

INTRODUCCIÓN

LA INMIGRACIÓN EN 2014: ATONÍA Y QUIETUD INTERNAS EN UN CONTEXTO AGITADO

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología,
Universidad Complutense de Madrid
arango@cps.ucm.es

Ramon Mahía

Profesor de Economía Aplicada,
Universidad Autónoma de Madrid
ramon.mahia@uam.es

David Moya Malapeira

Profesor Agregado de Derecho Constitucional,
Universitat de Barcelona
dmoya@ub.edu

Elena Sánchez-Montijano

Investigadora sénior, CIDOB
esanchez@cidob.org

Como si de un moderno Jano bifronte se tratase, en 2014 la inmigración mostró dos caras diametralmente opuestas: átona y con pulso sosegado una, y agitada y trágica la otra. La primera comprende tanto la realidad española como la esfera institucional y normativa de la política comunitaria; la segunda expresa las tragedias que se vivieron en ese año en el Mediterráneo, y que constituyeron un doloroso anticipo de las mucho más graves que están teniendo lugar en 2015. De esta manera, aunque el Anuario se ocupa ante todo del estado y la evolución de la inmigración en España, en esta ocasión parece obligado interesarse en primer lugar por el contexto europeo y mediterráneo que la rodean.

EL CONTEXTO EUROPEO

En lo que se refiere a la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea, 2014 se caracterizó por un notable aumento de la presión migratoria en el Mediterráneo central, resultante sobre todo de la situación trágica que viven Siria y África oriental. Aunque el drama constituido por el repetido naufragio de barcos y barcazas repletos de centenares de migrantes –hacinados en indescriptibles condiciones tras haber pasado penalidades sin cuento en el camino que debía

conducirles a una vida mejor– es cualquier cosa menos nuevo, la magnitud que el fenómeno alcanzó en la segunda mitad de 2014 auguró un nuevo tiempo que ha alcanzado su máxima eclosión en 2015. El número estimado de fallecidos en los peligrosos tráficos marítimos en embarcaciones de fortuna, iniciados generalmente en Libia, alcanzó una cifra superior a los 3.400. Pero esa cifra hubiera sido mucho mayor aún de no haber sido por el tan admirable como generoso esfuerzo desplegado por Italia con la puesta en marcha de la operación Mare Nostrum. Se estima que dicha operación salvó 138.000 vidas de inmigrantes en las aguas que rodean la isla de Lampedusa. La sustitución en el último trimestre del año de la operación Mare Nostrum por una misión mucho más modesta y menos humanitaria, la operación Tritón de Frontex –orientada más a controlar las aguas territoriales de la UE que a salvar vidas–, constituyó una mala noticia, aunque seguramente satisfizo a algunos dirigentes políticos europeos que cuestionaban el salvamento de inmigrantes en peligro por estimar que ello animaría a otros a intentar la aventura. Mientras que la operación Mare Nostrum patrullaba la totalidad de la lámina marítima que llega hasta las costas de Libia, su sucesora Tritón limitó su competencia a las treinta millas marítimas de las aguas territoriales; y mientras el presupuesto de Frontex se vio mantenido en su modesto montante, el Gobierno de Italia gastó mucho más en un semestre que la agencia en todo el año.

**LA SUSTITUCIÓN DE LA
OPERACIÓN MARE NOSTRUM POR
UNA MISIÓN MUCHO MÁS
MODESTA Y MENOS
HUMANITARIA –LA OPERACIÓN
TRITÓN DE FRONTEX–
CONSTITUYÓ UNA MALA NOTICIA**

