> La SAN de 13 de julio de 2005 (recurso 334/2003) matiza esta consolidada doctrina afirmando que solo serán suficientes los indicios cuando el relato de persecución sea verosímil.

En caso de que solo conste el relato del solicitante o sus circunstancias personales porque los medios de prueba empleados no vayan dirigidos a acreditar una persecución por los motivos contenidos en la legislación de asilo o porque haya una absoluta inactividad probatoria, procederá la denegación de la condición de refugiado. Y ello porque un elemento puramente subjetivo, como es el temor de sufrir una persecución, si no va acompañado de datos objetivos, no justifica la concesión del asilo (SAN de 27 de julio de 2005, recurso 536/2004).

Las SSAN de 24 de marzo (recurso 429/2004) y de 6 de abril de 2006 (recurso 222/2003) concretan, en mayor medida, en qué consiste la prueba indiciaria. La segunda de ellas indica que la concesión del asilo requiere una prueba que permita sostener que el relato es verosímil y que, por lo tanto, pesa sobre el solicitante la carga de probar los hechos que concedan apariencia de verdad a la solicitud. La SAN de 24 de marzo de 2006 (recurso 429/2004) subraya que la prueba indiciaria exige que exista una razonable certeza sobre el relato fáctico presentado, de forma que solo puede establecerse la certeza cuando el enlace entre el hecho indicio y el hecho a deducir sea preciso y directo según las reglas del criterio humano.<sup>50</sup>

en los que no consta una muerte violenta o un informe forense que señala que lesiones padecidas por el solicitante son compatibles con determinadas torturas (SSAN de 7 de septiembre, recurso 75/2004, de 21 de septiembre, recurso 602/2004, de 19 de octubre, recurso 312/1999, y de 26 de octubre, recursos 315/2004 y 336/2004, todas ellas de 2005), ni la mera alegación de situaciones de guerra civil o de conflicto interno generalizado (STS de 7 de julio, recurso 440/2002, de 30 de septiembre, recurso 3938/2002, y de 20 de octubre de 2005, recurso 4626/2002; y SSAN de 13 de julio, recurso 597/2004, de 14 de julio, recurso 227/2004, de 28 de septiembre, recursos 809/2003 y 225/2004, y de 19 de octubre de 2005, recursos 1226/2002 y 830/2003).

En esta lógica, se consideran indicios suficientes de persecución por razón de género, por temor a una ablación de clítoris, la presentación de un certificado médico que acredita que esta práctica se había llevado a cabo en la persona de la hermana de la solicitante de asilo, por lo que ella podría ser obligada a someterse a la misma práctica. (SAN de 21 de junio de 2006, recurso 1076/2003). En un asunto casi idéntico, el certificado médico que acreditaba que la propia solicitante había sufrido una ablación de clítoris no fue considerado indicio suficiente, aunque un voto particular manifiesta un parecer contrario (SAN de 24 de marzo de 2006, recurso 429/2004).

### EL GOBIERNO TIENE CAPACIDAD PARA ACOGER EN ESPAÑA A GRUPOS DE PERSONAS DESPLAZADAS QUE SE HAYAN VISTO OBLIGADAS A ABANDONAR SU PAÍS DE ORIGEN O NO PUEDAN PERMANECER EN EL MISMO

Las contradicciones en el relato del solicitante o de este con la información disponible del país de origen privan de credibilidad al relato y acreditan la inexistencia de persecución. Destacamos la SAN de 14 de septiembre de 2005 (recurso 89/2004) en la que se afirma que el relato parece haber sido objeto de reelaboración, pues el nivel de expresión empleado no se corresponde con el que cabría esperar del solicitante, que es analfabeto. Ello, unido con otros indicios de inverosimilitud, como la contradicción entre el relato del viaje expuesto en la solicitud y en la entrevista, condujeron a la confirmación de la denegación del asilo. En la SAN de 7 de septiembre de 2004 (recurso 74/2004) se apunta que han aparecido diversos relatos sobre Costa de Marfil similares al presentado, que dan la sensación de que están preparados por alguien distinto del interesado y que apuntan a la inverosimilitud de la persecución relatada.

<sup>51</sup> SAN de 8 de julio (recurso 340/2004), de 13 de julio (recursos 1137/2003 y 1151/2003), de 20 de julio (recurso 31/2004), de 7 de septiembre (recurso 86/2004), de 14 de septiembre (recursos 602/2003, 103/2004 y 147/2004), de 15 de septiembre (recurso 837/2003), de 21 de septiembre (recurso 204/2004), de 22 de septiembre (recurso 947/2003), de 28 de septiembre (recurso 235/2004), de 5 de octubre (recurso 299/2004) y de 26 de octubre (recurso 340/2004), todas ellas de 2005.

En la misma línea, la presentación de pruebas documentales determina la existencia de indicios suficientes de la persecución sufrida. Tal es el caso de documentos que demuestran la pertenencia a un grupo político, así como una advertencia policial por participar en actividades contrarias al régimen (SAN de 3 de marzo de 2006, recurso 123/2005); o denuncias, recortes de prensa o un informe de ACNUR-Colombia que señala que el solicitante es un activo promotor de la paz en su país de origen y ha tenido problemas con la guerrilla por ello (SAN de 28 de abril de 2006, recurso 359/2005); o informes médicos en que se acreditan las graves lesiones sufridas por el solicitante (SAN de 10 de marzo de 2006, recurso 471/2004). Por el contrario, y con carácter general los informes o notas de prensa sobre la situación de un país o de un determinado colectivo en el mismo no constituyen prueba suficiente, en cuanto que no contemplan la situación específica del recurrente (SSAN de 14 de septiembre, recurso 602/2003, y de 19 de octubre, recursos 312/1999 y 542/2003, todas ellas de 2005).

Las denuncias, por su parte, tienen un mínimo valor probatorio, dado que contienen la versión del denunciante (SSAN de 20 de julio, recurso 606/2003, y de 7 de septiembre, recursos 70/2004 y 75/2004, de 2005). Cuando se interponen poco antes de abandonar el país lleva a los tribunales a considerar que no se buscaba con la interposición la protección de las autoridades estatales, sino conseguir un indicio de persecución para poder obtener el asilo político.<sup>51</sup>

Por último hay que resaltar que lo exigible a los tribunales es que la prueba se practica de forma correcta, pero no que señale en la dirección que quiere el solicitante.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Hay varios ejemplos en el segundo semestre de 2005. En la SAN de 13 de julio (recurso 248/2004), se solicita asilo alegando que su madre lo había obtenido en Costa Rica por los mismos hechos. Examinando la documentación, se constata que se obtuvo a través de la reagrupación familiar, lo que no cabía resolver en España. La STS de 22 de diciembre (recurso 6569/2002) señala que la prueba realizada a instancias de parte indica que las elecciones en las que dijo haber participado como interventor se desarrollaron sin mayores incidentes. En la SAN de 12 de octubre (recurso 269/2004) la única prueba aportada —una carta de aval expedida por el obispo ortodoxo de Cuba— contradice el relato del solicitante. En el recurso 324/2004, resuelto por SAN de 26 de octubre, la prueba documental señala que el solicitante no detentaba el cargo de concejal en el período en que sufrió las amenazas procedentes de las FARC que le conminaban a informar de los proyectos presentados en el Concejo municipal.



## 8. PERMANENCIA EN ESPAÑA POR RAZONES HUMANITARIAS O DE INTERÉS GENERAL<sup>53</sup>

La Administración, al inadmitir a trámite o denegar una solicitud de asilo, debe pronunciarse acerca de si hay razones humanitarias o de interés público que justifiquen su permanencia en España en el marco de la legislación de extranjería. Existe un cierto margen de discrecionalidad en la decisión administrativa (SAN de 6 de julio de 2005, (recurso 121/2005), aunque será controlable y revisable al tiempo de enjuiciar si las inadmisiones o denegaciones de asilo son ajustadas a derecho.

Las razones humanitarias que justifican la autorización se encuentran conectadas a la propia finalidad del asilo. Por lo tanto, podrá autorizarse la permanencia en España (art. 17.2 de la Ley de Asilo) cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso se hayan visto obligadas a abandonar su país de origen. La guerra, causante de desplazados, motiva la adopción de la medida que examinamos, en tanto no se produzcan cambios en la situación del país de origen que permitan el regreso del solicitante sin peligro para su vida (SAN de 13 de julio de 2005, recurso 704/2003).

Estos conflictos habrán de ser, además, generalizados en cuanto los esporádicos, limitados territorialmente y ocasionales no permiten hablar de una situación convulsa en todo el país e impiden, por tanto, la aplicación del artículo 17.2 de la Ley de Asilo, tal y como indica la SAN de 25 de enero de 2006 (recurso 1044/2003). No obstante, la existencia de tal conflicto no es suficiente para la aplicación de ese precepto, es necesario, además, que se acredite,

---

<sup>53</sup> La doctrina identifica cuatro posibles situaciones para regularizar la permanencia de personas no reconocidas como refugiados: 1) que el retorno no sea posible por cuestiones técnicas; 2) razones humanitarias; 3) que el Estado responsable de la solicitud no sea España, pero el competente realiza una interpretación más restrictiva de la Convención de Ginebra; y 4) prohibición de expulsión derivada de otros instrumentos internacionales, como el CEDH. Pablo Pietsch López. "Otras formas de protección individualizada". *Guía sobre el derecho de asilo*. P. 62-65. Solo nos referiremos a la segunda de estas situaciones, pues las demás exceden el objeto de este trabajo.

aunque sea indiciariamente, que el retorno del solicitante puede suponer un peligro cierto para su vida o integridad física, esto es, que esa situación general se concreta en la persona del solicitante. Habrán de tener, además, entidad suficiente.<sup>54</sup>

No tiene cabida en el artículo 17.2 la difícil situación económica y social en que pueda encontrarse el país del solicitante (SAN de 21 de septiembre, recurso 166/2005), ni siquiera como consecuencia de un terremoto (SAN de 6 de julio, recurso 264/2004) o de problemas de inseguridad en su país de origen (SAN de 28 de octubre, recurso 703/2003, todas ellas de 2005). No se refiere, en consecuencia, a cualquier razón humanitaria, sino que se conecta con el nivel de riesgo y desprotección que en el país de origen del solicitante pueda existir para derechos tales como la vida, la seguridad y la libertad como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso (SSTS de 12 de mayo, recurso 3849/2003, de 19 de mayo, recurso 4037/2003, de 2006). Tampoco es relevante para la autorización de permanencia que el solicitante esté integrado socialmente en España.<sup>55</sup>

Al margen de lo anterior, el Gobierno tiene capacidad para acoger en España a grupos de personas desplazadas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país de origen o no puedan permanecer en el mismo. Se consideran desplazadas, según el artículo 2 del Real Decreto 1325/2003 sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, a las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente, o personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática de los derechos humanos.

---

<sup>54</sup> En el mismo sentido: SSAN de 8 de marzo (recurso 269/2005), de 10 de mayo (recurso 249/2005) y de 17 de mayo (recursos 399/2005 y 429/2005 de 2006).

<sup>55</sup> SSAN de 13 de julio (recurso 1158/2003) y de 21 de septiembre (recurso 204/2004) de 2005.

**Miguel Pajares Alonso**

Miembro del Grupo de Investigación  
en Exclusión y Control Social (GRECS) de la  
Universidad de Barcelona

# EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE 2005 Sus efectos posteriores sobre la inserción laboral de la población inmigrada

1. Introducción.
2. La irregularidad había sido la forma ordinaria de inmigración.
3. Los datos del proceso de regularización.
4. Efectos de la regularización en la evolución de las altas de extranjeros en la Seguridad Social.
5. Efectos de la regularización sobre la evolución del tipo de trabajos que realizan los extranjeros.
6. Comentarios finales.



## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso de regularización desarrollado en 2005 constituyó uno de los acontecimientos más importantes en materia migratoria producidos en los últimos años. Sus efectos pudieron observarse ya a finales del mismo año 2005 y se hicieron más evidentes a lo largo de 2006. Por la magnitud que alcanzó, tuvo una incidencia importante tanto en la lucha contra la economía sumergida como en la acción recaudatoria del Estado y, especialmente, en la mejora de los derechos de los trabajadores extranjeros.

Los datos relativos a personas que pudieron regularizar su residencia y su situación laboral están disponibles desde principios de 2006, aunque los definitivos no fueron publicados hasta finales de ese año, cuando vio la luz el *Anuario Estadístico de Inmigración 2005*. Lo que en este capítulo queremos hacer no es tanto centrar la atención sobre esos datos como centrarla sobre la evolución posterior que ha tenido la afiliación de extranjeros a la Seguridad Social; no obstante, dedicamos un primer apartado a los datos de la regularización.

Nos interesa, sobre todo, ver cómo evolucionan los datos de afiliación de extranjeros a la Seguridad Social tras el proceso de regularización, tanto por lo que se refiere a los

orígenes, como a la proporción de mujeres afiliadas, o a los sectores laborales y el tipo de trabajos que realizan. Para observar tal evolución hemos ido comparando datos de enero de 2005 (antes de iniciarse el proceso), enero de 2006 (concluido ya el proceso e incorporados en la Seguridad Social la gran mayoría de los regularizados) y enero de 2007. El interés que ofrecen los datos de enero de 2007 es que dibujan la situación que se consolida cuando la regularización ha quedado ya atrás y la mayoría de los regularizados han renovado sus autorizaciones de residencia y trabajo.

## 2. LA IRREGULARIDAD HABÍA SIDO LA FORMA ORDINARIA DE INMIGRACIÓN

Al proceso de regularización del año 2005 se llega tras años de crecimiento de la bolsa de irregularidad entre la inmigración que había ido recibiendo España, algo que está relacionado con la importancia que aquí tiene la economía sumergida, con la estrechez de los cauces legales de inmigración y con el fuerte crecimiento económico de la última década.

La economía sumergida era ya muy importante en España antes de que se produjese la intensificación de los flujos de inmigración que podemos situar en torno al año 2000. La OCDE la estimaba en un 23% del PIB, porcentaje solo superado, dentro de la Unión Europea, por Italia, Hungría y Grecia. Por otra parte, había tenido un incremento continuo, como muestra un estudio de Ángel Alañón y Miguel Gómez (2003), que evalúa en cinco puntos porcentuales su crecimiento entre 1980 y 2000. El trabajo irregular es solo una parte de la economía sumergida, que incluye, como señalan Scheneider y Enste (2000), todos los ingresos no declarados, tanto en la producción de bienes y servicios como en las transacciones monetarias.

En el mercado de trabajo la economía sumergida adopta diversas formas, pero la más generalizada es la de las empresas que desarrollan su actividad dentro de la legalidad, pero ocultando al fisco una parte de ella: "empresas

que tienen parte de sus trabajadores con contrato y alta en Seguridad Social y otros sin ello; empresas que tienen trabajadores con contratos legales por determinado número de horas, pero trabajando más horas que las declaradas; empresas que no declaran las horas extras; etc. Es decir, lo más generalizado en la economía sumergida son las empresas que sumergen parte de su actividad, pero no toda ella, lo que supone que la línea divisora entre economía reglada y economía sumergida no sea nítida" (Pajares, 2004: 26).

En los países de la Europa meridional, el mantenimiento de altos índices de economía sumergida ha sido una forma de respuesta al incremento de la competencia internacional en el contexto de globalización. Y la actitud de los poderes públicos ante la economía sumergida, en estos países, ha sido ambigua, ya que, junto a los perjuicios que comporta (por lo que supone de competencia desleal y por la no recaudación de impuestos), ofrece ciertas ventajas en el terreno de la reducción de costes de producción, lo que, como señala Moreno Fuentes (2005), permite mantener la competitividad de determinadas empresas y sectores.

A la importancia de nuestra economía sumergida se ha sumado la existencia de unos cauces legales de inmigración de muy difícil acceso y unas tasas de crecimiento económico que, en la última década, han sido de las más altas de Europa. Dicho de otra forma, hemos tenido una economía que ha generado una fuerte demanda de mano de obra inmigrada, una normativa de inmigración que ha hecho difícil su entrada legal y unos índices de economía sumergida que han hecho posible que la entrada irregular resultase útil para el mercado de trabajo. El resultado es que, durante bastantes años, la forma ordinaria de inmigración fue la irregular. Había, ciertamente, crecimiento de residentes legales, pero la mayoría de ellos (nos referimos a los no comunitarios) eran personas que habían pasado antes por la irregularidad.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase Carvajal (2004), Pajares (2004).

En el año 2004, cuando el gobierno decidió poner en marcha el proceso de regularización, había una irregularidad acumulada difícil de cuantificar, pero que sin duda era muy elevada. Las estimaciones que se habían hecho, comparando datos de residentes legales con datos de empadronados,<sup>2</sup> indicaban que el 50% de los inmigrantes que vivían en España estaba en situación irregular. Tales estimaciones no eran del todo fiables por los problemas que plantea el padrón municipal cuando nos referimos a los extranjeros (Recolons, 2005), pero, en cualquier caso, la realidad no podía estar muy distante de esas estimaciones.

### 3. LOS DATOS DEL PROCESO DE REGULARIZACIÓN

Las solicitudes de regularización pudieron presentarse entre el 7 de febrero y el 7 de mayo de 2005; se exigía, además del vínculo laboral, estar empadronado desde antes del 7 de agosto de 2004;<sup>3</sup> y a lo largo de esos tres meses fueron presentadas 691.655 solicitudes. De ellas, el 58,9% fue presentado por hombres y el 41,1% por mujeres. Madrid, Cataluña, País Valenciano y Andalucía fueron las comunidades autónomas que, por este orden, tuvieron mayor número de solicitudes. Ecuatorianos, rumanos y marroquíes fueron quienes más solicitudes presentaron.

El 83,6% de las solicitudes presentadas fue definitivamente aprobado, lo que dio como resultado la regularización de 578.375 personas. El porcentaje de mujeres subió con respecto a las solicitudes, siendo estas el 44,1% de las personas regularizadas. Por comunidades autónomas, Madrid tuvo 134.819 regularizados, Cataluña 118.640, País Valenciano 87.781 y Andalucía 71.853. Siguió en número de regularizados Murcia y Castilla-La Mancha.

<sup>2</sup> La legislación española permite el empadronamiento de los inmigrantes que se encuentran en situación irregular. La Ley 4/2000 generó un interés por el empadronamiento que antes no existía, debido a que comenzó a depender de él el acceso a algunas prestaciones importantes, como la atención sanitaria (algo que no se modificó con la Ley 8/2000). Además, la regularización por arraigo, introducida en aquella ley, impulsaba también el empadronamiento como forma de demostrar la fecha desde la que el inmigrante se hallaba en España. En los

**CUADRO 1. Solicitudes y autorizaciones del proceso de regularización, por origen**

	SOLICITUDES	AUTORIZACIONES	AUTORIZACIONES (%)
<b>Ecuador</b>	140.020	127.925	91,4
<b>Rumania</b>	118.546	100.128	84,5
<b>Marruecos</b>	86.806	68.727	79,2
<b>Colombia</b>	56.760	50.417	88,8
<b>Bolivia</b>	47.325	39.773	84,0
<b>Bulgaria</b>	25.598	22.239	86,9
<b>Argentina</b>	23.896	21.519	90,1
<b>Ucrania</b>	22.247	19.466	87,5
<b>Pakistán</b>	15.782	8.602	54,5
<b>China</b>	13.416	8.159	60,8
<b>Uruguay</b>	10.650	9.653	90,6
<b>Brasil</b>	10.488	8.069	76,9
<b>Senegal</b>	10.100	7.265	71,9
<b>Venezuela</b>	8.051	6.722	83,5
<b>Argelia</b>	8.038	5.979	74,4
<b>Rusia</b>	7.950	6.767	85,1
<b>Paraguay</b>	7.522	5.822	77,4
<b>Nigeria</b>	7.326	5.197	70,9
<b>Malí</b>	7.205	6.249	86,7
<b>India</b>	5.064	2.777	54,8
<b>Total</b>	<b>691.655</b>	<b>578.375</b>	<b>83,6</b>

Fuente: elaboración propia. Datos del *Anuario Estadístico de Inmigración 2005*, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

(Los 20 países con mayor número de solicitudes)

Los datos de todas las comunidades autónomas y provincias están, como hemos señalado, en el *Anuario Estadístico de Inmigración 2005*, por lo que no nos detenemos más en ellos. Queremos resaltar, en cambio, los datos por nacionalidades de origen por lo que supusieron de modificación en la distribución por nacionalidades de la población

años 2001, 2002 y 2003 los inmigrantes en situación irregular se empadronaron mayoritariamente. No obstante, la Ley 14/2003, en vigor desde finales de 2003, representó cierto freno a esto, debido a que introdujo la posibilidad de que los datos del padrón fueran utilizados por la policía.

<sup>3</sup> Tal exigencia fue flexibilizada aceptando una fórmula de "empadronamiento por omisión" cuando el proceso de normalización se hallaba en su última fase.

extranjera residente en España. En el cuadro1 vemos la relación de las veinte nacionalidades que mayor número de regularizados tuvieron.

Como puede observarse, Ecuador y Rumania tuvieron el mayor número de regularizados. Ello supuso un crecimiento

proporcional de Rumania en el número de residentes que la situó como cuarto país, cuando solo unos pocos años antes no aparecía entre los diez primeros. Marruecos, que era y sigue siendo el primer país por número de residentes en España, tuvo un número de regularizados muy por debajo de los dos anteriores. En conjunto, fueron los

**CUADRO 2. Evolución de los residentes extranjeros en España, según origen, tras el proceso de regularización de 2005**

	TOTAL A 31 DIC. 2004	CRECIM. EN 2004 (%)	TOTAL A 31 DIC. 2005	CRECIM. EN 2005 (%)	TOTAL A 31 DIC. 2006	CRECIM. EN 2006 (%)
<b>Unión Europea*</b>	<b>498.875</b>	<b>13,8</b>	<b>569.284</b>	<b>14,1</b>	<b>661.004</b>	<b>16,1</b>
<b>Resto de Europa</b>	<b>168.900</b>	<b>38,5</b>	<b>337.177</b>	<b>99,6</b>	<b>367.674</b>	<b>9,0</b>
Rumania*	83.372	52,5	192.134	130,5	211.325	10,0
Bulgaria*	32.244	32,3	56.329	74,7	60.174	6,8
Ucrania	27.461	27,3	49.812	81,4	52.760	5,9
Rusia	14.233	17,8	22.223	56,1	24.497	10,2
<b>África</b>	<b>498.507</b>	<b>15,2</b>	<b>649.251</b>	<b>30,2</b>	<b>709.174</b>	<b>9,2</b>
Marruecos	386.958	15,9	493.114	27,4	543.721	10,3
Argelia	27.532	15,8	35.437	28,7	39.433	11,3
Senegal	19.343	14,5	27.678	43,1	28.560	3,2
<b>Latinoamérica</b>	<b>649.122</b>	<b>26,2</b>	<b>986.178</b>	<b>51,9</b>	<b>1.064.916</b>	<b>8,0</b>
Ecuador	221.549	27,1	357.065	61,2	376.233	5,4
Colombia	137.369	27,8	204.348	48,8	225.504	10,4
Perú	71.245	23,7	82.533	15,8	90.906	10,1
Argentina	56.193	29,6	82.412	46,7	86.921	5,5
Bolivia	11.467	62,6	50.738	342,5	52.587	3,6
República Dominicana	42.928	17,1	50.765	18,3	58.126	14,5
Cuba	30.738	12,5	36.142	17,6	39.755	10,0
Uruguay	13.055	47,5	24.272	85,9	26.581	9,5
Brasil	17.524	20,0	26.866	53,3	30.242	12,6
Venezuela	16.622	26,3	25.372	52,6	28.188	11,1
<b>Asia</b>	<b>142.762</b>	<b>17,5</b>	<b>177.423</b>	<b>24,3</b>	<b>197.965</b>	<b>11,6</b>
China	71.881	28,2	85.745	19,3	99.526	16,1
Pakistán	18.072	2,4	28.707	58,8	29.668	3,3
Filipinas	18.185	9,6	18.735	38,5	21.190	13,1
<b>TOTAL</b>	<b>1.977.291</b>	<b>20,1</b>	<b>2.738.932</b>	<b>38,5</b>	<b>3.021.808</b>	<b>10,3</b>

Fuente: elaboración propia. Datos del *Anuario Estadístico de Inmigración 2005*, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. (Se destacan los 20 países de fuera de la Europa Comunitaria con mayor número de residentes)

\* En el epígrafe "Europa Comunitaria", están incluidos los diez estados que entraron en la UE en mayo de 2004, así como Suiza y los países pertenecientes al Espacio Económico Europeo que no forman parte de la Unión Europea, pero no lo están Rumania y Bulgaria.

países latinoamericanos y los de la Europa del Este los más beneficiados (lo que simplemente indica que eran los que tenían mayor número de personas en situación irregular, por ser los de inmigración más reciente). De los países latinoamericanos, cabe destacar la importancia de Bolivia, que antes de la regularización apenas tenía residentes en España.

Como se ve en el cuadro 1, no todos tuvieron el mismo porcentaje de aprobación de sus solicitudes. Por encima del 90% solo se situaron tres países latinoamericanos: Ecuador, Argentina y Uruguay. Otros latinoamericanos tuvieron porcentajes cercanos al 90%: Colombia, Bolivia y Venezuela. Y quienes también tuvieron porcentajes similares fueron los países del Este: Ucrania, Bulgaria, Rusia y Rumania. Los países africanos tuvieron porcentajes más bajos, con la excepción de Malí. Pero los porcentajes inferiores del cuadro los tuvieron los asiáticos: Pakistán, India y China.

La incidencia del proceso de regularización sobre la composición por nacionalidades de los residentes extranjeros en España puede verse en el cuadro 2. Ahí destacamos los 20 países con mayor número de residentes al concluir el año 2006, que no son los mismos que los 20 países del cuadro 1, aunque la mayoría coinciden. En el cuadro 2 tenemos los residentes que había antes de la regularización (a 31 de diciembre de 2004) y los que había después, tanto al final de 2005 como un año más tarde (a 31 de diciembre de 2006). También aparecen los porcentajes de crecimiento: el que hubo en el año anterior a la regularización, el que hubo el año de la regularización y el que hubo el año posterior.

Sobre el porcentaje de crecimiento de los residentes habido en 2004 (el 20,1% para el total de residentes extranjeros) cabe decir que es similar al que se venía produciendo en años anteriores. Y, como también venía sucediendo en los últimos años, crecían más los de Europa del Este, seguidos de los latinoamericanos, y menos los africanos y los asiáticos. En el año de la regularización el porcentaje de crecimiento casi se dobla (38,5% para el total de residentes),

y vuelven a ser los países de Europa del Este los que muestran los mayores porcentajes (con la excepción de Bolivia que multiplica por 3,4 su número de residentes).

Es importante señalar que en el año posterior a la regularización el crecimiento de residentes extranjeros cayó a un porcentaje (el 10,3%) que resulta ser el más bajo de la última década. Por otra parte, se han equilibrado mucho los porcentajes de crecimiento de las distintas nacionalidades: Rumania, que venía teniendo los porcentajes más altos, solo ha crecido ahora un 10%; Ecuador, que entre 2000 y 2003 tuvo índices de crecimiento muy elevados, este año ha crecido un 5,4%; Bolivia, que en el año de la regularización creció un 342,5%, en el año posterior solo creció un 3,6%; y puede decirse que ningún país tiene un crecimiento mucho más alto de la media (el más alto es el de China con un 16,1%).

También puede destacarse que la inmigración subsahariana, a pesar de la enorme incidencia mediática que sufrió en 2006, tuvo un crecimiento muy bajo en este año: los senegaleses crecen en 2006 un 3,2%, precisamente es el porcentaje más bajo del cuadro 2. En este cuadro no hemos incluido otros países subsaharianos, pero, de acuerdo con los datos del OPI, todos tienen un crecimiento similar o inferior a Senegal, con la única excepción de Nigeria que creció un 10%.<sup>4</sup>

#### **4. EFECTOS DE LA REGULARIZACIÓN EN LA EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS DE EXTRANJEROS EN LA SEGURIDAD SOCIAL**

De la misma manera que 2005 fue, por causa de la regularización, el año con mayor crecimiento en el número de residentes, también lo fue, lógicamente, el de mayor crecimiento en altas de extranjeros en la Seguridad Social. El aumento fue de 616.655 extranjeros en alta, un dato que no se distancia mucho de los 578.375 que se beneficiaron del proceso de regularización. Si tenemos en cuenta que

---

<sup>4</sup> *Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración*, Nº 11, enero 2007, Observatorio Permanente de la Inmigración.

en años anteriores, en los que no hubo procesos especiales de regularización, los incrementos en altas de extranjeros eran ya notables (en 2004 aumentaron en 158.061 y en 2003 en 114.077), lo que podemos concluir es que en 2005 los empresarios se concentraron en el proceso de regularización para obtener la mano de obra necesaria, y mermó la incidencia de otros mecanismos.

Veamos qué sucedió en 2006, el año posterior a la regularización. Concluida esta, había, en enero de 2006, 1.757.081 extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social, y este número había subido a 1.930.260 en enero de 2007. Estamos ante un incremento de 173.179 altas laborales, que vuelve a situarse en las dimensiones que había tenido en los años anteriores a la regularización.

Pero el crecimiento producido a lo largo de 2006 no es igual para todas las nacionalidades. Lo más significativo es que los que más aumentan son los comunitarios, como puede verse en el cuadro 3, cosa que no había sucedido en años anteriores. Estos aumentan en 71.993 altas, el 41,6% del total de los nuevos afiliados. Si nos fijamos en los porcentajes de incremento que figuran en el cuadro 3, vemos que los comunitarios crecieron un 23,4% mientras que la media de crecimiento para el conjunto de los extranjeros fue del 9,9%. En realidad, si no tuviésemos en cuenta los comunitarios, el crecimiento de extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social hubiese sido, en 2006, inferior al de los años anteriores a la regularización. Ha sido, por tanto, un año de ralentización de las altas laborales de extranjeros.

Por nacionalidades, se puede observar que algunas de las que habían tenido mayor crecimiento en años anteriores apenas crecieron en 2006. El caso de los ecuatorianos es el más peculiar, ya que en enero de 2007 tenían los mismos trabajadores en alta que en enero de 2006, es decir, no tuvieron crecimiento alguno. En su caso, la llegada de personas desde Ecuador era ya muy escasa desde 2004, pero en el año de la regularización creció mucho su número de altas laborales porque pasaron a la legalidad, sin que ello supusiese incremento migratorio alguno, como ha quedado demostrado en el año posterior.

Los demás colectivos tuvieron crecimiento variables, pero en todos los casos los porcentajes son pequeños. Los bolivianos, que tuvieron un crecimiento espectacular en el año de la regularización, quedaron ya muy estancados en el siguiente (su crecimiento fue del 4,9%), como ocurrió con otros colectivos latinoamericanos. De estos los que más crecieron fueron los peruanos y los dominicanos, colectivos de inmigración antigua que, sin embargo, habían destacado poco en la regularización porque no tenían mucha población en situación irregular. Otros colectivos numéricamente importantes, como los marroquíes y los rumanos, crecieron moderadamente en 2006.

Un cambio de interés que se produjo con la regularización fue la proporción de mujeres entre los extranjeros en alta laboral. En enero de 2006 las mujeres llegaron a ser el 39,7% de los extranjeros en alta, cuando el año anterior eran el 36,4%, es decir, un incremento de más de 3 puntos porcentuales en un solo año. Aquel 39,7% no era aún un porcentaje igual al que se da entre el conjunto de la población española ocupada (que era en esa fecha del 40,9%) pero ya se le parecía bastante.

En ese crecimiento del porcentaje de mujeres unos colectivos tuvieron más protagonismo que otros. Fue muy importante el número de trabajadoras de la Europa del Este que lograron regularizar su situación, y su crecimiento en altas en la Seguridad Social queda patente en el cuadro 4, al comparar los datos de enero de 2005 con los de enero de 2006. Como fue también de gran importancia la regularización de mujeres latinoamericanas, especialmente ecuatorianas.

Al observar los porcentajes del cuadro 4 se aprecia que todos los colectivos vieron aumentar, entre enero de 2005 y enero de 2006, el porcentaje de mujeres en alta laboral, salvo los asiáticos. Los porcentajes que más crecieron fueron los de la Europa del Este, aunque lo hicieron también significativamente los de Latinoamérica.

El crecimiento de los porcentajes de mujeres tuvo algo que ver con el hecho de que una de las formas más accesibles

que hubo para legalizar la situación laboral en el proceso de regularización fue la del empleo doméstico. Lo interesante, por tanto, era ver, un año después, si el crecimiento de mujeres regularizadas se consolidaba, es decir, si se mantenía su situación de alta laboral en la Seguridad Social. Más adelante veremos cómo ha evolucionado su si-

tuación laboral en cuanto al tipo de trabajo que ahora hacen, pero aquí ya podemos ver, al observar los datos de enero de 2007 del cuadro 4, que el porcentaje de mujeres entre las altas laborales de extranjeros bajó ligeramente, pero se mantuvo por encima del que se daba antes del proceso de regularización.

**CUADRO 3. Evolución de los extranjeros en alta en la Seguridad Social en España, según origen, tras el proceso de regularización de 2005**

	ENERO 2005	ENERO 2006	CRECIM. EN 2005 (%)	ENERO 2007	CRECIM. EN 2006 (%)
<b>Unión Europea*</b>	<b>268.997</b>	<b>307.028</b>	<b>14,1</b>	<b>379.021</b>	<b>23,4</b>
<b>Resto de Europa</b>	120.060	267.154	122,5	289.578	8,4
Rumania*	63.926	159.649	149,7	175.817	10,1
Bulgaria*	22.533	44.239	96,3	47.095	6,5
Ucrania	19.701	38.146	93,6	39.604	3,8
Rusia	7.603	14.612	92,2	15.307	4,8
<b>África</b>	<b>259.484</b>	<b>356.480</b>	<b>37,4</b>	<b>384.891</b>	<b>8,0</b>
Marruecos	186.785	253.331	35,6	273.497	8,0
Argelia	14.744	18.845	27,8	20.539	9,0
Senegal	10.880	16.512	51,8	18.870	14,3
<b>Latinoamérica</b>	<b>405.410</b>	<b>705.696</b>	<b>74,1</b>	<b>741.214</b>	<b>5,0</b>
Ecuador	154.547	277.666	79,7	277.674	0,0
Colombia	82.192	135.170	64,5	143.311	6,0
Perú	48.885	62.291	27,4	71.386	14,6
Argentina	32.423	55.371	70,8	57.804	4,4
Bolivia	8.529	43.946	415,3	46.089	4,9
República Dominicana	19.848	26.539	33,7	30.505	14,9
Cuba	16.617	21.798	31,2	23.439	7,5
Uruguay	7.909	17.774	124,7	18.836	6,0
Brasil	8.422	16.952	101,3	19.075	12,5
Venezuela	8.231	15.651	90,1	17.151	9,6
<b>Asia</b>	<b>79.059</b>	<b>112.046</b>	<b>41,7</b>	<b>123.097</b>	<b>9,9</b>
China	37.049	53.636	44,8	59.143	10,3
Pakistán	12.827	19.337	50,8	20.941	8,3
Filipinas	11.764	12.904	9,7	14.091	9,2
<b>TOTAL</b>	<b>1.140.426</b>	<b>1.757.081</b>	<b>54,1</b>	<b>1.930.260</b>	<b>9,9</b>

Fuente: elaboración propia. Datos del *Anuario Estadístico de Inmigración 2005*, y del OPI (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración).

(Se destacan los 20 países de fuera de la Europa Comunitaria con mayor número de residentes)

\* En el epígrafe "Europa Comunitaria", están incluidos los diez estados que entraron en la UE en mayo de 2004, así como Suiza y los países pertenecientes al Espacio Económico Europeo que no forman parte de la Unión Europea, pero no lo están Rumania y Bulgaria.



**CUADRO 4. Evolución de las mujeres extranjeras en alta en la Seguridad Social en España, según origen, tras el proceso de regularización de 2005**

	ENERO DE 2005		ENERO DE 2006		ENERO DE 2007	
	MUJERES	% SOBRE EL TOTAL DE EXTRANJEROS	MUJERES	% SOBRE EL TOTAL DE EXTRANJEROS	MUJERES	% SOBRE EL TOTAL DE EXTRANJEROS
<b>Unión Europea*</b>	<b>102.207</b>	<b>38,0</b>	<b>114.894</b>	<b>37,4</b>	<b>139.834</b>	<b>36,9</b>
<b>Resto de Europa</b>	<b>44.539</b>	<b>37,0</b>	<b>116.938</b>	<b>43,8</b>	<b>122.915</b>	<b>42,4</b>
Rumania*	21.095	33,0	66.419	41,6	70.613	40,2
Bulgaria*	7.648	33,9	17.582	39,7	18.197	38,6
Ucrania	8.723	44,3	18.862	49,4	19.131	48,3
Rusia	4.706	61,9	9.763	66,8	10.278	67,1
<b>África</b>	<b>41.576</b>	<b>16,2</b>	<b>61.735</b>	<b>17,3</b>	<b>67.671</b>	<b>17,6</b>
Marruecos	30.691	16,6	45.647	18,0	50.543	18,5
Argelia	1.241	8,4	1.836	9,7	1.995	9,7
Senegal	1.182	10,8	1.735	10,5	1.997	10,6
<b>Latinoamérica</b>	<b>196.690</b>	<b>49,0</b>	<b>366.130</b>	<b>51,9</b>	<b>375.392</b>	<b>50,6</b>
Ecuador	71.252	46,1	140.925	50,8	137.563	49,5
Colombia	44.864	54,6	75.936	56,2	78.459	54,7
Perú	24.462	50,0	30.614	49,1	33.843	47,4
Argentina	13.074	40,3	23.769	42,9	24.705	42,7
Bolivia	3.831	44,9	24.727	56,3	24.672	53,5
República Dominicana	12.458	62,8	16.259	61,3	17.890	58,6
Cuba	7.857	47,3	10.086	46,3	11.074	47,2
Uruguay	3.144	39,7	7.757	43,6	8.011	42,5
Brasil	5.295	62,9	10.347	61,0	11.419	59,9
Venezuela	4.197	51,0	8.521	54,4	9.275	54,1
<b>Asia</b>	<b>24.960</b>	<b>31,6</b>	<b>34.769</b>	<b>31,0</b>	<b>38.401</b>	<b>31,2</b>
China	14.022	37,8	20.713	38,6	23.099	39,1
Pakistán	205	1,6	391	2,0	457	2,2
Filipinas	6.883	58,5	7.447	57,7	8.146	57,8
<b>TOTAL</b>	<b>415.042</b>	<b>36,4</b>	<b>697.933</b>	<b>39,7</b>	<b>749.188</b>	<b>38,8</b>

Fuente: elaboración propia. Datos del *Anuario Estadístico de Inmigración 2005*, y del OPI (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración).  
(Se destacan los 20 países de fuera de la Europa Comunitaria con mayor número de residentes).

\* En el epígrafe "Europa Comunitaria", están incluidos los diez estados que entraron en la UE en mayo de 2004, así como Suiza y los países pertenecientes al Espacio Económico Europeo que no forman parte de la Unión Europea, pero no lo están Rumania y Bulgaria.

## 5. EFECTOS DE LA REGULARIZACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL TIPO DE TRABAJOS QUE REALIZAN LOS EXTRANJEROS

De entrada vamos a referirnos al aspecto con el que acabábamos el apartado anterior: la mayor presencia de mujeres en los datos de extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social. Decíamos que su crecimiento tenía mucho que ver con las facilidades de regularización que tuvieron las empleadas de hogar, y, efectivamente, en el cuadro 5 vemos que, entre enero de 2005 y enero de 2006, se pasa de 70.013 empleadas de hogar extranjeras en alta laboral a 221.039. Ello supuso que las empleadas de hogar pasasen a ser el 31,7% del total de mujeres extranjeras en alta laboral, cuando el año anterior eran el 16,9%.

Por continentes, el mayor salto en número de empleadas de hogar lo dieron las europeas del Este y las latinoamericanas, dando como resultado que en torno al 40% de las extranjeras en alta de estos dos grupos eran, tras la regularización, empleadas de hogar. Estamos, por tanto, ante una concentración muy fuerte de las mujeres extranjeras en el servicio doméstico. Pero, lo que nos interesa es ver qué pasó en el año posterior a la regularización, y de ello nos informa el último par de columnas del cuadro 5.

A lo largo de 2006 ocurrió lo que no había ocurrido en ninguno de los años de las dos décadas anteriores: el número de mujeres extranjeras de alta en el régimen de

empleadas de hogar disminuyó. Pasó de 221.039, en enero de 2006, a 165.835, en enero de 2007. Cerca de 60.000 trabajadoras salieron de ese régimen de la Seguridad Social para pasar, previsiblemente, al régimen general. Efectivamente, el número de mujeres que cotizaban en el régimen general pasó, entre enero de 2006 y enero de 2007, de 397.668 a 491.280, es decir, tuvo un crecimiento de 93.612 afiliadas.

Esto nos indica que muchas mujeres lograron la regularización presentando ofertas de empleo de servicio doméstico, pero, en realidad, trabajaban en otros sectores o tenían muchas posibilidades de pasar a ellos. En enero de 2007 las empleadas de hogar eran el 22,1% de las extranjeras en alta laboral, un porcentaje que sigue siendo muy alto, pero mucho menor del que se daba un año antes.

Vayamos ahora a un terreno más general, para observar la evolución de los trabajadores extranjeros (ambos sexos) en cuanto a los sectores laborales que ocupan. Los datos de ramas de actividad del régimen general de la Seguridad Social, combinados con los datos sobre regímenes de cotización, dejan claro que hay cinco ramas o sectores en los que la población inmigrada está concentrada: la construcción, la hostelería, el comercio, la agricultura y el servicio doméstico.

Hasta enero de 2005, es decir, antes del proceso de regularización, los mayores crecimientos de trabajadores extranjeros se daban en construcción, hostelería y comercio.

**CUADRO 5. Evolución de las mujeres extranjeras en alta en el régimen de empleadas de hogar de la Seguridad Social en España, según continente**

	EMPLEADAS DE HOGAR. ENERO DE 2005	% SOBRE EL TOTAL DE MUJERES EN ALTA LABORAL	EMPLEADAS DE HOGAR. ENERO DE 2006	% SOBRE EL TOTAL DE MUJERES EN ALTA LABORAL	EMPLEADAS DE HOGAR. ENERO DE 2007	% SOBRE EL TOTAL DE MUJERES EN ALTA LABORAL
Resto Europa*	8.886	20,0	49.491	42,3	38.164	31,0
África	6.899	16,7	14.964	24,2	12.181	18,0
Latinoamérica	46.583	23,4	146.042	39,9	104.766	27,9
Asia	4.967	19,9	7.187	20,7	7.041	18,3
<b>TOTAL</b>	<b>70.013</b>	<b>16,9</b>	<b>221.039</b>	<b>31,7</b>	<b>165.835</b>	<b>22,1</b>

Fuente: elaboración propia. Datos del *Anuario Estadístico de Inmigración 2005*, y del OPI (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración).

\* En el epígrafe "Resto de Europa" están incluidos Rumania y Bulgaria.

Sin duda, se producía también un alto crecimiento en el servicio doméstico, pero ello no se reflejaba en los datos de la Seguridad Social porque las mujeres trabajaban mayoritariamente en situación irregular.

En el año 2005, el número de extranjeros crece fuertemente en todos los sectores, pero lo hace de forma extrema en el servicio doméstico, como ya vimos con los datos de las mujeres y ahora vemos con los de ambos sexos que presentamos en el cuadro 6. Tras este sector, el que más destaca es el de la construcción, lo que indica que también este fue importante en el proceso de regularización.

Pero, veamos qué sucedió en el año posterior a la regularización. Vuelven a crecer los extranjeros que trabajan en los tres sectores que más crecían en los años anteriores: la construcción, el comercio y la hostelería, y donde el crecimiento mayor es en el primero de ellos. Baja, en cambio, el número de extranjeros que trabaja en la agricultura, y baja mucho más el de los que trabajan en el servicio doméstico, como ya vimos con los datos de las mujeres. De modo que, mientras que el crecimiento producido en 2005 en el servicio doméstico tenía algo de ficticio (no respondía a la proporción real de mujeres que se hallaba en el servicio doméstico), no era así en la construcción, como se ha demostrado a lo largo de 2006. Este sigue siendo el sector con mayor capacidad de absorción de trabajadores extranjeros.

Podemos ver, por último, lo sucedido respecto a las categorías que ocupan los trabajadores extranjeros. Las estadísticas de la Seguridad Social informan sobre ellas, pero

referidas solo al régimen general y el de la minería y el carbón. Los extranjeros se concentran en las categorías bajas, en el conjunto de categorías los peones son el porcentaje más alto: en enero de 2007 ese porcentaje era del 33,1%, cuando para el conjunto de la población ocupada española era del 15,8%, como se aprecia en el cuadro 7.

Por otra parte, ese 33,1% no incluye a los empleados de hogar ni a los peones agrícolas, ya que, como hemos dicho, estos son porcentajes solo del régimen general; por tanto, la proporción real de extranjeros en trabajos no cualificados es aún mayor. Efectivamente, si a los más de 470.000 extranjeros que hacen trabajos de peonaje, añadimos los más de 183.000 que están en el servicio doméstico, y buena parte de los más de 157.000 que están en el régimen agrícola, estaríamos ante el hecho de que más del 40% de la población inmigrada está situada en trabajos no cualificados.

En el cuadro 7 también vemos que en las categorías cualificadas más bajas (oficiales de 1ª y 2ª y oficiales de 3ª) los extranjeros están en una proporción elevada, mientras que en las categorías altas los porcentajes bajan fuertemente. Y ahí están incluidos los extranjeros comunitarios, cuya presencia en las categorías altas es proporcionalmente mayor que la de los españoles, de manera que la presencia de los no comunitarios en esas categorías es aún menor de la que reflejan los porcentajes de ese cuadro.

Pero lo que nos interesa en este texto es, sobre todo, ver cómo ha evolucionado este aspecto en relación con el

**CUADRO 6. Evolución de los trabajadores extranjeros en los cinco sectores laborales en los que se hallan en mayor número en España**

	ENERO DE 2005	CRECIM. EN 2004 (%)	ENERO DE 2006	CRECIM. EN 2005 (%)	ENERO DE 2007	CRECIM. EN 2006 (%)
<b>Construcción</b>	187.097	20,6	311.281	66,3	376.732	21,0
<b>Hostelería</b>	131.013	16,1	188.682	44,0	210.801	11,7
<b>Agricultura</b>	113.768	-5,8	163.290	43,5	157.912	-3,3
<b>Comercio</b>	103.350	21,0	151.098	46,2	174.494	15,5
<b>Servicio doméstico</b>	77.098	5,2	247.874	221,5	183.174	-26,1

Fuente: elaboración propia. Datos del Boletín de Estadísticas Laborales y del Observatorio Permanente de la Inmigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración).

**CUADRO 7. Distribución por categorías, el régimen general y el de la minería y el carbón de la Seguridad Social (enero de 2007)**

	TOTAL POBLACIÓN OCUPADA		EXTRANJEROS	
	TRABAJADORES	PORCENTAJE	TRABAJADORES	PORCENTAJE
Ingenieros, licenciados, jefes	1.098.400	7,7	41.683	2,9
Ingenieros técnicos, ayudantes	915.800	6,4	16.827	1,2
Jefes administrativos	611.100	4,3	22.183	1,6
Ayudantes no titulados	493.800	3,4	21.451	1,5
Oficiales administrativos	1.737.400	12,1	71.507	5,0
Subalternos	624.200	4,4	39.377	2,8
Auxiliares administrativos	1.925.500	13,4	123.688	8,7
Oficiales 1ª y 2ª	2.932.700	20,4	342.047	24,1
Oficiales 3ª	1.695.500	11,8	269.375	19,0
Peones y asimilados	2.268.100	15,8	471.113	33,1
<b>TOTAL</b>	<b>14.346.400</b>	<b>100,0</b>	<b>1.421.186</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia. Datos del Boletín de Estadísticas Laborales y del Observatorio Permanente de la Inmigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración).

proceso de regularización de 2005. En el cuadro 8 ofrecemos los datos y porcentajes de antes y después de la regularización, y lo que se aprecia es que las variaciones de los porcentajes son mínimos. Los datos de enero de 2006, tras el proceso de regularización, eran muy parecidos a los del año anterior, con una ligera subida en las categorías más bajas (insistimos de nuevo en que aquí no aparece el servicio doméstico).

En enero de 2007 se mantienen los porcentajes en términos generales, y la pequeña variación que se produce es para hacerlos más parecidos a los que había antes de la regularización, al menos por lo que se refiere a la categoría de peones

## 6. COMENTARIOS FINALES

La regularización se había convertido en una necesidad clara tras años de crecimiento del número de personas inmigradas que se encontraban en situación irregular. El fuerte crecimiento económico que ha tenido España en la última década ha generado una importante demanda de mano de obra inmigrada; la estrechez de los cauces legales de inmigración y el alto porcentaje de economía sumergida que

tiene nuestra estructura económica facilitaron que las vías irregulares de inmigración se convirtiesen en las ordinarias. La demanda de mano de obra inmigrada se venía satisfaciendo con inmigrantes que entraban de forma irregular y, aunque parte de ellos lograban regularizarse después, la bolsa de irregularidad no había cesado de crecer.

La regularización de casi 580.000 personas en 2005 supuso el afloramiento de un importante volumen de economía sumergida. Esta no quedó radicalmente modificada, ya que nuestra economía sumergida va mucho más allá de lo que representa el trabajo irregular de los inmigrantes, pero los beneficios de la regularización para el mercado laboral y las arcas del Estado son evidentes. El mercado laboral se ve beneficiado porque se reduce la bolsa de trabajadores con dificultades extremas para la defensa de sus derechos laborales; y sobre el beneficio generado para las arcas del Estado, baste decir que las cuentas de la Seguridad Social se vieron notablemente mejoradas con el abrupto crecimiento de cotizantes que la regularización produjo.

Pero en este capítulo hemos querido centrarnos más en los efectos que tuvo la regularización sobre la situación de los propios inmigrantes en nuestro mercado laboral. Señalamos,

**CUADRO 8. Evolución de los trabajadores extranjeros en su distribución por categorías, el régimen general y el de la minería y el carbón de la Seguridad Social**

	ENERO DE 2005		ENERO DE 2006		ENERO DE 2007	
	EXTRANJEROS	PORCENTAJE	EXTRANJEROS	PORCENTAJE	EXTRANJEROS	PORCENTAJE
<b>Ingenieros, licenciados, jefes</b>	29.645	3,6	34.997	2,9	41.683	2,9
<b>Ingenieros técnicos, ayudantes</b>	12.456	1,5	14.384	1,2	16.827	1,2
<b>Jefes administrativos</b>	15.539	1,9	18.782	1,6	22.183	1,6
<b>Ayudantes no titulados</b>	12.747	1,5	17.789	1,5	21.451	1,5
<b>Oficiales administrativos</b>	45.136	5,5	58.604	4,9	71.507	5,0
<b>Subalternos</b>	21.861	2,6	31.465	2,6	39.377	2,8
<b>Auxiliares administrativos</b>	74.511	9,0	105.117	8,8	123.688	8,7
<b>Oficiales 1ª y 2ª</b>	184.558	22,4	268.847	22,5	342.047	24,1
<b>Oficiales 3ª</b>	155.390	18,8	226.669	19,0	269.375	19,0
<b>Peones y asimilados</b>	272.269	33,0	416.266	34,8	471.113	33,1
<b>TOTAL</b>	<b>825.306</b>	<b>100,0</b>	<b>1.194.663</b>	<b>100,0</b>	<b>1.421.186</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia. Datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración).

de entrada, que el crecimiento que tuvieron en altas en la Seguridad Social, en el año siguiente a la regularización, es decir, en 2006, sufrió cierta ralentización, como también ocurrió con el crecimiento en el número de residentes legales. De momento, por tanto, no se detecta ningún proceso encadenado de crecimiento, algo sobre lo que se especulaba pensando en las dinámicas de reagrupación familiar. En todo caso, cabría volver a ver este aspecto a la luz de los datos que tengamos en enero de 2008.

La regularización trajo consigo una mayor inserción laboral reglada de las mujeres inmigradas. El porcentaje de estas, entre el conjunto de los extranjeros en alta en la Seguridad Social, se incrementó significativamente, y, aunque un año después sufrió una ligera disminución, mantuvo un nivel más alto que el que tenía antes de iniciarse el proceso de regularización. La vía más utilizada por las mujeres para la regularización fue las ofertas de empleo en el servicio doméstico; pero, pasado el primer año del permiso obtenido, muchas se resituaron en otros sectores laborales, como lo prueba el descenso de unas 60.000 altas laborales de extranjeras en el régimen de empleadas de hogar de la Seguridad Social y el ascenso de más de 90.000 en el régimen general. El aspecto po-

sitivo de la mayor inserción laboral reglada de las mujeres inmigradas no ha de impedir una reflexión sobre la estrechez habitual de los cauces de extranjería, ya que muchas de las que trabajaban en otros sectores se vieron obligadas a presentar su solicitud de regularización como trabajadoras domésticas.

El sector laboral que mayor crecimiento de extranjeros en alta en la Seguridad Social tuvo con la regularización fue el servicio doméstico, pero un año después los sectores que seguían creciendo eran la construcción, la hostelería y el comercio; y de estos tres, el que más ha crecido ha sido la construcción, que ha mantenido el mismo ritmo de incorporación de trabajadores extranjeros que tenía en años anteriores.

Por lo que se refiere a las categorías laborales en las que se encuentran los trabajadores extranjeros, lo observado es que no han tenido variación alguna con el proceso de regularización. No cabía esperar tal variación, ya que los empleos en los que se hallaban los inmigrantes en situación irregular eran, principalmente, los no cualificados, y, por tanto, la regularización no venía a mejorar su distribución por categorías. Pero llevamos ya

muchos años en los que más del 30% de los inmigrantes se encuentran en el peonaje (en el régimen general de la Seguridad Social), un porcentaje que no desciende y que se sitúa por encima del 40% al añadir el servicio doméstico y el peonaje agrícola. El hecho de que la población inmigrada se encuentre en un porcentaje tan alto en trabajos no cualificados no se corresponde con sus niveles formativos y, por tanto, está demandando políticas de igualdad o equiparación específicas para este sector de nuestra población.

RECOLONS, Lluís. "Las migraciones exteriores en la evolución de la población de España, 1950-2004", *Migraciones*. No. 17 (junio de 2005). Madrid: Universidad de Comillas, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 2005. P. 45-89.

SCHNEIDER, Friedrich y ENSTE, Dominik. *Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences*. International Monetary Fund, 2000.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ALANÓN, Ángel y GÓMEZ, Miguel. *Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2003.

CARVAJAL, María Isabel. "Algunas notas sobre el perfil de los ciudadanos extranjeros en situación documental irregular en España entre 2002 y 2003". *Migraciones*. No. 15 (junio de 2004). Madrid: Universidad de Comillas, 2004. P. 17-41.

MORENO FUENTES, Francisco Javier. "The regularisation of undocumented migrants as a mechanism for the "emerging" of Spanish underground economy", *Working Paper* 05-06.CSIC, Unidad de Políticas Comparadas, 2005.

OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN. *Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración*. No. 11 (enero de 2007). Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, 2007. <http://extranjeros.mtas.es/>

--- *Anuario Estadístico de Inmigración 2005*. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, 2006. <http://extranjeros.mtas.es/>

PAJARES, Miguel. *Inmigración irregular en Cataluña. Análisis y propuestas*. Barcelona: CERES, 2004.

**Ana María López Sala**

Departamento de Sociología de la Universidad de La Laguna

# **POLÍTICA MIGRATORIA E INMIGRACIÓN IRREGULAR A TRAVÉS DE EMBARCACIONES El caso del archipiélago canario**

1. Introducción.
2. La frontera sur de Europa.
3. Las rutas marítimas de la inmigración irregular hacia España.
  - . El Estrecho y los enclaves de Ceuta y Melilla.
  - . La activación de la ruta hacia Canarias.
4. Nuevas rutas y nuevas embarcaciones. La intensificación de las llegadas durante el año 2006.
5. La respuesta política ante la crisis migratoria.
6. La reacción social y política en Canarias.

Desde los años setenta, la mayor parte de los países receptores han implantado políticas migratorias de acceso condicionado y selectivo. Los intereses estatales han moldeado dichas políticas a partir de la determinación del volumen y la composición de su inmigración, lo que ha devenido en la construcción de categorías de inmigrantes considerados adecuados, o no, para sus objetivos económicos y sociales. Uno de sus resultados ha sido la configuración del perímetro de los elegibles y la eliminación, en las condiciones de elegibilidad, de algunos candidatos a la inmigración.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los efectos que los movimientos migratorios provocan en el clima de opinión han llevado a la política de control de flujos a adquirir una posición clave en el discurso político y electoral. Paralelamente, se ha especializado como un mecanismo de filtro del acceso a la comunidad a partir de un determinado entendimiento étnico y religioso del demos y, de cierre social, a través de la elección entre los no ciudadanos del disfrute de los bienes sociales que proporciona la pertenencia nacional. El significado de la frontera física se densifica a través de su papel como mecanismo de cierre social y político. Sin embargo, la concentración del análisis de la acción política en la frontera



resulta demasiado simplista, a pesar, como indica Sassen, del papel central que esta ha adquirido como sitio de la observancia regulatoria (Sassen, 2003).

Adicionalmente, en el modelo actual de desequilibrio entre la oferta y la demanda migratoria, la lucha contra la inmigración irregular se ha transformado en uno de los objetivos primordiales del control de flujos. Desde esta perspectiva la irregularidad se configura como un estatuto jurídico definido unilateralmente por los países receptores, con derivaciones de enorme calado en las condiciones sociales de los sujetos cuyo proceso migratorio transcurre al margen de la acción política directa de los estados. La irregularidad limita la movilidad interna de los migrantes, los priva de sus familias, los convierte en sujetos más susceptibles de la explotación social y laboral, de las actitudes racistas y de la expulsión y la devolución (véase Izquierdo, 2006). Ocasiona, en definitiva, procesos agudos de exclusión cívica, de déficit cívico y limita sus posibilidades de movilidad social en destino.

### **EN EL MODELO ACTUAL DE DESEQUILIBRIO ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA MIGRATORIA, LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR SE HA TRANSFORMADO EN UNO DE LOS OBJETIVOS PRIMORDIALES DEL CONTROL DE FLUJOS**

Los debates públicos sobre las políticas de control fronterizo han ignorado durante mucho tiempo los costes humanos de la migración indocumentada. Sin embargo, mientras se mantienen las causas que impulsan las migraciones, el endurecimiento de las medidas de control y el blindaje de las zonas fronterizas más accesibles ha terminado por afectar seriamente al derecho a la vida, sometiendo a ciertas categorías de migrantes a condiciones de extrema vulnerabilidad, sin una reacción contundente o una censura explícita de la opinión pública. El hecho de que las políticas de control, aunque aceptadas en términos políticos, legales y morales, hayan llegado a convertirse en iniciativas públicas altamente mortíferas supone un claro déficit para

la democracia o, al menos, una clara contradicción en el seno del Estado de derecho. Las muertes que resultan del tránsito y el cruce migratorio parecen percibirse, sin embargo, como los efectos colaterales del ejercicio efectivo de la soberanía de los estados.

Algunas de estas cuestiones se han observado de forma particularmente expresiva en el caso de la inmigración irregular a través de embarcaciones que se dirigen hacia España y otros países del sur de Europa. El Mediterráneo, convertido en un mar frontera, es el obstáculo que debe salvarse para poder acceder al sueño europeo. Al otro lado, el Magreb y los países del África Subsahariana constituyen áreas de fuerte potencial migratorio, como se señala en diversos informes internacionales, que pronostican que África se convertirá en la principal cuenca de la migración internacional a lo largo del siglo *xxi* (Martin y Widgren, 2002) por una combinación de factores sociales, demográficos, económicos y políticos de gran complejidad. El incremento de la vigilancia en algunos puntos tradicionales de entrada ha activado nuevas rutas migratorias que implican en la mayor parte de los casos la asunción de nuevos riesgos y el incremento de las muertes. Es el caso de las nuevas rutas que se dirigen a las islas Pelágicas, a Malta o a las islas Canarias.

El objetivo de este artículo es describir la dinámica y las transformaciones que ha experimentado este tipo de inmigración irregular hacia el archipiélago canario a lo largo de los últimos años en el contexto del nuevo papel adquirido por España y por esta región como frontera sur de Europa. El artículo, que se presenta casi como una crónica, pretende no solo ahondar en las medidas dirigidas al control de flujos, sino destacar los efectos dinámicos que estas políticas han ejercido a la hora de moldear la composición de la migración irregular y las rutas de acceso, presentándose como una respuesta adaptativa a las acciones ejercidas por el Estado. De ahí que pueda explicarse la reciente intensificación de las rutas desde zonas más remotas o el aumento del número de menores entre los ocupantes de las barcas.

En el caso de la inmigración irregular en embarcaciones hacia Canarias, las medidas dirigidas al control se han

caracterizado, como en otros contextos migratorios, por varios rasgos (véase Cornelius, Martin y Hollifield, 1994). En primer lugar por la creciente transnacionalización de esta política y de su peso en las relaciones internacionales de los países receptores, así como por la colaboración bilateral con otros países de destino y con los de origen y de tránsito a través de un proceso que podemos denominar de externalización o de subcontratación. Esto se ha reflejado en la transformación de Marruecos y, posteriormente, de Mauritania y Senegal en estados-filtro o *buffer zones*, como se las conoce en la literatura anglosajona, que han asumido el papel de guardianes fronterizos de las fronteras europeas y en donde los mecanismos de repatriación han adquirido un gran protagonismo. Por ello puede hablarse de un proceso de densificación creciente de las fronteras en el caso del sistema migratorio europeo. La acción del control se extiende mucho más allá del espacio físico, empieza a ejercerse antes de la frontera, en las costas de los países de tránsito y de salida y en sus aguas territoriales. Estas medidas son un buen ejemplo de lo que Zolberg ha denominado el control remoto de la migración (Zolberg, 2003) o la acción más allá de la frontera (Guiraudon y Lahav, 2000).