La crisis iniciada en la primavera de 2014, que ha alcanzado su máxima expresión y extensión a lo largo de 2015, refleja la agravación de los conflictos que tienen a Siria e Irak por escenario, así como las afrentosas condiciones de vida que se padecen en Eritrea y Somalia. En su virtud, en el curso de 2014 arribaron a tierras europeas unas 270.000 personas, lo que supuso un aumento de casi el 60% respecto de 2013, de acuerdo con los datos facilitados por Frontex. Según la misma agencia, más de cuatro de cada cinco personas interceptadas eran refugiados procedentes de países como Siria, Irak, Somalia, República Centroafricana o Eritrea, que en el 70% de los casos habían zarpado desde las costas de Libia en dirección a Italia. En marcado contraste con lo que ocurriría en el año siguiente, en 2014 se redujeron a la mitad las entradas irregulares en Grecia, gracias en buena parte a la cooperación de Turquía, hecho que confirma que el diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito constituyen la mejor estrategia para evitar tragedias; una cooperación que, desgraciadamente, se revela casi imposible con estados fallidos como Libia. Esta crisis del Mediterráneo aceleró el lanzamiento del Reglamento EUROSUR, así como el de una Directiva sobre operaciones de salvamento marítimo. La relativa agilidad demostrada por la Comisión Europea para responder a la crisis, convocando incluso una cumbre en menos de una semana, contrastó con la lentitud, cuando no resistencia, de los estados representados por el Consejo Europeo para avanzar en la búsqueda de soluciones comunes, una tónica que ha persistido en la crisis de 2015.

Pero, con ser la más grave, la preocupación por las tragedias del Mediterráneo no fue la única vivida en 2014 en la esfera de los movimientos migratorios. Algunos estados de la UE expresaron inquietud y alarma por el incremento de los desplazamientos migratorios intracomunitarios sur-norte y este-oeste, llegando incluso a cuestionar la viabilidad de las libertades de circulación y residencia, que constituyen precisamente el pilar central del proyecto de integración europea y la conquista más valorada por los ciudadanos, como había revelado el Eurobarómetro en 2013. Notoria fue, en este sentido, la puesta en circulación del término «turismo social» para aludir a los europeos que supuestamente se establecen en otros países de la UE con el objetivo de beneficiarse de las prestaciones del Estado de bienestar. Destacó, en esta deriva, la actitud del Reino Unido, seguido por los Países Bajos y, a bastante distancia, Alemania, país que, sin embargo, se opuso vigorosamente a los intentos de reducir derechos sociales y de poner en solfa la libre circulación. El rechazo por parte del Gobierno alemán y de la canciller Angela Merkel de las llamadas a la reforma de la Directiva 34/2008/CE de libre circulación de ciudadanos comunitarios, en aras de la introducción de mayores restricciones, se vio respaldado, en cierta medida, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE en el caso *Dano vs. Alemania*, en el que se condenaba claramente el «turismo prestacional» y se excluía tal práctica de cualquier cobertura bajo la normativa comunitaria vigente. Además de tranquilizar a Alemania, esta sentencia avaló la

apuesta de este país por mantener la normativa europea actual, contra las pretensiones británicas. De todos estos asuntos se ocupa Laura Thomson en su artículo «Migración en Europa: tendencias actuales y retos emergentes».

En el plano institucional, el rasgo más definitorio de 2014 fue un alto grado de atonía normativa, explicable en buena parte por razones coyunturales relacionadas con las elecciones al Parlamento Europeo y con la consiguiente renovación de la Comisión Europea y de sus Direcciones Generales. La nueva Comisión, presidida por el luxemburgués Jean-Claude Juncker, cuenta con un nuevo Comisario de Migración, Asuntos Internos y Ciudadanía, el exministro de defensa griego Dimitris Avramopoulos. Finalizado el anterior Programa de Estocolmo, que había regido en el quinquenio precedente, y descartada la idea de sustituirlo por un nuevo programa quinquenal, la Comisión tuvo que replantear las nuevas prioridades y reestructurar los nuevos fondos a partir del Marco Presupuestario Plurianual, tal y como describen María Bruquetas, Irene Claro y Emiliano García en su artículo «Evolución política y normativa sobre inmigración y asilo en la Unión Europea». De la nueva Comisión, cabe destacar tanto una actuación más colegiada, con la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores, Federica Mogherini –notable actora política también en este ámbito–, como una estimable capacidad de reacción ante las sucesivas crisis de refugiados que ha tenido que afrontar desde el momento mismo de su aterrizaje en Bruselas.