El artículo, que no pretende profundizar desde una perspectiva sociológica o de análisis comparado en los rasgos políticos o en los objetivos generales de la esfera del control de flujos,<sup>1</sup> se detiene también en los efectos y en la innovación que estas corrientes han producido en la política europea, nacional y regional, así como en las reacciones sociales que ha provocado en el archipiélago. El impacto de la inmigración irregular reciente como elemento que ha modulado el control migratorio ha sido resultado de las dimensiones que adquirieron las corrientes en el último año y que alcanzó la forma de una crisis migratoria. En nuestra opinión puede hablarse de crisis migratoria no solo por el número de las llegadas, de las muertes y de las necesidades asistenciales que generaron, sino por su efecto de reverberación sobre las estructuras y las instituciones con competencia en esta materia en una superposición de

esferas administrativas que incluía a los ayuntamientos, los cabildos, la comunidad autónoma, la administración central y la comunitaria y que provocó profundas tensiones institucionales y políticas. Las muertes y el drama de la inmigración irregular también han dejado una importante huella en la sociedad civil, en especial, a través de la creación de estructuras de apoyo y asistencia de los migrantes y de denuncia de la vulneración de sus derechos fundamentales en el viaje y el cruce.

## 2. LA FRONTERA SUR DE EUROPA

En los años ochenta, la Europa meridional se convierte en polo receptor dentro del sistema migratorio europeo. Tras décadas suministrando trabajadores a los países americanos y a sus vecinos del norte del continente, Italia, España, Portugal y Grecia se transforman por primera vez en su historia reciente en receptores de flujos procedentes de la otra ribera del Mediterráneo, la Europa del Este, algunos países de Latinoamérica y Asia. Entre los elementos que han propiciado la transformación de los estados meridionales en destino migratorio podemos mencionar: su rápido crecimiento económico, la consolidación de mercados de trabajo fuertemente segmentados, el peso de la economía informal y la demanda creciente de mano de obra no cualificada (Baldwin-Edwards y Arango, 1999). Dos parámetros demográficos pueden señalarse, asimismo, como estímulos indirectos de esta transición migratoria. Por un lado, la reducida tasa de crecimiento vegetativo en los países europeos del Mediterráneo ocasionada, en parte, por el derrumbe de la fecundidad. En segundo lugar, la debilidad de la migración de retorno, que explica, aún a fecha de hoy, la cuantía de las comunidades nacionales en el extranjero, aunque su número se reduce año tras año debido al efecto de la mortalidad. Los países del norte del Mediterráneo representan, en definitiva, no solo una vigorosa frontera económica entre el Norte y el Sur, sino también una importante frontera demográfica en el panorama internacional de las tendencias poblacionales. El nuevo modelo demográfico de la Europa del sur caracterizado por una fecundidad postransicional muy reducida sienta las bases para el inicio de la emigración laboral procedente del

<sup>1</sup> Sobre esta cuestión puede verse López Sala (2006b).

Magreb, el África Subsahariana y el este del Mediterráneo en donde la población crece a un ritmo más elevado, en una dinámica inconclusa de cierre del ciclo transicional (King y Black, 1997; Domingo, 2002). La frontera económica y demográfica es hoy, asimismo, frontera territorial y política de la Europa comunitaria, de ahí que el Mediterráneo haya sido calificado como el nuevo Río Grande.

## LA UNIÓN EUROPEA HA DEVENIDO, EN TÉRMINOS ABSOLUTOS, LA PRIMERA REGIÓN RECEPTORA DEL MUNDO, SUPERANDO A NORTEAMÉRICA

La dinámica migratoria de los países del sur de Europa se ha caracterizado por dos pautas receptoras adicionales. En primer lugar, por el volumen de las llegadas y la diversidad de las cuencas migratorias, lo que nos permite hablar de cambios migratorios de alta intensidad en el patrón de estos países como lugares de establecimiento. Las cifras resultan expresivas. Como ha indicado Joaquín Arango, utilizando los datos de la OCDE, la Unión Europea ha devenido, en términos absolutos, la primera región receptora del mundo, superando a Norteamérica. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse, si se tiene en cuenta que España e Italia reciben más de la mitad de los nuevos inmigrantes (véase Arango, 2006). El segundo factor es un elevado peso de los irregulares entre los residentes extranjeros. Además, la incidencia de la irregularidad en el caso español se ha acrecentado en los últimos años como han concluido algunos estudios recientes (véase Izquierdo, 2006). Los flujos de inmigración irregular a través de embarcaciones solo representan una pequeña porción del total, pero su escaso peso demográfico contrasta con su impacto en los entornos locales donde se producen las llegadas, en la opinión pública y en los medios de comunicación. Paradójicamente, este tipo de flujos visibilizan la

irregularidad, en muchas ocasiones en su dimensión más trágica, y alcanzan no solo a Grecia, España e Italia, sino también, aunque más recientemente, a Chipre y Malta. La proximidad geográfica, la extensión de sus costas y el mantenimiento de la demanda laboral siguen nutriendo los flujos marítimos a pesar de las dificultades y peligros de las travesías.

La condición receptora de esta área se acompaña desde los primeros años de su estatuto de frontera sur de Europa, tras su incorporación al espacio Schengen y la ratificación de los Acuerdos de Dublín. Este papel ha condicionado enormemente la política fronteriza y de control de flujos de estos países a excepción, posiblemente, de las iniciativas en materia de regularización y contingentes de trabajadores. Tras la transición migratoria del sur, la construcción y la respuesta política han estado determinadas no solo por intereses de índole nacional, sino por la intensificación de la cooperación multilateral y comunitaria. Las iniciativas han tenido, por tanto, una confección política sometida a intereses y dinámicas duales en el plano nacional y supranacional.

Las medidas diseñadas e implantadas se han caracterizado por su similitud respecto a las descritas en el caso de otras fronteras de alta intensidad, como las que separan México y Estados Unidos o Sudáfrica y Mozambique, aunque si hay algún elemento que pueda definir la idiosincrasia del control fronterizo en Europa es el énfasis en la cooperación multilateral. La principal diferencia observable se deriva de la condición marítima de una gran parte del espacio fronterizo del sur de Europa. Muchos de los procesos observados en esta región en las dos décadas pasadas nos recuerdan a las crisis y reacciones ocasionadas por los denominados *boat people* en el sistema migratorio de Asia-Pacífico y en el norteamericano, especialmente durante los episodios de los *marielitos* y, más recientemente, de los *balseros*.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La tesis de Andreas, sin embargo, es que el "muro" que rodea a la Unión Europea es considerablemente más "denso" que el que encontramos en el sur de Estados Unidos, los dos casos quizás más comparados en los últimos años por la similitud de los procesos. En su opinión, las fronteras exteriores de Europa no solo cumplen las funciones propias de las fronteras estatales, sino que extienden sus efectos a los países vecinos y al interior de las sociedades. "La presencia del

Estado en la vida diaria es mucho más penetrante en Europa, incluso a través del uso de tarjetas de identidad y de una regulación más extensiva del mercado laboral. Puede que los muros sean físicamente más visibles en el caso de Estados Unidos a través del uso de vallas, luces de estadio y equipamiento de alta tecnología, pero esta regulación se concentra en la frontera física y es mucho más débil en el interior del territorio" (Andreas, 2000: 3).

En el caso de Italia y Grecia la inmigración irregular procedente de Albania y otros países del Este se ha mantenido desde principios de los años noventa. Las rutas migratorias marítimas a través del Mediterráneo que tienen como destino a Italia y España se originan también en el cercano continente africano. La mejora del control en el Estrecho de Gibraltar y en el de Otranto ha alterado los puntos de salida y de destino de lo que se conoce como los *balseros* europeos (véase Pugh, 2000), creando nuevas rutas como las que se dirigen desde los países subsaharianos hacia Canarias o las que atraviesan Libia, Túnez y Egipto hacia las islas Pelágicas, Sicilia, Malta y Chipre.<sup>3</sup>

### 3. LAS RUTAS MARÍTIMAS DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR HACIA ESPAÑA

En el caso español, las estrategias de entrada y las rutas han funcionado como un sistema adaptándose, en una “reacción dinámica”, a las medidas políticas aplicadas en la esfera del control de flujos. Además de las acciones realizadas en los aeropuertos, la vigilancia se ha concentrado en tres puntos: los enclaves de Ceuta y Melilla, el Estrecho y las aguas que separan el archipiélago canario de las costas africanas. El incremento del control sobre alguno de estos puntos ha originado la aparición de nuevas rutas y estrategias, como se ha puesto de manifiesto en las variaciones de la intensidad de entrada y de cruce en estos tres enclaves.

#### El Estrecho y los enclaves de Ceuta y Melilla

La ruta a través del Estrecho de Gibraltar es un proceso poco estudiado a pesar del eco que ha recibido en los medios de comunicación y del impacto de las imágenes de fotógrafos de prensa y de algunos artistas como Salgado. Solo catorce kilómetros separan la costa española del continente africano, pero las corrientes del Estrecho y las condiciones en que se realiza la travesía para evitar el apresamiento lo convierten en un trayecto especialmente

<sup>3</sup> Estas dos rutas son las conocidas como ruta africana occidental y ruta africana oriental y septentrional (véase Baldwin-Edwards, 2007).

peligroso. Las primeras llegadas se producen a finales de 1988 a las costas gaditanas y con ellas las primeras muertes. La mayor parte de los embarques tenían lugar en las playas comprendidas entre Tánger y Ceuta, en mucho menor medida en las cercanas a Melilla. Inicialmente las rutas atravesaban el Estrecho hacia Cádiz, la provincia más cercana a suelo marroquí, donde las amplias playas de arena facilitaban el desembarco.

El mantenimiento de la llegada de barcas a través del Estrecho convirtió la vigilancia marítima en una de las prioridades del gobierno español, de ahí la implantación progresiva del denominado Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, el SIVE.<sup>4</sup> Esta vigilancia desvió las rutas hacia las provincias más occidentales y orientales de la costa andaluza, incrementando la distancia de las travesías y de los peligros en unas aguas de gran profundidad y de fuertes corrientes.

Aunque las imágenes del verano de 2005 de los cruces de las vallas de Ceuta y Melilla dieron la vuelta al mundo y despertaron una enorme preocupación en los organismos internacionales y las asociaciones de defensa de derechos humanos, el fenómeno de la entrada a través de los perímetros de estas ciudades autónomas es un proceso de gran tradición (véase Pumares, 2002; Alscher, 2005). La construcción de las vallas fronterizas se inicia en esta zona en 1993 con financiación procedente, fundamentalmente, de la Unión Europea. A lo largo de la última década el control de estos perímetros terrestres se ha desarrollado enormemente a través de la construcción de vallas de gran altura, la instalación de cámaras infrarrojas, detectores de movimiento y torres de control y, desde 1998, a través de la aplicación del denominado Plan Sur, en donde se vierten

<sup>4</sup> El SIVE es un sistema de vigilancia e interceptación de embarcaciones. Implantado inicialmente en la costa gaditana en 2001 se ha instalando también en otras provincias andaluzas y en las islas Canarias. En estos momentos está funcionando en las costas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y el sur de Tenerife. Este sistema combina tres elementos: las estaciones sensoras que se reparten a lo largo de la costa, torretas provistas de radares y de cámaras infrarrojas y térmicas o furgonetas equipadas con los mismos medios; los centros de control desde los que se manipulan a distancia las cámaras y los radares desperdigados por la costa; y lo que se denomina “unidades de interceptación” —patrulleras, helicópteros y vehículos— que reciben órdenes desde los centros de control.

algunas de las estrategias desarrolladas por el gobierno español para incrementar el control de la frontera sur española. Los asentamientos en el monte Gururú en las afueras de la ciudad de Melilla se multiplicaron desde mediados de los noventa mientras se esperaba para abordar el cruce (White, 2003). No debemos dejar de señalar, sin embargo, que el acceso al territorio de estas ciudades no permite disfrutar de libertad de circulación en el conjunto del territorio español o comunitario. Ambos enclaves no forman parte del "territorio Schengen" por lo que el traslado hacia el resto del territorio español está sometido a controles adicionales.

La negativa de las autoridades marroquíes a aceptar la readmisión de ciudadanos subsaharianos a lo largo de los noventa determinó gran parte de las actuaciones de los gobiernos autónomos y de la Administración central en este punto de acceso. La imposibilidad práctica de repatriación de la inmigración subsahariana ha ocasionado reiterados episodios de hacinamiento en los campamentos de acogida de ambas ciudades, en especial en el tristemente famoso campamento de Calamocarro y el recurso reiterado, como medida excepcional, al envío de inmigrantes subsaharianos a otras provincias españolas.

### La activación de la ruta hacia Canarias

Las primeras embarcaciones con inmigrantes llegaron a Canarias a mediados de los años noventa. El incremento de la vigilancia en el Estrecho y en los enclaves de Ceuta y Melilla produjo la búsqueda de nuevas vías de entrada y la proximidad del archipiélago lo convirtieron en un destino alternativo para acceder a territorio español, a pesar de las dificultades que acarreaba un cruce marítimo tan prolongado. Durante los primeros años los pasajeros de las barcas eran marroquíes y saharauis. El éxito de la travesía estimuló el uso alternativo de la ruta y las llegadas se incrementaron de forma continuada desde 1998, llegando a superar a las que se producían a través del Estrecho solo cinco años después, según los datos oficiales. En estos años va cambiando también paulatinamente la composición de los que se embarcan hacia Canarias, aumentando considerablemente

el número de subsaharianos y de mujeres y niños. A principios de esta década los nacionales de países subsaharianos representaban ya más del 60% del total. No cabe duda de que la implantación del Sistema Intensivo de Vigilancia Exterior en las costas del Estrecho activó y consolidó la ruta a través de Canarias. Sin embargo, parece probable que este cambio no pudiera atribuirse, en exclusiva, a la acción del SIVE. Los especialistas han mencionado otros factores adicionales, en especial, la vigilancia costera del gobierno de Marruecos y su gendarmería y el desarrollo de redes dedicadas al contrabando de personas. Algunos análisis indican que este aumento en el uso de la ruta canaria estuvo relacionado con la concentración del control en las costas del norte del país, frente a la laxitud de la vigilancia en otras zonas.<sup>5</sup> A lo largo de 2002 algunos líderes de opinión del archipiélago y la prensa canaria sostenían que se trataba de una acción deliberada de las autoridades marroquíes debido al hecho de que Canarias hubiera sido tradicionalmente uno de los bastiones fundamentales del apoyo a la causa saharauí. Parece más plausible, sin embargo, que fuera resultado de la escasez de recursos del gobierno marroquí para vigilar todas sus fronteras terrestres y marítimas y, especialmente, la costa sur, un territorio inhóspito y muy extenso que hubiera necesitado ingentes medios materiales y humanos para que el control resultase efectivo (Lahlou, 2002; Khachani, 2003). La colaboración bilateral con Marruecos empieza a emerger como un mecanismo esencial de la política española de lucha contra la inmigración irregular, tras su consolidación no solo como cuenca migratoria, sino como territorio de tránsito y de establecimiento temporal de aquellos que desde los países subsaharianos pretenden alcanzar tierras españolas (de Haas, 2005; Elmadmad, 2004;

<sup>5</sup> En un artículo de enero de 2002, Tomás Bárbulo sostenía que "el incremento de la vigilancia de la costa norte marroquí, a pesar de las dificultades diplomáticas con España, fue resultado de los atentados del 11 de septiembre. Marruecos, un aliado tradicional de Estados Unidos, ordenó a sus fuerzas de seguridad frenar las salidas de inmigrantes hacia la península e incrementar los controles en los alrededores de Ceuta y Melilla para no significarse como vía de entrada de musulmanes en el continente europeo. Pero se abstuvo de hacer lo mismo en las costas occidentales próximas al Sahara". Bárbulo señalaba también que según algunas fuentes del Ministerio del Interior la reducción de la inmigración había afectado mucho más a los marroquíes que a los nacionales de países subsaharianos. La repatriación de los marroquíes se empezó a realizar cada vez de forma más rápida, no así la de los ciudadanos subsaharianos, provocando un efecto disuasorio en las salidas (véase Bárbulo, 2002 y González Rodríguez, 2004).

Collyer, 2006). De hecho no puede entenderse la dinámica de las entradas sin tomar en consideración las acciones políticas de nuestro vecino alauita. Marruecos adopta, en definitiva, un papel similar en la inmigración española al que desempeña México, convertido en territorio de tránsito y guardián de la migración centroamericana que se dirige hacia Estados Unidos. Esta colaboración bilateral cobró un nuevo impulso en 2004 tras el acercamiento diplomático con el nuevo gobierno de Zapatero.

En los últimos años, la presencia de inmigrantes subsaharianos en Marruecos ha crecido y se ha visibilizado en muchas ciudades y zonas del país. A principios de 2006, el director general marroquí de Migración subrayaba que el número de migrantes en tránsito ascendía aproximadamente a 10.000 personas, un número ligeramente inferior a las estimaciones del gobierno español. Las detenciones y las expulsiones también se han incrementado considerablemente mediante los registros y la vigilancia de los barrios de algunas grandes ciudades, como Tánger, Tetuán, Nador y Rabat y de las zonas cercanas a Ceuta y Melilla, especialmente de los campamentos de Bel Younes y del tristemente famoso monte Gurugú.<sup>6</sup> Los datos del Ministerio del Interior marroquí mostraban en 2004 que la mayor parte de los inmigrantes interceptados en Marruecos procedían de Malí, Senegal, Ghana, Gambia, Liberia, Nigeria y Guinea. Lo sorprendente es que el siguiente grupo incluía a asiáticos de distintas nacionalidades (véase Kachani, 2006). Como cita también este último autor, el informe de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio del Interior de Marruecos (2004) indicaba que los inmigrantes subsaharianos se veían obligados a prolongar su estancia en este país durante meses, con una media que oscilaba entre los nueve meses y los dos años, sobreviviendo de trabajos mal pagados y de la mendicidad.

El reparto por rutas tuvo una dinámica irregular entre 2002 y 2005, por el efecto combinado del control ejercido

<sup>6</sup> La violencia de la gendarmería marroquí en la vigilancia de las costas y en las redadas policiales ha sido reiteradamente denunciada por algunas organizaciones no gubernamentales, especialmente tras los acontecimientos del verano de 2005 (véase Médicos Sin Fronteras, 2005).

por el gobierno marroquí y la progresiva ampliación de la vigilancia a través del SIVE en las provincias andaluzas y las diversas islas del archipiélago. Así en 2003 el número de detenciones se equipara en ambas zonas, en 2004 es ligeramente superior en Canarias y en 2005 en el Estrecho. Mientras que los magrebíes han seguido usando mayoritariamente la ruta hacia las provincias andaluzas, los inmigrantes subsaharianos procedentes de países con los que España no ha tenido acuerdos de readmisión han empleado mayoritariamente en los últimos años la ruta hacia las islas.

**LOS FLUJOS DE INMIGRACIÓN IRREGULAR A TRAVÉS DE EMBARCACIONES SOLO REPRESENTAN UNA PEQUEÑA PORCIÓN DEL TOTAL, PERO SU ESCASO PESO DEMOGRÁFICO CONTRASTA CON SU IMPACTO EN LA OPINIÓN PÚBLICA**

En esta ruta, la travesía marítima es el último tramo de un largo viaje en el que se cruzan distintas fronteras nacionales. Los desplazamientos se originan a miles de kilómetros, en el interior del continente africano y confluyen en Malí y en Níger. En este último país, Agadez se ha convertido en un importante centro donde llegan migrantes procedentes de toda África Occidental y desde donde se dividen los itinerarios. El informe de la OIT sobre la inmigración irregular a través de Marruecos publicado en 2002 describía los principales trayectos, unas rutas confirmadas por las entrevistas realizadas a los llegados al archipiélago y extensamente estudiadas por el geógrafo Ali Bensaad (Bensaad, 2001, 2003). “El itinerario adoptado por la mayoría de los inmigrantes está bien delimitado: desde el país de origen se cruza la República Centroafricana, Benín o Níger y desde allí se accede a Argelia cruzando el desierto. Los más afortunados viajan de Lagos a Tamanrasset por vía aérea porque temen sobre todo la travesía del desierto, famosa por su peligrosidad” (Barrios *et al.*, 2002). Los que disponen de recursos se desplazan en ocasiones también por avión hasta Casablanca, especialmente los nacionales de países que no necesitan visado de entrada en Marruecos.



El cruce entre Argelia y Marruecos se realiza principalmente por el norte, entre la ciudad argelina de Maghnia y la ciudad marroquí de Oujda y desde aquí se dirige hacia Rabat y Tetuán bien para intentar el cruce del Estrecho, o la entrada por Ceuta o Melilla (Lorenzo Villar, 2004; de Haas, 2006).<sup>7</sup> Desde las ciudades del norte del país los que intentan la entrada a través de Canarias se dirigen miles de kilómetros hacia el sur, hacia los antiguos territorios del Sáhara español. Muchas de las embarcaciones llegadas en los últimos años salían de las inmediaciones de cabo Bojador. El principal destino de las pateras, llamadas barquillas en Canarias, ha sido Fuerteventura, la isla más oriental, a solo cien kilómetros de distancia desde cabo Juby, en la costa del continente.<sup>8</sup> El punto más frecuentado de la isla ha sido el municipio de Las Playitas muy próximo al faro de la Entallada, cuya luz guía a los ocupantes de las barcas que se acercan a las costas de Fuerteventura. Otros lugares de frecuente desembarco han sido Gran Tarajal, en el municipio de Tuineje, y los municipios del sur de la isla (Diputado del Común, 2001). Muchas de las pateras empleadas en la travesía se agolpaban durante semanas en los muelles de Morro Jable y Gran Tarajal. La intensificación de las llegadas desde el año 2001 provocó la utilización de la vieja terminal del aeropuerto<sup>9</sup> como improvisado centro de internamiento hasta la reforma del antiguo cuartel de la legión convertido hoy en el centro de El Matorral. A lo largo de los últimos años también se incrementaron las llegadas a la isla de Lanzarote y Gran Canaria. Sin embargo, la implantación del SIVE en las tres islas más orientales –Lanzarote, Fuerteventura y Gran Canaria– produjo un aumento de la eficacia en la detección de barcas clandestinas y algunos cambios en las estrategias de entrada.

<sup>7</sup> En las afueras de la ciudad argelina de Maghnia han ido apareciendo también campamentos improvisados de inmigrantes subsaharianos, recién llegados o expulsados, que esperan el momento de volver a intentar cruzar la frontera de Marruecos.

<sup>8</sup> Según los datos aportados por la Delegación del Gobierno en Canarias en el año 2000, el 78% de las pateras llegadas a Canarias arribaban en su isla más occidental. Aunque solo disponemos de datos desagregados por provincias e islas de 2004 y 2005, en 2004 Fuerteventura concentró el 47% de los ocupantes detenidos y el 32% de las embarcaciones. La instalación del SIVE tuvo, sin embargo, un importante efecto sobre las llegadas. En 2005 estos porcentajes disminuyeron hasta el 20% y el 18% respectivamente.

Estos flujos de irregulares produjeron algunas transformaciones adicionales en la agenda política de la comunidad autónoma en materia de inmigración. En primer lugar, surgió la necesidad de desarrollar medidas de atención y de primera acogida capaces de hacer frente a las necesidades médicas y sociales de los recién llegados. En segundo lugar, supuso el inicio de las acciones dirigidas a la creación de más plazas o de nuevos centros de internamiento y de menores. En este momento se inicia también una política de distribución de los inmigrantes irregulares hacia otras islas y provincias españolas. Solo en el año 2002, por ejemplo, fueron “derivados” desde Canarias hacia otras regiones más de cinco mil inmigrantes irregulares. Esta política de redistribución por todo el territorio nacional de la inmigración irregular que llegaba al archipiélago se realizó de forma informal en los primeros años de esta década. Sin embargo, a partir del año 2005 se formaliza en los acuerdos adoptados entre el gobierno central y el gobierno de la región (véase Domínguez Mújica, 2006).

Se produce, así mismo, una ampliación de las redes de la política con la participación activa de los ayuntamientos, los cabildos y algunas organizaciones no gubernamentales que han tenido un papel muy destacado en las labores asistenciales. Fuerteventura adquiere también un papel central como destinataria de recursos y punto de control y vigilancia de las fronteras marítimas del archipiélago tras la instalación del SIVE en Puerto del Rosario.<sup>10</sup> Algunos responsables de organizaciones no gubernamentales y líderes de opinión mayoreros han indicado, sin embargo, que el gobierno regional no prestó la adecuada atención ni incorporó esta materia a su agenda política con voluntad decidida

<sup>9</sup> Las condiciones higiénicas y el hacinamiento en este centro de internamiento improvisado provocaron importantes protestas entre las asociaciones de derechos humanos y la sociedad civil. Particular atención despertó el informe publicado en febrero de 2002 por la organización Human Rights Watch. El Matorral fue visitado también por Gabriela Rodríguez Pizarro, relatora especial de los derechos de los migrantes de las Naciones Unidas en su visita a España en 2003.

<sup>10</sup> En los almacenes y garajes del centro de control del SIVE de Puerto del Rosario se agolpan decenas de motores fueraborda empleados en las travesías que no pueden ser destruidos por tratarse de pruebas judiciales. En algunas ocasiones los motores llegaban con algún disco compacto pegado en su zona lateral. Según la información de la guardia civil, los traficantes indican a los inmigrantes que esos discos servían para eludir la vigilancia.

hasta que no se intensificaron las corrientes hacia las dos islas mayores.<sup>11</sup>

La mejora de las relaciones diplomáticas entre España y Marruecos desde mediados de 2004 tuvo un reflejo directo en el aumento de la colaboración en el control de la inmigración irregular. Se establecieron, por ejemplo, patrullas mixtas para luchar contra el tráfico en el Estrecho y en la costa oeste y se fortaleció la cooperación policial en distintos niveles. Según los informes del gobierno marroquí desde ese año, 11.000 agentes se han dedicado a la vigilancia costera, se han desmantelado más de mil redes dedicadas al tráfico de personas y se han detenido a miles de personas cuando intentaban salir rumbo a España.<sup>12</sup> Las salidas desde Marruecos se desplazaron hacia otros puntos menos vigilados, pero también más distantes, como Alhucemas o Larache, ampliándose enormemente la longitud y la peligrosidad de la travesía a través del Estrecho que se dirige hacia las provincias de Almería, Granada y el norte de Cádiz, como reflejan los datos de 2005.

En definitiva, la intensidad de la llegada a través de la ruta canaria disminuyó en 2004 y 2005 por el efecto combinado del incremento de la vigilancia fronteriza en la costa occidental de Marruecos y la menor probabilidad de éxito en el cruce clandestino con la extensión del SIVE a una buena parte del litoral de las islas orientales del archipiélago. Estas transformaciones son un buen ejemplo de los vínculos entre las políticas de control fronterizo adoptadas por los estados y las modificaciones “adaptativas” de las rutas de entrada.

En 2005 ya se apreciaban, sin embargo, algunos cambios que podían presagiar la situación que se vivió en las islas a lo largo de 2006. En primer lugar, aumentó el arribo a islas más alejadas de la costa africana, especialmente a Gran

Canaria, donde todavía no se había implantado el SIVE. Los datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Inmigración mostraron precisamente la disminución durante este año de las llegadas a Fuerteventura y el aumento a Gran Canaria y Tenerife. Las salidas seguían produciéndose desde las costas del sur de Marruecos, pero empezaba a hacerse patente la ampliación de las rutas hacia destinos más lejanos, que suponen trayectos de más de 300 kilómetros a través del mar. A finales de 2005, sin embargo, se amplía la vigilancia del SIVE a la isla de Gran Canaria y se incrementa aún más la vigilancia de las costas del sur de Marruecos. Todos estos factores activaron las nuevas rutas y convirtieron a Tenerife, la Gomera y el Hierro en destinos adicionales de la inmigración irregular.

**LAS POLÍTICAS RESTRICTIVAS HAN INCREMENTADO LA VISIBILIDAD Y PRESENCIA DE NIÑOS Y MUJERES QUE LLEGAN POR CAMINOS NO REGLADOS, INCLUIDOS LAS RUTAS DE EXTREMADA PELIGROSIDAD**

#### **4. NUEVAS RUTAS Y NUEVAS EMBARCACIONES. LA INTENSIFICACIÓN DE LAS LLEGADAS DURANTE EL AÑO 2006**

En 2005 se habían detectado también algunos cambios en el tipo de embarcaciones empleadas en las travesías. La transformación de las barcas utilizadas en el cruce se hacía necesaria para poder abordar una empresa que podía suponer varios días en alta mar. Las nuevas embarcaciones, los cayucos, son barcas empleadas tradicionalmente por los pescadores de Senegal y Mauritania, están construidas con madera y fibra de vidrio y son mucho más largas (hasta veinte metros de eslora) y, sobre todo, mucho más profundas que las barcas empleadas en el cruce a través del Estrecho, lo que les permite llevar varias decenas de pasajeros.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Las llegadas a través de embarcaciones de mayor tamaño, de los denominados barcos negreros o barcos patera, han sido más esporádicas y menos numerosas en términos relativos, aunque es un fenómeno que se mantiene desde el año 2000.

<sup>12</sup> El coste de estas acciones se ha elevado, según las informaciones del gobierno marroquí, hasta los cien millones de euros al año. Además se creó un Grupo Migratorio Mixto Permanente marroquí-español que se reúne periódicamente y se desarrollaron las denominadas “operaciones de vuelta voluntaria”.

<sup>13</sup> Su nombre deriva de la palabra cayo. Tradicionalmente se llamaba así a las embarcaciones de fondo plano realizadas a partir del vaciado de un árbol. Los cayucos se distinguen de las pateras (el nombre que adoptan en Cádiz las pequeñas barcas de pesca) o de las barquillas como se las conoce en Canarias, tanto por su longitud como por su profundidad y su decoración externa.



En las nuevas rutas se ha alargado el recorrido por mar y se ha reducido el terrestre. Ante el aumento de la vigilancia en el sur de Marruecos, las nuevas rutas atraviesan Mauritania y Senegal para llegar a la costa. En un primer momento las salidas se produjeron desde Mauritania, en concreto desde las inmediaciones de cabo Blanco, al norte de la ciudad de Nuadibú. Con el incremento de la vigilancia en este país tras el aumento de la colaboración policial bilateral, las salidas se desplazaron más al sur, en principio al norte de Senegal, a San Luis y Dakar, pero posteriormente a la región de Casamance en el sur de Senegal, Gambia e incluso Guinea Bissau. A lo largo del pasado año hemos sido testigos de un desplazamiento progresivo hacia el sur de las salidas según se iba extendiendo la vigilancia de las costas a través de la colaboración policial del gobierno español con los países desde los que se inicia la travesía marítima. Esto da una buena idea de la extrema peligrosidad que ha adquirido un viaje que puede suponer, en los trayectos más cortos, entre tres y cuatro días en alta mar para atravesar los 800 km que separan la costa norte de Mauritania de Canarias, hasta las dos semanas necesarias para alcanzar el archipiélago desde el sur de Senegal. Según las informaciones de la guardia civil la mayor parte de la travesía se realiza paralelamente a la costa, hacia el norte, y al llegar al sur de Marruecos se cambia de rumbo para alcanzar el archipiélago. Las informaciones de organizaciones no gubernamentales con presencia en la zona indicaban, sin embargo, que se mantenían los asentamientos de subsaharianos en distintos enclaves del Sáhara Occidental (en Tichla, Lacra y Smara), así como en Bojador y Dajla. Por añadidura, muchos de los inmigrantes subsaharianos que pensaban cruzar desde el norte de Marruecos se han desplazado hacia el sur después de las nuevas dificultades que ofrece la ruta del Estrecho y la entrada a través de los enclaves de Ceuta y Melilla, tras la ampliación de la vigilancia y la elevación de la valla en todo el perímetro fronterizo que siguió a los acontecimientos de septiembre de 2005. De hecho, la afluencia se mantuvo también en las islas de Fuerteventura y Lanzarote, aunque con menor intensidad que en años anteriores.