En resumen, en el ámbito de la UE, la relativa ausencia de propuestas novedosas en materia de inmigración en este período –crítica que puede extenderse a la Directiva sobre permiso único de residencia y trabajo para inmigrantes, aprobada en diciembre de 2013–, es también tributaria de la relativa crisis o atonía de los mercados laborales de no pocos estados miembros, que desactivó la necesidad de reforzar las vías de ingreso laboral ordenado de nuevos contingentes de trabajadores inmigrantes extracomunitarios, al considerar que el flujo intracomunitario de trabajadores resultaba suficiente para las necesidades de estos países.

EXTRANJEROS EN ESPAÑA, UN VOLUMEN MENGUANTE

A finales de 2014 residían en España 4.447.852 extranjeros, lo que suponía un descenso de 229.207 personas (un 4,90%) con respecto a 2013. Esta disminución se explica ante todo por el efecto combinado de, por un lado, el retorno de extranjeros a sus países de origen y la reemigración de otros a terceros países y, por el otro, de la adquisición de la nacionalidad española por parte de 205.870 personas. El volumen de nacionalizaciones fue muy similar al de 2013 (230.581 personas), es decir, muy superior a las nacionalizaciones registradas en años anteriores, lo que a

su vez debió mucho a la continuidad del Plan Intensivo de Nacionalidad (PIN) puesto en marcha por el Gobierno en 2013. Así, un año más, España registró un saldo migratorio negativo, persistiendo la tendencia iniciada en 2011. El número de salidas de españoles y extranjeros superó en 102.308 al de llegadas: en términos brutos, se registraron 307.035 entradas migratorias frente a

EL NÚMERO DE SALIDAS DE ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS SUPERÓ EN 102.308 AL DE LLEGADAS: EN TÉRMINOS BRUTOS, SE REGISTRARON 307.035 ENTRADAS MIGRATORIAS FRENTE A 409.343 SALIDAS

409.343 salidas. Con respecto al año anterior, la inmigración aumentó en un 9,4%, mientras que la emigración disminuyó en un 23,1%. Ello significa que en 2014 el saldo migratorio negativo se redujo en cerca de un 60% en relación con el año anterior, en el que había alcanzado la cifra de 256.849 personas, lo que supone una clara desaceleración de la tendencia que había presidido el tenor de los flujos migratorios a lo largo de los años de la prolongada crisis económica.

En efecto, como es bien sabido, la emigración ha devenido en los últimos años el fenómeno

dominante en el terreno de la movilidad. En 2014, del total de los que emigraron al extranjero (409.343), 78.785 tenían la nacionalidad española (19,2%), y de ellos 50.249 habían nacido en España; el resto eran extranjeros (330.559). Conviene recordar, en todo caso, que las considerables dificultades a las que se enfrenta la medición de las salidas arroja sombras sobre la exactitud de las cifras, y que los datos recogidos por los países a los que se dirigen los que abandonan España hacen pensar en una probable subestimación de las cifras oficiales, habida cuenta de la limitada propensión de los que emigran a inscribirse en los registros consulares.

INMIGRACIÓN Y ECONOMÍA

Con toda suerte de matices, dos palabras se repiten en los diagnósticos que se hacen del estado de la economía en España: recuperación e incertidumbre. Negar una u otra requiere no pequeñas dosis de ceguera, o un fuerte sesgo ideológico, aunque según la fuente del análisis y sus intereses subyacentes quepa que se acentúe más la recuperación o la incertidumbre. El llamado «escenario de recuperación» se delinea con cifras macroeconómicas que, como el PIB, revelan que la economía española creció en 2014, por primera vez desde 2008, novedad que se mantiene en 2015. En este escenario, el empleo juega también un papel protagonista: en el curso de 2014 creció en más de 430.000 personas, mientras el paro se reducía aún más, en casi 480.000.