Según los datos del gobierno regional, a lo largo de 2006, cerca de 32.000 personas llegaron al archipiélago desde

las costas de Marruecos, Mauritania y Senegal y el número de embarcaciones superó las 600. Los flujos se mantuvieron a lo largo de todo el año, con tres momentos de especial intensidad por las condiciones climatológicas del mar durante los meses de marzo, mayo y agosto-septiembre. La afluencia fue especialmente elevada en el fin de semana del 12 al 14 de mayo en que llegaron alrededor de 1.000 personas, entre el 18 y el 20 de agosto en que se produjeron 1.200 llegadas y entre el 2 y el 3 de septiembre en que se superó las 1.600. Solo en el mes de agosto llegaron más personas que en todo 2005.

Las islas con mayor afluencia de inmigrantes irregulares fueron Tenerife, que concentró más de la mitad del total, Gran Canaria, La Gomera y Fuerteventura. Solo a la isla de El Hierro, con una población en torno a las 7.000 personas, llegaron 2.000 inmigrantes irregulares. Entre los ocupantes de las barcas destacaron los nacionales de Malí, Senegal, Gambia y Marruecos. El número de mujeres ha sido muy pequeño, pero no el de menores, que superó los 1.200, lo que representa al menos un 3% del total.<sup>14</sup>

No debemos olvidar que las políticas de control de flujos también moldean la composición de la inmigración irregular. Aunque este aserto debiera ser tratado con mayor profundidad, en el caso de las rutas hacia Canarias, los cambios en esta esfera de la política a lo largo de los años han producido no solo la transformación de los nacionales que se embarcan, sino, en un primer momento, el incremento del número de mujeres entre los ocupantes (especialmente en la ruta hacia Fuerteventura) y, en los últimos dos años, de los menores de edad. Las políticas restrictivas han incrementado, como indicó Antonio Izquierdo en un artículo reciente, la visibilidad y presencia de niños y mujeres que llegan por caminos no reglados, incluidos las rutas de extrema peligrosidad (Izquierdo, 2006).

<sup>14</sup> Los datos ofrecidos por la Viceconsejería de Inmigración del gobierno autónomo indican que el número de menores llegados no superó los 1.000. Este flujo de menores se mantiene. En los primeros meses de 2007 han llegado algo más de 120 niños.

Alrededor de 19.000 personas fueron desplazadas a otras regiones españolas desde Canarias durante 2006 siguiendo esa política de reparto. Las repatriaciones se intensificaron también a partir del mes de marzo, aunque a un ritmo irregular, a Marruecos, Ghana, Malí, Mauritania, Guinea Bissau y Senegal.<sup>15</sup>

En Tenerife, La Gomera y El Hierro, donde la afluencia de inmigrantes ha sido más cuantiosa, las llegadas provocaron una crisis humanitaria, social y política de considerable magnitud. A pesar de la baja visibilidad física de la frontera, ya que la frontera es el mar y solo se tiene idea de los peligros del cruce, por las condiciones en las que llegan los ocupantes de las barcas y sus testimonios posteriores, existen indicios para pensar que una elevada proporción de los que inician la travesía mueren en el intento.<sup>16</sup> Resulta, sin embargo, muy difícil avanzar cifras, aunque se trabaja con distintas estimaciones. Los únicos datos fiables han sido los ofrecidos a finales del pasado año por el gobierno canario, que indicaba que el número de cadáveres recuperados a lo largo de 2006 en ambas orillas del Atlántico superaba los 800. Las cifras sobre desaparecidos son mucho más elevadas, pero la contabilización resulta una tarea imposible. A través de los testimonios de los que llegan y de los familiares de desaparecidos, pero fundamentalmente de las informaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en Mauritania y Senegal y de los gobiernos de los países de salida de las corrientes, se ha llegado a estimar que esta cifra puede rondar las 6.000 personas

---

<sup>15</sup> Algunos episodios han sido especialmente estremecedores, como las llegadas de cayucos a las playas de Abades y de la Tejita, en las cercanías del Médano durante los primeros días de agosto, con imágenes de los bañistas dando de beber y cubriendo a los inmigrantes que han dado la vuelta al mundo, o la fuga hacia ninguna parte a mediados de noviembre del campamento de Las Raíces en las proximidades de La Laguna. Las coloridas barcas se han agolpado durante semanas en los muelles de los puertos de Los Cristianos y de San Sebastián de La Gomera a donde se trasladaban las embarcaciones después de su detección por el SIVE tras su puesta en funcionamiento en la isla de Tenerife en 2006.

<sup>16</sup> Un estudio de finales de 2005 del Consorcio Euromediterráneo para la Investigación Aplicada sobre Inmigración Internacional financiado por la Comisión Europea estimaba entre 8.000 y 10.000 el número de muertes y de desaparecidos en aguas del Estrecho y de Canarias entre 1988 y 2002 (CARIM, 2005). El testimonio más dramático de estas muertes se encuentra en las tumbas sin nombre y en las placas conmemorativas de los cementerios municipales de Gran Tarajal y de Morro Jable en el sur de la isla de Fuerteventura y en el cementerio de Santa Lastenia en Santa Cruz de Tenerife.

en el último año, una cifra también mencionada el pasado mes de diciembre por el viceconsejero de inmigración del gobierno de Canarias. Estas estimaciones deben ser tomadas, sin embargo, con mucha cautela. Algunas cifras parciales han sido también mencionadas por otras organizaciones. Así, por ejemplo, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, en su informe del mes de junio de 2006 sostenía, utilizando datos propios, de Cruz Roja y del Centro Nacional de Inteligencia, que entre noviembre de 2005 y mayo de 2006 el número de muertos y desaparecidos en las aguas de Canarias ascendía a 3.000.<sup>17</sup> A pesar de la distancia entre los distintos tipos de datos, si prestamos atención, en exclusiva, a las cifras de los cadáveres recuperados, podemos afirmar que estaríamos hablando posiblemente de una de las rutas migratorias más letales del mundo, superando significativamente en número de muertos a otras fronteras, como la que separa México y Estados Unidos (véase Anguiano, 2005; Marroni y Alonso, 2006; Eschbach *et al.*, 1999; Ellingwood, 2004).

## 5. LA RESPUESTA POLÍTICA ANTE LA CRISIS MIGRATORIA

La intensificación de las llegadas ha moldeado de forma significativa la política migratoria española en los últimos meses. Ha suscitado una ofensiva diplomática del gobierno español en la Unión Europea y con los países de origen de los flujos, desplazándose por primera vez en su historia reciente las prioridades de la acción española en el exterior hacia los países del África Subsahariana. También ha alterado las relaciones entre el gobierno central y el gobierno autonómico y ha tenido efectos de gran significación en la política regional.

---

<sup>17</sup> "El 20 de marzo el Gobierno reconoció que el Centro Nacional de Inteligencia había alertado de la muerte masiva de inmigrantes, entre 1200 y 1700, durante los meses de noviembre y diciembre del 2005. [...] La Media Luna Roja de Mauritania había manejado ya esa cifra al informar a comienzos de marzo que entre 1.200 y 1.300 inmigrantes habían muerto en los últimos seis meses al intentar alcanzar las costas canarias desde África. En mayo, Cruz Roja confirmaba que, en lo que va de año, las aguas atlánticas que separan la costa oeste africana de Canarias se habían tragado a 1.500 subsaharianos" (APDHA, 2006). La cifra de entre 1.200 y 1.700 muertos durante los últimos meses de 2005 fue también utilizada por la guardia civil en marzo de 2006, así como por el, en ese momento, ministro de Defensa, José Bono, tal y como se recogió en la prensa.

Las acciones políticas en estos tres niveles –internacional y comunitario, nacional y regional– se han centrado, tanto en el control fronterizo, para responder a los objetivos estatales y mejorar la eficacia, como en la asistencia humanitaria, social y médica de los inmigrantes llegados en embarcaciones y su traslado hacia otras regiones españolas. Los rasgos que han caracterizado el primer tipo de acciones han sido el uso de tecnología, la cooperación e internacionalización, la externalización, desterritorialización y burocratización y la ampliación de las redes de actores que intervienen en su ejecución.

La iniciativa del gobierno español en la resolución de esta crisis ha incorporado varias estrategias. En primer lugar, la intensificación de la colaboración multilateral con los países de origen en la vigilancia fronteriza, la apertura de oficinas consulares en diversos países subsaharianos,<sup>18</sup> la firma de nuevos acuerdos de repatriación y readmisión con los países de origen y tránsito migratorio y un significativo aumento de los fondos destinados al desarrollo y la ayuda humanitaria. La cooperación en materia de lucha contra la inmigración irregular y desarrollo se ha concretado en la aprobación del Plan África. El papel de guardián fronterizo que adquirió Marruecos<sup>19</sup> hace unos años se ha extendido a otros países, como Mauritania y Senegal, tal y como han destacado el incremento de las detenciones de emigrantes en las mismas costas africanas, los aprehendidos en el mar en la segunda mitad de 2006 y las devoluciones de los ocupantes del *Marine I* y del *Happy Day* en los primeros meses de 2007. Las iniciativas han sido semejantes, a pesar de las diferencias en el tipo de frontera, a las aplicadas por México en su límite con Guatemala

a través del llamado Plan Sur, cuyo objetivo consistió en el control de las rutas de la migración centroamericana hacia Estados Unidos.

El Plan África o Plan de Acción para el África Subsahariana, elaborado por Exteriores, incorpora muchos de estos objetivos, entre otros, el fomento de la cooperación con los países de origen y de tránsito para regular adecuadamente los flujos migratorios y combatir el tráfico ilegal de personas. En esta línea de intervención, las acciones internas se han concretado en el reforzamiento de las medidas de control de fronteras, la obtención de información sobre las rutas utilizadas por las redes de la inmigración irregular, la agilización de los procedimientos de repatriación inmediata,<sup>20</sup> así como, aunque en segunda línea, la promoción de la integración de los migrantes. Las iniciativas multilaterales se han centrado en el fomento de la cooperación migratoria europea con esta región y en el incremento de acuerdos como los adoptados en la Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo celebrada en Rabat en julio de 2006 (véase Sorroza Blanco, 2006). Las medidas bilaterales han supuesto tanto el desarrollo de una serie de Acuerdos de Cooperación Migratoria y Readmisión con los países considerados prioritarios a estos efectos<sup>21</sup> como el incremento de la presencia diplomática española en la zona (véase Plan África, 2006; Ruiz-Giménez y Cebolla, 2007). El Plan África condensa el reciente giro de la política española exterior hacia el continente africano, así como las demandas realizadas en la arena europea.

A largo de los últimos dos años se han llevado a cabo distintas operaciones de vigilancia en las aguas de Canarias,

<sup>18</sup> Así como de oficinas técnicas de cooperación, agregadurías de interior y oficinas económicas y comerciales. También se ha instalado la red regional de oficiales de enlace de inmigración.

<sup>19</sup> Algunas organizaciones han indicado que, aunque la mayor parte de la atención política y de los medios de comunicación se centró durante el pasado año en las aguas de Senegal y Mauritania, las detenciones y las expulsiones desde Marruecos se han seguido produciendo. El informe de mediados de 2006 de la Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía señalaba, por ejemplo, que en los cinco primeros meses del pasado año, 1.250 inmigrantes habían sido detenidos solo en la provincia de Nador, entre ellos 800 subsaharianos, 300 asiáticos y en torno a 150 argelinos, y las expulsiones por vía aérea a Senegal se habían intensificado. La continuidad de las llegadas a Fuerteventura en 2006 también permite afirmar que la ruta desde el sur de Marruecos sigue manteniéndose, aunque haya perdido cierto vigor.

<sup>20</sup> Las medidas de repatriación han colocado a los gobiernos de algunos países emisores en una posición realmente incómoda, entre los intereses de sus nacionales y las demandas de España y Europa, como fue evidente en el caso de Senegal durante el pasado otoño. Como han señalado Ruiz-Giménez y Cebolla, los dirigentes se encuentran con una disyuntiva compleja, ya que en contextos donde la emigración se percibe como uno de los pocos mecanismos de movilidad social y parte de los ingresos familiares dependen de las remesas, los acuerdos de repatriación pueden llegar a convertirse en un suicidio político (Ruiz-Giménez y Cebolla, 2007). De ahí la importancia de la firma de acuerdos de reclutamiento de trabajadores como el que se ha iniciado recientemente con Senegal.

<sup>21</sup> Estos países son Senegal, Malí, Ghana, Camerún, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea Conakry y Gambia. Con Nigeria y Guinea Bissau ya existían acuerdos previos.

bien coordinadamente con otros países de la Unión Europea, bien desarrolladas en solitario por el gobierno español. El control en el archipiélago se inició en 2005 y 2006 con las operaciones Guanarteme I y Guanarteme II<sup>22</sup> (Gabella, 2005) y los proyectos Atlantis y Sea Horse de patrullaje marítimo conjunto con Mauritania. A estas se unieron otras operaciones más recientes llevadas a cabo en colaboración con la Unión Europea. La vigilancia de las aguas que separan el continente africano del archipiélago se convirtió en un elemento clave de las políticas española y europea de control de flujos tras la intensificación de la ruta hacia Canarias. En este objetivo, la Agencia de Control de las Fronteras Exteriores de la Unión Europea (FRONTEX), que ha instalado un centro de coordinación regional en el archipiélago, ha adquirido un papel sobresaliente. A la vigilancia realizada por el gobierno español desde las costas españolas con el SIVE y en el mar, con la Operación Noble Centinela,<sup>23</sup> se ha añadido, en definitiva, la de las aguas territoriales de los países de origen –Cabo Verde, Marruecos, Mauritania y Senegal– ampliándose hacia las costas africanas la intensidad de la vigilancia y densificándose, aún más, esta frontera marítima. El reforzamiento de la acción de FRONTEX en la zona se llevó a cabo a través del desarrollo desde julio de 2006 de las llamadas operaciones coordinadas, Hera I, Hera II y, más recientemente, Hera III (véase López Sala, 2006a), que fueron resultado, en parte, de las presiones españolas en Europa.<sup>24</sup> La externalización e internacionalización del control fronterizo se han consolidado, con este aumento de los flujos, como uno de los objetivos prioritarios de la política de la Unión. De ello ha quedado constancia también en el texto

<sup>22</sup> De vigilancia de las costas canarias. En la primera operación participaron España y Portugal y en la segunda también Italia, Reino Unido, Alemania, Francia, Chipre y Marruecos.

<sup>23</sup> Llevada a cabo desde mayo de 2006. En ella participan la Armada, el Ejército del Aire, la Guardia Civil del Mar y la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo.

<sup>24</sup> Así, la primera, que se extendió entre los meses de julio y de octubre de 2006 estuvo dirigida a la identificación de los inmigrantes irregulares que llegaban en embarcaciones al archipiélago. Hera II, que se prolongó hasta la mitad del mes de diciembre de 2006, tuvo como finalidad la vigilancia intensiva de las aguas que separaban Canarias de la costa africana occidental y, en su caso, la interceptación de las embarcaciones en las aguas territoriales de terceros países que permitiera una rápida devolución. La última operación, puesta en marcha a mediados del pasado mes de febrero, ha incorporado ambos objetivos.

de la comunicación de noviembre de 2006 de la Comisión Europea, Reinforcing the Management of The European Union's Southern Maritime Borders.<sup>25</sup>

## **LA EXTERNALIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONTROL FRONTERIZO SE HAN CONSOLIDADO COMO UNO DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LA POLÍTICA DE LA UNIÓN**

Esta cooperación no ha estado ausente de tensiones. La presión realizada por España en la arena europea no fue acogida favorablemente por los responsables de algunos países, que acusaban a nuestro país de solicitar ayuda europea sin necesitarlo, como reflejaron en su día los medios de comunicación, o bien de percibir esta situación como un problema exclusivamente español, no europeo. De hecho, los países que apoyaron más activamente la intervención de la Unión y que han participado en labores conjuntas de vigilancia son aquellos que tienen fronteras más extensas o más transitadas con la costa norte del continente africano y el Este de Europa, como Finlandia e Italia, aquellos, por tanto, más “sensibles” ante la aplicación de medidas dirigidas a la lucha contra la inmigración irregular. Las cifras, más de 30.000 personas llegadas en un año y más de 800 cadáveres recuperados, hablan por sí solas de la necesidad o no de contar con todos los mecanismos posibles, incluidos los europeos, en la gestión de esta “crisis”, tanto en sus aspectos humanitarios como sociales y políticos.

## **6. LA REACCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA EN CANARIAS**

Los efectos de la intensificación de los flujos han sido también muy señalados en la sociedad y en la política regional. Las medidas de primera acogida, la participación en la distribución de los inmigrantes irregulares y su envío a otras regiones españolas y la acogida de menores han concentrado una buena parte de los esfuerzos y de los

<sup>25</sup> COM (2006) 733 final, Bruselas, 30 de noviembre de 2006.

recursos de las administraciones canarias. La intensificación de las llegadas ha puesto a prueba a todas las instituciones y a la sociedad civil implicada en esta materia y ha supuesto un barómetro del estado de opinión de la sociedad canaria.

Con la aparición de la ruta canaria hacia las islas orientales desde 1999, la inmigración se convirtió, de forma paulatina, en una moneda de cambio en la política interna. Algunos de los efectos de estas negociaciones se concretaron en la creación de la denominada subcomisión Canarias-Estado y el desvío de recursos adicionales. Canarias, ha sido, junto con Cataluña, la comunidad autónoma que de forma más reiterada ha reclamado competencias en materia de control de flujos, algo que finalmente se ha concretado parcialmente en el nuevo estatuto de autonomía con la transferencia de las competencias sobre permisos de trabajo. Estas reclamaciones, que se enmarcan en un vigoroso sentimiento nacionalista, a pesar de su apariencia liviana en el exterior de las islas, se han justificado a partir de un discurso centrado en tres rúbricas –territorio, población e identidad– y que se concreta en lo que se conoce como hecho diferencial canario. Las especiales circunstancias del archipiélago, su condición ultraperiférica y, primordialmente, la fragilidad de su territorio, se han convertido en argumentos recurrentes y de gran potencia en el debate sobre la inmigración y su gestión política y tuvieron reflejo, incluso, en el discurso del presidente regional en su comparecencia sobre la llegada masiva de inmigrantes irregulares en el parlamento de Canarias a principios de septiembre de 2006.<sup>26</sup> En esta comparecencia se defendió

<sup>26</sup> “Pero además, defendemos un Pacto Europeo sobre Inmigración Irregular que contemple la coordinación y establecimiento de medidas conjuntas de toda la Unión para afrontar un problema que supera los límites estrictos de los estados europeos. Y reclamamos que la Unión Europea contemple la ultraperiferia del archipiélago de Canarias también en materia de inmigración irregular. Porque así como Europa ha reconocido que territorios alejados y fragmentados necesitan de medidas que compensen esa desventaja con respecto a los territorios continentales en aspectos como el transporte o el comercio, no cabe duda de que la insularidad y la lejanía son los dos factores que convierten los efectos de la inmigración irregular en Canarias en un embalse a punto de reventar. Independientemente del drama humano que de por sí ya representa, sus efectos pueden ser devastadores para nuestros servicios públicos y nuestra economía, incluido el turismo” (Comparecencia del presidente del gobierno de Canarias en el Parlamento sobre la llegada masiva de inmigrantes irregulares, 5 de septiembre de 2006). Puede consultarse esta comparecencia en la página web del gobierno regional

un estatuto especial para el archipiélago en materia de inmigración irregular.

Para una parte importante de la clase política y de la población canaria, estos elementos justificarían la necesidad de adoptar medidas especiales, sobre todo en materia de población, lo que ha llevado a una parte de la clase política a plantear de forma recurrente la posibilidad de adoptar una ley de residencia que limitase el establecimiento en suelo canario de poblaciones foráneas.<sup>27</sup> La cuestión de los vínculos entre los límites del crecimiento de la población y de la economía ha sido objeto también de diversos dictámenes del Consejo Económico y Social de Canarias y ha tenido una importante repercusión en la prensa local (véase Comité de Expertos, 2003; Consejo Económico y Social de Canarias, 2004).<sup>28</sup>

Territorio y población, en definitiva, son dos elementos que han moldeado adicionalmente el debate y la respuesta política ante la inmigración irregular en la arena regional y que deben ser tomados en consideración de forma significativa a la hora de entender las complejas relaciones de la opinión pública y de las formaciones políticas con este fenómeno. La intensificación de la inmigración a través de embarcaciones a lo largo de 2006 produjo ciertos momentos de tensión en las tradicionalmente fluidas relaciones entre el gobierno central y el autonómico. El gobierno canario reclamó a la Administración central recursos adicionales para la primera acogida, y el desarrollo efectivo de una política de reparto o de transferencia interregional, que necesitó también del acuerdo de otras comunidades

<sup>27</sup> Ello llevó al gobierno regional a crear en 2003 un Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias. Las conclusiones del informe de dicho comité fueron, entre otras, que dicha ley violaría tanto la Constitución española como el derecho a la libertad de circulación que recogen los tratados de la Unión Europea (véase Comité de Expertos, 2003).

<sup>28</sup> El control del crecimiento de la población en el archipiélago se ha mantenido como uno de los elementos fundamentales de discusión en el debate político previo a las elecciones regionales de mayo de 2007. Pueden verse así las declaraciones de Paulino Rivero, candidato a la presidencia del gobierno canario por Coalición Canaria, que afirma que uno de los principales puntos de su acción de gobierno será afrontar medidas de control del crecimiento poblacional. El candidato insistió en que los futuros acuerdos de gobierno con otros partidos estarían condicionados a la aceptación de su propuesta sobre población. Estas declaraciones han sido recogidas por la prensa autonómica y pueden consultarse en la página web de dicho partido político.

autéonomas. Esta política explica por qué solo una pequeña parte de los llegados en el último año, que no pudieron ser repatriados, se encuentra en la actualidad en el archipiélago,<sup>29</sup> a pesar de que el gobierno regional ha reiterado la presión que esta inmigración genera sobre los servicios públicos, el suelo e, incluso, el medio ambiente. A pesar de la falacia de estos argumentos, este discurso ha calado enormemente en la opinión pública canaria. Esta política se aplicó también desde el mes de octubre a los menores inmigrantes.

La inmigración irregular suscitó también una intensa actividad política regional, así en el mes de mayo se realizó un pleno extraordinario y monográfico sobre ella, y se destacó también en el Debate de la Nacionalidad.

Aunque la posición de los distintos partidos en la esfera regional sufrió una serie de vaivenes a lo largo del año, podemos establecer algunas diferencias en su perspectiva. El Partido Popular defendió una política más eficaz de vigilancia fronteriza y rechazó cualquier medida de regularización. El PSOE canario siguió las directrices del gobierno central y enfatizó la dimensión humanitaria de la crisis. La posición del partido en el poder, Coalición Canaria, se centró en un primer momento en la reclamación de un control eficaz de la frontera marítima y en el recurso a las repatriaciones, apelando a la acción de la Administración nacional y de la Unión Europea, que incluyó la solicitud del empleo de la armada. También reclamó la creación de un fondo europeo extraordinario para atender las necesidades humanitarias y defendió el derecho a negociar de forma directa con la Unión Europea en materia de inmigración y cooperación al desarrollo.<sup>30</sup> En el mes de agosto, en un momento de especial intensificación de los flujos de me-

<sup>29</sup> Así indicaba textualmente el presidente regional en su comparecencia en el parlamento el pasado mes de septiembre vinculando inmigración irregular y presión sobre los servicios públicos: "En Canarias el incremento de población que provoca la inmigración irregular que llega a través de puertos y aeropuertos está provocando una elevada presión social, afectando al suelo y al medio ambiente y dificultando la sostenibilidad de servicios públicos, como la sanidad, la educación, etcétera" (Comparecencia sobre la llegada masiva de inmigrantes irregulares a Canarias, Parlamento de Canarias, 5 de septiembre de 2006).

<sup>30</sup> El gobierno regional indicó en reiteradas ocasiones que, a pesar de no tener competencias en la materia, debía establecer contactos políticos con los responsables de la Unión Europea y de los países de origen de los flujos.

nores, el presidente del gobierno canario llegó a pedir que se les aplicara la Ley de Extranjería y no la Ley del Menor y que se llevaran a cabo repatriaciones de menores.

## **LA REACCIÓN DE LA SOCIEDAD CANARIA SE HA CARACTERIZADO POR SU AMBIVALENCIA. LA SOLIDARIDAD Y EL BUEN HACER DE UNA PARTE DE LA POBLACIÓN SE HA CONJUGADO CON POSICIONES DE RECHAZO Y DE TEMOR ANTE LA INTENSIFICACIÓN DE LAS LLEGADAS**

La reacción de la sociedad canaria se ha caracterizado por su ambivalencia. La solidaridad y el buen hacer de una parte de la población se ha conjugado con posiciones de rechazo y de temor ante la intensificación de las llegadas. La atención de los inmigrantes irregulares no podría haberse realizado adecuadamente sin la dedicación de las fuerzas de seguridad del Estado, los voluntarios y trabajadores de las organizaciones no gubernamentales o los trabajadores sanitarios y de los juzgados<sup>31</sup> por mencionar algunos de los más implicados en el trabajo cotidiano. Sin embargo, el pulso de la opinión pública también se ha centrado en otros elementos,<sup>32</sup> como el miedo y la sensación de invasión, la percepción de que la mayor parte de los recursos se destinan a los foráneos y el rechazo a la cercanía e instalación de centros de retención y de menores en algunos municipios, a partir de cierta criminalización de los irregulares y, especialmente, de los menores inmigrantes. Los episodios más graves tuvieron lugar en el mes de mayo, cuando varios cócteles molotov incendiaron en Bu-

<sup>31</sup> En el mes de abril el presidente del gobierno regional entregó las llamadas Condecoraciones de Justicia a los partidos judiciales de aquellas localidades cuyos juzgados se desbordaron con las llegadas: Arrecife, Puerto del Rosario, San Bartolomé de Tirajana, Arona, La Gomera y El Hierro. Las corrientes migratorias inspiraron algunas de las letras del repertorio ofrecido por las murgas durante los carnavales.

<sup>32</sup> No se disponen todavía, sin embargo, de datos que puedan sernos útiles para modular y caracterizar dicha opinión. En los últimos meses la Viceconsejería de Asuntos Sociales e Inmigración (Empleo y Asuntos Sociales) ha realizado una encuesta sobre las actitudes de los canarios sobre la inmigración y la integración de los inmigrantes, pero los resultados no son todavía públicos.



zanada, en el municipio de Arona, el depósito donde se trasladaban muchas de las embarcaciones anteriormente ancladas en el muelle de Los Cristianos. Los traslados desde el muelle se llevaron a cabo tanto para permitir la continuidad de la actividad portuaria como para evitar, según algunos responsables políticos, deteriorar la imagen de un puerto donde cada día llegan y salen miles de turistas. Este episodio fue el resultado de la persistencia de una serie de rumores entre la población en donde se indicaba que los inmigrantes y las embarcaciones podían ser transmisores de enfermedades, a las que se añadieron las declaraciones del alcalde de la localidad, indicando que las embarcaciones implicaban graves riesgos sanitarios.<sup>33</sup>

Durante uno de los momentos de mayor intensidad de llegadas de inmigrantes irregulares a Tenerife, reapareció de nuevo la cuestión del control del crecimiento de la población y la defensa de ley de residencia. Así, a finales de octubre de 2006 tuvo lugar una manifestación en la capital de la isla bajo el lema "Basta ya, no cabemos más" convocada por la Confederación de Asociaciones de Vecinos, el grupo Identidad Canaria y secundada por los partidos nacionalistas CCN y PNC. Esta manifestación, a la que se unió el grupo radical españolista de ultraderecha Democracia Nacional, provocó una fuerte controversia en la opinión pública y fue tildada de racista y xenófoba por amplios sectores de la sociedad canaria, al compartir algunos de los lemas de la ultraderecha.<sup>34</sup> El efecto en la estrategia política del gobierno regional ha sido eludir la etiqueta de la ley de residencia de cara a las elecciones autonómicas de mayo de 2007, aunque, como hemos indicado, el control del crecimiento de la población y el incremento de las competencias autonómicas sobre la instalación de población extranjera y foránea en las islas sigan considerándose aspectos prioritarios de la agenda regional, aún más en un

contexto en el que los flujos de llegada se incrementan, a pesar de la vigilancia fronteriza en cuanto mejoran las condiciones climatológicas.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ALSCHER, S. "Knocking at the Doors of Fortress Europe: Migration and Border Control in Southern Europe and Eastern Poland". *Working Paper*. No. 126. San Diego: CCIS, 2005.

ANDREAS, P. *Border Games. Policing the U.S-Mexico Divide*. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

ANGUIANO, M. "Rumbo al Norte: nuevos destinos de la emigración veracruzana". *Migraciones Internacionales*. No. 8, 2005. P. 82-110.

ARANGO, J. "Europa y la inmigración. Una relación difícil". En: BLANCO, C. (ed.) *Migraciones: nuevas moviidades en un mundo en movimiento*. Barcelona: Anthropos, 2006. P. 91-111.

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA. *Canarias: políticas migratorias, víctimas y violación de derechos humanos*. Sevilla, junio de 2006.

BALDWIN-EDWARDS, M. "La migración en la región del Mediterráneo". Inmigrantes. El continente en movimiento. *Vanguardia. Dossier*. No. 22, 2007. P. 18-27.

BALDWIN-EDWARDS, M. y ARANGO, J. (eds.) *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. Londres: Frank Cass, 1999.

BÁRBULO, T. "Cócteles molotov para dar fuego a las barcas", *El País*, 19 de mayo de 2006.

BARRIOS, L.; LAHLOU, M.; ESCOFFIER, C.; PUMARES, P. Y RUSPINI, P. *La inmigración irregular subsahariana a través y hacia Marruecos*. Ginebra: OIT. Programa de Migraciones Internacionales, 2002.

BENSAAD, A. "Sahel: Caravan of despair". *Le Monde Diplomatique*, septiembre de 2001.

---

<sup>33</sup> Las declaraciones de José Alberto González fueron recogidas en un artículo de Tomás Bárbulo. Véase Diario de Avisos, 14 de mayo de 2006 y Bárbulo (2006).

<sup>34</sup> Algunos de los lemas coreados fueron: "Una ley de residencia ya", "Lucha canario por tu tierra", "La isla se hunde, no cabemos más", "130.000 parados" o "No a la invasión poblacional".