Sin embargo, en las celebraciones de la tan esperada reactivación, la incertidumbre hace acto de presencia como un molesto invitado que viene a enfriar el juicio y las perspectivas de la mayoría. Aunque en la actualidad España encabeza las previsiones de crecimiento en el conjunto de las economías vecinas, se desconfiaba de las bases sobre las que reposa la rehabilitación económica, vistas como precarias, y se recela por tanto de la sostenibilidad del modelo. Así, mientras resulta habitual escuchar illusionados mensajes sobre la entidad del crecimiento, se oyen pocos acerca de su calidad. Factores externos, cuando no simplemente fugaces, siguen condicionando ampliamente las previsiones para España, que no logra asegurar el control de su futuro económico. Las necesarias reformas estructurales siguen siendo más visibles sobre el papel que en la realidad, y los efectos de las que sí se han materializado, como la del mercado laboral, resultan muy borrosos. Por otro lado, parece evidente que la recuperación es el desenlace de una batalla que deja un paisaje con vencedores y vencidos, como muestran los datos desoladores que nos alertan del incremento del peor de los binomios posibles, el que combina pobreza con desigualdad.

En este contexto, positivo a la vez que incierto, la elucidación de los efectos del ciclo económico sobre la movilidad migratoria dista de ser sencilla, y cualquier previsión al efecto resulta arriesgada. Ello no obstante, y pese a la aludida incertidumbre estadística, el artículo de Andreu Domingo y Amand Blanes, «Inmigración y emigración en España: estado de la cuestión y perspectivas de futuro», ofrece una más que interesante disección de los datos disponibles. Conforme a su análisis, mientras se mantenían en 2014 algunas claras tendencias observadas ya en 2013, se observaban lo que denominan «nuevas movilidades», una «nueva complejidad de la inmigración y de la emigración» derivada de una dinámica migratoria más madura y una estructura más compleja de la población extranjera residente en España. Así, mientras se confirmaba que la inmigración de nuevos extranjeros y la emigración de retorno se mantenían como las corrientes principales, estaban emergiendo formas cada vez más complejas de movilidad: re-emigración, emigración de arrastre, primera emigración de menores nacionalizados a los países de origen de sus padres o emigración circular.

Por su parte, Josep Oliver analiza la evolución y la situación del mercado laboral español a lo largo del 2014, con especial atención a la población extranjera. En su artículo «La mejoría del empleo inmigrante en España en 2014: ¿cambios estructurales?», haciendo suyo el aludido binomio «recuperación/incertidumbre», afirma al tiempo que pregunta. Por un lado, respecto al crecimiento, documenta la «notable creación de empleo» que registró ese período, lo que rompe al fin «con las muy importantes caídas de los años precedentes». En este positivo contexto, Oliver encuentra además indicios de cambio, igualmente positivos, en la dinámica laboral de los extranjeros: un mayor dinamismo y algunos interesantes signos que podrían servir para constatar «una mayor calidad del empleo». La mejora cualitativa –en sectores, contratos, duración– que, a juicio del autor, se

extendería también al mercado laboral nativo, permitiría incluso arriesgar el diagnóstico de que «el alza del empleo parece tener bases relativamente sólidas». El cuidado análisis desplegado ilustra además los cambios de tendencia que podrían estar teniendo lugar en el ámbito de los trabajadores inmigrantes más jóvenes, fuertemente castigados por la crisis hasta 2013, concluyendo esperanzadoramente que podríamos estar al inicio de una «notable modificación en la dinámica del empleo (joven) inmigrante». Por el otro lado, en cuanto a la incertidumbre, el artículo alerta acerca de lo prematuro que resultaría cualquier juicio prospectivo y aconseja considerar el año 2014 como un «período de transición entre la larga crisis ocupacional previa y lo que parece anticiparse como una nueva fase de crecimiento». Persisten aún muchas dudas sobre el propio proceso de recuperación económica y, por tanto, acerca de la consolidación de tal transición.