--- "Agadez, carrefour migratoire sahélo-maghrébin". *Revue Européenne des Migrations Internationales*. Vol. 19. No. 1, 2003. P. 7-28.

COLLYER, M. "States of insecurity: Consequences of Saharan transit migration". *Working Paper*. No. 31. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS)- University of Oxford, 2006.

COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS. *Informe sobre Población e Inmigración en Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: Presidencia del Gobierno, 2003.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS. Dictamen 1/2004. "Dictamen Facultativo del Consejo de la Propuesta sobre dinamización económica y del empleo y sobre limitación del sobrecrecimiento de la población en Canarias", 2004.

CONSORCIO EUROMEDITERRÁNEO PARA LA INVESTIGACIÓN APLICADA SOBRE INMIGRACIÓN INTERNACIONAL (CARIM). "Mediterranean Migration". *Annual Report*. Florencia: European University Institute, 2005.

CORNELIUS, W.; MARTIN, P. Y HOLLIFIELD, J. *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

DE HAAS, H. "Morocco: From Emigration Country to Africa's Migration Passage to Europe". *Migration Information Source*, 2005.

--- "Trans-Saharan Migration to North Africa and the European Union. Historical Roots and Current Trends". *Migration Information Source*. MPI, 2006.

DÍAZ HERNÁNDEZ, R. "La inmigración marroquí en Canarias". En: LÓPEZ, B. (ed.) *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Trabajo, 2005.

DIPUTADO DEL COMÚN. "Estudio sobre la inmigración irregular proveniente del Magreb y del África Subsahariana en la provincia de Las Palmas". Santa Cruz de La Palma: Parlamento de Canarias, 2001.

DOMINGO VALLS, A. "Reflexiones demográficas sobre la inmigración internacional en los países del sur de la Unión Europea". *Actas del 3 Congreso de la Inmigración en España*. Vol. 2. Granada, 2002. P. 197-212.

DOMÍNGUEZ MÚJICA, J. "La inmigración extranjera en Canarias en el cambio de siglo". *Estudios Geográficos*. Vol. 67. No. 1, 2006. P. 471-494.

ELLINGWOOD, K. *Hard Line. Life and Death on the U.S.-Mexico Border*. Nueva York: Vintage Books, 2004.

ELMADMAD, K. *La nouvelle loi marocaine relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, et à l'émigration et l'immigration irrégulières*. Florencia: European University Institute, RSCAS, 2004.

ESCHBACH, K.; HAGAN, J.; RODRÍGUEZ, N.; HERNÁNDEZ, R. Y BAILEY, S. "Death at the Border". *International Migration Review*. Vol. 33, 1999. P. 430-454.

GABELLA, F. *Control de fronteras*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. UNED (mayo de 2004), 2005.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, L. "Cambios en las tradicionales vías de entrada de los inmigrantes clandestinos a la Unión Europea". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. VIII. No. 172, 2004.

GUIRAUDON, V. Y LAHAV, G. "Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State". En: ANDREAS, P. Y ZINDER, T. (eds.) *The Wall around the West: State Border and Immigration Controls in North America and Europe*. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 2000. P. 55-80.

HUMAN RIGHTS WATCH. *The Other Face of the Canary Islands: Rights Violations against migrants and asylum seekers*. Vol. 14. No. 1, 2002.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. "Cuatro razones para pensar en la inmigración irregular". En: BLANCO, C. (ed.) *Migraciones: nuevas movi- lidades en un mundo en movimiento*. Barcelona: Anthropos, 2006. P. 139-159.

KHACHANI, M. "Migration clandestine au Maroc: enjeux et perspectives". Coloquio Internacional Entre protection des droits et mondialisation. Dynamiques migratoires marocaines: histoire, économie, politique et culture. Casablanca, junio de 2003.

--- "La emigración subsahariana: Marruecos como espacio de tránsito". Barcelona: Fundación CIDOB. *Serie Migraciones*. No. 10, 2006.



KING, R. Y BLACK, R. (eds.) *Southern Europe and the New Immigrations*. Brighton: Sussex Academic Press, 1997.

LAHLOU, M. "¿Qué hace Marruecos? ¿Qué puede hacer Marruecos?". En: BARRIOS, L. et al. *La inmigración irregular subsahariana a través y hacia Marruecos*. Ginebra: OIT. Programa de Migraciones Internacionales, 2002. P.124-132.

--- "Migration irrégulière sub-saharienne à travers et vers le Maroc". Coloquio Internacional Entre protection des droits et mondialisation. Dynamiques migratoires marocaines: histoire, économie, politique et culture. Casablanca, junio de 2003.

LÓPEZ SALA, A. "Políticas Migratorias en Territorios de Frontera". IV Jornadas Internacionales sobre Inmigración. La Mirada del Sur. Flujos migratorios hacia la Unión Europea. Gobierno vasco. Donosti, noviembre de 2006, 2006a

--- "Pasar la línea: el Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada". *Revista Internacional de Filosofía Política*. No. 27, 2006b. P. 71-100.

LORENZO VILLAR, M. "Marruecos, país de tránsito y emigración". *Atlas de la Inmigración Marroquí en España*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos. Madrid: OPI (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y Universidad Autónoma de Madrid, 2004. P. 58-60.

MARRONI, M. Y ALONSO MENESES, G. "El fin del sueño americano. Mujeres migrantes muertas en la frontera México-Estados Unidos". *Migraciones Internacionales*. No. 10, 2006. P. 5-30.

MARTIN, P. Y WIDGREN, J. "International Migration: facing the challenge". *PRB*. No. 57 (marzo de 2002), 2002.

MÉDICOS SIN FRONTERAS. "Violencia e Inmigración". Informe sobre la inmigración de origen subsahariano (ISS) en situación irregular en Marruecos. Septiembre de 2005.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Gobierno de Marruecos. Dirección de Cooperación Internacional. *Informe Immigration et émigration au Maroc*, 2004.

PLAN ÁFRICA 2006-2008. (Plan de Acción para África Subsahariana). Ministerio de Asuntos Exteriores, 2006.

PUGH, M. "Europe's boat people: maritime cooperation in the Mediterranean". *The Chailot Paper*. No. 4. París: Institute for Security Studies. Western European University, 2000.

PUMARES, P. "La inmigración subsahariana y la política de extranjería en España". En: BARRIOS, L. et al. *La inmigración irregular subsahariana a través y hacia Marruecos*. Ginebra: OIT. Programa de Migraciones Internacionales, 2002. P. 52-91.

RUIZ-GIMÉNEZ, I. Y CEBOLLA, H. "Origen y causas de la emigración de África a España". Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Colección Foro. Inmigración y Ciudadanía*. No. 12, 2007.

SASSEN, S. *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SORROZA BLANCO, A. *La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del "espíritu de Rabat"*. Madrid: Real Instituto Elcano. No. 93, 2006.

WHITE, G. "La inmigración laboral marroquí y los territorios españoles de Ceuta y Melilla". *Revista Internacional de Sociología*. No. 36, 2003. P. 135-168.

ZOLBERG, A. "The Archaeology of 'Remote Control'". En: FAHRMEIR, A.; FARON, O. Y WEIL, P. (eds.) *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the InterWar Period*. Nueva York: Berghahn Books, 2003.

**Lorenzo Cachón Rodríguez**

Universidad Complutense de Madrid

# EL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN 2007-2010

## 1. Introducción.

- La “excepcionalidad” y los retos de la tercera etapa de la “España inmigrante”.
- Coyuntura política.
- Política comunitaria.

## 2. La necesidad de abordar la cuestión política de la integración de y con los inmigrantes (algunos supuestos implícitos del PECE).

## 3. Proceso de elaboración del PECE.

## 4. El proyecto político del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

- Reconocimiento de los retos y desafíos.
- La estructura del PECE.
- Premisas, principios políticos y objetivos generales del PECE.
- Programas de actuación en doce áreas.
- Dispositivos de gestión, evaluación y financiación.
- ¿Qué debemos esperar del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010?

## 5. Elementos para una valoración (provisional) sobre el PECE.

## 1. INTRODUCCIÓN

### La “excepcionalidad” y los retos de la tercera etapa de la “España inmigrante”

En torno al año 2000 se ha entrado en una tercera etapa en el proceso de formación de la “España inmigrante”; porque la cuestión migratoria se ha “institucionalizado” (Cachón, 2002). Tras una segunda etapa que vino marcada por el *desajuste* en el mercado de trabajo que actuó como el motor que puso a España en el mapa migratorio internacional como un posible país de destino, desde 2000 los flujos aumentaron notablemente y se diversificaron; pero lo más significativo son los cambios en la opinión pública, los conflictos ligados a la inmigración que van surgiendo desde ese año, los debates políticos sobre la cuestión y los intentos de construir un sistema de gestión de los flujos migratorios y de afrontar los retos de la ciudadanía y la integración con los inmigrantes. En esta etapa la inmigración se ha consolidado “como cuestión política, incluso como una de las cuestiones políticas clave” (Lucas, 2002). Esta tercera etapa tiene dos períodos muy diferenciados que están relacionados con el cambio de gobierno que se produjo en 2004: el nuevo Reglamento de extranjería de diciembre de 2004 (y la “normalización” de 2005) y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010

(cuyos preparativos comenzaron en diciembre de 2004, aunque no se haya aprobado hasta febrero de 2007).

En esta fase, la inmigración en España tiene varios elementos de “excepcionalidad” en comparación con la situación de la cuestión migratoria en nuestro entorno (que en gran medida comparte con los otros países comunitarios del sur de Europa, especialmente Italia): la rapidez con que se ha producido el fenómeno desde el año 2000 (el volumen de inmigrantes se ha multiplicado por cinco) y su (falsa) visibilidad que está asociada (erróneamente en cuanto a su relación con los hechos) con las pateras y los cayucos. Pero hay otros elementos excepcionales, sea en términos comparativos (como las características de la pirámide de población inmigrante, con una población muy joven, y las de la participación en el mercado de trabajo, con una tasas de actividad de los inmigrantes muy superiores a las de los españoles), sea en términos temporales (porque estos elementos diferenciales cambiarán con el tiempo, por ejemplo, con el envejecimiento de la población y con la reagrupación familiar).

A todo esto hay que añadir algo no chocante en el entorno europeo: la inmigración se ha convertido en materia sensible, en una cuestión muy mediática y muy mediaticizada, donde se producen luchas por la interpretación que inciden en las percepciones que la opinión pública se forma del fenómeno; luchas que, a veces, tienen poco que ver con el fenómeno en sí mismo y que, con frecuencia, corren el riesgo de inducir actitudes xenófobas por la demagogia con la que se la instrumentaliza. El barómetro mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) permite hacer el seguimiento de la inmigración en la esfera pública y en la privada. En el cuadro 1 puede verse cómo la inmigración ha ido subiendo en la preocupación de los ciudadanos en España desde la cuarta o la quinta posición entre 2001 y 2004 hasta la primera, después de la masiva presencia mediática que tuvo la llegada de cayucos a las islas Canarias, en agosto de 2006. Las aguas volvieron a sus cauces en los meses siguientes (y en enero de 2007 cae a la tercera posición tras el paro y el terrorismo, que reaparece en esa posición tras el atentado de la T4 de Barajas).

**CUADRO 1. Evolución de la inmigración entre los tres problemas percibidos más importantes en España (2001-2007)**

ENERO DE CADA AÑO	ENTRE LOS TRES PROBLEMAS PRINCIPALES QUE EXISTEN EN ESPAÑA		ENTRE LOS TRES PROBLEMAS QUE MÁS AFECTAN AL ENTREVISTADO PERSONALMENTE	
	POSICIÓN DE LA INMIGRACIÓN	% QUE LO SEÑALAN	POSICIÓN DE LA INMIGRACIÓN	% QUE LO SEÑALAN
2001	4	17,6	9	4,8
2002	5	15,0	8	6,5
2003	4	14,2	7	6,7
2004	5	16,0	9	6,9
2005	3	21,4	6	9,6
2006	2	32,4	5	11,3
2007	3	34,5	5	11,5
<b>Evolución en el segundo semestre de 2006</b>				
Julio	2	35,9	5	11,8
Septiembre	1	59,2	2	18,1
Octubre	1	49,0	4	15,4
Noviembre	–	40,0	5	11,6
Diciembre	2	38,3	5	12,2

Fuente: CIS y elaboración propia.

Pero hay otras dimensiones de la inmigración que los datos del CIS nos permiten examinar. El barómetro del CIS del mes de noviembre de 2006 ofrece mucha información sobre la opinión pública respecto a la inmigración en España, además de la importancia que tiene entre los retos o problemas que ha de afrontar el país y de los que más afectan al entrevistado: El 60% opina que el número de personas procedentes de otros países que viven en España es demasiado, pero hay que señalar que esta valoración se hace sobre una premisa falsa porque, a la pregunta del porcentaje de extranjeros que viven en España, la media que señalan es del 20,4%, cuando en realidad ni siquiera alcanza la mitad de esa cifra. Existe una opinión muy favorable al reconocimiento de derechos sociales, económicos culturales y políticos a los inmigrantes. A la pregunta sobre si el entrevistado cree que a los inmigrantes extranjeros, en general, se les deberían dar determinadas facilidades, responden afirmativamente el 93% para acceder a la enseñanza pública (ellos o sus hijos), el 87% para obtener un puesto de trabajo en igualdad de condiciones que los españoles y el 81% para tener asistencia sanitaria gratuita. También apoyan mayoritariamente que los inmigrantes puedan practicar su religión si lo desean (81%), traer a su familia a vivir con ellos (73%), constituir grupos o asociaciones para defender sus derechos (68%) o afiliarse a partidos políticos o sindicatos (64%). La mayor parte de los españoles apoya el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes: el 78% cree que los inmigrantes deberían tener derecho a obtener con el tiempo la nacionalidad española; el 61% que deberían poder votar en las elecciones municipales e incluso en las generales (53%).

Las percepciones sobre la inmigración y los inmigrantes, la interpretación social de los fenómenos migratorios, son fundamentales en (las definiciones de) las políticas de integración. Incluso, como ha señalado Penninx (2004), "con frecuencia más que los hechos mismos. Sobre todo si las cuestiones sobre inmigración y la posición de los inmigrantes se convierten en cuestiones politizadas. Esto podría llevar a una ausencia de políticas de integración y a evitar cuestiones relacionadas con los inmigrantes o a políticas desequilibradas y protectoras que reflejen principalmente

los intereses de la mayoría y que descuiden las necesidades y las voces de los inmigrantes."

### **Coyuntura política**

Con la llegada de un nuevo gobierno tras las elecciones generales de marzo de 2004, la coyuntura política respecto a la inmigración cambió de modo significativo. En las primeras semanas se produjeron modificaciones institucionales relevantes (como la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sacando las competencias de inmigración del área del Ministerio del Interior, y la creación de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes); a continuación comenzó una serie de cambios en las políticas de inmigración, partiendo de las necesidades (reales) del mercado de trabajo (o, al menos, intentándolo) y creando instrumentos para gestionar esos procesos (como el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado con amplio consenso, y el proceso de normalización llevado a cabo en 2005). En ese marco se comenzó a construir una política global de integración de los inmigrantes con la creación de un Fondo de apoyo a la acogida e integración de los inmigrantes anual desde 2005 y otros dispositivos. Y, sobre todo, con la puesta en marcha de los trabajos preparativos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010).

### **Política comunitaria**

Solo desde el Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) en 1999, celebrado tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se puede hablar de políticas de integración de los inmigrantes en el ámbito comunitario. En las conclusiones de la Presidencia de Tampere se apuntan algunos elementos de interés para la elaboración de una política comunitaria nueva en materia de inmigración. Así rezan, por ejemplo, tres de las conclusiones de la Presidencia finlandesa (los subrayados son nuestros):

- Conclusión núm. 11: "*La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas*

políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito”.

- Conclusión núm. 18: “La Unión Europea debe garantizar *un trato justo a los nacionales de terceros países* que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una *política de integración más decidida* debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a las de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”.
- Conclusión núm. 21: “*El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros*. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un *conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión*, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un período prolongado la *posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro* en que residen”.

A partir de esas orientaciones políticas emanadas del Consejo Europeo, la Comisión envió una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración –COM (2000) 757 final–, de 22 de noviembre de 2000, que persigue estimular el debate sobre las políticas que se deben poner en marcha en la dirección marcada en Tampere. Luego han seguido distintas directivas y proyectos, pero, como ha señalado el Consejo Económico y Social Europeo en el Informe sobre Inmigración, Asilo e Integración social de 2002, “se ha progresado poco en la integración social de los inmigrantes y refugiados” en las políticas europeas (véase Lucas, 2002; Cachón, 2003; López Pietsch, 2007).

En el (Proyecto de) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se plantea el desarrollo de una política común de inmigración que, entre otros aspectos, debe proporcionar “un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados Miembros” (art. III.267.1). Y señala que “la ley o ley marco europea podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados Miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros” (art. III.267.4). A pesar de la exclusión de “toda armonización” entre las normas de los Estados Miembros en este terreno, este Tratado permite que la UE no solo apoye, sino que fomente la acción de los Estados Miembros en el campo de la integración de los inmigrantes.

En ese sentido cabe interpretar el concepto de “ciudadanía cívica” (que la Comisión utiliza por primera vez en la Comunicación del 2000 ya citada y que luego ha reiterado en numerosos documentos) y, sobre todo, la aprobación de los “Principios Comunes Básicos sobre Integración”, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior el 19 de noviembre de 2004. Estos once principios básicos son los siguientes:

1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.
2. La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.
3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
4. Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.

5. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.
7. Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados Miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados Miembros.
8. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente locales, favorece su integración.
10. Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.
11. Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

Estos son algunos elementos del contexto donde se elabora y se aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Aspectos que, al relacionarlos entre sí, dan pie a “cierta” lectura de los Principios Comunes Básicos sobre Integración comunitarios desde la realidad de la inmigración en España y desde las políticas que el Gobierno de la nación quiere llevar a cabo.

## **HAY QUE RESOLVER (POLÍTICAMENTE) SI SE QUIERE CONSTRUIR UNA SOCIEDAD INCLUSIVA O EXCLUYENTE EN CUANTO A LA INMIGRACIÓN**

### **2. LA NECESIDAD DE ABORDAR LA CUESTIÓN POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN DE Y CON LOS INMIGRANTES (ALGUNOS SUPUESTOS IMPLÍCITOS DEL PECI)**

Aunque de modo implícito, en el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI) ha habido que responder, al menos, a tres cuestiones sobre la integración de y con los inmigrantes en la sociedad española:

1. Hay que comenzar reconociendo que “necesitamos” a la inmigración y a los inmigrantes y sacar las conclusiones de este reconocimiento: hay un efecto llamada que deriva de las necesidades del mercado de trabajo en España. No se puede mantener, ni en los discursos ni en las prácticas, la llamada inmigración cero; pero necesitamos y debemos definir cómo queremos gestionar los flujos de inmigración y la integración de los inmigrantes. Nada de esto niega la fuerza de factores de expulsión en origen y que muestra que los inmigrantes también nos necesitan. Las diferencias abismales entre, por ejemplo, Europa y África combinan esos factores de atracción y de expulsión y cobran más fuerza por las relaciones históricas entre ambos continentes y sus pueblos.

2. Hay que resolver (políticamente) si se quiere construir una sociedad inclusiva o excluyente en cuanto a la inmigración. Es decir, optar entre políticas inclusivas o excluyentes, lo que en política de inmigración implica optar por una política de inmigración del tipo *gastarbeiter* o por políticas de inmigración que impliquen el asentamiento de las poblaciones, el reconocimiento del fenómeno y la puesta en marcha de dispositivos orientados a favorecer la integración entre nuevos y viejos ciudadanos y vecinos.

La primera opción no exige políticas de integración puesto que se da por hecho que la presencia de *estos* inmigrantes



será *temporal*, aunque se pueda reconocer la previsible persistencia del fenómeno con rotaciones inmigrantes o de colectivos de inmigrantes: para esta opción podría haber inmigración permanente pero con inmigrantes temporalmente invitados, y el (pretendido) carácter temporal de la estancia de esos trabajadores invitados eximiría al Estado de plantearse la integración de estas personas (y de sus ausentes familias). Los países con democracias avanzadas reconocerán derechos básicos a estos inmigrantes, pero no se plantean la integración de/con los mismos salvo algunos derechos/obligaciones ligados al campo socioeconómico, es decir, al trabajo y algunos servicios y prestaciones sociales. Es el caso de Holanda hasta los ochenta, Alemania hasta los noventa y Suiza todavía hoy.

### SE DEBEN EVITAR DOS TIPOS DE APROXIMACIÓN: “PROMOVER LA ASIMILACIÓN A TODA COSTA Y EL MULTICULTURALISMO ILIMITADO”

La segunda opción exige, por el contrario, la puesta en marcha de políticas fuertes orientadas a favorecer la integración de los inmigrantes en igualdad de derechos que los españoles para que la querencia por una sociedad inclusiva y plural no se quede en un efecto placebo que sirva para apaciguar las conciencias democráticas.

**3.** Hay que reconocer que no solo la inmigración será permanente, sino que los inmigrantes (gran parte de estos inmigrantes) están aquí para quedarse y que se asentarán entre nosotros. Esta opción exige abordar la integración y esto exige plantearse los derechos y deberes de los inmigrantes con relación a los autóctonos en todas las dimensiones de la ciudadanía: derechos humanos (definidos en las normas internacionales) en los campos socioeconómico, sociocultural y participativo-político. En todas y cada una de las dimensiones de la ciudadanía hay que adoptar posiciones políticas (y prácticas) que van, típicamente, desde el pleno reconocimiento y la plena igualdad de los inmigrantes con los nacionales hasta la negación de los derechos: en definitiva, cabría clasificar las políticas en

cada uno de los campos en un *continuum* que fuera de políticas (plenamente) inclusivas a políticas (completamente) excluyentes.

En el campo socioeconómico, con dos grandes subcampos: trabajo/empleo y los servicios y prestaciones del estado de bienestar: educación, vivienda, salud, prestaciones sociales y prestaciones de seguridad social, como pensiones) será relevante ver si los procesos de discriminación son institucionales, estructurales o con actores (véase Cachón, 2003). En él hay que plantearse el pleno reconocimiento efectivo de derechos y deberes iguales a los nacionales, plena igualdad de trato e igualdad de oportunidades, tanto en el nivel formal (normativo) como en el real (mercados y acceso a prestaciones y servicios).

En el campo sociocultural (incluyendo la religión), que afecta tanto en lo individual como en lo colectivo, hay que optar entre un modelo más bien no pluralista (asimilacionista/*melting pot*) o un modelo pluralista (multiculturalista/interculturalista). Puede decirse, en términos negativos, siguiendo el *Manifiesto por la diversidad en la unidad*, de A. Etzione, que se deben evitar dos tipos de aproximación: “promover la asimilación a toda costa y el multiculturalismo ilimitado. En primer lugar la asimilación (que exige el abandono por parte de las minorías de sus distintas instituciones, culturas, valores, hábitos y conexiones con sus países para adaptarse a la cultura de acogida) es sociológicamente difícil de alcanzar e implica una ambición innecesaria. Está, además, moralmente injustificada debido a nuestro respeto por las diferencias más íntimas como son los dioses a los que rezamos. En segundo lugar, el multiculturalismo ilimitado (que exige dejar de lado el concepto de valores compartidos, lealtades e identidad, para privilegiar diferencias étnicas y religiosas, dando por hecho que las naciones pueden ser sustituidas por un gran número de minorías diversas) es también innecesariamente extremista. Lo más probable es que el multiculturalismo dé lugar a contragolpes antidemocráticos ampliando los apoyos a grupos extremistas y llevando a partidos de extrema derecha y líderes populistas a implementar políticas en contra de las minorías.

El multiculturalismo ilimitado no debe ser justificado normativamente porque no reconoce los valores e instituciones sustentados por el grueso de nuestras sociedades, tales como los derechos de la mujer o la validez de ciertos estilos de vida alternativos”.

El enfoque adoptado es el de una política pluralista con una dinámica intercultural. En ella los elementos de unidad derivan de los valores (básicos) comunes de la UE recogidos, por ejemplo, de modo sintético en el artículo I-2 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Como dice el PECEI, “este respeto de los valores comunes de la Unión Europea y de la Constitución española no es incompatible con la defensa y fomento de tradiciones culturales y sociales diversas ya existentes o que puedan ser incorporadas por nuevos inmigrantes, porque eso es precisamente el valor del pluralismo. Al contrario, esas tradiciones culturales deben ser respetadas y valoradas positivamente, siempre que respeten aquellos valores comunes”.

El campo participativo-político exige fijar las condiciones en que los inmigrantes pueden entrar a formar parte de la comunidad política y esto tiene, al menos, tres aspectos: participación efectiva de los inmigrantes en el espacio público y político; derecho de voto (al menos, en las elecciones municipales) y acceso a la nacionalidad cuando se cumplan las condiciones (razonables y no discriminatorias) de derecho a la residencia permanente. En sistemas que basan los derechos completos de ciudadanía en el principio de nacionalidad, este último aspecto se convierte en la piedra clave que sostiene y da coherencia al arco de la integración política.

El año 2007 ha sido declarado Año Europeo Igualdad de Oportunidades para Todos (Decisión 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006) con el subtítulo de “Hacia una sociedad justa”. Los cuatro objetivos del Año recogen bien algunos retos fundamentales que debe buscar la integración de y con los inmigrantes y que pueden sintetizarse en las “4R”: derechos (*Rights*), representación, reconocimiento y respeto.

### 3. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PECEI

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) se ha elaborado en un amplio proceso de consultas con organizaciones de inmigrantes, organizaciones de apoyo a los inmigrantes, sindicatos y patronales, administraciones locales, regionales y nacionales y algunos expertos. El proceso ha tenido varias fases: de tres seminarios restringidos celebrados a finales de 2004 y seis seminarios abiertos celebrados en San Lorenzo de El Escorial en 2005 (donde se abordaron monográficamente nueve áreas del PECEI), al proceso de consulta en Internet sobre el Borrador aprobado por el Gobierno en junio de 2006 y las consultas formales con organismos de participación, como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Los primeros pasos formales para la elaboración del PECEI fueron tres seminarios restringidos que organizó el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) a petición de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre “Políticas de integración de los inmigrantes” los días 15, 16 y 17 de diciembre de 2004 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. En el primero se examinaron las ponencias de ocho académicos expertos en cuestiones de inmigración desde las perspectivas jurídica, sociológica, politológica y antropológica: J. Arango (UCM), R. Aparicio (UPCO), C. Blanco (UPV), C. Giménez (UAM), J. de Lucas (UV), E. Rojo (UGI), A. Tornos (UPCO) y R. Zapata (UPF). En el segundo, se examinaron, con expertos de comunidades autónomas, las experiencias de los planes desarrollados en las mismas, su proceso de elaboración, de implementación y de valoración. Y en el tercero, participaron algunas de las organizaciones sociales con más presencia en el campo de la inmigración. En los tres seminarios se abordaron cuestiones sobre el contenido que debe tener un plan de integración en el campo de la inmigración (tales como: ¿debe un plan integral de integración de los inmigrantes definir un “modelo” específico de integración en España?, ¿qué principios debe incluir?, ¿cuáles son las áreas más relevantes que debe abordar o en torno a las cuales debería estructurarse?, ¿en qué medida es

necesario crear servicios específicos para inmigrantes o, por el contrario, reforzar los servicios públicos y sociales de carácter generalista?, ¿cuál es el papel que se debe otorgar en el marco de un plan de integración a la lucha contra la discriminación étnica, racial o por razón de extranjería?), sobre las experiencias previas que pudieran servir como punto de partida en la elaboración del Plan estatal (¿cómo se valoran los planes desarrollados por distintas comunidades autónomas y ayuntamientos en España?, ¿hay algunos que pudieran adoptarse como punto de partida o modelo para seguir en sus líneas principales?, ¿qué experiencias de otros países parecen especialmente relevantes para el momento actual en España?) y sobre diversos aspectos de la coordinación de políticas de integración entre múltiples actores (¿qué procesos o pasos deberían seguirse en la formulación de un plan de integración?, ¿cómo debe afrontarse la coordinación de las competencias con comunidades autónomas y corporaciones locales y el reparto de recursos entre las tres administraciones?, ¿cómo puede articularse una mayor participación de las y los propios inmigrantes en el diseño de las políticas públicas referidas a su integración y, en general, un reforzamiento del tejido asociativo?, ¿cómo debería articularse el seguimiento de la eficacia y eficiencia de las políticas de integración aplicadas?). El IUDC-UCM elaboró un documento de síntesis de aquellos seminarios que sirvió para orientar la continuación del proceso de elaboración del PECEI.

Después de esos seminarios, se comenzó a trabajar ya sobre el contenido del PECEI y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), con la colaboración del IUDC-UCM, organizó unas "Jornadas de reflexión para la elaboración del Plan Estratégico de Integración de las Inmigrantes", con seis seminarios que tuvieron lugar en San Lorenzo de El Escorial entre el 31 de mayo y el 22 de junio de 2005. En estos seminarios se abordaron las nueve áreas siguientes: educación (31 de mayo-1 de junio), servicios sociales y vivienda (7-8 de junio), acogida y empleo (9-10 de junio), igualdad de trato y perspectiva de género (14-15 de junio), participación y sensibilización (21-22 de junio). En cada seminario participaron en torno a 50 personas que provenían de las distintas administraciones (general del Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos), de organizaciones sindicales y empresariales, de organizaciones que trabajan en el campo de la inmigración, asociaciones de inmigrantes y algunos expertos (véase el cuadro 2).

En cada área se abordaban dos grandes y diferentes bloques a partir de una ponencia presentada por un experto, de comunicaciones que podían presentar los participantes que lo hubieran enviado por escrito con antelación y de algunos casos de "buenas prácticas": en primer lugar, un diagnóstico de la situación y de los requerimientos que la presencia de inmigrantes demandaban de las políticas públicas y, en segundo lugar, propuestas de objetivos, estrategias y programas de actuación en el campo en cuestión y algunos elementos para la evaluación de los mismos.

En la parte de *diagnóstico* se abordaban los principales elementos que habría que tener presentes para formular una política pública. Estos elementos pueden ser de distinto tipo. Entre otros, pueden tener que ver con necesidades en un campo, con insuficiencias o limitaciones de los instrumentos de intervención existentes, con solapamientos o lagunas en los programas existentes hasta entonces, con los desafíos nuevos que se deben abordar ligados a la presencia de inmigrantes, con el cambio en el contexto de intervención que su presencia plantea, con cuestiones

**CUADRO 2. Participación en cada una de las nueve áreas de los seminarios**

ÁREAS	PARTICIPANTES	PONENCIA Y COMUNICACIONES PRESENTADAS	BUENAS PRÁCTICAS PRESENTADAS
Educación	46	9	4
Servicios sociales	50	5	3
Vivienda	50	4	2
Acogida	51	7	2
Empleo	51	10	2
Igualdad de trato	46	3	3
Perspectiva de género	46	3	2
Participación	48	1	2
Sensibilización	48	5	2

Fuente: "Jornadas de reflexión para la elaboración del PECEI" y elaboración propia.

sensibles en cada campo, con limitaciones organizativas de los agentes públicos o privados que intervienen, etc. Se podían presentar tanto en forma cuantitativa como cualitativa, ser resultado de investigaciones o estudios previos o de valoraciones razonadas. En algunos casos estas observaciones podían necesitar de diferenciaciones por territorios y/o colectivos. Los *objetivos* en cada área se definieron como las metas que la intervención pública debe perseguir. Podían ser objetivos generales y/o específicos. Debían estar claramente definidos y podían estar jerarquizados. No necesariamente tenían que ser aplicables a todos los territorios y/o colectivos, puesto que en el diagnóstico se había podido señalar la existencia de diferencias relevantes entre ellos. Bajo el apartado de *estrategias* se trataba de señalar las maneras o los procesos para intentar alcanzar los objetivos señalados. En este apartado, se debía tener en cuenta el papel que, en función de sus competencias, desempeñan las distintas administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales) e, igualmente, el conjunto de actores de la sociedad civil, y delimitar, en la medida de lo posible, cuál debía ser la aportación de cada uno de ellos para que la integración, como proceso global, pudiera funcionar eficazmente. Los *programas* son las medidas y actuaciones concretas que podían ponerse en marcha para alcanzar los objetivos señalados, aunque no se pretendía entrar en los detalles de la puesta en marcha de los programas. En la parte de *evaluación* se abordaron indicadores o sistemas de valoración de la eficacia (comparando los resultados obtenidos con las metas perseguidas), la eficiencia (comparando resultados con los medios empleados) y los impactos en el entorno (tanto en sentido estricto como en un sentido amplio).

En el área de participación, el desarrollo del seminario fue diferente. Se abordaron de modo separado cuatro dimensiones de la participación de los inmigrantes en la sociedad de acogida (participación de los inmigrantes, presencia en el espacio público, derechos políticos, y ciudadanía y acomodación), reflexionando en cada uno de ellos sobre elementos de diagnóstico y elementos de objetivos, estrategias y programas. Para ello se organizó una mesa redonda inicial (abierta a

continuación a todos los participantes) donde participaron, además de un experto, ACCEM, ATIME, Cáritas Española, Red Acoge y Rumiñahui.

Además, en cada área se elaboró un dossier que se puso a disposición de los participantes en los seminarios con informaciones estadísticas relevantes, disposiciones internacionales y comunitarias, disposiciones relevantes españolas sobre la materia y otros documentos de interés (como el Informe de Girona de 1992, el "Consenso Social sobre Inmigración" coordinado por CEAR, Cáritas y la FEMP, el manifiesto del IV Congreso sobre Inmigración en España de 2004 o propuestas publicadas por distintas ONG, sindicatos y otras organizaciones, etc.); también se incluía una relación de recursos sobre el área en Internet. El IUUC-UCM preparó dossiers sobre otras áreas que no se habían abordado en las Jornadas de San Lorenzo de El Escorial como salud, infancia y juventud y codesarrollo, con una síntesis de elementos de diagnóstico y de objetivos a partir de las informaciones del dossier.

Tras la finalización de los seminarios, el IUUC-UCM elaboró una síntesis de los mismos y se comenzó una fase de trabajo técnico en estrecha colaboración con la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. El resultado de esta fase fue el texto que la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración elevó al Ministro de Trabajo y Seguridad Social. En esta etapa la Dirección General de Integración de los Inmigrantes mantuvo numerosas reuniones tanto con otros centros directivos de la Administración General del Estado como con responsable de distintas comunidades autónomas, corporaciones locales y organizaciones sociales.

El 23 junio de 2006 el Consejo de Ministros dio a conocer el Borrador del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010). En ese momento se abrieron dos procesos. Por una parte, una aplicación en Internet permitía a todas las organizaciones y a personas particulares enviar sus sugerencias y críticas al PEI. Por otra, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que se había constituido el 6 de junio de 2006, puso en marcha la elaboración de un

Documento de trabajo sobre el PECl que se elaboró en las cuatro Comisiones de trabajo del Foro: Educación y sensibilización, Políticas de integración y participación, Jurídica, Unión Europea y Asuntos internacionales, y Empleo y formación. El resultado fue un documento de 75 páginas donde se recogían sugerencias y consideraciones sobre distintos aspectos del PECl. Este documento es conocido por la Administración puesto que forma parte del Foro. El Gobierno reconoce estos trabajos del Foro en el mismo texto del PECl cuando señala que “hay que destacar el importante número de aportaciones presentadas por los vocales del Foro, así como las múltiples sesiones de trabajo de las Comisiones para confeccionar el dictamen sobre el PECl como paso previo a su aprobación por el Pleno del Foro. El alto número de mejoras sugeridas por el Foro que han sido incorporadas a la versión final del Plan Estratégico pone de relieve que el impulso dado a este órgano consultivo y de participación redundará en una mayor calidad y eficacia de las políticas públicas en materia de integración de la población inmigrada”.

En enero de 2007 la Administración remitió al Foro el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) y solicitó que se emitiera el Dictamen preceptivo, lo que se produjo en el Pleno del Foro del 5 de febrero de 2007.<sup>1</sup> El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 16 de febrero de 2007.<sup>2</sup>

#### **4. EL PROYECTO POLÍTICO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN 2007-2010**

##### **Reconocimiento de los retos y desafíos**

En la parte general del PECl, el Gobierno comienza señalando que la inmigración es una oportunidad y un reto para nuestra sociedad porque “la incorporación a nuestra sociedad de un número considerable de personas inmigrantes, sobre todo cuando la misma se ha producido en un plazo muy breve de tiempo, plantea retos que hay que afrontar.

<sup>1</sup> Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (FIS/2007/D1).

Las dimensiones y características específicas de estos retos que aparecen ligados a la inmigración dependen de los contextos sociales, económicos y políticos en los que se asientan las personas inmigrantes”.

Se señala a continuación que “en algunos campos la llegada de inmigrantes ha actuado como un reactivo que ha hecho aflorar algunas de las insuficiencias cuantitativas y cualitativas de los servicios de nuestro estado de bienestar, como ocurre en el sistema educativo o en el sanitario, en la vivienda o en los servicios sociales”.

Además se pone de relieve un hecho que está en la base de distintas percepciones de la inmigración: “los beneficios y costes de la inmigración aparecen desigualmente repartidos entre distintos grupos sociales, porque, aunque la inmigración sea un factor positivo para el conjunto de la sociedad española, unos grupos sociales se benefician más de ella, mientras que otros comparten problemas e insuficiencias en el funcionamiento de servicios públicos con la propia población inmigrada”.

Y se apunta uno de los requerimientos más claros que un gran volumen de inmigrantes plantea a las estructuras públicas en España: “La presencia de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes plantea, básicamente, la necesidad de adaptar estos sistemas a la nueva realidad que se va configurando en España, con una población más numerosa y más diversa y plural, y de dotarlos de los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades de estos nuevos ciudadanos. En otros aspectos, la inmigración plantea problemáticas específicas que es preciso abordar, como la de contar con dispositivos de acogida adecuados, o la de promover mejoras en el conocimiento de las lenguas oficiales y de las normas sociales en España por parte de la población inmigrada, pues este conocimiento es imprescindible para lograr una sociedad cohesionada y para la propia integración social de las personas inmigrantes”.

<sup>2</sup> <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECIDEF180407.pdf>

La presencia de inmigrantes puede producir la aparición de actos discriminatorios que los tienen como víctimas y en algunos casos problemas de convivencia. El PECEI señala ambas realidades. Sobre los primeros dice que han surgido en distintos campos de la vida social, como el empleo, la educación, o la vivienda, problemas de discriminación por el origen racial o étnico que es preciso combatir como un primer paso para garantizar la igualdad de oportunidades. Sobre el segundo apunta que “en algunos casos se han registrado problemas de convivencia entre vecinos, especialmente jóvenes, en los barrios de algunas ciudades o en algunos pueblos, conflictos que, con frecuencia, tienen que ver con la concentración residencial de los inmigrantes, con la insuficiencia de recursos sociales a disposición de la población residente, sea española o inmigrada, con la situación de paro o los problemas de exclusión que padecen algunos españoles y extranjeros, o con diferentes prácticas y usos sociales entre distintos colectivos de población. En algunas ocasiones estos conflictos han desembocado en actos de racismo y xenofobia”

El PECEI señala también que la feminización de la inmigración plantea retos específicos que deben abordarse desde la perspectiva de género, tanto por los problemas específicos que sufren las mujeres inmigrantes como por el importante papel que desempeñan en los procesos de integración social.

Hay otro aspecto muy importante en el campo de la inmigración y de la integración de los inmigrantes sobre el que el PECEI llama la atención: los discursos. Así, se dice que “aunque se hayan planteado a distintos niveles políticas de integración de la población inmigrada, y se hayan emitido múltiples mensajes públicos sobre la integración, no siempre coherentes, ni aquellas han sido suficientes, ni los discursos han logrado ser efectivos y cambiar los prejuicios y estereotipos con los que, en ocasiones, se aborda el fenómeno de la inmigración y los problemas asociados a la integración de los inmigrantes. Muchas veces las discusiones políticas sobre la inmigración han oscurecido el esfuerzo que muchas administraciones, especialmente algunos ayuntamientos, están llevando a

cabo en el campo de la integración social de la población inmigrada”.

Estas consideraciones que sirven de punto de partida explícito al PECEI no son un diagnóstico global de la situación de la integración de los inmigrantes en España. Para ello habría que ver como diagnóstica el Plan la situación en las doce áreas de intervención que se ha planteado. En los doce epígrafes de Diagnóstico, sí se recoge una visión de los desafíos concretos que el PECEI debe abordar.

**MIENTRAS UNOS GRUPOS SOCIALES SE BENEFICIAN MÁS DE LA INMIGRACIÓN, OTROS COMPARTEN CON LOS INMIGRANTES LAS INSUFICIENCIAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

El PECEI se presenta como un elemento impulsor del proceso de integración de los inmigrantes en España, proceso en el que persigue orientar la acción de los poderes públicos y dinamizar a la sociedad en esa dirección. Para ello se dirige al conjunto de la ciudadanía, tanto autóctona como inmigrada, porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad; aborda las políticas de integración de manera integral, y pretende hacerlo con una orientación proactiva.

Además, introduce la concepción de la gobernanza como un elemento fundamental del proceso de adaptación mutua de las personas inmigrantes y autóctonas, en el cual la cooperación entre las distintas administraciones públicas es un factor fundamental pero no suficiente. Señala el PECEI que “el proceso de adaptación mutua entre todos debe estar presidido por el consenso, el diálogo y la participación, tanto en la formulación de objetivos, estrategias y políticas, como en el desarrollo y la evaluación de los mismos. Porque el objetivo de construir entre todos una sociedad más justa y cohesionada precisa de una acción sostenida y estable en el tiempo. Ese consenso debería servir para sustraer el



fenómeno de la inmigración y las políticas de inmigración y de integración a la instrumentalización partidista y, al tiempo, para fomentar el debate social en torno al proceso de integración”.

Para poner en marcha una política orientada a hacer posible y efectiva la integración de la población inmigrada, el PECEI proporciona orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y pone en marcha instrumentos que quieren hacerla posible, comenzando por definir el marco político de la integración de la población inmigrada en España para los próximos años. Y pretende hacerlo de modo consensuado y con la ambición de mantenerse estable a lo largo del tiempo.

**PARA PONER EN MARCHA UNA POLÍTICA ORIENTADA A HACER POSIBLE Y EFECTIVA LA INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRADA, EL PECEI PROPORCIONA ORIENTACIONES POLÍTICAS SOBRE EL SENTIDO DE DICHA INTEGRACIÓN Y PONE EN MARCHA INSTRUMENTOS QUE QUIEREN HACERLA POSIBLE**

### La estructura del PECEI

El Plan Estratégico está estructurado en diez capítulos. El capítulo 1, Introducción, incluye una síntesis de los aspectos más relevantes de la filosofía del PECEI. El capítulo 2 presenta datos básicos sobre algunos aspectos de la inmigración en España y un análisis de la evolución de la percepción de la inmigración por parte de la opinión pública. El capítulo 3 explica el marco normativo internacional, comunitario, estatal y autonómico en el que se desenvuelve el PECEI. El capítulo 4 expone la evolución de las políticas de integración de los inmigrantes en el ámbito de la Unión Europea. El capítulo 5 sintetiza las políticas desarrolladas en España en relación con la integración de la población inmigrada en el ámbito estatal, centrándose sobre todo en las emprendidas

por el Gobierno desde 2004. Luego se pone de relieve la importancia de las actuaciones de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, por una parte, y de los agentes sociales y el mundo asociativo, por otra.

El capítulo 6 recoge las premisas, los principios políticos y los objetivos generales del Plan Estratégico, y el capítulo 7 expone el enfoque participativo que orienta el PECEI, tanto en lo referente a su elaboración, como a su desarrollo y que queda sintetizado en el concepto de “gobernanza”. Estos dos capítulos sintetizan la “filosofía política” explícita del PECEI.

El capítulo 8 recoge las doce áreas de intervención del PECEI: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

El capítulo 9 aborda la gestión del PECEI y establece los dispositivos de la participación en el seguimiento y la evaluación a través de órganos colegiados. En este mismo capítulo se fijan las orientaciones para la evaluación del Plan.

Por último, el capítulo 10 ordena las asignaciones presupuestarias de la Administración General del Estado para el cuatrienio 2007-2010, que ascienden a 2.005 millones de euros, por áreas, por años y por departamentos ministeriales.

### Premisas, principios políticos y objetivos generales del PECEI

El PECEI nace con pretensión (explícita) de establecer un “marco político” que persigue orientar “las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre los nuevos y los antiguos vecinos de los pueblos y las ciudades de España”; un marco político formulado por el Gobierno de la nación que, “respetando los ámbitos competenciales de otras administraciones públicas, pueda servirles de referencia”; un marco político que “oriente las actuaciones de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes”.

El Gobierno argumenta la construcción de ese marco a partir del mandato del artículo 9.2 de la Constitución española que señala que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Dicho marco político persigue la puesta en marcha de “una política orientada a hacer posible y efectiva la integración de la población inmigrada” y para ello esa política “debe gestionar el proceso de integración en su nueva sociedad, debe proporcionar orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y debe poner en marcha instrumentos que la hagan posible, garantizando los derechos de las personas inmigrantes y autóctonas y creando las condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada”. El resultado que persigue una política de integración concebida de esa manera es “consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todos los que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de ella y la sientan como suya”.

Además, la formulación de ese marco político para la integración de los inmigrantes en España se ha querido hacer de modo consensuado y con la ambición de mantenerse estable a lo largo del tiempo, dos rasgos fundamentales para que pueda tener éxito.

El capítulo 6 del PECEI diferencia *premisas*, principios y objetivos. Las premisas constituyen bases para la elaboración del PECEI. Son seis puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración de los inmigrantes desde diferentes administraciones públicas, tanto en la Unión Europea como en España. Uno de ellos es la definición del concepto de integración del que se parte. Los *principios* son las líneas políticas que inspiran y deberían dar coherencia al PECEI en su conjunto y a todos los objetivos y programas del mismo. Estos principios son tres: la igualdad, la ciudadanía y la in-

terculturalidad. Los *objetivos* son las diez metas generales que el PECEI explícitamente pretende conseguir.

### **Premisas**

Las seis premisas sobre las que se ha construido el PECEI son las siguientes:

**1.** La concepción de la integración como un “proceso bidireccional, de adaptación mutua”. Esta primera premisa requiere la participación activa de todos los ciudadanos, inmigrantes y autóctonos, así como de las instituciones del país de acogida, y busca la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades. La “integración” es concebida:

- Como un proceso continuo, dinámico y que se produce, en fases y aspectos distintos, a corto, medio y largo plazo.
- Como un proceso bidireccional porque afecta tanto a las personas inmigrantes, como a la sociedad receptora, a sus miembros y a sus instituciones. Y esa bidireccionalidad supone el reconocimiento por ambas partes de derechos y obligaciones.
- Como una adaptación mutua, entre los ciudadanos por nacionalidad y los nuevos ciudadanos por residencia que se instalan en España.

En este proceso bidireccional de adaptación mutua todos han de respetar los valores básicos vigentes en España y en la Unión Europea. Estos valores son los que establecen el Título Preliminar y el Título Primero de la Constitución española. Estos valores se pueden ver sintetizados en el artículo 1-2 del (Proyecto de) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: “La Unión se fundamenta en valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el



pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.”

El PECEI señala que este respeto de los valores comunes recogidos en la Constitución española no es incompatible con la defensa y fomento de tradiciones culturales y sociales diversas ya existentes o que puedan ser incorporadas por nuevos inmigrantes, porque eso es precisamente el valor del pluralismo. Al contrario, esas tradiciones culturales deben ser respetadas y valoradas positivamente, siempre que respeten aquellos valores comunes.

En este proceso bidireccional, corresponde a las instituciones de la sociedad receptora un papel fundamental porque “deben garantizar una equiparación de los derechos y deberes de las personas inmigrantes con las autóctonas y las condiciones para hacer efectivos esos derechos y poder cumplir esas obligaciones en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades.” Aunque la integración de las personas inmigrantes en la sociedad española va más allá de este marco normativo y formal de derechos y obligaciones y de igualdad de oportunidades, la consolidación de ese marco es un requisito imprescindible para que aquella se produzca.

Este proceso bidireccional de acomodación plantea requerimientos diversos: en primer lugar, a las instituciones (comenzando por las públicas) en España, que deben adaptarse, tanto cuantitativa como cualitativamente, para acoger a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones; en segundo lugar, requiere que los españoles reconozcan y valoren la necesidad y las aportaciones de la inmigración y reconozcan a las personas inmigrantes como ciudadanos con plenitud de derechos en términos de igualdad y sin ningún tipo de discriminación; y, en tercer lugar, requiere que las personas inmigrantes busquen su integración, respetando los valores constitucionales y el marco jurídico establecido de la Unión Europea y adoptando una actitud positiva respecto al conocimiento de las lenguas, las leyes y las normas sociales de su nuevo país.

2. La convicción de que la *responsabilidad* del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser *com-*

*partida* por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a las personas inmigrantes, y el conjunto de la sociedad.

3. La concepción del Plan como un *marco de colaboración* capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.
4. La necesidad de adoptar un *enfoque global*, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la población inmigrada.
5. La idea de que las políticas de integración se dirigen *al conjunto de la ciudadanía*, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.
6. La incorporación *transversal* de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

#### *Principios políticos*

Los principios políticos que inspiran el PECEI podrían haberse planteado desde la lógica antidiscriminatoria. Las políticas así concebidas son fundamentales pero insuficientes si se plantean como la Directiva 2000/43 de la Unión Europea porque luchan solo contra la discriminación con actores. Las políticas deben poner las bases para luchar también contra la discriminación estructural y eso exige políticas de igualdad y señalar un horizonte más: la creación de una sociedad cohesionada. De ahí los tres principios que inspiran la acción estratégica que se diseña en el PECEI:

1. El principio de *igualdad* y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
2. El principio de *ciudadanía*, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

Para lograr una sociedad cohesionada e integrada no es suficiente con la consecución de la igualdad efectiva de dere-

chos y obligaciones, sino que debe ser posible una participación activa en la configuración de la propia sociedad para lo que se necesita que existan cauces de participación de los nuevos ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y en la conformación de los espacios sociales.

En esa dirección viene planteando la Comisión Europea el concepto de “ciudadanía cívica” desde su Comunicación de noviembre de 2000. Por “ciudadanía cívica” podemos entender un conjunto de derechos y obligaciones cívicos, sociales, económicos y culturales de los inmigrantes, que dan lugar a la igualdad de trato y de oportunidades entre población inmigrada y autóctona y al reconocimiento de derechos de participación en la vida pública. Este reconocimiento de los inmigrantes como ciudadanos es un requisito imprescindible de una sociedad inclusiva porque, como señaló el Consejo Económico y Social Europeo en su Dictamen sobre “La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada” (2002), “la Europa de los ciudadanos no puede tener en su seno otra Europa de los no ciudadanos”.

En este sentido, el principio de ciudadanía implica avanzar en el reconocimiento de plenos derechos de participación cívica, económica, social, cultural y política a la población inmigrada. Este reconocimiento de plenos derechos no garantiza por sí solo el éxito de la integración pero es una condición necesaria para que la integración pueda producirse. Porque solo si los cauces de participación en los asuntos públicos y en la conformación de la sociedad están abiertos, en plano de igualdad, a todos los ciudadanos y ciudadanas, podrá generarse en la población inmigrada un sentimiento de pertenencia a su nueva sociedad.

**3.** El principio de *interculturalidad*, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

El PECl señala que “la diversidad cultural es uno de los valores y de las riquezas inherentes al pluralismo español

y europeo, de ahí que se halle amparada por diversas normas constitucionales y europeas. Además, la concepción de la integración como un proceso de mutua adaptación impone también respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigradas y niega la posibilidad de una simple asimilación a las pautas culturales dominantes entre la población española. Pero la defensa de la diversidad no debe llevar al mantenimiento de grupos culturales aislados entre sí, ni a una consideración ahistórica o acrítica de las culturas. El principio de interculturalidad exige reconocer y respetar las diferencias, pero busca la comunicación, el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas oficiales existentes en España. El resultado de esta comunicación e interrelación es la producción de nuevas realidades culturales, en las que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos”

**LAS POLÍTICAS DEBEN PONER LAS BASES PARA LUCHAR TAMBIÉN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL Y ESO EXIGE POLÍTICAS DE IGUALDAD Y LA CREACIÓN DE UNA SOCIEDAD COHESIONADA**

### *Objetivos generales*

El PECl señala los diez objetivos generales siguientes:

- 1.** Garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos a las personas inmigrantes.
- 2.** Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que se plantean con la presencia de población inmigrante. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de

atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar la diversidad de las nuevas demandas, e incorporar los elementos interculturales necesarios.

3. Garantizar el acceso de la población inmigrante a los servicios públicos, especialmente a la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.
4. Establecer un sistema de acogida para inmigrantes recién llegados y para las personas inmigradas en situaciones de especial vulnerabilidad, hasta ponerlas en situación de acceder a los servicios públicos generales.
5. Fomentar entre ciudadanos y ciudadanas inmigrantes el conocimiento de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de las personas residentes en España, de las lenguas oficiales en diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.
6. Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.
7. Introducir la perspectiva de género, tanto en la elaboración de políticas en el campo de la integración de la población inmigrada como en la aplicación de las mismas.
8. Fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de los que provienen las personas inmigradas.
9. Favorecer la comprensión por parte de toda la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia y respeto, y apoyar el mantenimiento y el conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.
10. Estimular políticas públicas en las distintas administraciones públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de la población inmigrada y la cooperación en este campo.

**Programas de actuación en doce áreas**

El PEI fija doce áreas específicas de actuación que son las siguientes: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

El área de acogida es la única que por su naturaleza va orientada específicamente a la población inmigrante. En las áreas de educación, empleo, vivienda, servicios sociales y salud, que constituyen el sistema vertebral del estado de bienestar, el PEI se orienta a todos los ciudadanos que viven en España, con la potenciación de estos servicios públicos generales y la inclusión en los mismos de la lógica de la interculturalidad. Las áreas de infancia y juventud, igualdad de trato y mujer se refieren a políticas de carácter transversal y que, como tales, se han tenido en cuenta en el contenido de las restantes áreas. Las áreas de participación y sensibilización abordan dos campos claves en los procesos de integración de los inmigrantes y la de codesarrollo viene exigida por la visión holística de las políticas de integración que quiere tener el PEI. En cada una de estas áreas el PEI presenta un diagnóstico sintético de la problemática y los retos que la presencia de inmigrantes plantea en cada una de ellas y se señalan *objetivos específicos* que vienen a desarrollar objetivos generales del Plan en esa área, estableciendo los *programas* que se van a llevar a cabo con algunas medidas que se pueden incluir en cada uno de ellos.

CUADRO 3. Programas y medidas del PEI en cada una de las áreas		
ÁREAS	NÚMERO DE PROGRAMAS	NÚMERO DE MEDIDAS
Acogida	6	29
Educación	18	56
Empleo	18	57
Vivienda	9	20
Servicios sociales	9	22
Salud	11	33
Infancia y juventud	8	32
Igualdad de trato	8	23
Mujer	6	25
Participación	8	22
Sensibilización	8	23
Codesarrollo	6	27
<b>TOTAL</b>	<b>115</b>	<b>369</b>

Fuente: Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración, elaboración propia.

El PECE recoge 115 programas y 369 medidas desagregadas por áreas tal y como se presentan en el cuadro 3.

### **Dispositivos de gestión, evaluación y financiación**

El PECE finaliza con un capítulo sobre “Gestión, participación y evaluación del Plan Estratégico en la gobernanza de la integración” y con otro que incluye el presupuesto de 2.005 millones de euros para acciones específicas del PECE en el cuatrienio 2007-2010.

La gestión del PECE es responsabilidad de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. El PECE prevé una Unidad Técnica del Plan Estratégico. Para la coordinación de actuaciones con las comunidades autónomas se desarrollarán los planes de acción anuales, con comisiones de seguimiento de los convenios firmados.

Los cuatro organismos consultivos y de participación en la gestión del Plan Estratégico son la Comisión Interministerial de Extranjería, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

El PECE reconoce que la evaluación de las políticas públicas debe formar parte de cualquier buen gobierno porque es un instrumento en la búsqueda de la mejora continua de la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos. Pero si la evaluación forma parte del buen gobierno, también lo es en la lógica de la buena gobernanza de la integración de los inmigrantes. Por ello, la evaluación que se llevará a cabo para el conjunto del Plan Estratégico, para cada una de las distintas áreas y para cada uno de los programas de las mismas, será una evaluación integral, participativa y formativa. Para el *seguimiento* del Plan, el mismo PECE establece una serie de documentos de distinta periodicidad que deben ser elaborados por la Dirección General o por evaluadores externos y la elaboración de una metodología y de indicadores para llevar a cabo la evaluación final del PECE.

### **¿Qué debemos esperar del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010?**

El seguimiento y evaluación del PECE deberá valorar la consecución de los *objetivos generales* y de los *objetivos específicos* que señala el PECE en cada área de actuación. Pero el PECE debía también resolver otros retos que la constitución de la “España inmigrante” plantea al conjunto de la sociedad española.

En primer lugar, el PECE debería “resolver” la *definición política* del problema de la integración con los inmigrantes: ser capaz de proporcionar un marco político efectivo que defina el tipo de sociedad que queremos construir en España contando con todas las personas que viven aquí.

En segundo lugar, el PECE debería llegar a ser un *instrumento de pedagogía*, tanto social como política. Un instrumento que ayude a cambiar el discurso sobre la inmigración tanto entre la población como entre los responsables políticos y los hacedores de opinión.

En un terreno más operativo, el PECE debería ser capaz de crear y consolidar un *marco de cooperación* estable entre las distintas administraciones públicas y de las administraciones con la sociedad (civil organizada); siendo cierto que el nivel regional y local es fundamental en el campo de la integración de los inmigrantes, no lo es menos que necesita de un marco de referencia nacional (estatal) que impulse de coherencia y refuerce las actuaciones del resto de las administraciones y de la sociedad.

El PECE, en síntesis, debería ser capaz de generar una *nueva dinámica social*, con unas estructuras públicas adaptadas cuantitativa y cualitativamente a los nuevos desafíos, contribuir a la consolidación de un sustrato común de convivencia cohesionada (y, por tanto, capaz de gestionar conflictos), potenciar el dinamismo intercultural porque las sociedades más fecundas son resultado de estas nuevas mezclas, y fomentar el sentimiento de pertenencia de todos los que viven en España hasta que sientan esta sociedad como propia porque les da los

medios para poder realizarse como personas libres e iguales.

## 5. ELEMENTOS PARA UNA VALORACIÓN (PROVISORIAL) SOBRE EL PECl

Una valoración provisional del proyecto político recogido en el PECl debe diferenciar cuatro niveles de reconocimiento de derechos desde la lógica de la igualdad que el mismo Plan se da como principio inspirador: derechos humanos, campo socioeconómico, campo sociocultural y campo participativo-político.

En el primero de ellos habría que señalar que la limitación fundamental del PECl se halla en una ausencia: la no (manifestación de la intención de proceder a su) modificación de algunos aspectos de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en su redacción dada por la Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre, en especial, pero quizás no únicamente, respecto a los artículos que regulan la libertad de reunión y de manifestación y la libertad de asociación, de sindicación y de huelga, todos ellos recurridos ante el Tribunal Constitucional desde 2001. Es de esperar que la sentencia del Tribunal Constitucional venga próximamente a corregir esta situación.

En el campo socioeconómico, el PECl sí lleva a sus últimas consecuencias los principios de igualdad y de ciudadanía de que parte y pone en marcha dispositivos para hacer efectiva la igualdad de derechos de los inmigrantes con los españoles en ese campo, desarrollando acciones en los pilares básicos del estado de bienestar como son la educación, el empleo, la salud, la vivienda y los servicios sociales, así como programas en otros campos de carácter transversal como mujer inmigrante, infancia y juventud o igualdad de trato. Falta que las administraciones y el conjunto de la sociedad española sigan por esa vía consolidando la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades para todos.

En el campo sociocultural, aunque pueden señalarse programas y medidas importantes (como la inclusión de dinámicas interculturales en todas las áreas de intervención del estado de bienestar, el reconocimiento de cualificaciones en el campo laboral, las políticas de igualdad de trato, el apoyo al movimiento asociativo de los inmigrantes y a la creación de espacios de encuentro, etc.), lo más relevante es que el PECl establece unos principios claros de hacia donde quiere (y, por tanto, hacia donde no quiere) que vaya la sociedad española. Hay que enunciar el principio de "interculturalidad" como uno de los ejes de inspiración del PECl, que apunta en la dirección de crear una sociedad inclusiva y plural muy alejada del modelo asimilacionista, que podría estar implícito en planteamientos anteriores, pero distante del modelo multiculturalista tradicional. Se aleja del primero porque hay una visión mucho más cosmopolita y dinámica del campo sociocultural, incluyendo el religioso, y porque señala que se deben "respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigrantes" y niega que el objetivo de la integración sea (y deba ser) "una simple asimilación a las pautas culturales dominantes entre la población española". Pero se aleja también del multiculturalismo tradicional porque critica que se deban mantener "grupos culturales aislados entre sí" y que se deba mantener "una consideración ahistórica o acrítica de las culturas". El PECl tiende a fomentar unos valores básicos compartidos y el respeto a unas normas comunes que sean formuladas desde el reconocimiento de la diversidad. El Plan parte de la pluralidad cultural (multiculturalidad) que ya existe en la sociedad española y el principio de interculturalidad "exige reconocer y respetar (estas) diferencias, pero busca la comunicación, el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas oficiales existentes en España. El resultado de esta comunicación e interrelación es la producción de nuevas realidades culturales, en las que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos". Esta práctica intercultural se justifica, además, en el mandato del artículo 9.2 de la Constitución española. El "derecho a la diferencia pero sin diferencia de derechos" debe ser desarrollado en las

prácticas cotidianas de las administraciones, de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos, sean españoles o inmigrantes. En este campo no basta con garantizar derechos, es necesario el cambio de las prácticas sociales. El PECl puede definir (y define a grandes rasgos) el horizonte, el camino se construye, y se debe seguir construyendo en las prácticas sociales.