A su vez, el contexto de la crisis económica también se desliza en el título del trabajo de Andrés Artal, José Miguel Navarro y Francisco Requena, «Las migraciones interiores en España durante la crisis económica», que centra su atención en la interesante dimensión de las migraciones interiores como «complemento de los flujos (migratorios) exteriores». Su conclusión apunta a que «la crisis ha inducido cambios relevantes en los patrones de migración (exterior e interior) en España» con potenciales efectos sobre «la demografía de los territorios y, como consecuencia, sobre sus capacidades y oportunidades de desarrollo futuro». Los autores constatan, con datos del período 2008-2013, «una movilidad mucho mayor de los residentes extranjeros que la de los propios residentes españoles», describiendo su carácter esencialmente interprovincial. Su análisis subraya que los datos más recientes mostraban un interesante fenómeno de polarización geográfica, en el que «ciertas provincias están captando población del exterior o del interior del país». Por último, un cuidado análisis empírico permite a los autores identificar en el mercado laboral los determinantes de estos patrones de movilidad intraregional, así como caracterizar las diferencias al respecto entre la población española y la extranjera.

LA ACCIÓN POLÍTICA, NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA

En el plano político, 2014 –tercer año del Gobierno de Mariano Rajoy con el apoyo de una holgada mayoría absoluta del Partido Popular– se caracterizó por la emergencia de nuevos partidos políticos, o nuevos al menos en la esfera nacional, que, tras mostrar su fortaleza en las elecciones al Parlamento Europeo de ese año, están suponiendo una profunda remodelación del sistema de partidos ante las varias convocatorias electorales de 2015. En este contexto, y en el terreno de la gestión de la inmigración, el año estuvo marcado por el perfil bajo adoptado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tal como había ocurrido en años precedentes. La presencia pública de las máximas autoridades en la materia

a nivel central siguió siendo escasa, como limitado fue el apoyo presupuestario a los municipios y entidades encargados de gestionar la integración de los inmigrantes a través del Fondo para la Integración. De esto habla el artículo de Xiana Bueno y Rocío Treviño, «Los municipios ante la disminución del Fondo para la Integración: percepciones desde la gestión local», que, a través de un extenso trabajo de campo, pone de manifiesto las consecuencias de este perfil bajo para los entes locales en las tres comunidades autónomas estudiadas (Andalucía, Cataluña y Madrid). Tan solo se sustrajo a este clima de atonía normativa e institucional la adopción de algunas normas, como el Real Decreto 162/2014, que aprobó el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), comentado por José A. Montilla, José L. Rodríguez-Candela, Diego Boza e Ignacio García Vitoria en su artículo titulado «Tribunales y derechos en un contexto de continuidad normativa en España»; o los cambios que afectan al régimen de los polizones contenidos en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de navegación marítima, junto a otras disposiciones normativas de menor importancia. Pero son las dos normas precedentes las que conforman el poco destacable grueso de la actividad normativa del Estado en ese período.

EL AÑO ESTUVO MARCADO POR EL PERFIL BAJO ADOPTADO POR LA SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN DEL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, TAL COMO HABÍA OCURRIDO EN AÑOS PRECEDENTES

En lo que se refiere a la actividad administrativa propiamente dicha, en 2014 siguió destacando, como el gran reto de la Administración en esta materia, el Plan Intensivo de Nacionalidad (PIN). Cabe recordar que el PIN es un ambicioso proyecto promovido por el Ministerio de Justicia para desatascar la montaña de expedientes de nacionalidad que se habían ido acumulando, mediante la colaboración en la gestión de dichos trámites de cuerpos ajenos al Registro Civil. Tras no pocos avatares, todo parece indicar que el modelo que se impondrá consistirá en la encomienda de gestión para tales trámites a los registradores de la propiedad, mientras que finalmente los notarios se limitarán a llevar a cabo la tramitación de las juras de la nacionalidad¹. Descontadas estas excepciones, se echó en falta una política integral en la materia. A la generalizada impresión de atonía contribuyó, asimismo, la ausencia de actividad planificadora por parte de la Administración.

1. N. de Ed.: A este respecto, véase la Ley 19/2015, de 13 de julio, publicada en el *BOE* n.º 167, de 14 de julio de 2015, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil.

En efecto, aun admitiendo el doble argumento político de que el vigente Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI-II, 2011-2014) era una herencia del Gobierno anterior, aprobado muy poco antes de la llegada del Partido Popular al poder, e incluso aceptando que pudiera ser conveniente acompañar los períodos de vigencia de los planes de integración con los mandatos de los sucesivos gobiernos, es difícil sustraerse a la idea de que 2014 fue un año perdido a efectos de la preparación del próximo plan. Es de desear que el Gobierno que salga de las urnas en diciembre de 2015 sitúe entre sus prioridades la rápida adopción de un nuevo plan de integración, pues la alternativa de ir sorteando los problemas sin contar con un instrumento de planificación política y administrativa adolece de escasa ambición política.

DOS DEBATES PERSISTENTES: TENSIONES EN LA FRONTERA CON MARRUECOS Y TARJETA SANITARIA

En materia de migraciones, la agenda política española, esencialmente reactiva, en 2014 estuvo centrada sobre todo en dos cuestiones clave: por un lado, en las crónicas tensiones en las fronteras de Ceuta y Melilla; por el otro, en la retirada de la tarjeta sanitaria a los inmigrantes indocumentados. De la primera se ocupa el trabajo de Ana López Sala, «La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: prácticas de control y debate público». El artículo permite comprender mejor una situación que conocemos sobre todo por las voces que se alzan ante la dureza del trato que, por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, reciben los inmigrantes que intentan cruzar las fronteras españolas, especialmente representado por las mallas antitrepa (las llamadas concertinas) que refuerzan las vallas existentes, y por la polémica que rodea a las devoluciones a Marruecos que durante todo el año se vinieron sucediendo en Melilla. Ambas constituyen medidas cuya legalidad la propia Comisión Europea ha puesto en duda. Estas trágicas situaciones fueron particularmente acuciantes en 2014, año en el que a través de la valla entraron a Melilla unas 2.200 personas, estimándose que se quedaron a las puertas en torno a otras 19.000, según datos de la Delegación del Gobierno de la ciudad autónoma.

Resulta de interés, en este punto, llamar la atención sobre el cambio de perfil que se ha venido produciendo en el conjunto de las personas alojadas en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla, pues mientras la mayor parte de los que intentan saltar las vallas son originarios de países subsaharianos, la mayoría de los alojados en el centro proceden de países en guerra. En coherencia con ello, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en España estimó que en torno al 70% de los extranjeros que llegaron a Melilla en 2014 reunían las condiciones para ser considerados candidatos al estatuto de refugiado, dato que está en consonancia con el fuerte incremento en el número de solicitudes de asilo que

se venía produciendo desde el año 2013, cuando se pasó de las 2.550 solicitudes de 2012 a las 4.480 de ese año, llegando a las 5.610 en 2014, según Eurostat. Ello contribuye a explicar la apertura de sendas oficinas de asilo en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla por parte del Gobierno central en el curso de este último año. No obstante, como recuerda Silvia Morgades en su artículo «La política de asilo en España en el contexto europeo: cambios recientes y perspectivas de desarrollo normativo», en el ámbito normativo persiste una ausencia tan importante como el largamente esperado reglamento de desarrollo de la Ley de Asilo, que debería constituir un instrumento imprescindible de la política de asilo en el actual contexto y que debiera haberse adoptado hace casi tres años.

La otra cuestión que estuvo presente a lo largo de 2014 fue la derivada de la polémica eliminación de la universalidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) que trajo consigo la aprobación del Real Decreto 16/2012, y en concreto la retirada de las tarjetas sanitarias a los inmigrantes indocumentados mayores de 18 años. Algunos partidos políticos y, muy especialmente, entidades sociales y sanitarias de variado carácter no habían dejado de movilizarse a favor de la derogación de la norma y, en muchos casos, de mostrar una resistencia contra la misma en los dos años que siguieron a su promulgación. La estimación que se manejó cifraba en unas 873.000 personas el número de los que se quedaban fuera del sistema de salud público en virtud de tal decreto. Entre las principales consecuencias de esta norma se cuenta, por un lado, el grave riesgo para la salud pública que entraña en relación con la prevención, vigilancia y control de las enfermedades padecidas por los excluidos; por el otro, la acusada disparidad en las prácticas de aplicación seguidas por las diferentes comunidades autónomas. De todo ello se ocupa el artículo de Francisco Javier Moreno «El puzzle de la exclusión sanitaria de los inmigrantes indocumentados en España». Su lectura resulta particularmente oportuna tras el anuncio, en 2015, de que el Gobierno central está buscando fórmulas para restituir el acceso a la sanidad a los que habían sido privados de ella.