En el campo participativo-político es donde el PECl podría haber dado algunos pasos más adelante. El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el PECl, aprobado en el Pleno de 5 de febrero de 2007, hace nueve observaciones siguientes respecto a la cuestión de la participación política. Algunas de ellas no son, evidentemente, aspectos que puedan ser incluido en un Plan del Gobierno, pero sí sugerencias de líneas de actuación futura. El Foro:

1. Estima que España debería ratificar la Convención del Consejo de Europa sobre participación de los extranjeros en los asuntos públicos de ámbito local, de 5 de febrero de 1992, instrumento que entró en vigor el 1 de mayo de 1997.
2. Solicita que, de acuerdo al marco constitucional actual, se emprendan las acciones necesarias para proceder a la firma de convenios bilaterales que hagan posible el ejercicio del derecho al voto en las elecciones locales por parte de los extranjeros no comunitarios.
3. Sugiere que ha de darse prioridad a aquellos países de los que proceden los flujos más numerosos de inmigrantes.
4. Sugiere que, si se abre un proceso de reforma de la Constitución española, el Gobierno considere la posibilidad de incluir la modificación del artículo 13.2 para eliminar la frase "atendiendo a criterios de reciprocidad".
5. Considera que, en tanto no se proceda a efectuar estas reformas, debe consultarse al Consejo de Estado el significado y alcance del artículo 13 de la Constitución española y la amplitud de los términos "pueda establecerse por tratado o ley" y "reciprocidad" contenidos en dicha norma.
6. Solicita que el Plan Estratégico incluya un programa que prevea la reforma del Código Civil para que se pueda

solicitar la nacionalidad española por residencia cuando se acceda a la residencia permanente, es decir, cuando se haya residido de modo continuado cinco años en España, conservando las excepciones más favorables contempladas en el Código Civil.

7. Solicita que se agilicen los trámites administrativos en las solicitudes de concesión de la nacionalidad española.
8. Opina, como ha hecho el Parlamento Europeo en el Cuarto Informe sobre la Ciudadanía de la Unión de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, que el reconocimiento de la ciudadanía de la Unión en función de la residencia debería ser el objetivo final de un proceso dinámico que convierta la Unión Europea en una verdadera comunidad política.
9. Sugiere que, en el marco del proceso de reforma del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Gobierno español plantee la modificación del actual I.10 para que se reconozca la ciudadanía europea a los extranjeros residentes de larga duración.

Como puede verse, los planteamientos del Foro se mueven en la lógica de la ciudadanía por nacionalidad vigente en la Constitución española, pero sin obviar la necesidad de ir abriendo el horizonte hacia una ciudadanía por residencia que permitiera incluir a los inmigrantes en una "verdadera comunidad política", como dice el Parlamento Europeo.

El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el PECl ha señalado también algunas otras limitaciones. Así el Foro ha solicitado, por ejemplo, la adhesión de España a diversos convenios internacionales, como vienen reclamando distintas organizaciones nacionales e internacionales. La firma y ratificación por parte de España de estos acuerdos no llevaría consigo la exigencia de cambios normativos inasumibles y, sin embargo, estaría llena de un fuerte simbolismo en el campo de las políticas migratorias en la dirección que señalan los cuatro principios del Año europeo de la igualdad para todos: derechos, reconocimiento, respeto y representación. Algunos de esos acuerdos son los siguientes:

- La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, y entró en vigor el 1 de julio de 2003 tras la ratificación de los primeros veinte estados.
- El Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.
- Los Protocolos 4, 7 y 12 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.
- La Carta Social Europea Revisada, del Consejo de Europa, de 3 de abril de 1996.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 supone un paso muy importante, entre otras razones, porque explicita, por primera vez en España, un marco político para la integración de y con los inmigrantes, porque formula unos principios políticos claros de carácter inclusivo, porque pone en marcha un conjunto coherente de dispositivos para avanzar en la integración, porque ofrece un marco de cooperación donde pueden participar todas las administraciones y la sociedad civil organizada, porque se ha elaborado con un fuerte compromiso de participación y consenso, y porque incluye un presupuesto significativo. El reto ahora es ponerlo en práctica y que se siga avanzando en la dirección que señalan los tres principios que lo inspiran: la interculturalidad, la ciudadanía y la igualdad.

---

## BIBLIOGRAFÍA

CACHÓN, L. "La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 97 (enero-marzo), 2002. P. 95-126

--- "Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación". *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Barcelona: Icaria, 2003. P. 39-101

LÓPEZ PIETSCH, P. "La política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea". *Migraciones*, 2007 (en prensa).

LUCAS, J. "Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la Ley 8/2000 en España". En: LUCAS, J. et al. *Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*. Valencia: Germania, 2002. P. 33-56.

PENNINX, R. "Integration of Migrants: economic, social, cultural and political dimensions". *Paper in European Population Forum 2004: Population Challenges and Policy Responses*, Ginebra, 2004.



**Sebastián Rinken**

Científico Titular del CSIC,  
Instituto de Estudios Sociales Avanzados  
(IESA-CSIC)

**DOCUMENTACIÓN  
SOCIOLÓGICA  
Rasgos y  
evolución  
del fenómeno  
migratorio**

1. Demografía.
2. Empleo.

Como señalaron sus editores en la presentación del “número cero” (en adelante, NC), este Anuario tiene el objetivo de analizar sistemáticamente la evolución de la inmigración en España desde una variedad de enfoques, pertenecientes a las perspectivas jurídica y sociológica, respectivamente. A continuación, se pretende contribuir a este objetivo desde una óptica complementaria a la utilizada por las demás aportaciones sociológicas. Dada la notable variedad de ámbitos temáticos relevantes, será imposible dedicarles capítulos específicos en cada edición del Anuario, por no hablar de las múltiples facetas que hay que cubrir en cada uno de esos ámbitos. Por tanto, la finalidad de la sección de “documentación” será la de ofrecer una visión de conjunto de los principales rasgos del fenómeno migratorio y de su evolución. A efectos prácticos, la generación sucesiva de este sistema de observación longitudinal se basará fundamentalmente en los capítulos sociológicos de ediciones anteriores del Anuario, extrayéndose de ellos los indicadores más idóneos para medir la evolución a medio y largo plazo del fenómeno migratorio en nuestro país.

Así, la sección de “documentación” incorporará sucesivamente aspectos e indicadores que hayan resultado ser de especial interés y, en su caso, de utilidad comprobada, sin renunciar por otra parte a la experimentación

con herramientas de medición adicionales. Los indicadores se seleccionarán con vistas a su interpretabilidad, evitándose una mera acumulación de datos estadísticos. Esta sección se desmarcará, pues, de los demás capítulos sociológicos del Anuario por una mayor amplitud temática, por un lado, y una mayor selectividad de los indicadores manejados en cada ámbito temático, por otro. Asimismo, en esta sección, en vez de estudiar esencialmente las últimas diferencias interanuales, el enfoque de análisis se desplazará a las tendencias a medio plazo, haciéndose generalmente referencia al lustro anterior. En definitiva, como complemento al análisis pormenorizado de determinados aspectos, ofrecido por los demás capítulos sociológicos, esta sección pretende garantizar el seguimiento duradero de algunos hilos fundamentales de la cuestión migratoria en España. En esta primera edición, tan solo presentamos un primer ensayo del planteamiento esbozado; en futuras ediciones, la sección será no solo ampliada a ámbitos temáticos adicionales, sino también reformada continuamente para maximizar su valor añadido respecto de los demás capítulos del Anuario.

A continuación, nos centraremos exclusivamente en dos temas, a saber, la evolución demográfica y el mercado laboral. El protagonismo de estos temas en los primeros dos números del Anuario (ver el NC y los capítulos de Recaño Valverde/ Domingo i Valls y Oliver Alonso, en este volumen) refleja el hecho de que el espectacular crecimiento de la población inmigrante en España durante la última década ha estado intrínsecamente vinculado con una expansión igualmente espectacular del mercado laboral español. En estas páginas, intentamos definir un núcleo de indicadores relativos a estos dos aspectos fundamentales del fenómeno migratorio, apoyándonos sobre todo en los capítulos del NC dedicados a dichas materias. Se trata de una propuesta experimental; en futuras ediciones de esta sección, es probable que no se retengan todos los indicadores manejados aquí, al existir varios aspectos más del fenómeno migratorio que se merecen el mismo nivel de atención social y científica.

## 1. DEMOGRAFÍA

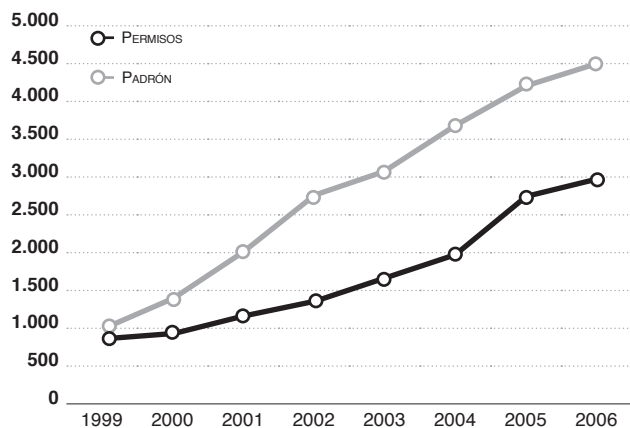
Los capítulos “demográficos” del NC giran en torno a preguntas relativas a la cuantificación y distribución territorial de los inmigrantes. Para ello, se utilizan fuentes dispares: el registro de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, por un lado (Carvajal, 2006), y el padrón municipal de habitantes, por otro (Recaño Valverde y Domingo i Valls, 2006). A continuación, nos centramos casi exclusivamente en el primero de esos dos aspectos,<sup>1</sup> intentando calibrar la evolución longitudinal de la presencia inmigrante a partir de ambas fuentes.

Ahora bien, en vez de manejar dichas fuentes por separado, prestaremos especial atención al hecho de que, a partir del año 2000, se ha abierto una notable brecha entre las magnitudes recogidas por ellas. Como recuerdan Carrasco Carpio y Rodríguez Cabrero (2006: 200-202), en este mismo año 2000, la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000 creó un potente incentivo para el empadronamiento de los extranjeros, al vincularlo con una serie de derechos sociales. Excepto por una breve fase en la que la inclusividad del padrón pudo verse reducida por la intención, declarada por el entonces Gobierno del Partido Popular, de utilizarlo para la localización de personas sin autorización de residencia, este incentivo se ha mantenido plenamente vigente hasta la actualidad. Por tanto, es razonable suponer que la amplia mayoría de los inmigrantes asentados en España se encuentran empadronados.<sup>2</sup> Sin embargo, como subrayan Recaño Valverde y Domingo i Valls (en este volumen), cabe sospechar que el padrón también recoge un número indeterminado de personas que ya no residen en España; en estos momentos, es imposible calcular con rigor los posibles sesgos de sobre- e infraestimación del padrón. En cuanto al registro de permisos (véase Carvajal, 2006: 89),

<sup>1</sup> Para información pormenorizada sobre la distribución de los inmigrantes en las distintas comunidades autónomas, véase el capítulo de Recaño Valverde y Domingo i Valls en este volumen.

<sup>2</sup> Según los datos recabados en Andalucía por el estudio NEPIA (Pérez Yruela y Rinken, 2005), en la primavera del año 2003, el 72% de los inmigrantes de países menos desarrollados estaban empadronados en su municipio de residencia; esta proporción varió sobre todo en función de la duración de su estancia, bajando a valores alrededor del 50% entre los “recién llegados” y subiendo al 90% entre quienes estuvieran asentados desde hace más de tres años.

**GRÁFICO 1. Población extranjera en España a 31 de diciembre del año correspondiente, según datos policiales (permisos) y municipales (empadronamientos), en millares**



Fuente: INE y MTAS (Observatorio Permanente de la Inmigración)

esta fuente excluye no solo a aquellos extranjeros no comunitarios que se encuentran en España en situación administrativa irregular, sino también a todo un abanico de otras categorías, entre las que destacan las personas cuya tarjeta o autorización de residencia se encuentre en trámite de renovación a 31 de diciembre del año en cuestión y los extranjeros comunitarios que prescindan de solicitar la tarjeta de residencia, ya que desde 2003, esta ha dejado de ser obligatoria para ellos. En definitiva, el registro de permisos vigentes indica un número mínimo de presencia extranjera, seguramente inferior a la presencia real.

Resumiendo, la comparación entre las magnitudes recogidas por el registro de permisos o tarjetas vigentes y el padrón municipal, respectivamente, no permite cuantificar de forma rigurosa a los extranjeros en situación documental irregular; sin embargo, la consideración conjunta de ambas fuentes sí puede mejorar la apreciación de la evolución numérica de la inmigración. El gráfico 1 ilustra la evo-

<sup>3</sup> Nótese que en toda esta sección, la fecha de referencia para ambas fuentes es el último día del año indicado, es decir, se utilizan los datos padronales "del año siguiente", al tener esta fuente el 1 de enero como referencia formal. Por ejemplo, el padrón fechado "2006" por el INE se utiliza aquí con la etiqueta "2005". Por otra parte, los datos del padrón a 1 de enero de 2007, etiquetados en esta sección como padrón de (finales de) 2006, son provisionales y serán utilizados solo para una parte de los indicadores sobre la presencia inmigrante, dado que su publicación sobrevino durante una última revisión de este capítulo, que ya estaba redactado con anterioridad.

lución del número de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, por un lado, y de los extranjeros empadronados, por otro, desde finales de 1999.<sup>3</sup>

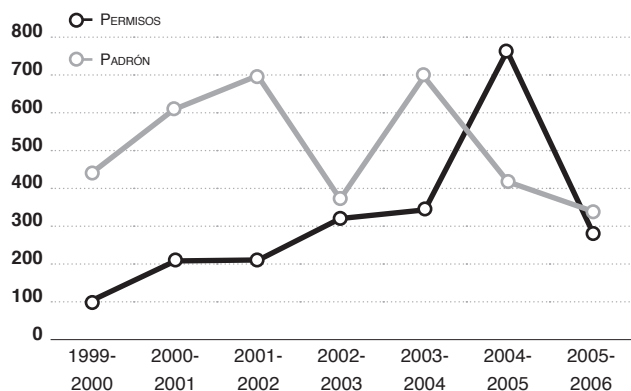
Ambas fuentes documentan el crecimiento espectacular de la población inmigrante al que nos referíamos antes, aunque con diferencias llamativas. Como decíamos, a partir del año 2000, las cifras de extranjeros empadronados empiezan a superar sustancialmente a aquellas relativas a los titulares de permisos o tarjetas de residencia. La discrepancia entre ambas fuentes aumenta de unas 120.000 personas a finales del año 1999 a unas 1.750.000 a finales de 2004, reduciéndose posteriormente, durante el año 2005, a aproximadamente 1.400.000 individuos.

Recordemos que en el año 2005, se produjo no solo una regularización extraordinaria de inmigrantes indocumentados que pudiesen acreditar una relación laboral, sino también una modificación<sup>4</sup> en la contabilidad de los extranjeros empadronados. Mientras que el primero de estos acontecimientos originó una subida importante de los permisos y tarjetas en vigor, el segundo pudo acarrear no solo una depuración con relación a aquellos extranjeros que habían salido de España (aspecto enfatizado por Recaño Valverde y Domingo i Valls, en este volumen), sino también la exclusión del padrón de un número indeterminado de extranjeros presentes en territorio español y que se habían empadronado en algún momento; en este sentido pudo influir, cuando menos en el año de su primera aplicación, la escasa publicidad dada a la nueva normativa. Por esta y otras razones, no podemos descartar la posibilidad de que en años venideros, la población extranjera empadronada vuelva a recuperar la velocidad de incremento característica del período 2000-2005 en su conjunto.

En dicho período, con la única excepción del año 2005, el ritmo de crecimiento de los extranjeros empadronados fue superior al ritmo de crecimiento de los extranjeros con

<sup>4</sup> Carvajal (2006: 88, nota 2) indica la normativa que establece la caducidad de las inscripciones padronales de aquellos extranjeros no comunitarios sin autorización permanente que no las renueven cada dos años; este cambio tomó efecto por primera vez a finales de 2005.

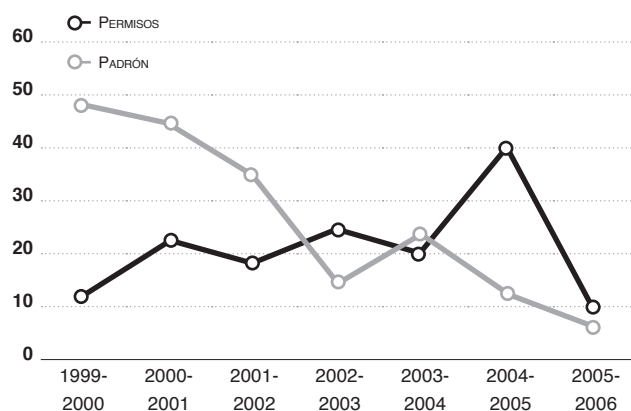
**GRÁFICO 2. Aumento interanual de la población extranjera en España contabilizada por registros policiales (permisos) y municipales (empadronamientos), en millares**



Fuente: INE y MTAS (Observatorio Permanente de la Inmigración).

permiso de residencia (véase el gráfico 2). Incluyendo el año 2005 (excepcional, como decíamos), entre principios de 2000 y finales de 2005, el aumento medio anual de los titulares de permisos fue de unas 350.000 personas, frente a un aumento medio anual de más de 530.000 extranjeros empadronados. En cuanto a la evolución durante el año 2006, los datos provisionales del padrón a 1 de enero de 2007 cifran en 338.000 el aumento de la población extranjera empadronada, magnitud que es casi idéntica a la correspondiente cifra del registro de permisos y que señalaría, caso de verse confirmada por los datos definitivos, una especie de empate (ni aumento sustancial

**GRÁFICO 3. Tasas interanuales (%) de crecimiento de la población extranjera en España según datos policiales (permisos) y municipales (empadronamientos), 1999-2006**



Fuente: INE y MTAS (Observatorio Permanente de la Inmigración). Elaboración propia.

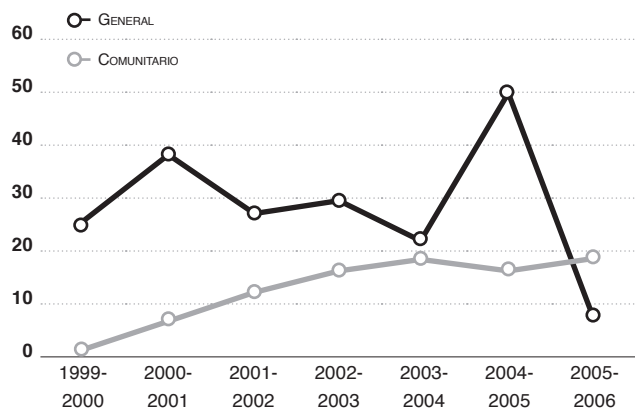
ni tampoco reducción de la diferencia entre permisos y empadronamientos).

Contemplando la evolución longitudinal, podemos constatar que el número de extranjeros con permiso de residencia en vigor está evolucionando, *grosso modo*, "a remolque" de la evolución de los extranjeros empadronados, con un desfase temporal de aproximadamente tres años. Por ejemplo, si el número de extranjeros empadronados rozó los dos millones ya a finales de 2001, el registro de permisos tardó tres años más en alcanzar dicha magnitud (véase el gráfico 1); un desfase parecido se observa respecto de los dos años siguientes, los últimos para los que disponemos de los datos correspondientes. Si esta regularidad empírica mantuviera su vigencia durante un par de años más, a finales de 2008 se alcanzaría la cifra de aproximadamente cuatro millones de extranjeros con tarjeta o permiso de residencia.

El gráfico 3, en el que consta nuevamente la excepcionalidad del año 2005, ilustra una ralentización de las tasas de crecimiento de los extranjeros empadronados, frente a unas tasas relativamente estables, de alrededor de 20 puntos, del crecimiento de los extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor. Si esas tendencias se consolidasen durante los próximos años, podría producirse la paulatina reducción de la diferencia entre ambas fuentes que es auspiciada por Recaño Valverde y Domingo i Valls (en este volumen). No obstante, aparte de la naturaleza provisional de los datos del Padrón "2006" (véase la nota 3), cabe recordar que estas tasas se refieren a magnitudes muy dispares. Para la evolución futura, mucho dependerá de la política de concesión, por vía ordinaria, de nuevos permisos de residencia y trabajo; si esta se restringiera, la diferencia entre ambas fuentes podría hasta crecer ulteriormente incluso si el aumento de la población extranjera empadronada siguiera ralentizándose.

Respecto de la población extranjera con tarjeta o permiso de residencia vigente, el año 2006 destaca no solo por la baja tasa total de crecimiento, después del fuerte aumento de 2005, sino sobre todo por la evolución de las tasas

**GRÁFICO 4. Tasas interanuales (%) de crecimiento de la población extranjera con tarjeta o autorización de residencia en vigor, por régimen de residencia**



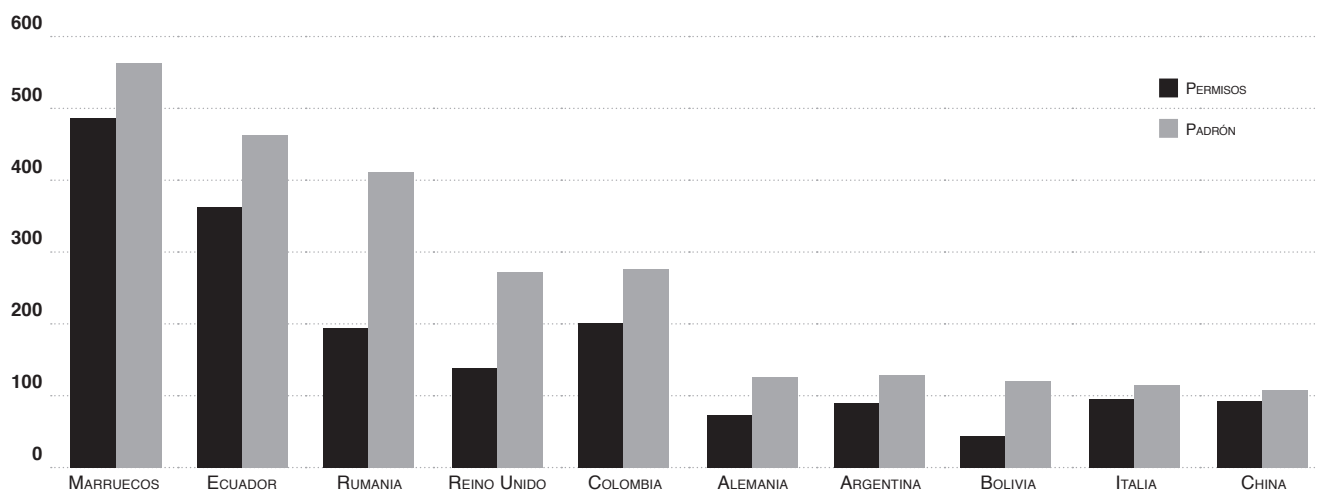
Fuente: MTAS (Observatorio Permanente de la Inmigración). Elaboración propia.

específicas de los distintos regímenes, al superar la modalidad "comunitaria", por primera vez en todo nuestro período de referencia, a la modalidad "general" (gráfico 4). Nuevamente, estas tasas se refieren a magnitudes muy dispares, visto que a finales de 2005, había unos 1.950.000 extranjeros con permiso de régimen general, frente a 780.000 titulares de la modalidad comunitaria; en términos absolutos, el aumento correspondiente al año 2006 fue de unos 149.000 para el régimen comunitario, frente a 134.000 para el régimen general. Podríamos estar ante

una inversión de tendencia en lo que a la composición por regímenes de los extranjeros regulares se refiere: mientras que el lustro 2001-2005 estaba caracterizado por un continuo aumento del peso relativo del régimen general (hasta alcanzar el 71% a finales de 2005), en 2006 asistimos a cierta recuperación del régimen comunitario. En ello incidieron su aplicación a extranjeros extracomunitarios que son familiares de comunitarios (españoles o extranjeros) y la incorporación a la Unión Europea de nuevos países miembros, pero sobre todo un aumento de titulares de países miembros "clásicos" de la UE, destacando entre estos el Reino Unido, con un 18% más, equivalente a casi 27.000 tarjetas de residencia adicionales.

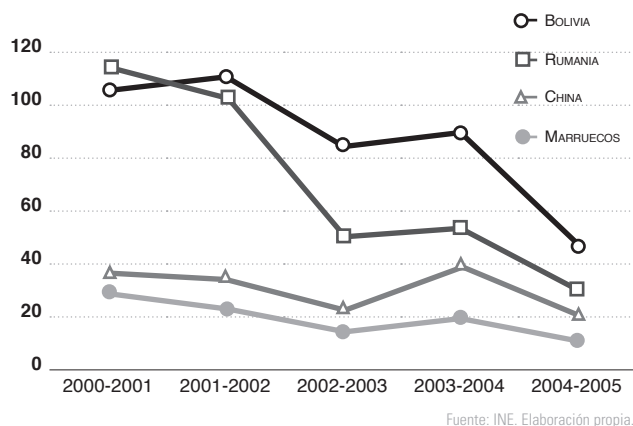
Decíamos que la comparación de *permisos* y *empadronamientos* no conduce a una cuantificación fiable de la inmigración irregular, entre otros motivos, por el hecho de que desde 2003, los extranjeros comunitarios pueden legalmente prescindir de solicitar una tarjeta de residencia. El notable aumento de la modalidad comunitaria de permisos en 2006, atribuible en gran parte a ciudadanos de la propia UE, como decíamos, parece sugerir que la abstención de dicha tramitación no se ha generalizado entre los ciudadanos comunitarios asentados en España a partir de dicha fecha. A continuación, analizamos la relación entre ambas

**GRÁFICO 5. Cuantificación de las principales nacionalidades de extranjeros, según datos policiales (permisos) y municipales (padrón), finales de 2005, en millares**



Fuente: INE y MTAS (Observatorio Permanente de la Inmigración). Elaboración propia.

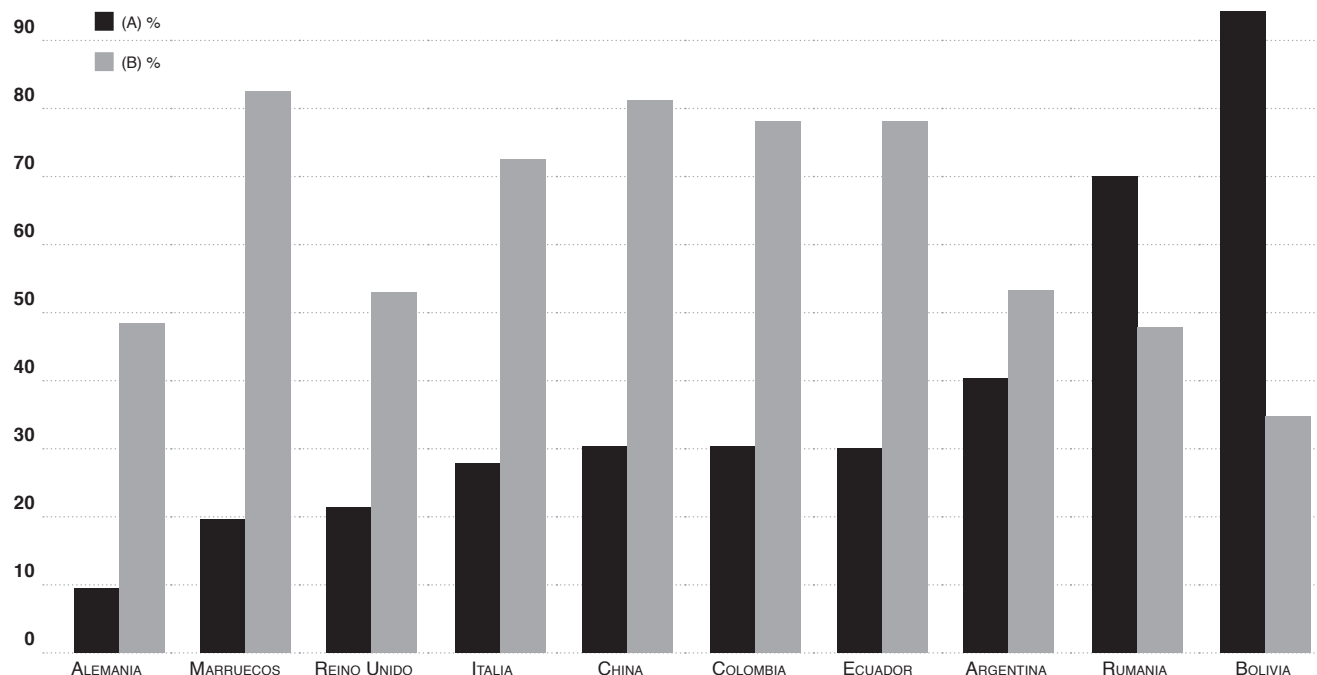
**GRÁFICO 6. Crecimiento interanual (período 2000-2005) de la población extranjera empadronada en España, nacionalidades seleccionadas, en puntos porcentuales**



fuentes por nacionalidad. El gráfico 5 representa las diez nacionalidades con mayor número de empadronados a finales de 2005 y compara estas magnitudes con las recogidas por el registro de tarjetas o autorizaciones de residencia en vigor. En su conjunto, estas diez nacionalidades agrupaban aproximadamente al 70% de todos los extranjeros empadronados en España.

Se observan situaciones muy disimilares: mientras que en algunos casos, el número de titulares de permisos no dista demasiado del número de empadronados de la misma nacionalidad, en otros, se constatan diferencias importantes. Expresado en tasas, los extremos están marcados por marroquíes y chinos por un lado, con proporciones entre *permisos* y *empadronamientos* del 84 y 82% respectivamente, y bolivianos por otro, con solo el 37%. De los tres países comunitarios presentes en esta lista, dos tienen proporciones bajas de permisos con relación a los empadronamientos (Alemania y Reino Unido, con valores del 47 y 54% respectivamente) y el tercero, una proporción más bien alta (Italia, con el 73%); una proporción baja (nuevamente, el 47%) se constata también respecto de Rumania, nuevo país miembro de la UE desde principios de 2007. Con relación a los países latinoamericanos, es llamativo sobre todo el contraste entre los casos de Ecuador y Bolivia. Resulta que las diferencias observadas no se corresponden exclusivamente a la tipología geopolítica de los países de origen, sino que parecen estar influidas decisivamente por otros factores.

**GRÁFICO 7. Tasa media de crecimiento interanual de empadronamientos en el quinquenio 2001-2005 (A) y proporción de permisos con relación al número de empadronados a finales de 2005 (B), diez principales nacionalidades, en puntos porcentuales**



Fuente: INE y MTAS (Observatorio Permanente de la Inmigración). Elaboración propia.