Con independencia de cuanto antecede, un año más es de celebrar la persistencia de la paz social y del bajo grado de politización de la cuestión migratoria en España –no obstante la existencia

**EN MATERIA DE MIGRACIONES,
LA AGENDA POLÍTICA ESPAÑOLA,
ESENCIALMENTE REACTIVA, EN
2014 ESTUVO CENTRADA SOBRE
TODO EN DOS CUESTIONES
CLAVE: LAS CRÓNICAS
TENSIONES EN LAS FRONTERAS
DE CEUTA Y MELILLA Y LA
RETIRADA DE LA TARJETA
SANITARIA A LOS INMIGRANTES
INDOCUMENTADOS**

prolongada de muy elevados niveles de desempleo–, en marcado contraste con el más tenso panorama observable en varios países europeos. Como pusieron de manifiesto los barómetros de opinión pública del Centro de Investigaciones Sociológicas, en 2014 la inmigración apenas fue considerada por los españoles como uno de los principales problemas de la sociedad: menos de dos de cada cien entrevistados la mencionaban cuando se les preguntaba por los tres mayores problemas del país (diciembre de 2014). Tampoco se ha asistido al ascenso de ningún partido o movimiento populista xenófobo semejante, por ejemplo, al UKIP del Reino Unido, al Frente Nacional francés o a los varios que proliferan a lo largo de Europa; ni se han observado síntomas de contagio de la retórica antiinmigración en los partidos mayoritarios, a salvo de alguna disonancia aislada en la esfera local.

TRIBUNALES Y JURISPRUDENCIA

En términos generales, los tribunales de justicia siguieron contribuyendo en 2014 a la consolidación de una jurisprudencia de corte relativamente garantista en materia de derechos de los extranjeros, si bien, como se apuntaba ya en el Anuario precedente, algunos altos tribunales parecen empezar a dar señales de que su trayectoria en este sentido pudiera estar acercándose a su cénit. Es lo que cabe deducir de los fuertes debates internos registrados respecto de algunas sentencias del Tribunal Constitucional recogidas en este Anuario. No obstante, como ocurre en el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), la creciente restricción al antaño expansivo derecho a la vida familiar se compensó por la emergencia de nuevas líneas interpretativas sobre, por ejemplo, el derecho a un recurso efectivo, tal y como apunta Diego Boza en el artículo encabezado por José A. Montilla y otros coautores. En efecto, la *sentencia STEDH A.C. y otros vs. España* no solo destaca como ejemplo de este cambio de enfoque, sino también por condenar a España por carecer su ordenamiento jurídico de un mecanismo que garantizara el efecto suspensivo automático en el recurso contencioso administrativo contra las denegaciones de solicitudes de protección internacional, siempre que de tal denegación se dedujera la posterior expulsión y, como consecuencia de ello, existiera un riesgo para la vida o la integridad del recurrente. Por otro lado, el hecho de que los casos planteados se hayan movido cada vez más en el terreno de la difícil ponderación entre derechos individuales e intereses generales apunta a la posibilidad de que se esté alcanzando una cierta madurez jurisprudencial en esta materia; madurez jurisprudencial que el artículo de María Asunción Asín «La práctica judicial española ante la diversidad multicultural de las relaciones familiares» intenta reseguir tomando como referencia un ámbito particularmente relevante en términos de diversidad cultural, cual es el constituido por nuevas formas y tradiciones en el ámbito familiar que ponen en jaque a la lectura jurídica más tradicional en la materia.

LA ESFERA AUTONÓMICA

En el ámbito autonómico, algunos indicios permitían pensar que se empezaba a retomar la actividad normativa y de planificación. Sin embargo, conviene advertir, en primer lugar, que se observaron importantes diferencias y ritmos entre las diferentes comunidades autónomas en este terreno, a los que no fueron ajenas la convocatoria electoral y la renovación de parlamentos y gobiernos autonómicos a mediados de 2014. En segundo lugar, cabe subrayar que, en todo caso, las acciones emprendidas siguieron ofreciendo un perfil inusualmente bajo. Seguramente no extrañará que la mayor actividad en esta materia se registrase en Andalucía y Cataluña. Así, la Generalitat de Cataluña adoptó tres medidas a lo largo de 2014: un «Plan de Ciudadanía y Migraciones Horizonte 2016», adoptado por Acuerdo de Gobierno de 22 de abril de 2014; un «Plan de Protección Internacional», mediante Acuerdo de 28 de enero, y la aprobación de un Reglamento de desarrollo de la Ley de Acogida e Integración mediante Decreto 150/2014 de 18 de noviembre. Por su parte, Andalucía adoptó su «III Plan Integral para la Inmigración Horizonte 2016», aprobado mediante el Decreto 124/2014, de 2 de septiembre. En el País Vasco se trabajó en un «IV Plan de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural 2014-2016», como parte de los compromisos asumidos por el gobierno vasco, sin que, sin embargo, haya constancia de su aprobación. No se tiene noticia de que en otras comunidades autónomas se hayan renovado algunos de los planes de inmigración, ciudadanía o convivencia cultural que habían finalizado dos o tres años atrás.

CONSIDERACIONES FINALES

A guisa de balance, se puede decir que en 2014 fueron objeto de regulación, en una u otra forma, algunos de los asuntos que en ediciones pasadas de este Anuario se señalaban como pendientes de abordaje. Pero la regulación solo en algunos casos podría calificarse de relativamente satisfactoria, como ocurre con el régimen de los centros de internamiento; en otros, apenas alcanzó a dotar de cobertura legal a ciertas prácticas administrativas o procedimentales que venían llevándose a cabo desde hacía tiempo, como es el caso de las devoluciones en caliente, o incluso de las pruebas para la concesión de la nacionalidad (indicios de integración y conocimiento de lenguas, esencialmente), que merecerían haber sido objeto de un tratamiento más complejo e integral que abordara los problemas de fondo existentes en ambas cuestiones. Otras medidas, como la reforma del Registro Civil, de muy profundo calado, se vieron de nuevo pospuestas, mientras que en lo que respecta concretamente a la tramitación de las solicitudes de nacionalidad, el traspaso de la misma a los cuerpos de notarios o registradores acabó dando lugar a una saga de difícil comprensión. Por último, algunas normas largamente esperadas, como el Reglamento de Asilo, siguieron sin ver la luz, a pesar del alto grado de perentoriedad que reclama el actual contexto.

En suma, 2014 se saldó también como un año en el que empezaría a gestarse la crisis migratoria que se vive actualmente, con el mar Mediterráneo como trágico escenario del naufragio de miles de personas, y en parte de la propia política migratoria europea. Un año en el que, al mismo tiempo, en España –en el marco de rápidos cambios y ajustes sociales, políticos y económicos– la política migratoria continuó perdiendo relevancia, hasta convertirse casi en un asunto de mera gestión administrativa, en un contexto de inacción normativa y parálisis política en materia de integración. Pese a todo, las nuevas formas de inmigración, la emigración de españoles, el retorno de inmigrantes, entre otros, son temas que han despertado el interés de analistas procedentes de distintas disciplinas, de dentro y de fuera de la academia.

De todo ello se ocupa la presente edición del *Anuario de la Inmigración en España*, con el ánimo de ofrecer una selección de trabajos que contribuyan a un mejor conocimiento del pasado más reciente de la realidad migratoria española.