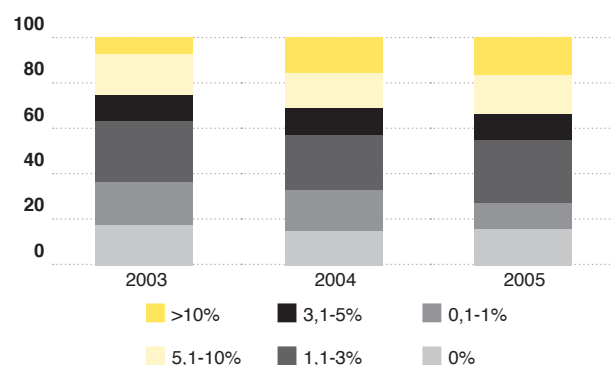


Entre estos factores adicionales, destaca la velocidad de crecimiento del colectivo en cuestión. Según ilustra el gráfico 6, las dos nacionalidades que resaltábamos por la alta proporción de permisos con relación a los empadronamientos, Marruecos y China, tienen unas tasas relativamente bajas de crecimiento interanual de empadronamientos en el quinquenio anterior, en comparación con las dos nacionalidades no comunitarias cuyas proporciones entre permisos y empadronamientos eran llamativamente bajas (Rumania y Bolivia). Asimismo, en los casos marroquí y chino, dichas tasas son relativamente estables durante el quinquenio en cuestión, frente a una neta reducción en los casos rumano y boliviano (aunque sigan en valores comparativamente elevados a finales del período).

Los datos visualizados en el gráfico 7 sugieren una relación entre el ritmo de crecimiento demográfico (indicado aquí por la evolución del número de empadronados en el quinquenio anterior) y el grado de integración jurídica y laboral (indicado aquí por la proporción entre permisos y empadronamientos) de distintas nacionalidades. Como principales excepciones, los extranjeros de nacionalidad alemana y, en menor medida, británica destacan por una reducida proporción de titulares de tarjetas, a pesar de ser colectivos con unas bajas tasas de crecimiento demográfico, según se desprende del padrón municipal. Como posible explicación de esta anomalía, cabe vaticinar que entre los empadronados de estas nacionalidades podrían encontrarse proporciones elevadas de personas que no residen en España de forma permanente, sino que tienen aquí unas segundas residencias utilizadas con fines recreativos fundamentalmente; si así fuera, podría resultar innecesario solicitarles a estas personas la tarjeta de residente, al margen del cambio normativo al que aludimos antes. Con este matiz y en términos generales, se observa la regularidad empírica de que a un alto valor (A) tiende a corresponderse un bajo valor (B), y viceversa.

Para recapitular nuestras observaciones respecto de la cuantificación de la presencia inmigrante en España, en estas páginas hemos examinado la evolución de los dos principales indicadores disponibles a estos efectos. De

**GRÁFICO 8. Proporciones de municipios españoles según porcentaje de extranjeros de entre todos los empadronados (2003-2005)<sup>1</sup>**



1. Véase la nota 3.

Fuente: INE. Elaboración propia.

entre las regularidades empíricas observadas, cabe resaltar especialmente las tres siguientes: primero, en el primer lustro del siglo XXI, el aumento de la población extranjera empadronada en España fue marcadamente superior al aumento de la población extranjera con tarjeta o permiso de residencia en vigor. Segundo, en dicho período, la cuantificación de la población extranjera con tarjeta o permiso vigente tendió a corresponderse, grosso modo, a la cuantificación de la población extranjera empadronada en España tres años antes. Tercero, entre los inmigrantes procedentes de países menos desarrollados, la discrepancia numérica entre personas con permiso de residencia y empadronadas, respectivamente, tendió a reducirse conforme disminuía el ritmo de nuevos empadronamientos y a acentuarse cuando este aumentaba.

Completaremos este apartado con una pincelada relativa a la distribución de los extranjeros en el territorio, centrándonos en el nivel municipal. Según los datos elaborados en su momento por Recaño Valverde y Domingo i Valls (2006: 308), desde finales de 1991 (censo) hasta finales de 2003 (padrón a 1 de enero de 2004), la proporción de municipios españoles sin presencia de extranjeros se redujo de un 50% aproximadamente al 18,1%, al tiempo que el porcentaje de municipios con más de un 10% de extranjeros entre sus habitantes empadronados aumentó de un 0,6% a un 8,8%. El gráfico 8 ilustra que ambas tendencias han tenido continuidad durante los últimos dos años,

acentuándose sobre todo la segunda de ellas. En el espacio de solo dos años, la categoría con más de un 10% de extranjeros ha pasado del antes mencionado 8,8% al 15% de los municipios españoles.

## 2. EMPLEO

Como es bien sabido, el auge de la inmigración en España guarda una estrecha relación con la evolución del mercado laboral: la sostenida expansión de este, basada en un largo ciclo expansivo de la economía española, ha ejercido de imán para la inmigración. Según enfatizan Cachón (2006: 185) y Oliver Alonso (en este volumen), la incorporación a la población activa de un importante número de inmigrantes extracomunitarios ha sido el principal evento transformador del mercado laboral español durante los primeros años del siglo XXI. Se trata de una tendencia que ha tenido continuidad durante el bienio 2005-2006, aunque con matices (véase el gráfico 9).

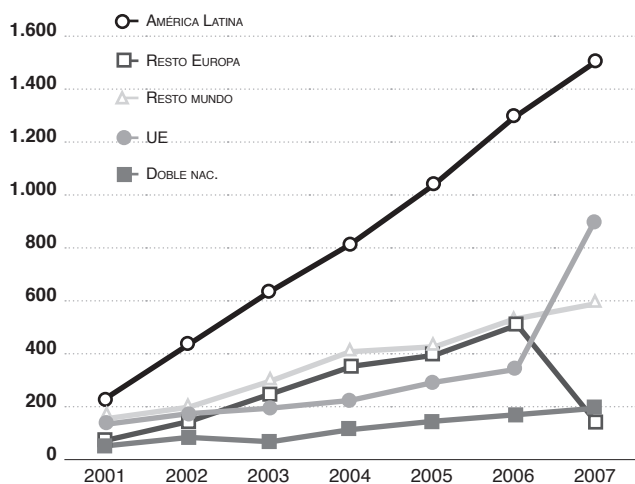
Los principales beneficiarios de la expansión han sido los inmigrantes latinoamericanos: en solo seis años, se ha sextuplicado el número de personas de esta procedencia activas en el mercado laboral español. En comparación, en el período 2001-2007, la población activa con nacionalidad

española ha variado poco, reduciéndose su tasa de crecimiento interanual de un 2,1% (2001-2002)<sup>5</sup> a un 0,7% (2006-2007). El fuerte aumento de los extranjeros de otros países de la UE en el primer trimestre de 2007, del orden de 570.000 personas, y la correspondiente disminución de extranjeros del resto de Europa (unas 405.000 personas menos) radican en la entrada de Rumania y Bulgaria en la UE a principios de 2007. Esa reclasificación de rumanos y búlgaros provoca, por primera vez en la década, una reducción de la población activa no comunitaria de unas 2.322.000 personas (2006) a 2.168.000 aproximadamente (2007).

Frente al dinamismo de las cifras absolutas, las tasas de actividad son relativamente estables en los distintos grupos de extranjeros extracomunitarios, sobre todo entre los varones, con valores en torno al 90% en el período 2001-2007 (gráfico 10). Entre las mujeres, existen pautas diferenciadas en función de la procedencia: mientras que las inmigrantes de América Latina y el "resto de Europa" aumentaron sus tasas de actividad en aproximadamente diez puntos porcentuales en dicho período, las mujeres del "resto del mundo" siguen estancadas en cifras inferiores al 45%.

La pujanza del mercado laboral durante estos últimos años generó no solo un fuerte aumento de la población activa, sino también una clara reducción del número de parados (compárese también Oliver Alonso, en este volumen); ambas tendencias acarrearán una reducción de la tasa de paro históricamente baja, de alrededor del 8,5% en el primer trimestre de 2007, frente a valores superiores al 20% a mediados de los años noventa del siglo pasado. A pesar de esta situación generalmente favorable, la necesidad de prestar atención a las tasas de paro de los inmigrantes se deriva no solo del hecho, señalado también por expertos como A. Izquierdo (2003) y L. Cachón (2006), de que son notablemente más altas que entre españoles, sino también de la posibilidad de que se produzca un cambio de ciclo en el mercado laboral, ya que los primeros perjudicados serían previsiblemente los inmigrantes (Rinken, 2007).

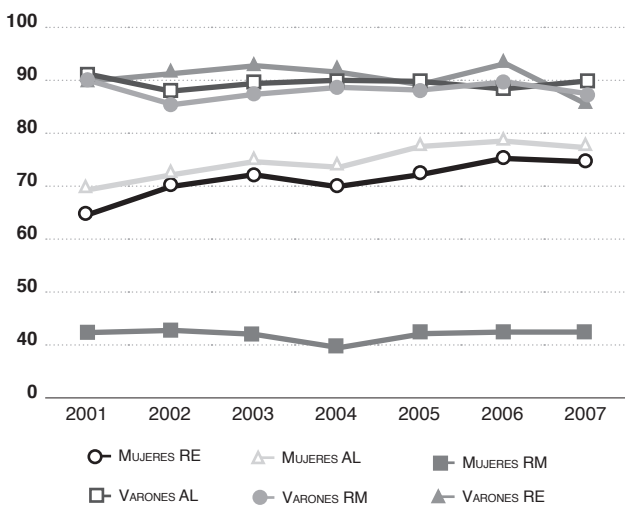
**GRÁFICO 9. Evolución de la población activa extranjera (2001-2007) por grandes agrupaciones de nacionalidades**



Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa (primeros trimestres).

<sup>5</sup> Aquí y a continuación, nos referimos a los primeros trimestres de los años indicados.

**GRÁFICO 10. Tasas de actividad (2001-2007) de los extranjeros extracomunitarios en España, por grandes agrupaciones de nacionalidades\* y sexo**



Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa (primeros trimestres). Elaboración propia.

\* Las siglas se refieren a las tres agrupaciones manejadas por la EPA (AL= América Latina; RE= Resto de Europa; RM= Resto del mundo y apátridas).

Al referirse solo a personas residentes en viviendas familiares, es probable que la EPA infraestime el paro entre inmigrantes, pues excluye a personas en situaciones residenciales especialmente precarias, proclives a estar aparejadas al infraempleo o desempleo.<sup>6</sup> En el primer trimestre de 2007, la EPA detecta tasas de paro de entre un 11,5% (“comunitarios”) y un 16,5% (“resto del mundo”) aproximadamente (gráfico 11); en el primero de estos valores influye la incorporación de Rumania y Bulgaria a la UE, señalada antes. Excepto por América Latina (y España), todas las categorías de procedencia utilizadas por la EPA experimentan un aumento interanual de sus tasas de paro (2006–2007).

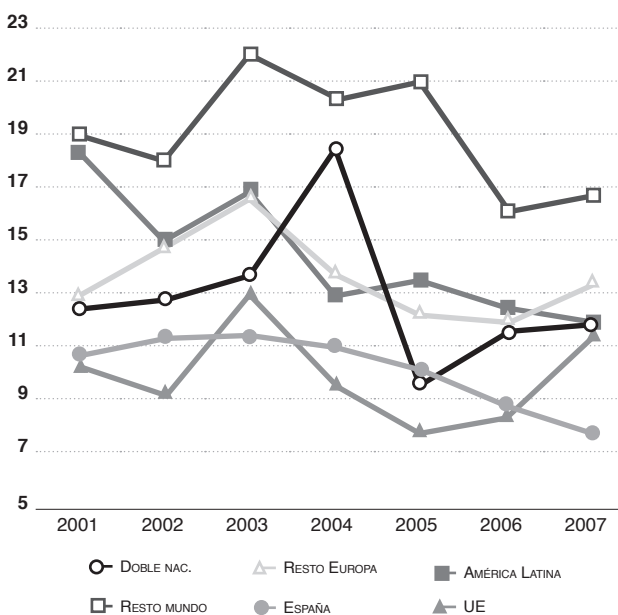
Estos datos sugieren la necesidad de prestar atención preferente a la evolución del paro entre inmigrantes, al referirse a un período de *bonanza* económica que, tarde o temprano, dará lugar a un período de crecimiento menor

<sup>6</sup> Según los indicios disponibles, se trataría de una infraestimación más bien leve. Así, según los datos de la encuesta NEPIA, en la primavera de 2003, una amplia mayoría de los inmigrantes de países menos desarrollados asentados en Andalucía vivía en “viviendas familiares” (sobre todo, pisos en régimen de alquiler) (Rinken y Herrón Museur, 2004).

o hasta negativo. Si en época de fuerte expansión del mercado laboral, las tasas de paro apuntan a una “discriminación estructural” (Cachón, 2006: 198) de los inmigrantes, ¿qué ocurrirá cuando cambie el ciclo? Según la información disponible, las mujeres del “resto del mundo” (sobre todo, de procedencia magrebí) son, en estos momentos, el segmento más vulnerable de la población inmigrante, ya que destacan no solo por una baja tasa de actividad, sino también por una tasa de paro que, en el primer trimestre de 2007, casi triplica aquel 12% obtenido por la mayoría de los demás segmentos (gráfico 12).

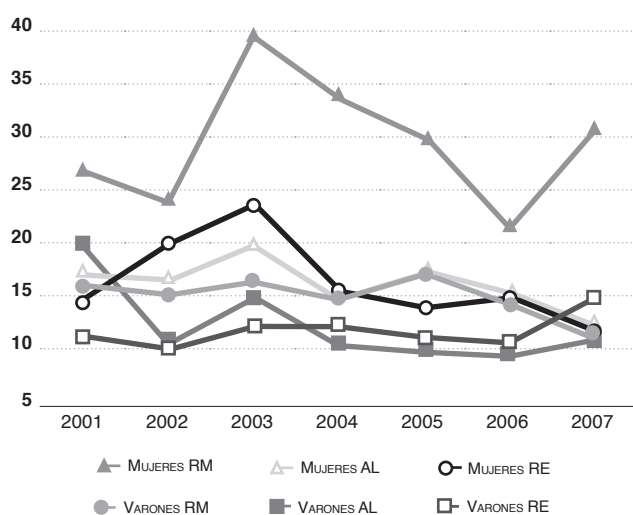
Pasando a otros aspectos de la fragilidad (Cachón, 2006: 201) de los trabajadores inmigrantes, son muchos los investigadores (entre ellos, Pumares et al., 2006; Pérez Yruela y Rinken, 2005) que han señalado con preocupación la concentración en sectores de actividad altamente precarios y/o en los niveles ocupacionales más bajos. Aparte de que su perpetuación resultaría perjudicial para la cohesión de la sociedad de acogida, esta situación genera una especial vulnerabilidad de cara a la antes señalada posibilidad de un “aterrizaje” del largo ciclo expansivo de la

**GRÁFICO 11. Tasas de paro (2001-2007) por grandes agrupaciones de nacionalidades**



Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa (primeros trimestres). Elaboración propia.

**GRÁFICO 12. Tasas de paro (2001-2007) de los extranjeros extracomunitarios en España, por grandes agrupaciones de nacionalidades y sexo (% de la población activa)**



Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa (primeros trimestres). Elaboración propia.

economía española. Para medir estos dos aspectos cruciales de la inserción laboral de los inmigrantes (sector de actividad y nivel de ocupación), recurriremos nuevamente a la EPA. A pesar de algunas deficiencias,<sup>7</sup> esta fuente permite una aproximación razonable; a diferencia de los datos proporcionados por la Seguridad Social, no excluye categóricamente a aquellos trabajadores que carecieran de permiso laboral. Obviaremos matices por sexo y zona de procedencia para centrarnos en el hecho fundamental: la evolución longitudinal de la proporción de trabajadores extranjeros en distintos segmentos del mercado laboral.<sup>8</sup>

El gráfico 13 ilustra el hecho de que la construcción y la agricultura destacan por un crecimiento especialmente vigoroso de la proporción de extranjeros, al quintuplicarse esta en el plazo de solo seis años. A principios de 2007, uno de cada cuatro empleados en el sector de la construcción era extranjero; en el sector agrícola, la proporción

<sup>7</sup> Nos referimos por ejemplo a la ausencia, en los datos publicados por el INE, de un desglose por ramas de actividad y nacionalidad; la categoría "servicios" es, a todas luces, excesivamente amplia. Véase también la nota 6.

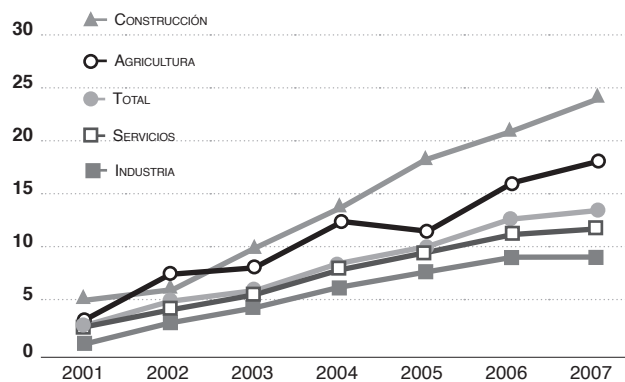
<sup>8</sup> Las personas con doble nacionalidad se han clasificado aquí como españoles.

correspondiente, sujeta quizás a un mayor sesgo de infraestimación, era uno de cada seis trabajadores.

En cuanto al nivel ocupacional, la categoría que se destaca por un crecimiento especialmente acusado es la de los trabajos no cualificados (véase el gráfico 14). A principios de 2007, uno de cada tres trabajadores empleados en este nivel ocupacional era extranjero; solo seis años antes, la relación correspondiente había sido uno de cada 13 trabajadores. La proporción de extranjeros ocupados en el grupo 9 (trabajos no cualificados) de la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) duplica a la del segundo grupo ocupacional con más representación de extranjeros, el grupo 7 (trabajadores cualificados en sectores no agrarios; en lo que a los inmigrantes se refiere, se trata fundamentalmente de la construcción). El grupo 5 (trabajadores de la hostelería, el comercio y los servicios personales) es el tercer sector con una proporción de extranjeros superior a la media del mercado laboral español en su conjunto.

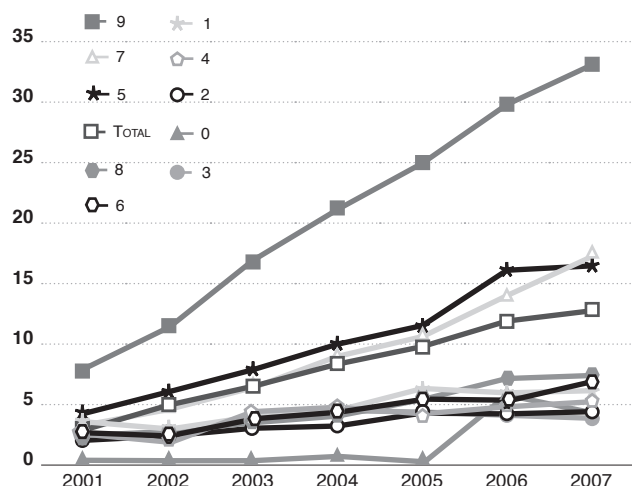
La evolución en los escalones más altos de la jerarquía ocupacional ha sido muy distinta. A pesar del fuerte aumento de extranjeros activos en el mercado laboral español que documentábamos antes, en los grupos 1 y 2 (directivos y profesionales científico-intelectuales, respectivamente), la proporción de extranjeros está prácticamente estancada, subiendo solo un punto porcentual

**GRÁFICO 13. Porcentaje de extranjeros entre los ocupados en España (2001-2007), por sectores de actividad y total**



Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa (primeros trimestres). Elaboración propia.

**GRÁFICO 14. Proporción de extranjeros entre los ocupados en España (2001-2007), por nivel de ocupación (primer dígito de la CNO)\* y total**



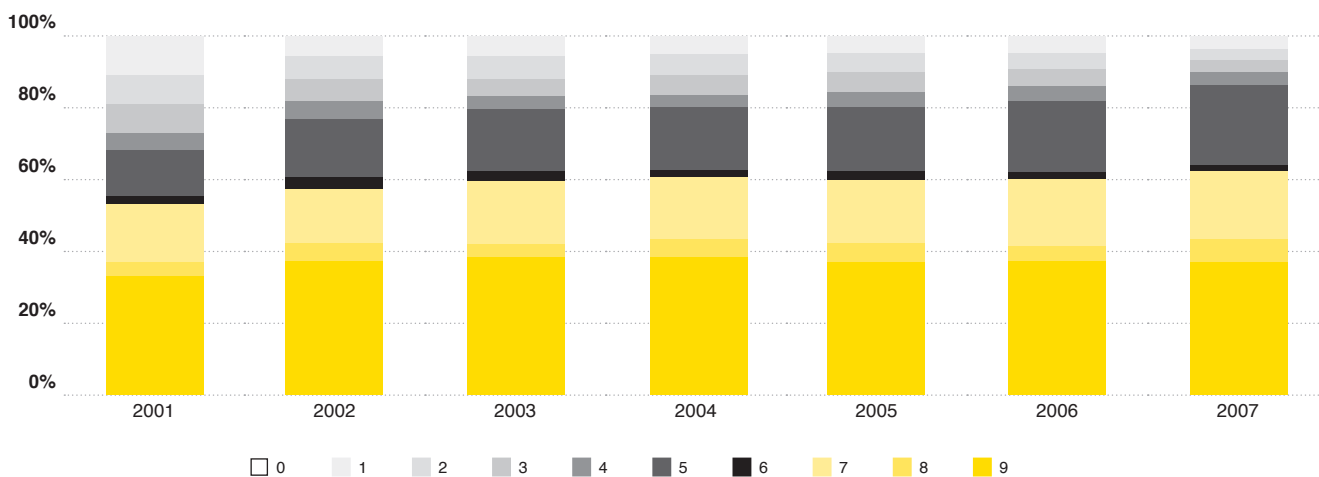
Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa (primeros trimestres). Elaboración propia.  
 \*Los números de la leyenda se refieren a los principales grupos de la Clasificación Nacional de Ocupaciones: 1. Dirección de empresas y administraciones públicas. 2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales. 3. Técnicos y profesionales de apoyo. 4. Empleados de tipo administrativo. 5. Restauración, personales, protección y vendedores de comercio. 6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca. 7. Artesanos, cualificados manufacturas, construcción y minería. 8. Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores. 9. Trabajadores no cualificados. 0 Fuerzas Armadas.

aproximadamente en el sexenio 2001-2007. Cabe recordar que nos referimos aquí a la población extranjera en su conjunto, incluyendo a los nacionales de países de la UE; entre los extracomunitarios, la situación es aún menos halagüeña.

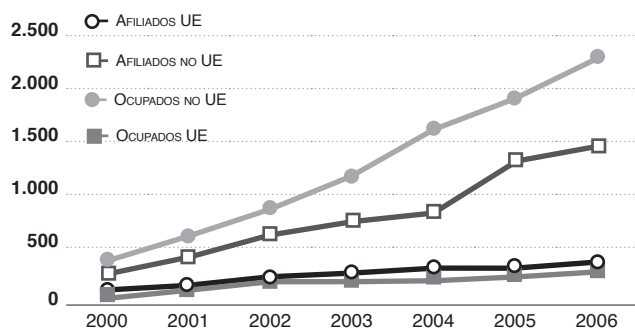
Resumiendo, en el período 2001-2007, se ha producido una creciente sobre-representación de los extranjeros en los escalones bajos y medio-bajos de la jerarquía laboral, al tiempo que su peso relativo en los escalones medio-altos o altos ha disminuido (véase el gráfico 15). Así, si en 2001, tres de cada diez extranjeros trabajaban en un empleo agrupado en uno de los primeros cuatro niveles de la CON; seis años más tarde, dicha proporción se ha reducido a la mitad. Para comparar, en la actualidad, casi la mitad (un 45% aproximadamente) de los trabajadores españoles está desempeñando labores agrupadas en los primeros cuatro niveles de la CNO. Como decíamos, si esta acentuada discrepancia entre autóctonos y alóctonos respecto del nivel ocupacional se perpetuara, podría acabar perjudicando la cohesión de la sociedad española.

Pasando a otro reto prioritario relativo a la integración laboral de los inmigrantes, aludíamos antes a la estrecha relación entre el hecho de que los principales registros administrativos recojan magnitudes muy dispares de extranjeros, por un lado, y el particular perfil de inserción de los inmigrantes en el mercado laboral español, por otro. Nos referimos a la imposibilidad de que los inmigrantes en situación administrativa irregular desarrollen una actividad laboral regular. Siguiendo una sugerencia de Cachón (2006: 185-6), propondremos ahora un indicador experimental

**GRÁFICO 15. Proporción de los distintos grupos ocupacionales (primer dígito de la CNO)\* entre los extranjeros ocupados en España (2001-2007)**



Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa (primeros trimestres). Elaboración propia.  
 \* Véase nota del gráfico 14.

**GRÁFICO 16. Extranjeros ocupados y afiliados a la Seguridad Social, España (2000-2006), por nacionalidad (UE vs. no UE), en millares**

Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa (últimos trimestres) y MTAS.

que permita cuantificar, de forma aproximada, el fenómeno de la irregularidad en el mercado laboral.

Concretamente, Cachón sugiere comparar la estimación de extranjeros ocupados según la EPA, por un lado, con el número de extranjeros afiliados en situación de alta en la Seguridad Social, por otro. Para el primer trimestre de 2005 (al que se refiere Cachón), la diferencia entre ambas fuentes era de 770.000 trabajadores aproximadamente, cifra bastante parecida a las aproximadamente 690.000 solicitudes presentadas en 2005 en el proceso extraordinario de regularización. Sin perder de vista que la comparación entre ambas magnitudes permite tan solo una cuantificación aproximada de la irregularidad laboral, si creemos que en estos momentos, es la mejor herramienta heurística disponible a estos efectos.

El gráfico 16 ilustra la evolución de ocupados (EPA) y afiliados (Seguridad Social) en el período 2000-2006, distinguiendo a los nacionales de países comunitarios de los "extracomunitarios".<sup>9</sup> Resulta que en el primero de estos dos conjuntos de procedencia, no se observan diferencias llamativas entre

<sup>9</sup> A diferencia de otros datos de la EPA utilizados en este capítulo, nos referimos aquí al cuarto trimestre del año indicado, ya que la fecha de referencia de las estadísticas publicadas por el MTAS respecto de la evolución de los afiliados extranjeros es el 31 de diciembre. En nuestro período de observación, el número de afiliados a finales del trimestre solía ser superior al promedio trimestral; este hecho empírico tenderá a rebajar algo nuestra estimación del empleo irregular.

ambas magnitudes: en la primera mitad del período en cuestión, las afiliaciones a la Seguridad Social a 31 de diciembre tienden a coincidir casi perfectamente con la estimación de ocupados relativa al trimestre anterior, mientras que a partir de 2003, el número de afiliaciones tiende a ser un 10% superior a dicha estimación de ocupados.

Una situación completamente distinta se da en el llamado grupo de los "extracomunitarios": entre afiliaciones y ocupados se abre una brecha creciente, excepto por una importante reducción en el año 2005. Así, mientras que el número de afiliados de procedencia extracomunitaria creció en unos 580.000 durante el 2005, el escaso aumento durante 2006 (unos 70.000) hizo que la diferencia entre afiliados y ocupados a finales de 2006 superara nuevamente las 600.000 personas, ya que el número de ocupados creció a un ritmo claramente superior (aproximadamente 350.000 personas más). En términos relativos, la proporción de trabajadores sin alta en la Seguridad Social, de entre todos los trabajadores de procedencia extracomunitaria, se disparó de un 20% (finales de 2000) a casi el 50% (finales de 2004),<sup>10</sup> cayó más de 20 puntos porcentuales durante el año 2005 para posteriormente crecer de nuevo, alcanzando el 35% a finales de 2006. Al margen de posibles mejoras técnicas del indicador utilizado aquí (cuya naturaleza es, repetimos, solo heurística), los datos referidos implican un formidable reto para las administraciones públicas competentes.

Recapitulando, en este apartado hemos examinado la inserción de los inmigrantes en el mercado laboral español. Frente al gran dinamismo de algunos indicadores, incluyendo notablemente el rápido crecimiento de la población activa extranjera, respecto de otros indicadores hemos constatado una llamativa estabilidad; en este sentido, destacan las diferencias de las tasas de actividad y de paro, respectivamente, en función de las variables sexo y procedencia. Los aspectos más positivos de la situación

<sup>10</sup> Por comparar estos datos con otra fuente, según la encuesta NEPIA, en febrero de 2003, el 45% de los inmigrantes de países económicamente menos desarrollados ocupados en Andalucía estaba ejerciendo su actividad laboral sin cotización a la Seguridad Social (Rinken, 2004).

laboral de los inmigrantes son las altas tasas de actividad y de ocupación de esta población en su conjunto, mientras que en el lado negativo, hemos de resaltar una vulnerabilidad multifacética del empleo inmigrante. En definitiva, de cara a su posible evolución futura, la situación ha de calificarse de ambivalente.

A modo de conclusión, los indicadores propuestos aquí para describir y analizar la evolución longitudinal del fenómeno migratorio en España sugieren cierta tensión entre el ritmo de crecimiento de la población extranjera asentada y/o laboralmente activa en España, por un lado, y el grado de su integración jurídica y laboral, por otro. Dado que tal tensión se vislumbra en un contexto socioeconómico favorable, la posibilidad de seguir aproximándonos al objetivo de alcanzar la plena integración social de los inmigrantes dependerá, entre otras condiciones, de la capacidad de previsión y el sentido de responsabilidad de los actores institucionales implicados.

---

## BIBLIOGRAFÍA

CACHÓN RODRÍGUEZ, L. "Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)". En: AJA, E.; J. ARANGO (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, Barcelona, 2006. P. 175-201.

CARRASCO CARPIO, C.; RODRÍGUEZ CABRERO, G. "El acceso del extranjero a los servicios públicos y las prestaciones sociales". En: AJA, A.; J. ARANGO (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 219-246.

CARVAJAL GÓMEZ, M<sup>o</sup> I. (2006), "Evolución de las cifras de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor (1992-2004)". En: AJA, A.; J. ARANGO (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 85-112.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. "La inmigración en Europa: flujos, tendencias y política". En: IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (dir.) *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*. Madrid: CES, 2003. P.11-43.

PÉREZ YRUELA, M.; RINKEN, S. *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Colección Politeya), Madrid, 2005.

PUMARES FERNÁNDEZ, P.; GARCÍA COLL, A.; ASENSIO HITTA, Á. *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (OPIM), 2006.

RECAÑO VALVERDE, J.; DOMINGO I VALLS, A. (2006), "Evolución de la distribución territorial y la movilidad geográfica de la población extranjera en España". En: AJA, A.; J. ARANGO (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 303-338.

RINKEN, S. "Las condiciones de vida de la población inmigrante: retos metodológicos y procedimientos de medición". *Metodología de Encuestas*. Vol. 5. No. 2, 2003. P. 155-173.

--- "Difusión y características del empleo sumergido entre los trabajadores procedentes de países menos desarrollados". *Temas Laborales*. No. 77, 2004. P. 173-207.

--- "El paro inmigrante: datos y reflexiones". Comunicación en el IX Congreso de la Federación Española de Sociología, Grupo de Trabajo sobre Sociología de las Migraciones, Barcelona (septiembre de 2007).

RINKEN, S.; HERRÓN MUSEUR, A. "La situación residencial de la población inmigrante en Andalucía". *Revista Internacional de Sociología*. No. 38, 2004. P. 101-125.